

Envoyé en préfecture le 29/09/2022

Reçu en préfecture le 29/09/2022

Affiché le 30/09/2022

ID : 038-200085751-20220929-D_2022_213-DE

SLOW



RAPPORT SUR LE PRINCIPE DE LA CONCESSION

août 22

Communauté de communes
Entre Bièvre et Rhône



**Concession de service public pour la
gestion du cinéma inter-communal
« L'Oron » de Beaurepaire**

1.	Préambule	3
2.	Situation actuelle du cinéma	4
3.	Présentation des modes de gestion possibles	5
3.1.	Modes de gestion possibles	5
3.2.	La régie municipale	6
3.3.	Le marché public de services	7
3.4.	La concession de service public	8
4.	Mode de gestion proposé au regard des objectifs de la Personne Publique	9
4.1.	Choix de la concession de service public	9
4.2.	Détermination de la procédure applicable	9
5.	Caractéristiques principales du futur contrat	11
5.1.	Objet et la nature du contrat	11
5.2.	Durée du contrat	11
5.3.	Obligations du concessionnaire	11
5.4.	Economie globale du contrat	12
5.5.	Obligations de la Collectivité	13
5.6.	Personnel	13
5.7.	Moyens matériels	13
6.	Conclusion	14

1. PRÉAMBULE

Le présent rapport a pour objet de **déterminer le mode de gestion le plus adapté** à la gestion et l'exploitation du cinéma intercommunal « L'Oron », situé sur la Commune de Beaurepaire.

Compte tenu de la durée nécessaire à la passation d'un contrat de concession et du souhait de la Personne Publique de retenir un concessionnaire suffisamment en amont du démarrage du contrat, la Personne Publique doit dès à présent enclencher une procédure de mise en concurrence.

Conformément à l'*article L 1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT)*, l'assemblée délibérante doit se prononcer sur le principe du recours à la concession après avoir recueilli l'avis de la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL, selon les articles L1411-4 et L1413-1 du CGCT).

Dans la mesure où cette consultation n'affecte ni l'organisation ni le fonctionnement général de l'administration, le recueil de l'avis du Comité Technique n'est pas rendu obligatoire (selon les articles 32 et 33 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984).

Le présent document constitue le rapport sur la base duquel la Commission Consultative des Services Publics Locaux, et l'assemblée délibérante se prononcent sur le **principe de la concession et sur les principales caractéristiques du futur contrat**.

Le présent rapport a donc pour objet de présenter :

- Les principales caractéristiques des différents modes de gestion envisageables dans le cas présent ;
- Les objectifs de la Personne Publique dont découlent le montage proposé et les principales caractéristiques du futur contrat.

2. SITUATION ACTUELLE DU CINÉMA

La Communauté de communes Entre Bièvre et Rhône exerce la compétence « culture », dans un objectif de création et gestion des équipements culturels du territoire. Le cinéma « L'Oron » relève ainsi de la compétence de la Communauté de communes qui délègue sa gestion et son exploitation à un opérateur privé.

Situé à Beaurepaire, le cinéma intercommunal « L'Oron » se compose des espaces suivants :

- Une grande salle de cinéma de 240 fauteuils équipée en 3D et climatisée ;
- Une moyenne salle de 130 fauteuils climatisée ;
- Un hall d'accueil équipé d'un guichet de vente des billets ;
- Deux cabines de projection ;
- Et des locaux techniques.

Des travaux de réhabilitation menés par la Communauté de communes sont par ailleurs en cours avec une fin prévue en mai 2023, nécessitant l'arrêt de l'exploitation du cinéma depuis le 1^{er} juillet 2022. Ces travaux comprennent :

- L'extension du hall avec la création d'une nouvelle salle de rencontre culturelle (comportant une tribune rétractable de 60 places),
- L'installation d'un ascenseur pour accéder à la salle de projection,
- La rénovation des salles et de l'ensemble du matériel de l'exploitation.

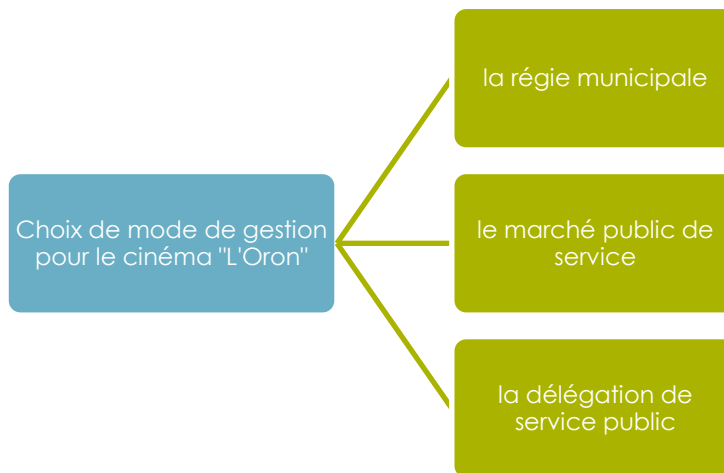
Les locaux réhabilités devraient ainsi être livrés clés en main au futur délégataire, sans nécessiter d'investissements particuliers.

Le cinéma « L'Oron » est actuellement géré par un opérateur local via une convention d'exploitation depuis sa création en 2005. Le contrat actuel arrivant à échéance en août 2022 et le cinéma étant fermé pour travaux jusqu'en juin 2023, la Communauté de communes a souhaité être accompagnée pour la passation d'un contrat de concession afin de se mettre aux normes juridiquement à la réouverture du cinéma en août 2023.

3. PRÉSENTATION DES MODES DE GESTION POSSIBLES

3.1. Modes de gestion possibles

Les principaux modes de gestion, publics ou privés, envisageables figurent sur le schéma ci-après :



Parmi les nombreux montages possibles, le choix le plus pertinent dépend de facteurs qu'il convient d'étudier avant de procéder au choix définitif. Peuvent donc être étudiés les montages suivants :

1. La régie municipale
2. La gestion externalisée par marché public de service
3. La gestion externalisée par délégation de service public (DSP)

Les différents modes de gestion des services publics impactent la nature du lien unissant les Personnes Publiques à leurs équipements selon les modalités décrites ci-après.

3.2. La régie municipale

La régie directe					
Définition	La gestion en direct d'un service public est décidée par les organes délibérants de la Personne Publique. Les services en régie directe n'ont aucune personnalité juridique propre : c'est la Personne Publique dont ils relèvent qui est titulaire des droits et obligations nés de leurs activités. Il est également possible de mettre en place une régie à simple autonomie financière (disposant d'un budget propre) et une régie à personnalité morale (établissement public autonome).				
Fondement juridique	Art. L. 1412-1 du CGCT Art. L. 2221-1 et suivants du CGCT				
Périmètre	Conception	Réalisation	Financement	Exploitation	Entretien/ Maintenance
	✗	✗	✓	✓	✓
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • Gestion d'un service public assurée par la Personne Publique avec ses propres moyens. • Le service n'a aucune autonomie financière, ni de personnalité juridique propre dans le cas d'une régie directe, une autonomie financière pour la régie autonome et une autonomie financière et personnalité morale pour la régie personnalisée. • Possibilité de faire appel à des prestataires extérieurs dans les conditions prévues par la réglementation applicable aux marchés publics. • Nécessité de trouver les compétences et matériels indispensables à l'exploitation du service. • Le contrôle de l'exécution par la Personne Publique du service est très important. • Souplesse en cas d'évolution technique du service (pas de conclusion d'avenant). • Risque commercial supporté par la Personne Publique. • Rigidité de gestion administrative et financière. • Pas de mise en concurrence. 				
Conclusion	<p><i>La régie permet une maîtrise totale du service et une liberté de décision. Mais ce mode de gestion suppose un investissement humain, financier et technique important. Il convient de gérer les compétences et le matériel nécessaires à la reprise en régie du service, ce qui peut être lourd pour l'exploitation complète du service.</i></p> <p><i>La gestion comptable et technique d'un cinéma, dans un environnement techniquement complexe et concurrentiel, requièrent un savoir-faire et des compétences professionnelles pointues souvent difficiles à réunir en interne dans une Personne Publique (négociations avec les sociétés de distribution, maîtrise de la programmation, etc.).</i></p> <p><i>Par ailleurs, la Personne Publique supporterait dans ce cas 100% du risque d'exploitation du service et donc du risque d'évolution des charges et recettes. La Personne Publique gère notamment les ressources humaines.</i></p> <p><i>La Communauté de communes, qui n'a jamais géré le cinéma en régie depuis sa création, ne se projette plus dans un tel scénario où elle devrait gérer le risque d'exploitation.</i></p>				

3.3. Le marché public de services

Le marché public de services					
Définition	<p>Les marchés publics de services ont pour objet la réalisation de prestations de services. Il s'agit d'un contrat conclu à titre onéreux par la collectivité territoriale avec un ou plusieurs opérateurs économiques afin de répondre à ses besoins en matière de services.</p> <p>Il s'agit d'un contrat dans lequel le Titulaire assure la gestion du service pour le compte de la Personne Publique. La Personne Publique fixe dans le cadre du marché le contenu détaillé de la prestation attendue. La vigilance dans la rédaction et la précision dans le descriptif des prestations sont indispensables pour éviter les zones d'ombre, sources de conflit pendant la durée du contrat.</p>				
Fondement juridique	<p>Article L111-1 du Code de la commande publique Code de la commande publique, dans sa Deuxième partie Avis n° EINM1608208V du 27 mars 2016</p>				
Périmètre	Conception	Réalisation	Financement	Exploitation	Entretien/ Maintenance
	✗	✗	✓	✓	✓
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • La Personne Publique conserve la maîtrise d'une grande partie du service (définition préalable des moyens). • Mise en concurrence nécessaire. • La rémunération du Titulaire est indépendante des résultats du service. Il n'est pas intéressé à la gestion. La Personne Publique supporte le déficit éventuel ou bénéficie de l'excédent éventuel. • Le Titulaire reverse à la Personne Publique les recettes perçues auprès des usagers. • Dans le cadre d'un marché public, la Personne Publique achète une prestation de service à un partenaire privé. 				
Conclusion	<p><i>Pour des services faiblement risqués, le marché public est la forme de contractualisation la plus adaptée car il permet de faire intervenir des opérateurs privés ayant les compétences et le matériel nécessaire à l'exploitation du service.</i></p> <p><i>Néanmoins, l'inconvénient de ce montage est que le risque d'exploitation n'est pas externalisé par la Communauté de communes alors même qu'elle n'en assure pas la gestion quotidienne. En effet, c'est la Communauté de communes qui portera toujours le risque d'évolution des recettes et des charges du service, sans gérer directement le service.</i></p> <p><i>De plus, le Titulaire n'est pas intéressé à la gestion, ce qui peut constituer un risque d'une qualité de service médiocre si le dimensionnement des moyens mis en œuvre n'est pas suffisant.</i></p> <p><i>Compte tenu du caractère économique et commercial non contestable d'un cinéma et des enjeux liés à l'équipement qui devra être particulièrement attractif pour développer sa fréquentation, ce mode de gestion ne semble pas adapté dans la mesure où il ne permet pas d'inciter fortement le prestataire à mettre en œuvre une exploitation optimisée du service.</i></p>				

3.4. La concession de service public

La concession de service public					
Définition	<p>La concession (ex-affermage) est un mode de gestion déléguée qui permet à une Collectivité territoriale de confier la gestion d'un service public dont elle a la charge à un Concessionnaire, en transférant à ce dernier le risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.</p> <p>Les deux caractéristiques principales de ce type de montage sont donc :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Son objet : l'activité sur laquelle porte la délégation doit constituer une activité de service public ; • Et le mode de rémunération du Concessionnaire : celui-ci doit se rémunérer sur l'exploitation du service, étant entendu que cette rémunération peut également être assortie d'un prix, dès lors toutefois que le Concessionnaire conserve à sa charge une part significative de risque lié à cette exploitation. <p>Les équipements nécessaires à l'exploitation du service sont remis au Concessionnaire par la Personne Publique qui en a assuré le financement. Il peut toutefois être envisagé de laisser l'exploitant procéder à certains petits investissements.</p> <p>La différence entre le marché public et la DSP porte donc principalement sur le risque économique porté par le Concessionnaire dans le cadre d'une DSP.</p>				
Fondement juridique	Article L1121-1 du Code de la commande publique Code de la commande publique, dans Troisième partie				
Périmètre	Conception	Réalisation	Financement	Exploitation	Entretien/ Maintenance
	✗	✗	✓	✓	✓
Caractéristiques	<ul style="list-style-type: none"> • L'avantage de la concession est qu'elle permet à l'autorité concédante de déléguer la gestion d'un service public à un délégataire privé. En concession, le risque de gestion repose sur le fermier qui se rémunère directement auprès des usagers ; il exploite le service à ses risques et périls. En contrepartie de la mise à disposition des biens, le fermier est en principe tenu de verser une redevance à la collectivité délégante. • Concernant le choix du fermier, celui-ci se fait dans le respect des règles de délégation de service public : appel à candidatures, examen contradictoire des offres par une commission spécialisée et composée des élus concernés, choix du délégataire approuvé par l'assemblée délibérante. • Le contrat doit être limité dans sa durée (5 ans maximum sans justification). • Le fermier fournit les compétences et le matériel indispensable. • Le risque technique et le risque commercial sont supportés par le fermier. 				
Conclusion	<p>Le cahier des charges comprendra bien des missions de service public comme assurer la promotion d'un cinéma de qualité Art et Essai, notamment en direction du jeune public, effectuer des actions en milieu scolaire, réaliser un minimum de séances hebdomadaires, voire mettre à disposition le cinéma à la Communauté de communes.</p> <p>La concession de service public permet de :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Minimiser le portage financier de la Communauté de communes • Minimiser le portage juridique de la Communauté de communes • Permettre la gestion de l'équipement au quotidien par un professionnel du secteur. <p>Pour toutes ces raisons, la concession semble être le mode de gestion le plus adapté à la gestion et l'exploitation du cinéma intercommunal « L'Oron ».</p>				

4. MODE DE GESTION PROPOSÉ AU REGARD DES OBJECTIFS DE LA PERSONNE PUBLIQUE

4.1. Choix de la concession de service public

Il convient de rappeler que la Communauté de communes Entre Bièvre et Rhône souhaite :

- Répondre au mieux aux attentes des différents publics en matière de programmation et d'animation du cinéma en leur proposant une offre de qualité ;
- Développer la fréquentation du cinéma ;
- Tirer le meilleur parti des investissements qu'elle a réalisés via une exploitation professionnelle et dynamique ;
- Responsabiliser le gestionnaire dans le cadre d'une répartition claire des rôles avec la Collectivité avec des moyens de contrôle efficace ;
- Minimiser sa prise de risques juridiques, techniques et financiers et ne pas alourdir ses charges de personnel et de fonctionnement.

D'autre part, la gestion du cinéma s'inscrit dans le contexte suivant :

- La gestion de l'équipement est **relativement contraignante** et n'est pas comparable à un autre établissement recevant du public (fonctionnement en soirée et le week-end, etc.) ;
- Ainsi, **l'exploitation requiert un véritable savoir-faire**, à la fois sur le **volet culturel et artistique** (définition et mise en œuvre du projet, programmation, lien avec les différents partenaires, etc.) et sur le **volet technique** (entretien et maintenance des équipements...) ;
- Les attentes des spectateurs conduisent à **rendre le service toujours plus performant** et nécessitent à ce titre d'être **parfaitement intégré dans le milieu culturel**.

Au regard des éléments développés ci-avant, le mode de gestion sous forme de délégation de service public semble le plus adapté en vue de l'exploitation du cinéma intercommunal « L'Oron ».

Dans la mesure où la Communauté de communes remettra au futur concessionnaire les équipements constituant le cinéma et ne mettra pas à sa charge d'investissements d'importance, le contrat prendra la forme d'un affermage.

4.2. Détermination de la procédure applicable

Selon les règles édictées par le CCP, la détermination de la procédure applicable (simplifiée ou formalisée) est faite sur la base de la valeur estimée du contrat au regard des seuils de procédure (5,382 M€ HT).

Toutefois, l'exploitation d'un cinéma relève des services dits sociaux et spécifiques au sens de l'annexe 3¹ au CCP (code CPV 92130000²) soumis à la procédure simplifiée.

En conséquence la procédure applicable est la procédure simplifiée, au regard de l'objet du contrat.

¹ Avis relatif aux contrats de la commande publique ayant pour objet des services sociaux et autres services spécifiques
² Services de projection de films cinématographiques

5. CARACTÉRISTIQUES PRINCIPALES DU FUTUR CONTRAT

5.1. Objet et la nature du contrat

Le contrat aura pour objet de confier au titulaire **la gestion et l'exploitation du cinéma « L'Oron » de la Communauté de communes Entre Bièvre et Rhône**, ce dernier supportant **l'ensemble des risques d'exploitation du service**.

5.2. Durée du contrat

Il est proposé que cette délégation de service public porte sur une durée de **4 années**.

Il est proposé une date de démarrage du contrat au **1^{er} août 2023**, ou sa date de notification si celle-ci est ultérieure. Le contrat pourra éventuellement préciser une date ultérieure pour la mise en exploitation de l'équipement (accueil des usagers).

Jusqu'à 5 ans, la justification de la durée du contrat n'est pas rendue obligatoire par l'article R. 3114-2 du Code de la Commande Publique.

5.3. Obligations du concessionnaire

Le concessionnaire ayant en charge le cinéma devra remplir les missions suivantes :

- **Missions d'exploitation publique et commerciale de l'équipement :**
 - Accueillir le public toute l'année, exploiter et surveiller le cinéma ;
 - Mettre à disposition le cinéma pour l'organisation d'évènements ponctuels par la Collectivité dans les conditions prévues contractuellement.
 - Programmer et diffuser une programmation cinématographique variée, de qualité dans les conditions définies contractuellement ;
 - Mettre en place un projet d'animation locale du cinéma, notamment au travers d'évènements ;
 - Définir les actions pour développer la notoriété locale de l'équipement :
 - Développement de partenariats ;
 - Participation à des programmes pédagogiques et culturels nationaux ou autres ;
 - Développement de la médiation et de l'action culturelle ;
 - Assurer la gestion commerciale des installations déléguées de façon à attirer un public de tous âges et de tous horizons ;
 - Percevoir les recettes auprès des usagers du cinéma ;
 - Gérer des missions complémentaires à l'activité ou au bâtiment définies contractuellement.
- **Missions d'exploitation technique de l'équipement :**
 - L'exploitation technique de l'équipement incluant, entre autres, les installations nécessaires à la projection des films, à leur visionnage ;

- La gestion des moyens matériels nécessaires à l'exploitation de l'équipement : matériels de projection, matériels informatiques, matériels de billetterie, etc. ;
- Le respect des normes réglementaires ;
- La gestion des contrôles de l'équipement y compris les contrôles techniques et les visites d'homologation de l'équipement ;
- Les opérations de maintenance et de renouvellement mises à sa charge dans le cadre du contrat.
- **Missions administratives et financières :**
 - La gestion administrative et financière du site ;
 - La gestion et la formation du personnel de l'établissement ;
 - Le respect des normes sanitaires, d'hygiène et de sécurité, et de préventions des risques et dangers : définitions de procédures, d'actions de sensibilisation et de formation, de plan de prévention des risques, etc. ;
 - La définition de prévisionnels relatifs à la fréquentation, l'exploitation, la gestion, la politique tarifaire, etc. ;
 - L'établissement de tableaux de bord et de mesures de contrôle de gestion et de mesures d'alerte ;
 - La réalisation des documents d'exploitation (registres d'exploitation, rapports annuels, comptes rendus techniques et financiers, etc.) ;
 - La définition des protocoles de sécurité et la rédaction de tous les documents à produire dans le cadre de la législation sur les ERP.
- **Un devoir général de conseil envers la Communauté de communes.**

Toutes ces missions seront énoncées et précisées dans le contrat de délégation de service public passé entre la Communauté de communes Entre Bièvre et Rhône et le Concessionnaire.

La Collectivité conservera quant à elle le contrôle du service et de certaines opérations de maintenance et de renouvellement.

5.4. Economie globale du contrat

Le concessionnaire tirera sa rémunération de l'exploitation du cinéma, sous la forme des **recettes tarifaires perçues sur les usagers du service**.

Le concessionnaire assumera l'ensemble des charges résultant des missions qui lui sont confiées au titre du contrat.

Le concessionnaire supportera ainsi intégralement l'aléa de l'exploitation et le risque commercial en découplant, pendant la durée du contrat. Il exploitera donc le service public **à ses risques et périls** sur la base d'un compte d'exploitation (CEP) prévisionnel établi pour toute la durée du contrat et annexé au futur contrat.

Toutefois, en fonction du contenu précis du contrat, **la Collectivité pourra être amenée à verser au titulaire une compensation financière pour obligations de service public**, qui devra toutefois être justifiée **au regard des sujétions de service public imposées au titulaire**.

En outre, en contrepartie de l'usage des installations, le Concessionnaire versera chaque année à la Communauté de communes une **redevance minimum garantie**, acquise dans tous les cas à la Collectivité, ainsi qu'une **redevance variable** annuelle dont les modalités de calcul seront précisées dans le contrat.

Le régime financier du contrat comprendra donc les éléments suivants :

- **Les produits issus des recettes commerciales** perçues par le titulaire sur les usagers du service pour la vente des services, sur la base des tarifs définis par délibération de l'autorité concédante ;

- **Le versement éventuel d'une compensation pour obligations de service public dans les conditions prévues contractuellement le cas échéant ;**
- **Les charges supportées par le titulaire** en fonction des missions qui lui sont confiées au titre du contrat ;
- **Les redevances** versées par le délégataire à la Communauté de communes.

5.5. Obligations de la Collectivité

La Collectivité, en tant qu'autorité concédante, conservera le contrôle du service et devra obtenir du titulaire tous les renseignements nécessaires à l'exercice de ses droits et obligations, et ce, dans tous les domaines : technique, comptable, environnemental, etc.

Le titulaire sera ainsi soumis à de nombreuses mesures de contrôle relevant à la fois des obligations contractuelles et des obligations réglementaires.

Dans tous les cas, le concessionnaire remettra à la Communauté de communes avant le 1er juin de chaque année, un rapport annuel portant sur l'exercice précédent dans les formes et conditions prévues par l'article L.3131-5 du CCP et les articles L.1411-3 et R.1411-7 du CGCT, comprenant :

- Une présentation du service délégué ;
- Les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation (notamment le compte annuel de résultat de l'exploitation de la délégation) ;
- Les conditions d'exécution du service ;
- Une analyse de la qualité du service.

Dans le cadre du futur contrat, **la Collectivité aura par ailleurs la possibilité de prévoir des sanctions applicables en cas de manquements du titulaire à ses obligations contractuelles**. Ces sanctions pourront aller, selon les cas, de sanctions pécuniaires à la sanction résolutoire.

5.6. Personnel

Le Concessionnaire assure le recrutement et la gestion du personnel dans le respect des normes légales et réglementaires incluant notamment la mise en place d'un encadrement de qualité, la gestion, la formation et la rémunération du personnel.

5.7. Moyens matériels

L'équipement est mis à disposition avec l'ensemble du matériel indispensable à l'exploitation du service. Toutefois, le concessionnaire n'est pas exonéré des investissements et renouvellement nécessaires à la continuité du service.

La répartition des tâches d'entretien, maintenance et renouvellement s'apparentera à la relation d'un propriétaire (*la Personne Publique*) à son locataire (*le Concessionnaire*).

6. CONCLUSION

Compte tenu des objectifs de la Communauté de communes Entre Bièvre et Rhône, des contraintes afférentes à l'exploitation d'un équipement tel qu'un cinéma et de la nature des activités considérées, la solution de la concession de service public semble la plus adaptée.

La Communauté de communes ne dispose pas des moyens humains et techniques nécessaires pour prendre en charge les responsabilités techniques, juridiques et financières liées à l'exploitation du service. Une gestion en régie aurait pour conséquence d'alourdir ses charges de personnel et de fonctionnement.

De même, le recours à la solution du marché public ne permettrait pas à la Communauté de communes de décharger son personnel des tâches liées à la gestion du service, contrairement à l'affermage qui nécessite un suivi moins important de la part de la Collectivité.

L'exploitation et la gestion du service serait donc confiée à un Concessionnaire. Ce dernier serait chargé de l'exploiter à ses risques et périls conformément aux prescriptions du cahier des charges, la Communauté de communes conservant un droit de contrôle sur l'exécution du contrat.

Dans le cadre de la procédure de délégation de service public codifiée par article L. 1121-1 du CCP, le Conseil Communautaire est donc appelé à se prononcer sur le principe du recours à la délégation de service public comme mode de gestion du cinéma intercommunal « L'Oron », situé à Beaurepaire.