

CRC Nouvelle Aquitaine
Monsieur le Président de la Chambre
Régionale des Comptes Nouvelle
Aquitaine
3, place des Grands Hommes
CS 30 0059
33 064 BORDEAUX CEDEX

Razès, le 16 décembre 2022

Objet : réponses au rapport d'observations
définitives relatives au contrôle des
comptes et de la gestion de la régie
départementale du Lac de Saint-Pardoux
(contrôle n° 2021-0036)

Références : KSP GD220455 CRC

P.J : 1 document

Envoi dématérialisé avec accusé de
réception

Monsieur le Président,

A la lecture du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux, je ne peux que constater et surtout déplorer le peu de crédits qui a été fait aux réponses apportées au rapport d'observations provisoires par courrier du 17 mai 2022.

En effet, la seule synthèse de ce rapport définitif apparaît comme une simple réédition de votre positionnement arbitraire quant au statut de l'EPIC, de son fonctionnement et de la gestion du centre aquatique, seule la construction littéraire et certaines formulations diffèrent du modèle original.

De plus, si la recommandation n°2 du rapport provisoire proposant au Département d'envisager la dissolution de l'EPIC afin d'internaliser ses activités ou la transformer en établissement public administratif a été retirée de ce rapport définitif, elle n'apparaît que plus sournement dans la formulation de la recommandation n°1 par une invitation « à tirer toutes les conséquences notamment juridiques, financières et patrimoniales du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial ».

Lac de Saint-Pardoux - Site de Santrop - 87640 Razès

Tél : 05 55 71 04 40

accueil@lacsaintpardoux.fr

lacsaintpardoux.fr

Comme précisé dans mon courrier du 17 mai, il m'apparaît que l'ensemble des analyses qui ont conduit la Chambre à cette recommandation 1 est erroné et employé de manière abusive.

Visant tout particulièrement le Conseil départemental, ces analyses relèvent de jugements de valeur et de purs constats d'opportunité.

Il avait été demandé leur non prise en compte dans le rapport définitif et les réponses apportées par le courrier du 17 mai devaient participer à une meilleure approche et compréhension du montage juridique. Il n'en a rien été.

Toutefois, je ne peux que me satisfaire du nombre réduit de recommandations formulées, signe de la bonne gestion de l'EPIC du Lac de Saint-Pardoux.

Dans ces conditions, je demande que cette réponse soit, dans sa globalité, annexée au rapport définitif afin d'apporter ces éclaircissements nécessaires non retenu dans la rédaction de votre rapport.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de ma considération distinguée.

Le Directeur de l'EPIC du Lac
de Saint-Pardoux

A handwritten signature in blue ink, consisting of a large, stylized 'C' followed by a series of loops and a long horizontal stroke extending to the right.

Christophe BIZE

Réponses au rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux

A la lecture du rapport d'observations définitives relatives au contrôle des comptes et de la gestion de la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux, je ne peux que constater et surtout déplorer le peu de crédits qui a été fait aux réponses apportées au rapport d'observations provisoires par courrier du 17 mai 2022.

En effet, la seule synthèse de ce rapport définitif apparaît comme une simple réédition de votre positionnement arbitraire quant au statut de l'EPIC, de son fonctionnement et de la gestion du centre aquatique, seule la construction littéraire et certaines formulations diffèrent du modèle original.

De plus, si la recommandation n°2 du rapport provisoire proposant au Département d'envisager la dissolution de l'EPIC afin d'internaliser ses activités ou la transformer en établissement public administratif a été retirée de ce rapport définitif, elle n'apparaît que plus sournoisement dans la formulation de la recommandation n°1 par une invitation « à tirer toutes les conséquences notamment juridiques, financières et patrimoniales du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial ».

Comme précisé dans mon courrier du 17 mai, il m'apparaît que l'ensemble des analyses qui ont conduit la Chambre à cette recommandation 1 est erroné et employé de manière abusive.

Visant tout particulièrement le Conseil départemental, ces analyses relèvent de jugements de valeur et de purs constats d'opportunité.

Il avait été demandé leur non prise en compte dans le rapport définitif et les réponses apportées par le courrier du 17 mai devaient participer à une meilleure approche et compréhension du montage juridique. Il n'en a rien été.

Toutefois, je ne peux que me satisfaire du nombre réduit de recommandations formulées, signe de la bonne gestion de l'EPIC du Lac de Saint-Pardoux.

Dans ces conditions, je demande que cette réponse soit, dans sa globalité, annexée au rapport définitif afin d'apporter ces éclaircissements nécessaires non retenus dans la rédaction de votre rapport.

Je souhaite rappeler que la gestion du centre nautique avait déjà fait l'objet d'une attention particulière lors du contrôle des comptes et de la gestion du Département de la Haute-Vienne en 2020 (p. 26, paragraphe 3-3-2 : « Le cas particulier de la piscine de Saint-Pardoux »). Il avait été observé que, si un tel équipement revêt pour une part un caractère commercial et touristique (en saison estivale notamment), le fonctionnement mis en œuvre par l'EPIC (à la demande et par le biais d'un marché *in house*) consistant à accueillir les scolaires et le public sur l'ensemble de l'année lui donne une vocation de service public indéniable.

Dans sa réponse, le Département avait déjà démontré que le fonctionnement de ce type d'équipement est invariablement qualifié de service public administratif par le juge. Il s'agit donc d'un service public administratif à l'exécution duquel contribue un prestataire de services qui se trouve être un EPIC. Non seulement ce montage n'a rien d'illégal, mais il est même courant

(l'EPIC étant le prestataire de services d'un service public administratif, en contrepartie d'un prix). De nombreux exemples peuvent être cités, tels :

- l'ANDRA, Agence Nationale pour la gestion des déchets radioactifs, EPIC de l'Etat, fournit des prestations de service aux autorités de police : cela ne fait pas du service de police administrative un service public industriel et commercial, c'est même le service public administratif par excellence ;
- le BRGM et l'INERIS, l'un et l'autre EPIC, qui réalisent en contrepartie d'un prix pour le compte d'un service public administratif (les DREAL) les études et cartographies de risque minier : une nouvelle fois, cela ne transforme pas les DREAL en services publics industriels et commerciaux.

Le statut d'EPIC dépend des missions que ce dernier exerce (en l'occurrence accrobranche, vente de produits régionaux, location de pédalos, prestations de service au Département, etc.) et non de la part respective de ces missions.

Le statut d'EPIC offre également la possibilité d'étendre ses missions dans la sphère commerciale : la gestion du camping de Fréaudour pourrait par exemple être reprise en direct à la fin de l'AOT, de même que celle du restaurant.

Or, non seulement la Chambre semble aujourd'hui ignorer la légalité de ce montage, ce qui peut déjà étonner, mais elle semble ne pas en comprendre la pertinence et le condamne avec une radicalité encore plus surprenante.

La partie synthèse de ce rapport et la recommandation 1 qui en découle sont à cet égard édifiantes.

Comment la Chambre peut-elle écrire que « Selon le Président du Département de la Haute-Vienne, cette organisation apporte la souplesse dans la gestion de l'établissement. La chambre constate toutefois qu'elle altère la visibilité des coûts du centre aquatique pour le contribuable départemental » ? Affirmation qui est reprise également au dernier paragraphe du 2.2.3 de la page 15. **Cette accusation relève d'une analyse en opportunité qui est particulièrement grave car elle met directement en cause l'honnêteté** du gestionnaire et/ou l'intérêt de cet équipement public. **Peut-être** la Chambre pense-t-elle à la dotation aux amortissements. Quoi qu'il en soit, ce montage est légal et efficace, le contribuable haut-viennois peut parfaitement s'assurer du coût de la gestion ainsi que l'impact des amortissements de l'équipement, l'ensemble des informations étant accessible à tous.

Ecrire que « une gestion directe du centre aquatique par l'EPIC équivaldrait à un quasi-doublement de la subvention d'équilibre annuelle attribuée par le Département pour en garantir l'équilibre budgétaire. Cela met en évidence l'incohérence du statut industriel et commercial de l'établissement public au regard des modalités de financement des activités de la base de loisirs » témoigne de l'incompréhension, poussée à l'extrême, du modèle retenu. Il s'agit littéralement d'une injonction à abandonner un modèle qui est à la fois légal et avantageux, et qui renie la liberté contractuelle et de gestion, l'autonomie et la liberté de choix d'une collectivité, pourtant garantie par notre constitution.

La Chambre semble ignorer non seulement l'intérêt économique du marché in house mais aussi son intérêt patrimonial pour le CD87. Ce dernier a en effet pu bénéficier d'aides renforcées pour la réalisation de l'investissement, ce qui n'aurait pas été possible dans le cas où l'EPIC avait été le porteur de l'investissement (outre le fait que celui-ci n'en aurait de toute façon pas eu les capacités financières).

L'abandon de ce modèle de gestion n'aurait eu qu'une seule conséquence : alourdir considérablement le coût de fonctionnement de la piscine. Là aurait été le réel préjudice pour le contribuable et citoyen haut-viennois.

Dans le cas du marché *in house* du centre aquatique, ces règles ne s'appliquent pas, puisqu'il ressort très clairement des motifs des directives communautaires que **les marchés *in house* sont hors champ concurrentiel, donc non soumis à ces règles. Par ailleurs, l'affirmation selon laquelle un EPIC devrait en substance être propriétaire ou affectataire du domaine qu'il est susceptible d'exploiter et en supporter l'ensemble des coûts d'entretien n'a aucun fondement jurisprudentiel ou textuel.** Elle ne sert qu'à justifier la recommandation 1, erronée par ailleurs.

Je note d'abord avec satisfaction que juridiquement le contrat *in house* est conforme aux critères dégagés par le CJUE (p.10).

Cependant, vos observations suivantes sont contestables.

« Le recours à un contrat « *in house* » ... induit que le département exerce sur l'établissement public un contrôle analogue à celui qu'il exerce sur ses propres services. Cette situation pose également la question de l'autonomie de gestion financière de la régie départementale du Lac de Saint-Pardoux dans le cadre de l'exploitation du centre aquatique départemental ».

De plus, l'autonomie de gestion et financière de l'établissement public n'est nullement entravée par le fait qu'il vende des prestations de service au Département, pas plus qu'on ne pourrait dire que l'autonomie juridique d'un prestataire privé vendant les mêmes prestations serait entravée : l'exécution du marché serait contrôlée avec la même intensité.

Il sera également question de cette interprétation dans les prochains développements de ce courrier.

Ainsi, la Chambre entretient une confusion permanente entre la qualification du contrat, qui est un marché public d'achat *in house* de prestations de services et ce qu'elle paraît en comprendre, à savoir une délégation de service public. Non, le Département n'a pas « confié l'exploitation » à l'établissement public ; il a confié à l'établissement public la réalisation de certaines prestations concourant à l'exploitation.

Le modèle de la délégation de service public, parfois utilisé, serait de toute façon inadapté à ce type d'équipements structurellement déficitaires. La plupart des délégations de service public concernant ce type d'équipement comportent des mécanismes de subventionnement d'équilibre (voir les « délégations » passées avec Vert Marine par exemple, qui est l'un des principaux opérateurs du secteur), qui font que ces « délégations de service public » n'en sont pas et sont illégales, parce que passées après une procédure de délégation de service public et non par une procédure de marché, alors même qu'aucun risque d'exploitation n'est réellement assumé par le délégataire privé. A l'inverse, le montage contractuel utilisé pour le centre aquatique de Saint-Pardoux ne présente aucun problème de légalité et ne masque rien. La Chambre se positionne une nouvelle fois en opportunité, en estimant que le seul modèle possible serait celui de la gestion déléguée.

Sur l'économie du contrat « *in house* », la Chambre observe « que la modulation des prix fondée sur la présentation d'un compte prévisionnel ne relève pas des modalités de calcul de la révision envisagées par le code la commande publique ». **Il s'agit encore ici d'une erreur d'interprétation, on rappellera que la fixation d'un prix forfaitaire n'est ni une pratique rare, ni une pratique interdite dans le cadre d'un marché d'achat de prestations de services** : elle est fondée sur le 2° de l'article R. 2112-6 du Code de la commande publique. **Par ailleurs, il n'est pas anormal**

qu'existe un mécanisme de réajustement de ce prix ; l'existence d'un tel mécanisme est au demeurant conseillée par la Direction des affaires juridiques du ministère de l'Economie. Je ne partage donc pas l'avis de la Chambre qui, sur ce sujet encore, est juridiquement infondé.

La recommandation 1 constitue une analyse en opportunité juridiquement erronée et politiquement orientée, qui n'a donc a priori pas sa place dans un rapport de la Chambre.

Une telle analyse n'avait d'ailleurs pas été formulée par la Chambre lors du contrôle des comptes du Département, alors qu'elle avait pourtant bien analysé le budget annexe de la piscine et les liens du Département avec l'EPIC. Il devient même légitime de se demander si ce contrôle est celui de l'EPIC ou bien un nouveau contrôle du Conseil départemental de la Haute-Vienne, pour lequel le Conseil départemental n'aurait donc pas été correctement sollicité.

Enfin, pour conclure sur cette analyse de la gestion du centre aquatique, il peut être constaté une certaine légèreté, voir un manque de sérieux, quand il est fait référence à un simple article de presse pour présenter l'investissement réalisé par le Département pour cet équipement (page 9, 2.2).

Comme indiqué dans mes propos introductifs, ce rapport définitif démontre un positionnement arbitraire quant au statut de l'EPIC et de son fonctionnement.

Ainsi, page 9, les deux premiers paragraphes appellent une nécessaire clarification, car ils ne se basent que sur des suppositions ou jugements d'opportunités comme évoqués précédemment.

Ainsi il est écrit « D'une manière générale, à l'exception du changement du mode de gestion de l'aire de stationnement de camping-cars en 2021, l'EPIC n'a pas été en mesure de justifier de propositions faites au département de la Haute-Vienne d'investissement dans de nouvelles activités pour développer la fréquentation de la base de loisirs, ni de décisions portant sur le changement de mode de gestion de certaines des activités proposées sur le site. Au conseil d'administration du 8 juin 2021, par exemple, le directeur informe simplement ses membres que la location des cycles sera désormais gérée par la Ligue de l'Enseignement. » : il s'agit d'une affirmation qui s'appuie sur la seule synthèse des échanges en conseil d'administration, laquelle n'a pas vocation à refléter l'ensemble des échanges. L'EPIC a été et demeure force de proposition pour des investissements dynamisant le site de Saint-Pardoux, comme l'Aquaparc gonflable ou la réalisation de terrains de sports de plage, pour ne citer que les plus récents. Il organise l'ensemble des spectacles sur le site, gère un espace touristique et aquatique dont certaines activités sont gratuites et d'autres payantes, qui amène entre 300.000 et 350.000 visiteurs chaque année. Son action a permis en moins de 10 ans de doubler la fréquentation du site. Le lac de Saint-Pardoux est aujourd'hui l'un des sites (si ce n'est le site) le plus fréquenté du département et probablement de l'ancienne région Limousin. Son feu d'artifice attire plus de 15.000 personnes chaque année.

Contrairement à ce que semble comprendre la Chambre, « alors que l'EPIC bénéficie de la personnalité morale et financière, ses décisions stratégiques demeurent largement arbitrées par le Département » (synthèse p.3) et « alors même que l'EPIC bénéficie d'une autonomie juridique, les décisions stratégiques paraissent prises en amont par le Conseil départemental, et limitent ainsi l'autonomie de gestion de l'EPIC » (chap 2.1), l'ensemble des décisions sont prises de concert avec le président, le directeur et le conseil d'administration de l'EPIC. Ce constat laisserait supposer que les sujets abordés au sein de conseil d'administration sont commandés par le Département. **Cette vision néglige le rôle majeur de la Direction du Lac dans les propositions et orientations présentées au conseil d'administration, comme cela a déjà été**

mentionné précédemment. Ce n'est pas l'origine des membres du conseil d'administration qui prédestine nécessairement leurs positions ou décisions lors des débats.

Ainsi, cette affirmation, sous couvert de cette apparence, est fausse. Il s'agit d'une analyse orientée, qui juge en opportunité et n'a pour objet encore une fois que de justifier la recommandation 1.

Dans ses paragraphes consacrés à la situation financière de l'établissement public, la Chambre indique en substance que le versement d'une dotation annuelle à l'EPIC par le Département serait dépourvu de justifications réglementaires (page 28).

Pour comprendre le modèle retenu pour cet équipement, peut-être faudrait-il revenir sur l'historique du site. Cette politique plonge ses racines dans les travaux de la commission Paul-Emile Victor, créée en 1963 et placée auprès du Haut-Comité des sports. La Commission s'inquiétait d'une forme de privatisation possible des loisirs et des espaces naturels : « On peut encore moins admettre les spéculations sur le plein air qui risquent de pervertir à jamais une économie distributive des moyens de loisirs : achat massif de kilomètres de côte en Méditerranée par les sociétés d'investissements, colonisation des sites par les banques d'affaires, flambée des prix à l'achat du sol rendant impossibles, même par l'Etat ou ses organismes de crédit, des opérations de quelque envergure ». L'objectif était de rendre publics des sites naturels ou artificiels afin de permettre aux citoyens de pratiquer des loisirs de plein air à proximité des villes. En 1966, le gouvernement, au travers du Vème plan (1966-1970), a lancé un vaste projet de création, partout en France, de bases de loisirs et de plein air. Cette politique se poursuivra sous le septennat Pompidou sous l'impulsion de Joseph Comiti, Secrétaire d'Etat à la Jeunesse et aux Sports, et ensuite en 1975 de Pierre Mazeaud, secrétariat d'Etat à l'Environnement. Cette politique faisait fi de la rentabilité des opérations. La base de Saint-Pardoux est née de cette impulsion. Constatant l'absence de site permettant la création d'un tel équipement en Haute-Vienne, les services de l'Etat ont ainsi poussé les collectivités à acquérir la maîtrise foncière du site de Saint-Pardoux et à y créer un lac artificiel pour accueillir une base de loisir et de plein air.

Le syndicat de communes porteur du projet a été créé en 1968. Il réalisera les principaux travaux de 1974 à 1977. Le syndicat sera rejoint par la Ville de Limoges et par le Département à la fin des années 70 afin de pouvoir porter financièrement les aménagements encore souhaitables sur le site, le Département devenant le plus gros contributeur de ce syndicat mixte.

Lors de la dissolution de ce syndicat mixte fin 1990, le Département deviendra seul propriétaire du site. De 1991 à fin 1995, le site sera géré par l'association touristique du Lac de Saint-Pardoux. Une analyse du risque juridique que comportait ce montage, conduite en 1995 a conduit le Département à créer la Régie Départementale du Lac de Saint-Pardoux sous forme d'EPIC. Le choix de l'EPIC se justifiait par deux éléments : les équipements à l'époque gérés en régie directe par l'EPIC étaient payants (campings notamment) et le personnel était sous statut privé en raison de la reprise des personnels de l'association. Au fil du temps, certaines des activités gérées en régie directe par l'EPIC ont été confiées au secteur privé, l'EPIC conservant les activités gratuites et la réalisation d'activités de prestation de services pour le compte du Département (centre aquatique notamment).

Le choix a été de financer la gestion des activités gratuites par le biais d'une dotation de service public. En réalité, l'EPIC est bien prestataire de service pour le Département en ce qui concerne le maintien d'activités gratuites (accueil et information du public par exemple). Le Département pourrait donc envisager de requalifier le versement de ces sommes en passant avec l'EPIC un second marché *in house* de prestations de services. Ainsi qu'il l'a déjà été fait observer, il n'est pas rare que les EPIC soient de purs prestataires de services pour le compte de collectivités publiques, ce qui

n'enlève rien au caractère industriel et commercial de leurs activités. C'est par exemple le cas, déjà cité, du BRGM et de l'INERIS.

Nous rappellerons que les critères de détermination de l'existence d'un SPIC sont, depuis la jurisprudence Union Syndicale des industries aéronautiques (CE Ass, 16 novembre 1956, Union Syndicale des Industries Aéronautique), l'objet du service (ici vendre des prestations), l'origine des ressources (le produit de la vente) et les modalités de fonctionnement. Il est indifférent que le service soit concurrentiel ou non (abandon sur ce point de jurisprudence « Bac d'Eloka »).