

Séance du mercredi 28 juin 2023

Délibération n° 5_2023_067

Service public pour le centre balnéoludique - Balnéor : choix du mode de gestion à l'issue de la délégation de service public (DSP) en cours

Le Conseil communautaire s'est réuni le mercredi vingt-huit juin deux mille vingt-trois à dix-huit heures, salle des Actes de l'Hôtel de Ville de Saint-Amand-Montrond.

<u>COMMUNES</u>	<u>TITULAIRES</u>	<u>REMPLEAÇANTS</u>
ARPHEUILLES	Monsieur Pascal AUGENDRE	
BESSAIS-LE-FROMENTAL	Monsieur Serge AUDONNET	
BOUZAIS	Monsieur Olivier PARILLAUD	
BRUÈRE-ALLICHAMPS	Monsieur Roger DAGHER	
CHARENTON-DU-CHER	Monsieur Pascal AUPY Madame Colette PY	Pouvoir à Pascal AUPY
COLOMBIERS	Monsieur Daniel BÔNE	
COUST	Monsieur Pascal COLLIN	
DREVANT	Monsieur Patrick BIGOT	
FARGES-ALLICHAMPS	Madame Édith MICHELIC	
LA CELLE	Monsieur Philippe AUZON	
LA GROUTTE	Monsieur Philippe PERRICHON	
MARÇAIS	Madame Michelle RIVET	
MEILLANT	Madame Marie-Claude JULIEN	Excusée
NOZIÈRES	Monsieur Franck DAUMIN	
ORCENAI	Monsieur Yann CADIER	
ORVAL	Madame Clarisse DULUC Monsieur Alain ANDRIAU Madame Françoise GONNET	Absente
SAINT-AMAND-MONTROND	Monsieur Emmanuel RIOTTE Madame Jacqueline CHAMPION Monsieur Francis BLONDIEAU Madame Florence COMBES Monsieur Geoffroy CANTAT Madame Isabelle CHAPUT Monsieur Raphaël FOSSET Madame Sophie CUINIÈRES Monsieur Jean-Claude LAUNAY Madame Malika LACH-HAB Monsieur Didier DEVASSINE Madame Noura ANGLADE Monsieur Philippe MARME Madame Sandrine KOSTADINOV Madame Marie BLASQUEZ Monsieur Yves PURET Madame Sylvie OLIVIER	Pouvoir à Emmanuel RIOTTE Pouvoir à Sandrine KOSTADINOV Pouvoir à Isabelle CHAPUT Pouvoir à Geoffroy CANTAT Pouvoir à Didier DEVASSINE Pouvoir à Jacqueline CHAMPION Pouvoir à Philippe MARME Pouvoir à Marie BLASQUEZ
SAINT-PIERRE-LES-ÉTIEUX	Monsieur Gérard MARTEAU	
VERNAIS	Monsieur Charles ADOLPH	

Membres en exercice : 38
Membres présents : 27
Membres votants : 36

Secrétaire de séance : Monsieur Gérard MARTEAU

Date de la convocation : 21 juin 2023
Date de l'affichage : 21 juin 2023

Accusé de réception en préfecture
018-200026135-20230628-52023067-DE
Date de télétransmission : 06/07/2023
Date de réception préfecture : 06/07/2023

Extrait du Registre des délibérations

Séance du mercredi 28 juin 2023

Délibération n° 5_2023_067

Service public pour le centre balnéoludique - Balnéor : choix du mode de gestion à l'issue de la délégation de service public (DSP) en cours

Madame Clarisse DULUC, 2^{ème} Vice-Présidente, présente ce dossier.

Vu les articles L.1411-1 et suivants du Code général des collectivités territoriales ;

vu les articles L.3111-1 et suivants du Code de la commande publique ;

vu le rapport sur les modes de gestion présentant notamment les caractéristiques des prestations que devra assurer le concessionnaire.

La Communauté de communes Cœur de France est propriétaire du centre balnéoludique – Balnéor, dont l'exploitation est actuellement confiée à la société RECREA par un contrat de délégation de service public, qui arrive à expiration le 31 mars 2024.

Le Président a donc engagé une réflexion sur le futur mode de gestion de cet équipement structurant, en partenariat avec un assistant à maîtrise d'ouvrage.

Il est ressorti de l'audit du contrat existant ainsi que du rapport des modes de gestion que le contrat de concession sous forme de délégation de service public constitue, en l'espèce, le mode de gestion le mieux adapté à la collectivité (notamment au regard de la charge humaine et matérielle que représenterait une reprise en régie) et de la possibilité de transférer la majeure partie des risques d'exploitation au concessionnaire, dans un domaine d'activité présentant des risques économiques importants.

Les prestations qui seraient confiées au concessionnaire couvriraient la totalité de l'exploitation commerciale et matérielle du centre balnéoludique - Balnéor, et sont détaillées dans le rapport des modes de gestion (*joint à la synthèse*).

Cela étant exposé, conformément à l'article L.1411-4 du CGCT,

Le Conseil communautaire, après en avoir délibéré à l'unanimité :

- **approuve le principe du recours au contrat de concession avec délégation de service public pour l'exploitation du centre balnéoludique – Balnéor ;**
- **autorise Monsieur le Président à signer et réaliser tous les actes nécessaires à la mise en œuvre de la procédure de publicité préalable et de mise en concurrence pour le choix du concessionnaire.**

Le Président



Daniel BÔNE

Le secrétaire de séance



Gérard MARTEAU

Communauté de Communes Cœur de France

Centre Balnéoludique - Balnéor

Rapport Modes de Gestion | juin 2023 |

VOS CONTACTS

Jean-Baptiste FRIEH

Jonathan HENOCHSBERG



INTRODUCTION	3
1 - La gestion directe	4
1.1. La régie simple	4
1.2. La régie autonome	5
1.3. La régie personnalisée.....	viii7
2 - Marché Public	8
2.1. Caractéristiques principales	8
2.2. Enjeux financiers des marchés publics	8
2.3. Allotissement – Marché public global	9
3 - Concession	10
3.1. Définition.....	10
3.2. Typologie des contrats de concession	10
3.3. Caractéristiques principales	11
4 - Analyse comparative	12
5 - Conclusion	15
5.1. Synthèse.....	15
5.2. Recommandations.....	15

Accusé de réception en préfecture
016-200036135-20230628-52023067-DE
Date de télétransmission : 06/07/2023
Date de réception préfecture : 06/07/2023

INTRODUCTION

Le présent rapport a pour objet de **mener une étude comparative des modes de gestion et d'exploitation du Centre Balnéoludique – Balnéor** dans le cadre particulier de la Collectivité et de ses attentes et en lien avec la situation observée sur le territoire.

Pour rappel, **le Centre Balnéoludique est actuellement exploité par le biais d'une convention de délégation de service public**, dont l'exécution fait actuellement l'objet d'un diagnostic détaillé par le groupement assistant à maîtrise d'ouvrage.

Il convient encore de rappeler à titre liminaire que les collectivités publiques choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique (art. L. 3 du Code de la commande publique).

Trois modes de gestion sont, dès lors, envisageables pour assurer l'exploitation du Centre Balnéoludique – Balnéor : la régie, le marché public et la concession.

1 - La gestion directe

Les modes de gestion directe se différencient les uns des autres par une plus ou moins grande autonomie du service public par rapport à la Collectivité.

Dans cette gradation, on distingue trois modalités :

- La régie simple ;
- La régie dotée de l'autonomie financière ;
- La régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.

1.1. La régie simple

Elle constitue la modalité de gestion la plus directe possible du service public par une Collectivité.

En effet, dans ce cadre, le service public concerné ne se distingue pas, notamment sur le plan organique, des autres services de la collectivité et cette dernière assure seule le service avec son budget général ainsi que ses ressources en matériel et en personnel.

L'organisation est ainsi pensée en interne et dépend des services et de l'exécutif de la collectivité, voire de son organe délibérant s'agissant, par exemple, du budget et de la création de poste. Sa création n'obéit à aucun formalisme particulier, hormis une consultation du Comité Social de Territoire.

Son fonctionnement est celui de tout service de la Collectivité. La régie simple est uniquement mobilisable pour la gestion d'un service public administratif (SPA) et ne peut être mise en œuvre pour celle d'un service public industriel et commercial (SPIC) qui nécessite de créer soit une régie autonome, soit une régie personnalisée (article L. 1412-1 du CGCT).

La qualification de SPA ou de SPIC est toujours un sujet prégnant concernant les centres et espaces aquatiques. Concernant les centres aquatiques exploités en régie, y compris lorsqu'ils comportent des activités purement commerciales (aquabike, espaces bien-être...), ils sont, en général, qualifiés de SPA eu égard à leurs conditions d'exploitation et de fonctionnement (notamment sur les aspects RH et financiers – Tribunal des Conflits, 9 janvier 2017, *Communauté d'agglomération d'Annemasse – Les Voirons*, n°4074).

La régie simple paraît donc envisageable en l'espèce.

1.2. La régie autonome

La régie autonome ou « dotée de l'autonomie financière » est prévue à l'article L. 2221-11 du CGCT et son régime est précisé par les articles L. 2221-12 à L. 2221-14 et R. 2221-63 à R. 2221-98 du Code Général des collectivités territoriales.

Une régie est dite autonome lorsqu'elle bénéficie d'une certaine autonomie financière sans pour autant disposer de la personnalité morale.

La création est décidée par délibération de l'assemblée délibérante. La délibération arrête et fixe les statuts et les moyens mis à disposition¹. Elle définit également les règles essentielles de son organisation et de son fonctionnement (règles tarifaires notamment).

Le **contenu des statuts** est limitativement encadré par les articles R. 2221-4 et suivants du CGCT.

Ils fixent notamment :

- Le nombre de membres du conseil d'exploitation, qui ne peut être inférieur à trois ;
- Les catégories de personnes parmi lesquelles sont choisis celles d'entre elles n'appartenant pas au Conseil municipal ;
- La durée de fonction des membres ainsi que la durée du mandat du Président et du ou des vice-présidents du Conseil d'exploitation ;
- Les modalités de quorum ;
- Les modalités de renouvellement.

La régie autonome reste sous le contrôle de la Collectivité mais dispose d'organes propres de gestion :

- En vertu de l'article R. 2221-63 du CGCT, le représentant de la collectivité publique est le représentant légal de la régie dotée de la seule autonomie financière et il en est l'ordonnateur. Il prend les mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil municipal. Il présente au conseil municipal le budget et le compte administratif ou le compte financier. Il peut, sous sa responsabilité et sa surveillance, déléguer sa signature au directeur pour toutes les matières intéressant le fonctionnement de la régie.
- Le **conseil d'exploitation de la régie** peut comprendre en son sein des personnes extérieures aux membres élus de la collectivité. Mais il convient de noter qu'il est nécessaire que les membres de la collectivité détiennent la majorité des sièges au sein de cet organe. Les membres du conseil d'exploitation sont désignés par l'organe délibérant sur proposition de l'exécutif et révoqués dans les mêmes formes². De plus, le conseil d'exploitation élit en son sein un président³.
- En vertu de l'article R. 2221-64 du CGCT, le Conseil d'exploitation délibère sur les catégories d'affaires pour lesquelles l'assemblée délibérante de la collectivité ne s'est pas réservé le pouvoir de décision ou pour lesquelles ce pouvoir n'est pas attribué à une autre autorité (liée au fonctionnement de ce type de régie) ou par les statuts de la régie. Le pouvoir du conseil d'exploitation est donc très variable, selon les choix qui seront émis par la collectivité,

¹ Article R. 2221-1 du CGCT.

² Article R. 2221-5 du CGCT.

³ Article R. 2221-9 du CGCT.

qui peut décider de déléguer ou non un certain nombre de décisions à l'exception des prérogatives qui lui sont expressément dévolues par la loi. Le conseil d'exploitation est, obligatoirement, consulté par l'exécutif de la collectivité sur toutes les questions d'ordre général intéressant le fonctionnement de la régie. Le conseil peut procéder à toutes mesures d'investigation et de contrôle. Il présente à l'exécutif de la collectivité toutes propositions utiles.

- Le **directeur** assure le fonctionnement des services de la régie et pour cela, il prépare le budget et procède sous l'autorité de l'exécutif de la collectivité aux ventes et aux achats courants, dans les conditions fixées par les statuts. Enfin, il tient le conseil au courant de la marche du service. Le directeur est nommé par le Président de Coeur de France⁴.
- Application des règles de la comptabilité publique ;
- Budget propre voté par l'assemblée délibérante. Le rôle du conseil d'exploitation est essentiellement consultatif et les décisions restent prises par l'organe délibérant de la collectivité ;
- Le plus souvent, la régie s'accompagne de marchés publics confiés à des opérateurs privés (services ou travaux, par exemple pour la maintenance...).

L'assemblée délibérante de la collectivité, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie :

- Approbation des plans et devis afférents aux constructions neuves ou reconstructions, travaux de première installation ou d'extension ;
- Vote du budget de la régie et délibération sur les comptes ;
- Délibération sur les mesures à prendre d'après les résultats de l'exploitation à la fin de chaque exercice et, au besoin, en cours d'exercice ;
- Fixation des taux des redevances dues par les usagers de la régie.

L'agent comptable est celui de la collectivité (R. 2221-76 du CCCT).

La régie autonome est donc envisageable en l'espèce.

⁴ Article R. 2221-67 du CCCT.

1.3. La régie personnalisée

La régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière est un mode de gestion des services publics locaux (art. L. 2221-2 à L. 2221-20 et R. 2221-18 à R. 2221-62 du CGCT). La régie constitue ici une **personne morale de droit public**. Conformément à l'article L. 2221-10 du CGCT, les régies dotées de la personnalité morale et de l'autonomie financière sont dénommées **établissements publics**.

Cette institution est dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière et peut, par là même, accéder, seule, à la vie juridique et prendre les mesures juridiques, administratives et financières nécessaires à la gestion du service public dont elle a la charge.

Il appartient à l'organe délibérant de la collectivité territoriale de créer la régie personnalisée. La délibération doit clairement définir le ou les services publics dont elle aura la charge ainsi que les statuts de la régie et le montant de sa dotation initiale.

L'organisation administrative de la **régie personnalisée** fait appel à des organes distincts de la collectivité qui l'a créée. Les régies personnalisées sont, en effet, administrées par un conseil d'administration, son président ainsi qu'un directeur.

- Le **conseil d'administration** possède une compétence de droit commun pour délibérer sur toutes les questions intéressant le fonctionnement et l'activité de la régie personnalisée (acquisition, location, passation et exécution des marchés). Ses membres (au moins 3) sont désignés par l'organe délibérant sur proposition de son organe exécutif. L'organe délibérant de la personne publique locale peut prévoir la présence dans le conseil d'administration de la régie de personnalités choisies en raison de leur compétence dans le domaine couvert par le service public en cause ou de l'intérêt qu'elles portent à ce domaine. Cette solution possède l'avantage de faire entrer dans le conseil des personnes apportant dans la gestion de la régie personnalisée et du service public une approche différente de celle des élus territoriaux.
 - Les membres du conseil d'administration sont nommés pour une durée fixée par les statuts de la régie et qui ne saurait excéder la durée du mandat de l'organe délibérant de la collectivité qui a créé la régie. Les fonctions d'administrateur sont gratuites. Cependant, les frais de déplacement engagés par les administrateurs pour se rendre au conseil d'administration peuvent être remboursés, sur justificatifs.
 - En son sein, le conseil élit un président et plusieurs vice-présidents. Le président convoque le conseil qui se réunit au moins une fois tous les 3 mois, il préside ses séances, qui ne sont pas publiques, et en cas de partage de voix, la sienne est prépondérante.
 - En plus des séances normales convoquées à l'initiative du président, le conseil est réuni à la demande du préfet ou de la majorité de ses membres. Les textes donnent la possibilité à l'exécutif de la personne publique locale qui a créé la régie d'assister personnellement, ou par personne interposée, aux séances du conseil et d'y disposer d'une voix consultative. Le directeur de la régie assiste aux séances également avec voix consultative, sauf lorsqu'il est personnellement concerné par l'affaire en discussion.
- Le **président du conseil d'administration** et le **directeur de la régie personnalisée** ont une importance variable selon que le service géré a un caractère administratif (SPA) ou bien industriel et commercial (SPIC).

Les règles applicables au **personnel de la régie personnalisée** suivent celles de la fonction publique territoriale.

De la même façon, le **régime des biens, des travaux et des marchés** suit les règles classiques issues des textes ou de la jurisprudence administrative.

La régie personnalisée est donc envisageable en l'espèce.

2 - Marché Public

2.1. Caractéristiques principales

La gestion par marchés publics suppose le respect des caractéristiques suivantes :

- La conservation de la maîtrise d'ouvrage publique et des responsabilités afférentes par la collectivité ;
- Un contrôle poussé sur le titulaire ;
- L'interdiction de faire peser un risque d'exploitation sur le titulaire du contrat ;
- Le financement public et non-différé des investissements ou du déficit d'exploitation ;
- L'obligation de recourir à des procédures plus encadrées que pour la passation d'autres contrats (difficulté de négociier notamment).

Le marché public est défini comme « un *contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent.* » (Article L. 1111-1 du Code de la commande publique).

2.2. Enjeux financiers des marchés publics

Le risque est, dans ce cas, porté par la collectivité. Il y a délivrance par un titulaire d'une prestation pour un prix donné et défini au préalable, avec le principe important d'interdiction du paiement différé.

Quelques points de vigilance :

- Le cadrage des prestations attendues, d'un point de vue technique, doit être particulièrement détaillé afin de pouvoir faire l'objet d'une retranscription exacte d'un point de vue économique par chaque candidat dans le cadre de la procédure de passation. Ceci permet ainsi de respecter l'absence de transfert du risque lié à la prestation.
- Confier une part de renouvellement dans le cadre d'un marché doit faire l'objet d'une définition précise des travaux de renouvellement attendus sur la durée du marché. La gestion du renouvellement est moins souple que dans le cas d'un contrat de concession.

Les marchés publics, comme les délégations de service public intègrent des charges supplémentaires qui ne sont pas présentes en régie : frais de structure plus élevés, impôts sur les sociétés et impôts locaux, marge de l'attributaire.

Les marchés publics peuvent permettre d'obtenir des coûts plus optimisés qu'en délégation de service public pour des prestations très cadrées. Le cadrage des prestations (en amont de la passation, pour obtenir des réponses parfaitement adaptées de la part des candidats) est donc un enjeu important. En revanche, en cas d'aléa fort (évolution de la fréquentation...) sur le service, cette solution est moins adaptée, en l'absence de transfert du risque commercial.

Le titulaire dispose alors d'un moindre intérêt à améliorer la gestion de l'équipement et l'accroissement des fréquentations.

2.3. Allotissement – Marché public global

Il s'agit de la forme traditionnelle de marchés publics, dont la passation est soumise au principe d'allotissement et au principe de séparation du concepteur et du réalisateur pour la construction d'ouvrages soumis aux règles applicables à la maîtrise d'ouvrage publique et ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée.

Dans cette hypothèse, le titulaire du marché ne pourrait pas prendre en charge de travaux autres que ceux de simple renouvellement. Tout nouvel investissement devrait être réalisé par un marché public distinct.

Il est toutefois possible de déroger à l'obligation d'allotissement en passant un marché public global de performance pour associer l'exploitation ou la maintenance à la réalisation ou à la conception-réalisation de prestations afin de remplir des objectifs chiffrés de performance. Ces objectifs sont définis notamment en termes de niveau d'activité, de qualité de service, d'efficacité énergétique ou d'incidence écologique. Il comporte des engagements de performance mesurables.

Pour autant, selon les termes de l'article L. 2171-3 du Code de la Commande Publique, le marché public global de performance doit nécessairement associer la réalisation de prestation d'exploitation ou de maintenance à des prestations de réalisation ou de conception-réalisation.

En l'occurrence, à notre connaissance, la Collectivité n'envisage pas la réalisation de travaux pour le centre Balnéoludique. Par conséquent, **le recours à un marché public global de performance est, pour le moment, exclu**

3 - Concession

3.1. Définition

L'article L. 1121-1 du Code de la commande publique définit la concession :

*« Un contrat de concession est un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumettent au présent code confient l'exécution de travaux ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix. La part de risque transférée au concessionnaire implique **une réelle exposition aux aléas du marché**, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement théorique ou négligeable. Le concessionnaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés. »*

La distinction fondamentale avec un marché public réside dans le transfert vers le cocontractant d'un risque lié à l'exploitation.

Quelles que soient les modalités de rémunération du cocontractant, il conviendra de se demander s'il existe à la charge du cocontractant de l'administration un aléa économique faisant dépendre sa rémunération des résultats de l'exploitation de l'ouvrage ou du service.

En l'espèce, ce risque ne fait en principe pas de doute dès lors que par principe, il n'existe aucune clientèle captive pour l'espace aquatique. Et donc, selon les aléas du marché..., le concessionnaire pourrait ne pas amortir ses charges. **Dès lors que la convention de concession ne prévoit pas de mécanisme de compensation des éventuels déficits, une qualification de concession serait donc possible.**

3.2. Typologie des contrats de concession

La notion de concession regroupe plusieurs contrats différents :

- Les concessions de travaux publics ;
- Les concessions de service public ;
- Les concessions de service.

Les concessions de service public comprennent les délégations de service public issues de la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 dite « loi Sapin ». L'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales qui définit la délégation de service public précise d'ailleurs explicitement que les délégations de service public sont des contrats de concession.

La délégation de service public se caractérise par le transfert de la gestion d'un service public à un opérateur, qui contrairement au marché public, se voit transférer un risque lié à l'exploitation du service, défini par l'article L. 1121-1 du Code de la commande publique précité comme « *une réelle exposition aux aléas du marché* ».

3.3. Caractéristiques principales

Le concessionnaire est responsable du service, et demeure le maître d'ouvrage des travaux nécessaires, y compris ceux d'investissement. **Au-delà de cinq ans, la durée du contrat est fonction du temps nécessaire pour amortir les investissements à la charge du concessionnaire.**

Pendant toute la durée de la concession, il exploite le service « à ses risques et périls », en assume la direction, rémunère et encadre le personnel, entretient et renouvelle les biens à ses frais, ... L'attribution d'une concession de travaux ou d'une concession de services implique le transfert au concessionnaire d'un risque lié à l'exploitation de ces travaux ou services, comprenant le risque lié à la demande, le risque lié à l'offre ou les deux. Le concessionnaire est réputé assumer le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas certain d'amortir les investissements qu'il a effectués ou les coûts qu'il a supportés lors de l'exploitation des ouvrages ou services qui font l'objet de la concession. **La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, telle que toute perte potentielle estimée qui serait supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable.**

En échange, il est rémunéré par la perception directe de redevances sur les usagers, redevances qui doivent couvrir les intérêts et l'amortissement du capital engagé, ainsi que dégager un bénéfice net pour le concessionnaire. Il peut éventuellement bénéficier d'une compensation, émanant de la Collectivité, pour compenser les obligations de service public mises à sa charge (par exemple tarifs inférieurs aux coûts de revient, obligations d'ouverture étendues...).

A noter que dans ce montage, **il peut néanmoins être prévu une participation de la Communauté de communes pour compenser les obligations de service public, mises à la charge du concessionnaire**, ou encore pour participer aux frais de travaux pris en charge par le concessionnaire.

Par ailleurs, l'occupant verse une redevance à la Collectivité, tenant compte des avantages de toute nature qu'il retire de l'occupation du domaine. En pratique, celle-ci se distingue en une part fixe et une part variable en fonction du chiffre d'affaires ou du résultat.

Le concessionnaire bénéficie, en principe, d'une liberté commerciale plus importante que dans le cadre d'un marché public, contrepartie logique du risque d'exploitation qui lui est transféré.

Le contrat de concession de service définit les tarifs demandés aux usagers du service. Ces tarifs prennent en compte :

- La rémunération du délégataire comprenant l'ensemble des charges afférentes à l'exploitation du service affirmé ;
- Le versement, le cas échéant, d'une redevance pour occupation du domaine public qui sera reversée par le délégataire à la Collectivité.

La facturation et le recouvrement sont assurés par le concessionnaire qui reverse à la Collectivité une redevance d'occupation du domaine public et le cas échéant, un intéressement. Le concessionnaire assume en conséquence le risque lié aux impayés. Ce contrat permet d'intéresser plus fortement le tiers aux performances du service.

En contrepartie, le contrôle de la collectivité sur le service est moins intense que dans un marché public même si le contrat peut prévoir des modalités renforcées par rapport au minimum prévu par le CGCT (rapport annuel).

4 - Analyse comparative

Après ce rappel des différents modes de gestion envisageables, nous vous proposons de les comparer dans le tableau ci-après, en fonction de critères qui nous paraissent adaptés aux enjeux précis du territoire de Cœur de France. Pour chaque critère, l'efficacité du mode de gestion est évaluée comme suit :

Critère évalué	Optimal	Adéquat	Insatisfaisant	Inadapté / impossible
	Offre les meilleurs résultats possibles / des résultats significativement meilleurs que ceux d'autres modes de gestion	Mode de gestion adéquat, sans présenter de qualités particulières	Présente plusieurs limitations susceptibles de limiter l'efficacité du mode de gestion considéré	Mode de gestion non pertinent sur ce critère / impossibilité opérationnelle ou juridique

	Régie	Marché public	Concession
Qualité du service	Maîtrise complète de la Communauté de Communes sur les objectifs de qualité et les moyens à mettre en place pour les atteindre	Maîtrise importante de la qualité. Toutefois, la rémunération du titulaire ne peut être que très partiellement liée à l'atteinte d'objectifs, ce qui limite son intérêt à améliorer le service.	Contrôle de la qualité à organiser contractuellement. Intéressement fort du cocontractant à la qualité, puisque sa rémunération en dépend en grande majorité.
Performance économique et de gestion	Pas de frais de structure d'un opérateur privé. Mais peu de souplesse liée à la structure publique.	Intéressement uniquement limité à l'atteinte de performances économiques et de gestion	Fort intéressement du concessionnaire à l'atteinte d'objectifs de performance économique et de gestion
Développement de l'attractivité du territoire	Maîtrise complète de Cœur de France pour articuler l'exploitation du centre Balnéoludique-Baignéor	Articulation à bien anticiper lors de la passation du marché, car par la suite, le titulaire ne présente pas de fort intéressement au rayonnement territorial de l'équipement.	Articulation à prévoir dans le contrat. Mais intéressement par principe du concessionnaire au développement sur l'ensemble du territoire pour améliorer sa fréquentation.

	Régie	Marché public	Concession
Maîtrise du service par la Communauté de communes	Maîtrise complète.	Maîtrise importante.	Maîtrise moins intense, même si le contrôle du concessionnaire peut être renforcé par des prescriptions contractuelles.
Partage des risques	Risques à 100 % sur Cœur de France	Risque d'exploitation de fréquentation sur Cœur de France, risque d'exploitation (charges) sur le titulaire.	Risques principalement sur le concessionnaire, sauf une part non significative qui peut demeurer sur Cœur de France.
Retombées financières pour la collectivité	Excellentes si exploitation bénéficiaire. Très mauvaises en cas de déficit.	Excellentes si exploitation bénéficiaire. Très mauvaises en cas de déficit.	Le contrat peut organiser un intéressement de Cœur de France en cas de surperformance, outre les redevances de base. La Communauté de Communes ne supporte pas le risque de déficit.
Maîtrise du prix	Tarifs fixés par le conseil communautaire	Tarifs fixés par le conseil communautaire	Tarifs fixés par la Communauté de Communes, indexés selon une clause contractuelle. Moins de souplesse dans les modifications en cours de contrat, en raison des impacts sur l'équilibre financier de la concession.
Montage juridique	Simplicité juridique du montage, délibération de création avec statuts. Choix peu réversible, la création d'une régie est un choix engageant sur la durée.	Potentielle complexité liée à l'obligation d'allotissement en lot du marché par rapport aux différentes tâches dévolues (entretien, surveillance...). Choix réversible en raison de la durée courte des contrats (3 ans)	Simplicité, passation d'une concession classique. Possibilité de négocier lors de la passation.

	Régie	Marché public	Concession
Modification des conditions d'exécution	Libre.	Encadrement par le Code de la commande publique. Possible notamment si pas substantiel. Indemnisation du cocontractant. Impossibilité de prévoir des travaux non prévus initialement.	Encadrement par le Code de la commande publique. Possible notamment si pas substantiel. Indemnisation du cocontractant.
Organisation à mettre en place pour l'exploitation	Organisation très lourde au sein de la Communauté de communes, tant pour les services supports que pour recruter et encadrer le personnel d'exploitation.	Organisation lourde à mettre en place pour assurer le suivi et le contrôle au quotidien du marché...	Organisation simple : services supports pour le contrôle du délégataire en fonction de la périodicité retenue (annuelle en général) et services financiers pour le versement des redevances.
Impact sur le personnel	Reprise du personnel mais possibilité de refus par les salariés, ce qui implique alors des frais de licenciement à la charge de la Communauté de communes.	Incertitude sur la reprise du personnel en cas de lots distincts dès lors que les attributaires pourraient être distincts et donc que la condition d'entité économique autonome ne serait plus remplie.	Reprise du personnel par le concessionnaire sans possibilité de refus par les salariés.
Gestion patrimoniale sur le court et le moyen terme	Maîtrise de Cœur de France, notamment pour le renouvellement et les éventuels investissements.	Contrôle par Cœur de France du respect par le cocontractant de ses obligations d'entretien et de renouvellement. Investissements traités dans des marchés distincts.	Contrôle par Cœur de France du respect par le cocontractant de ses obligations d'entretien et de renouvellement ainsi que des éventuels travaux d'investissements prévus.

5 - Conclusion

5.1. Synthèse

Il ressort de l'analyse précédente que le montage en concession présente le plus d'avantages pour Cœur de France, en fonction de ses besoins et objectifs tels que nous les avons identifiés.

En effet, la seule caractéristique pour laquelle le contrat de concession présente un désavantage par rapport aux autres modes de gestion est celui de la maîtrise du service par la collectivité. Mais ce désavantage peut aisément être corrigé lors de la rédaction du contrat, en prévoyant des modalités approfondies de contrôle de l'activité et en définissant précisément, dans le contrat (et dans l'offre des candidats), les modalités précises d'exécution du service attendues du concessionnaire.

Le transfert du risque commercial et d'exploitation constitue en revanche un avantage déterminant pour le choix de ce type de contrat, dans un domaine qui présente par essence des fluctuations de fréquentations, des risques économiques liés aux coûts de fonctionnement.

En outre, la Communauté de Communes procède déjà au transfert de l'exécution de ce service par le biais d'une délégation de service public, elle est donc coutumière de ce mode de gestion.

5.2. Recommandations

- Les caractéristiques des prestations qu'il est envisagé de confier au concessionnaire sont les suivantes :
 - La gestion administrative, financière, technique et commerciale du Centre Balnéoludique – Balnéor et de la totalité des activités délivrées au sein de celui-ci ;
 - Le recrutement, la formation, l'encadrement et la rémunération du personnel affecté au service ;
 - La perception des droits d'entrée auprès des usagers conformément aux tarifs acceptés par Cœur de France ;
 - La relation avec les usagers ;
 - La relation avec la collectivité (transmission de documents ou d'information, assistance dans l'optimisation du service...) et autres partenaires institutionnels (Education Nationale...)
 - La gestion du service, comprenant notamment :
 - L'organisation et la surveillance de la baignade publique pendant les heures d'ouverture au grand public ;
 - L'accueil, la surveillance et l'encadrement des séances pédagogiques à destination des scolaires pendant les périodes réservées à cet effet.
 - L'accueil des autres catégories d'usagers (clubs, associations, centres de loisirs...)
 - L'organisation des activités aquatiques telles que les cours de natation individuels ou collectifs, assurés directement par le personnel du concessionnaire, ainsi que toutes autres activités liées à l'usage du centre.

- Nettoyage, maintenance et entretien des biens mobiliers et immobiliers : ceux-ci devront être maintenus en parfait état d'entretien et, le cas échéant, la communauté de communes pourra y pourvoir d'office ;
- Gros entretien et renouvellement des équipements mobiliers et immobiliers. En cas de défaillance, la communauté de communes pourra y pourvoir d'office ;
- Des investissements d'appoint peuvent être envisagés, mais aucun équipement majeur n'est à mettre en place ;
- Communication et promotion du centre Balnéoludique et des éventuelles articulations avec d'autres axes du développement du territoire ;
- Organisation des animations pour les usagers (définition, organisation, sécurité...);
- Sécurité des usagers et des biens, dans le respect des normes en vigueur ;
- La durée du contrat sera de 5 (cinq) années si aucun investissement n'est envisagé. En cas d'investissements, la durée pourra être plus longue ;
- Le risque sera en quasi-intégralité transféré au concessionnaire, lequel ne bénéficiera d'aucune subvention d'équilibre dans l'hypothèse où son exploitation se révélerait déficitaire. Une compensation des obligations de service public devra être discutée en cours de négociations ;
- Le concessionnaire versera une redevance d'occupation du domaine public à Coeur de France, comprenant une part fixe et une part variable, dont les montants seront arrêtés en cours de négociations ;
- Un contrôle renforcé sera mis en place sur son activité ;
- Le régime des biens sera précisé, afin de garantir la sauvegarde patrimoniale des biens de Coeur de France ;
- Le régime de la fin de contrat sera bien organisé afin de permettre une transition facilitée à l'issue du contrat (sort des produits constatés d'avance, organisation des visites contradictoires, prise en charge des frais de réparation nécessaires, transmission des données relatives au personnel...).