



Rapport sur le choix du mode de gestion du service de diffusion cinématographique ambulante

Mai 2023

SOMMAIRE

1	PRESENTATION DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SERVICE.....	3
2	LES MODES DE GESTION ENVISAGEABLES	4
2.1	LA REGIE	4
2.2	LA GESTION EXTERNALISEE	6
2.3	LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES (STRUCTURES DE PORTAGE)	8
3	ANALYSE COMPARATIVE DES MODES DE GESTION ENVISAGES.....	13
3.1	CRITERES TECHNIQUES ET DE COMPETENCES.....	13
3.2	CRITERES DE RISQUES ET DE REVERSIBILITE DU MODE DE GESTION	14
3.3	CRITERES FINANCIERS	15
3.4	SYNTHESE DE L'ANALYSE COMPARATIVE.....	17
4	CONCLUSION ET PROPOSITION D'ORIENTATION.....	18
4.1	CARACTERISTIQUE DU MODE DE GESTION ENVISAGE	18
4.2	CONCLUSION	20

1 PRESENTATION DES PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DU SERVICE DE DIFFUSION CINEMATOGRAPHIQUE AMBULANTE

La commune de Blangy sur Bresle est compétente en matière de création, d'entretien et de maintenance d'équipements culturels sur son territoire. Elle est également compétente, au titre de sa compétence culture, en matière d'organisation de manifestations à vocation culturelle.

A ce titre, la commune de Blangy sur Bresle a souhaité pouvoir proposer sur son territoire une programmation cinématographique de qualité aux habitants éloignés des salles de diffusions, au travers d'un service itinérant.

Cette politique est actuellement opérée par la Société Publique Locale CinéSeine dans le cadre d'une délégation de service in house confiée par la Collectivité, entrée en vigueur le 1 janvier 2018 et s'achevant au 31 décembre 2023.

Le contrat de délégation de Service Public permet à la Collectivité de réserver un certain nombre de séquences chaque année (une à deux par mois) au bénéfice de son territoire, chaque séquence permettant en moyenne la tenue de deux séances.

La SPL se voit assigner les objectifs suivants :

- ◆ disposer d'un volume de programmations satisfaisant et compétitif en cohérence avec l'objectif de séances ;
- ◆ enrichir l'offre cinématographique pour toucher de nouveaux publics (films populaires de qualité, jeunes publics...);
- ◆ rechercher la meilleure adéquation et synergie entre l'offre cinématographique et la demande du public en tenant compte de l'offre existante ;
- ◆ développer la fréquentation globale des séances dans le temps et donc les recettes avec l'enjeu d'attirer vers le cinéma un nouveau public, ceci au travers d'une véritable dynamique commerciale et une communication attractive au service d'un projet d'accès à la culture, dans la proximité et dans l'actualité.

2 LES MODES DE GESTION ENVISAGEABLES

Pour répondre à la carence d'offre cinématographique en milieu rural et permettre un développement équilibré de l'offre culturelle sur leur territoire, les communes de Fauville-en-Caux, de Clères, de Saint-Saëns, de Duclair, de Blangy-sur-Bresle et d'Etretat ainsi que la Communauté de Communes de Caux Estuaire ont procédé le 29 mars 2017, à la création de la SPL CinéSeine, chargée, à la lettre de ses statuts, de développer pour le compte de ses actionnaires une offre culturelle de cinéma sur le territoire des actionnaires, et en particulier les missions d'acquisition de matériel, d'organisation de séances et de promotion de contenus cinématographiques.

La SPL est actuellement constituée des actionnaires suivants : les communes de Terres-de-Caux, de Clères, de Saint-Saëns, de Duclair, de Blangy-sur-Bresle, d'Etretat, de Buchy, d'Houpeville, de Bourg-Achard, de Corneilles, de Goderville ainsi que la Communauté urbaine Le Havre Seine Métropole.

La création de cette SPL n'induit pas la délégation exclusive du service à son égard et le choix du mode de gestion du service de diffusion cinématographique ambulante reste ouvert. Plusieurs alternatives sont envisageables :

- ◆ La commune de Blangy sur Bresle peut préférer une logique d'internalisation de l'exploitation du service, c'est-à-dire une réalisation en propre, dans le cadre des modes de gestion :
 - En régie, que cette dernière soit avec ou sans personnalité morale ;
- ◆ La commune de Blangy sur Bresle peut choisir une logique d'externalisation de l'exploitation du service dans le cadre des modes de gestion délégués :
 - De marché public ;
 - De concession de service ;
- ◆ Ou via une structure de portage du service public dédiée comme la Société Publique locale CinéSeine ou une Société d'Economie Mixte.

L'actuel contrat de DSP arrivant à terme, la commune de Blangy sur Bresle doit préciser le mode de gestion envisageable pour les années futures, et confirmer le cas échéant le recours à une nouvelle DSP in house confiée à la SPL.

Les modes de gestion envisageables sont présentés ci-dessous.

2.1 LA REGIE

La commune de Blangy sur Bresle peut décider d'exploiter elle-même, directement, le service de diffusion cinématographique ambulante, dans le cadre d'une régie.

Cette gestion directe en régie peut prendre deux formes :

- ◆ d'une part, la régie sans personnalité morale, avec autonomie financière ;
- ◆ d'autre part, la régie avec personnalité morale et avec autonomie financière constituée sous forme d'établissement public industriel et commercial (EPIC).

L'intérêt de ce mode de gestion réside, principalement, dans **l'appropriation et le contrôle fort par la commune de Blangy sur Bresle du service de diffusion cinématographique ambulante et de ses modalités d'organisation.**

Elle sera seule à organiser, gérer et exécuter les missions liées au service public de diffusion cinématographique ambulante.

Une maîtrise totale de l'exécution du service est ainsi assurée, sachant que, dans le cas d'une régie avec personnalité morale, il existera une structure de gouvernance de la régie qui sera indépendante des structures décisionnelles de la commune de Blangy sur Bresle.

De plus, la gestion du service public de diffusion cinématographique ambulante en régie est un mode très souple de gestion, puisqu'il peut y être mis fin par simple délibération du conseil municipal.

Surtout, mettre fin à une régie n'implique pas la négociation – comme dans le cas d'une concession – sur les conditions financières mettant fin à ce mode de gestion. En concession, même si les clauses de résiliation sont négociées en amont et rédigées de manière assez précise, la rupture anticipée du contrat est souvent un moment délicat et peut donner lieu à des contentieux. Le concessionnaire pouvant tenter de renégocier les conditions financières de la résiliation de son contrat.

En contrepartie, dans le cas d'une gestion en régie, la commune de Blangy sur Bresle sera la seule à assumer les risques d'exploitation liés à l'exécution du service, notamment les aléas financiers et techniques.

Par ailleurs, le fonctionnement d'une régie est assez contraignant car les règles de comptabilité publique et de marchés publics s'appliquent.

Spécificités des différents types de régies possibles

Le choix entre la régie dotée de la seule autonomie financière et la régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, réside principalement dans **le degré de contrôle que la commune de Blangy sur Bresle et son exécutif souhaitent disposer sur la régie.**

En effet, dans le cas d'une régie dotée de la seule autonomie financière, le conseil communautaire peut limiter la capacité de décision du conseil d'exploitation, en fixant certaines catégories de décisions qui sont réservées au conseil communautaire (article R. 2221-64 du CGCT).

L'organe d'administration d'une régie dotée de la seule autonomie financière peut donc avoir des pouvoirs limités, si l'assemblée délibérante de la collectivité le décide.

De plus, c'est le Président de la commune de Blangy sur Bresle qui sera le représentant légal d'une régie dotée de la seule autonomie financière, ce qui accroît encore plus le contrôle de la collectivité sur la régie et l'absence d'autonomie de la régie.

Dans le cadre d'un EPIC, le représentant légal est le Président du conseil d'administration, ce qui marque plus de différence et souligne une certaine autonomie vis-à-vis de la collectivité. Il a également plus de pouvoirs, car notamment il a compétence pour :

- ◆ passer et exécuter les marchés et les différents actes ;
- ◆ faire exécuter les décisions du conseil d'administration ;

- ◆ recruter et licencier le personnel.

De plus, dans un EPIC, le directeur agit sous le contrôle du conseil d'administration, alors que dans une régie dotée de la seule autonomie financière, il agit sous la surveillance et le contrôle de l'exécutif de la collectivité et de son assemblée délibérante, dans les limites des délégations qu'il reçoit de sa part.

Enfin, en matière de tarification du service (tarifs payés par les usagers), la compétence appartient :

- ◆ à l'assemblée délibérante, après avis du conseil d'exploitation, dans le cas d'une régie dotée de la seule autonomie financière (article R. 2221-72 du CGCT) ;
- ◆ au conseil d'administration, dans le cas d'un EPIC (article R. 2221-38 du CGCT).

2.2 LA GESTION EXTERNALISEE

Le marché public

La commune de Blangy sur Bresle peut, dans le cadre d'une gestion externalisée à un tiers, décider de recourir à un marché public.

Dans ce cas, la commune de Blangy sur Bresle fixe un cahier des charges précis, où son besoin est défini de manière claire.

Il est également obligatoire de définir les « spécifications techniques », qui présentent les caractéristiques requises des services qui feront l'objet du marché.

La commune de Blangy sur Bresle détermine ainsi de manière précise les contours de l'offre de diffusion cinématographique ambulante qu'elle attend des candidats, qui n'auront donc que peu de marge de manœuvre, voire aucune, en formulant leur réponse.

L'avantage d'un marché public réside dans sa relative simplicité. La procédure de passation est simple ainsi que le mode de fonctionnement du marché.

Mais plusieurs inconvénients nous semblent devoir être soulevés s'agissant de ce montage. En effet, il ne permet pas :

- ◆ lors de la procédure de passation, de négocier avec les candidats ;
- ◆ lors de la procédure de passation, de bénéficier de réelles propositions fortes des candidats en matière de design de l'offre de diffusion cinématographique ;
- ◆ de transférer le risque d'exploitation de manière aussi étendue qu'avec une concession ;
- ◆ d'encaisser les recettes d'exploitation du service de manière aisée (nécessité d'instaurer une régie de recettes).

Le recours à un marché public pour la gestion du service public ne semble donc pas opportun.

La concession sous forme de délégation de service public

La « *concession de services* » désigne un contrat confiant à un tiers la gestion d'un service et lui transférant un risque lié à l'exploitation, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service, soit de ce droit assorti d'un prix.

Une délégation de service public est une forme de concession. Selon le souhait de la Collectivité, le contrat de concession peut organiser :

- ◆ Le transfert de responsabilité de la seule exploitation au concessionnaire. Dans ce cadre, la concession s'apparente à un « affermage » ;
- ◆ Le transfert de responsabilité de l'exploitation mais également des investissements matériels et immatériels au concessionnaire. Dans ce cadre, la concession s'apparente à une « concession ».
- ◆ Le transfert de l'exploitation au concessionnaire mais sa rémunération entière par la Collectivité (et non pour tout ou partie par les recettes du service). Dans ce cadre, la concession s'apparente à une « régie intéressée »

Dans le cas de la délégation de service public, le concessionnaire assume le risque financier.

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 nominale ou négligeable* » (article 5 de l'ordonnance précitée).

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 qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service* » (article 5 de l'ordonnance précitée).

Notamment, le concessionnaire assumera le risque financier en cas de recettes d'exploitation à un niveau inférieur aux prévisions qu'il aura faites ou bien en cas de charges d'exploitation qui s'avèreraient plus importantes que ses estimations.

La prise de risque financier par le concessionnaire constitue un avantage très important en faveur du recours à la délégation.

En outre, la commune de Blangy sur Bresle ne se dessaisit pas du service. Elle conserve un droit de regard et un contrôle sur le concessionnaire, via notamment la remise annuelle d'un rapport d'activité prévu par les textes. La commune de Blangy sur Bresle a également, toujours, la possibilité de procéder à des contrôles et vérifications et c'est elle – par son assemblée délibérante – qui fixe les tarifs.

En outre, la commune de Blangy sur Bresle dispose d'un pouvoir de sanction, qui est une prérogative de puissance publique s'appliquant à tous les contrats de concession. Il s'agit principalement de la possibilité d'appliquer des pénalités, en cas de retard dans l'exécution de prestation ou en cas de mauvaise réalisation des prestations. Le pouvoir de sanction se manifeste également par la possibilité, pour la commune de Blangy sur Bresle, de résilier la concession aux torts du concessionnaire.

L'intérêt de la délégation de service public se présente :

- ◆ au niveau de l'exploitation : le concessionnaire est responsable de la sécurité du service, de la gestion du personnel, des relations avec les usagers du service public. La collectivité délégante détermine la tarification des usagers, les horaires d'ouverture, conserve l'autorité sur l'accueil des usagers. La

commune de Blangy sur Bresle est et reste l'autorité organisatrice du service public, et dispose de pouvoirs de contrôle et de sanctions encadrés par la convention.

- ◆ au niveau financier : Le choix du recours à une convention de délégation de service public permet de transférer une partie du risque financier au futur titulaire.

Il a pu être jugé – certes sous l'empire de l'ancienne réglementation mais le raisonnement peut s'appliquer par analogie – qu'un concessionnaire qui assumait 30% de l'éventuel déficit d'exploitation devait être considéré comme assumant une part significative du risque d'exploitation (Conseil d'Etat, 7 novembre 2008, « Département de la Vendée », n°291794).

Ainsi, **le risque d'exploitation serait « matérialisé » dans les clauses du futur contrat de DSP.**

Ce risque d'exploitation doit se traduire par un risque commercial et industriel.

Risque Commercial

Ce risque consiste à ce que le concessionnaire s'engage sur un niveau de recettes d'exploitation.

Si, à la fin de chaque année d'exploitation ou d'une période convenue entre la commune de Blangy sur Bresle et le concessionnaire (par exemple un trimestre), les recettes réellement encaissées sont inférieures aux prévisions, alors le concessionnaire prendra à sa charge tout ou partie de ce manque à gagner.

De la sorte, la contribution versée par la commune de Blangy sur Bresle ne couvrira pas l'intégralité du manque à gagner. Le concessionnaire assumera une partie du manque à gagner. Aucun seuil n'est fixé à ce stade mais il est généralement accepté une prise en charge par le concessionnaire de 20 % / 30 % de ce manque à gagner.

Risque industriel

Ce risque consiste à ce que le concessionnaire s'engage sur un niveau de charges d'exploitation (fluides ; personnel ; entretien à sa charge ; frais de gestion ; marketing ; communication etc...).

Si, à la fin de chaque année d'exploitation ou d'une période convenue entre la commune de Blangy sur Bresle et le concessionnaire (par exemple un trimestre), les charges réellement supportées sont supérieures aux prévisions, alors le concessionnaire prendra à sa charge tout ou partie des surcoûts ainsi générés.

De la sorte, la contribution versée par la commune de Blangy sur Bresle ne couvrira pas l'intégralité du surcoût lié aux charges d'exploitation. Le concessionnaire assumera une partie des pertes. Aucun seuil n'est fixé à ce stade mais il est généralement accepté une prise en charge par le concessionnaire de 20 % / 30 % des pertes.

2.3 LES ENTREPRISES PUBLIQUES LOCALES (STRUCTURES DE PORTAGE)

La Société Publique Locale

Le recours à une SPL, au travers d'une DSP in house, est le mode de gestion actuel du service organisée via CinéSeine.

Les SPL ont été créées par la loi n°2010-559 du 28 mai 2010, notamment codifiée à l'article L.1531-1 du code général des collectivités territoriales (ci-après « CGCT »), aux termes duquel :

« Les collectivités territoriales et leurs groupements peuvent créer, dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi, des sociétés publiques locales dont ils détiennent la totalité du capital.

*Ces sociétés sont compétentes pour réaliser des opérations d'aménagement au sens de l'article L.300-1 du code de l'urbanisme, des opérations de construction **ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général.***

Ces sociétés exercent leurs activités exclusivement pour le compte de leurs actionnaires et sur le territoire des collectivités territoriales et des groupements de collectivités territoriales qui en sont membres.

Ces sociétés revêtent la forme de société anonyme régie par le livre II du code de commerce et sont composées, par dérogation à l'article L. 225-1 du même code, d'au moins deux actionnaires.

Sous réserve des dispositions du présent article, elles sont soumises au titre II du présent livre [CGCT]. »

La faculté de créer une SPL est toutefois encadrée par l'obligation faite aux collectivités territoriales et à leurs groupements de ne participer qu'à des SPL dont l'objet social relève de leurs compétences.

Un jugement du Tribunal administratif de Rennes en date du 11 avril 2013 (Préfet des Côtes-d'Armor, n°1203243) a ainsi annulé la création d'une SPL au motif que **l'objet social de celle-ci excédait la compétence matérielle de ses actionnaires :**

« (...) dès lors qu'une collectivité ne peut adhérer à une société publique locale dont seulement une partie de l'activité relèverait de son champ de compétence, le PREFET DES CÔTES-D'ARMOR est fondé à demander l'annulation des délibérations litigieuses ; (...) ».

Par la suite, la jurisprudence s'est assouplie et la CAA de Nantes a pu juger qu'il **suffisait que l'objet social de la SPL se « rapporte » à une compétence d'une collectivité territoriale :**

*« Considérant (...) qu'il résulte de la combinaison de ces dispositions que, hors le cas, prévu par l'article L. 1521-1, où l'objet social de la société s'inscrit dans le cadre d'une compétence que la commune n'exerce plus du fait de son transfert, après la création de la société, à un établissement public de coopération intercommunale, **la participation d'une commune et d'un établissement public de coopération intercommunale à une société publique locale,** qui a d'ailleurs nécessairement pour effet de leur conférer la qualité d'actionnaire et de leur ouvrir droit à participer au vote des décisions prises par le conseil de surveillance ou le conseil d'administration de la société, **n'est possible que lorsque l'objet social de celle-ci se rapporte à une compétence partagée (...)** » (CAA Nantes, 19 septembre 2014, « Syndicat intercommunal de la Baie », n°13NT01683)*

Et, très récemment, dans deux arrêts rendus le même jour, la CAA de Lyon a pu préciser qu'une personne publique ne pouvait pas être actionnaire d'une SPL dont la partie prépondérante des missions outrepasserait le domaine de compétence de ladite personne publique :

« Considérant (...) que la création d'une société publique locale par des collectivités territoriales ou des groupements de collectivités a **pour objet de leur permettre d'assurer conjointement l'exécution d'une mission de service public qui leur est commune** tout en dérogeant aux règles de la commande publique ; qu'elles nécessitent, d'une part, que les personnes publiques qui en sont membres exercent sur cette société un contrôle comparable à celui qu'elles exercent sur leurs propres services et, d'autre part, que cette dernière réalise exclusivement ses activités pour le compte de ces personnes publiques ; **qu'il s'ensuit qu'elles font obstacle à ce qu'une telle personne publique puisse être actionnaire d'une société publique locale dont la partie prépondérante des missions outrepasserait son domaine de compétence** » (CAA Lyon, 4 octobre 2016, « Société anonyme (SA) Lyonnaise des Eaux France », n° 15LY01099 et CAA Lyon, 4 octobre 2016, « SEMERAP », n°14MY02728).

Ainsi, il a pu être jugé :

- qu'un syndicat intercommunal, compétent en matière de création, conception, réalisation, amélioration, modernisation, entretien et exploitation des réseaux d'eau potable, ne pouvait pas être actionnaire d'une SPL qui – selon les statuts de cette dernière – pouvait se voir confier des missions relatives aux « services publics de l'eau potable, de l'assainissement collectif, de l'assainissement non collectif, du traitement des déchets et de l'entretien et du suivi des bassins d'eau, des missions relatives à la collecte, au transport, au stockage, au traitement des eaux pluviales et à l'élimination de boues détruites et des missions relatives à la surveillance, à l'entretien et au contrôle des infrastructures de défense incendie extérieure », dès lors que, de la sorte, « **le champ d'intervention de la société publique locale excède de façon prépondérante les compétences du syndicat** » ;
- qu'un département, certes compétent en matière d'assainissement, de gestion des déchets et d'approvisionnement en eau, ne pouvait pas être actionnaire d'une SPL qui – selon les statuts de cette dernière – pourra se voir confier des « missions relatives aux services publics de l'eau potable, de l'assainissement collectif, de l'assainissement non collectif, du traitement des déchets et de l'entretien et du suivi des bassins d'eau, des missions relatives à la collecte, au transport, au stockage, au traitement des eaux pluviales et à l'élimination de boues détruites et des missions relatives à la surveillance, à l'entretien et au contrôle des infrastructures de défense incendie extérieure », dès lors que, de la sorte, « **le champ d'intervention de la société publique locale excède de façon prépondérante les compétences du département** ».

L'intérêt de constituer une SPL réside principalement dans la mutualisation d'un service commun de diffusion cinématographique ambulante, entre plusieurs collectivités compétentes en la matière.

Ainsi, la commune de Blangy sur Bresle et d'autres collectivités mettent des moyens en commun et constitueront une structure commune qui exercera la compétence et pilotera le service de diffusion cinématographique ambulante.

Cela permet donc une gestion commune du service de diffusion cinématographique ambulante et donne une visibilité forte à ce service sur le territoire de la commune de Blangy sur Bresle.

En outre, compte tenu de la relation « in house » entre la SPL et ses actionnaires, ces **derniers peuvent lui confier l'exploitation du service de diffusion cinématographique ambulante, sous forme par exemple de concession, sans mise en concurrence.**

Toutefois, certains inconvénients sont à relever s'agissant de la constitution d'une SPL :

- ◆ pas de transfert de risques à un tiers, les actionnaires étant responsables à hauteur de leurs apports (sauf si un contrat de concession est confié, à un tiers, par la SPL, ce qui est le mode de gestion choisi par par la SPL CinéSeine) ;
- ◆ nécessité de dimensionner la SPL de manière opérationnelle (en particulier, recrutement des moyens humains nécessaires et mise à disposition des moyens techniques nécessaires à la diffusion s'il est souhaité que ce soit elle qui exploite en propre le service) ;
- ◆ application des règles relatives aux marchés publics pour ses besoins et aux contrats de concession au cas où la SPL confierait à un tiers le soin d'exploiter le service. En revanche, comme déjà indiqué, compte tenu de la relation « in house » entre la SPL et ses actionnaires, ces derniers peuvent lui confier l'exploitation du service de diffusion cinématographique ambulante sans mise en concurrence.

Dans la pratique, le choix du recours à une SPL peut prendre la forme d'une nouvelle DSP in house accordée à la SPL CinéSeine, ou de la constitution d'une nouvelle SPL. La SPL CinéSeine présente toutefois l'intérêt d'être déjà constituée, avec des partenaires pertinents, et dispose d'une expérience dans la gestion du service.

La Société d'Economie Mixte (SEM)

La SEM est une société anonyme qui peut être constituée entre la commune de Blangy sur Bresle et des actionnaires privés, afin notamment d'exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial, ce qui intègre donc l'exploitation du service public de diffusion cinématographique ambulante sur son territoire.

Les actionnaires privés devront détenir au moins 15 % du capital social de la SEM.

De son côté, la commune de Blangy sur Bresle doit détenir – seule ou avec les éventuelles autres collectivités qui pourraient être actionnaires de la SEM plus de la moitié du capital de la SEM et des voix dans les organes délibérants.

L'intérêt de constituer une SEM réside principalement dans la mise en œuvre de moyens et compétences communes entre la commune de Blangy sur Bresle et des opérateurs privés, afin de gérer et exploiter le service de diffusion cinématographique ambulante.

En outre, compte tenu de l'existence d'actionnaires privés, un transfert partiel de risques à un tiers peut être envisagé, les actionnaires étant responsables à hauteur de leurs apports.

Toutefois, certains inconvénients sont à relever s'agissant de la constitution d'une SEM :

- ◆ mise en concurrence obligatoire pour l'octroi d'un contrat (par exemple concession) ;
- ◆ délai de préfiguration et constitution de la SEM ;
- ◆ formalisme de constitution ;
- ◆ application des règles relatives aux marchés publics pour les besoins de la SEM (sauf si achats auprès de ses actionnaires).

La Société d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP)

La SEMOP est une structure de portage d'un contrat. En effet, la SEMOP permet de confier un contrat relevant de la commande publique :

- ◆ non pas au titulaire du contrat choisi suite à une procédure de mise en concurrence portant sur ledit contrat ;
- ◆ mais à une société constituée entre la commune de Blangy sur Bresle et le lauréat (candidat unique ou groupement d'entreprises) de la consultation.

Avant la mise en concurrence, une phase dite de préfiguration de la SEMOP doit être menée, où la commune de Blangy sur Bresle fera des arbitrages sur des points essentiels :

- ◆ montant et part du capital que la commune de Blangy sur Bresle souhaite détenir (la commune de Blangy sur Bresle doit détenir entre 34 % et 85 % du capital et au moins 34 % des voix dans les organes délibérants) ;
- ◆ objet social de la SEMOP ;
- ◆ compétences recherchées des actionnaires privés ;
- ◆ règles de gouvernance de la société (adoption des décisions du CA à la majorité absolue, simple, qualifiée etc...) ;
- ◆ règles de dévolution des actifs et du passif de la société lors de sa dissolution ;
- ◆ coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité et décomposition.

Dans le cadre d'une SEMOP, la mise en concurrence a ainsi pour objet :

- de sélectionner les futurs actionnaires de la SEMOP ;
- d'attribuer le futur contrat qui sera conclu entre la SEMOP et la commune de Blangy sur Bresle.

La mise en concurrence se déroule selon la procédure de passation liée au contrat qui sera passé par la SEMOP.

Ainsi, la commune de Blangy sur Bresle doit d'abord choisir en amont le type de contrat qui sera confié à la SEMOP.

Si le montage en concession est retenu, la procédure obéira aux dispositions de l'ordonnance concession et du décret précités.

Une fois les actionnaires privés sélectionnés, la SEMOP pourra se constituer entre la commune de Blangy sur Bresle et les actionnaires privés et le contrat pourra être conclu entre la SEMOP et la commune de Blangy sur Bresle.

Le candidat ou le groupement de candidats qui aura déposé l'offre économiquement la plus avantageuse sera alors l'actionnaire (les actionnaires) privé(s) de la SEMOP. La commune de Blangy sur Bresle entamera alors avec lui (candidat ou groupement), la finalisation de la rédaction des actes constitutifs de la SEMOP :

- ◆ statuts et pacte d'actionnaires ;
- ◆ composition du conseil d'administration ;
- ◆ organigramme de la SEMOP ;
- ◆ règlement intérieur ;

- ◆ annonce de publication de constitution de la SEMOP au BODACC (Bulletin Officiel des Annonces Civiles et Commerciales).

La SEMOP peut être dimensionnée pour disposer des compétences et moyens (techniques ; matériels ; humains) nécessaires pour l'exploitation et la gestion du service de diffusion cinématographique ambulante.

A noter que si la SEMOP doit conclure des contrats avec des tiers pour les besoins de l'exploitation du service (achat de matériel de diffusion par exemple), elle devra mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence.

L'intérêt de constituer une SEMOP réside principalement dans la mise en œuvre de moyens et compétences communes entre la commune de Blangy sur Bresle et des opérateurs privés, afin de gérer et exploiter le service de diffusion cinématographique ambulante.

En outre, une partie du risque sera assumée par les actionnaires privés de la SEMOP.

Toutefois, certains inconvénients sont à relever s'agissant de la constitution d'une SEMOP :

- ◆ délai de préfiguration et constitution de la SEM ;
- ◆ formalisme de constitution ;
- ◆ application des règles relatives aux marchés publics pour les besoins de la SEMOP (sauf si achats auprès de ses actionnaires).

3 ANALYSE COMPARATIVE DES MODES DE GESTION ENVISAGES

Les avantages et inconvénients de tel ou tel mode de gestion, tels que détaillés ci-dessus, doivent être appréciés au regard des critères suivants :

- ◆ Les critères techniques et de compétences ;
- ◆ Les critères portant sur les risques et la réversibilité du service ;
- ◆ Les critères financiers et de gestion.

3.1 CRITERES TECHNIQUES ET DE COMPETENCES

Ce sont ces critères qui vont conditionner la qualité du service rendu et de ce fait la satisfaction de l'utilisateur.

L'exploitation d'un service de diffusion cinématographique ambulante implique de mobiliser des compétences techniques à même de garantir la qualité de la diffusion pour les usagers.

Les enjeux concernés sont notamment :

- ◆ L'entretien du matériel de diffusion et le respect des normes notamment de sécurité ;
- ◆ La gestion clientèle auprès des usagers (accueil, renseignement et la relation clientèle y compris vente de titre) ;

- ◆ La gestion de la communication et de la promotion du service, notamment auprès de publics éloignés de la culture ;
- ◆ La sélection des films à diffuser et la conception de leur programmation.

Pour répondre à ces enjeux, un certain nombre de compétences sont nécessaires. Sur les compétences d'expertise requises, chaque mode de gestion peut être différencié :

- ◆ En cas de gestion internalisée, il serait nécessaire de développer ces compétences en interne pour une seule collectivité ou à l'échelle de la SPL. Cela représente un investissement de long terme. Il reste également la possibilité d'avoir recours à l'expertise privée via une prestation de service ponctuelle ;
- ◆ En cas de gestion externalisée, des entreprises dont c'est le cœur de métier sont en capacité de proposer cette expertise mutualisée et avec l'expérience de plusieurs services comparables.

En synthèse, il est possible de distinguer les modes de gestion sur les critères techniques et de compétences:

- ◆ **Les modes de gestion internalisés** devront recourir à une expertise tierce souvent détenue par les exploitants privés eux-mêmes. Le développement en interne est un enjeu de long terme.
- ◆ **Les modes de gestion externalisés ainsi que par SEM ou SEMOP** présentent des garanties de mobilisation d'expertise et de compétences adéquates aux besoins du service du fait de la présence d'un opérateur privé.

3.2 CRITERES DE RISQUES ET DE REVERSIBILITE DU MODE DE GESTION

Risque commercial de la collectivité et de l'exploitant

Quel que soit le mode de gestion retenu, et d'autant plus quand ce service est géré directement en régie par la collectivité, la commune de Blangy sur Bresle ne se départit pas totalement de tout risque commercial. Toutefois, en concession de service public, le concessionnaire en assume la part la plus importante.

Ce risque consiste à ce que le partenaire privé s'engage sur un niveau de recettes d'exploitation. Cela peut aussi être le cas si le contrat de concession est passé entre la commune de Blangy sur Bresle et une société de portage de type SPL, SEM ou SEMOP. Dans ce cas, au titre du contrat de concession, le risque commercial repose de manière substantielle sur cette société, à moins qu'elle ne subdélègue le service par un contrat de concession de second rang et ne fasse porter le risque commercial sur un opérateur tiers.

De la sorte, le manque à gagner est en grande partie couvert par la personne morale en charge de la gestion effective du service de diffusion cinématographique ambulante.

Réversibilité du mode de gestion

La régie est le mode de gestion qui offre la plus grande réversibilité. Si des opérations de « liquidation » seront nécessaires, elles n'impliqueront pas de négociation avec un tiers dont les intérêts sont différents de ceux de la commune de Blangy sur Bresle.

En cas de marché et de concession, la résiliation anticipée (pour passer sur un autre mode de gestion) est assez facile même si, en cas de concession et en particulier si des investissements sont demandés au concessionnaire, des litiges pourront apparaître quant au calcul de l'indemnité de résiliation. Pour l'éviter, ces indemnités doivent être définies dans le contrat.

En cas de mobilisation d'une société de portage (SPL, SEM à l'exception de la SEMOP), la réversibilité semble plus compliquée car il conviendra de liquider la société et d'y mettre fin. Dans le cas de la SEMOP, la fin de la société est automatique à l'échéance du contrat.

Enfin, la réversibilité doit également être appréciée au regard des capacités humaines des services de la commune de Blangy sur Bresle. D'expérience, le changement de mode de gestion vers une internalisation demande une mobilisation humaine, voire financière (accompagnement à maîtrise d'ouvrage notamment), plus importante.

En synthèse, il est possible de distinguer les modes de gestion sur les critères de risques et de réversibilité :

- ◆ **L'exploitation en régie** représente le mode de gestion qui expose financièrement le plus la commune de Blangy sur Bresle au risque commercial. La capacité de la commune de Blangy sur Bresle à décider de la réversibilité de ce mode de gestion est totale, mais il convient de préciser qu'un passage vers le mode d'exploitation en régie représente une mobilisation humaine et financière supérieure pour les services de la commune de Blangy sur Bresle au choix de recourir à un mode d'exploitation externalisé.
En SPL, la différence avec l'exploitation en régie réside dans le partage des risques avec les autres actionnaires de la SPL. De plus, pour engager la réversibilité de l'organisation en SPL, la commune de Blangy sur Bresle devra se conformer aux statuts et cela impliquera une liquidation de la société.
- ◆ **En cas de gestion en marché ou concession**, ces contrats organisent le transfert d'une partie du risque vers l'exploitant. Le transfert est plus important dans le cadre d'une concession (investissement, risque financier) même s'il convient de nuancer ce transfert compte tenu de l'importance des contributions publiques pour équilibrer les contraintes de service public. La capacité d'engager la réversibilité est totale à l'échéance du contrat. La commune de Blangy sur Bresle s'expose à des pénalités si ce changement amène à une interruption non prévue du contrat.
- ◆ **Dans le cadre d'une SEM ou SEMOP**, la commune de Blangy sur Bresle partage le risque de l'exploitant au titre de sa participation en tant qu'actionnaire. Le changement du mode de gestion implique la liquidation de la société comme dans le cas de la SPL.

3.3 CRITERES FINANCIERS

La maîtrise financière et des prix

La maîtrise financière du service s'entend selon trois axes :

- ◆ d'une part la transparence des comptes du service ;
- ◆ d'autre part, la maîtrise des coûts du service pour la collectivité et de leur évolution,
- ◆ enfin, la maîtrise des tarifs payés par les usagers.

Le tableau suivant permet d'identifier les caractéristiques des différents modes de gestion sur ces thématiques :

Maitrise financière et du prix					
	Régie à simple autonomie financière	Régie personnalisée	Marché Public	Concession de service	Entreprise publique (SPL, SEM, SEMOP)
Transparence des comptes du service	Transparence assurée : le budget est voté par les élus de la collectivité	Transparence assurée : le budget est voté par le conseil d'administration	La transparence doit être assurée par les engagements contractuels et nécessite un contrôle (démarche de type audit)	La transparence doit être assurée par les engagements contractuels et nécessite un contrôle (démarche de type audit)	Transparence assurée par le contrôle des actionnaires & le commissaire aux comptes de la société
Coûts du service	Des coûts d'exploitation plus élevés (pas d'économie d'échelle) mais une moindre rentabilité du contrat (pas de marge nette à dégager pour rémunérer un groupe ou des actionnaires)		Des économies d'échelles au niveau des achats (grâce à l'expertise sectorielle du partenaire) permettent de diminuer les charges d'exploitation du service		
Maîtrise de l'évolution des coûts du service	La collectivité assume entièrement le risque d'évolution des charges et des recettes propres du service	La régie assume entièrement le risque d'évolution des charges et des recettes propres du service. Comme autorité de tutelle, la collectivité partage le risque portée par la régie	La collectivité assume le risque d'exploitation et notamment celui d'une diminution des recettes propres du service	L'exploitant assume le risque d'exploitation dans les limites des dispositions contractuelles. Il est responsable de la maîtrise du coût du service	L'exploitant assume le risque d'exploitation dans les limites des dispositions contractuelles du contrat qui le lie aux actionnaires
Maîtrise des tarifs payés par les usagers	La collectivité maîtrise totalement les tarifs et leur évolution. Néanmoins, ces tarifs doivent contribuer à l'équilibre économique du service (cf. maîtrise des coûts).	La Régie maîtrise les tarifs et leur évolution. Néanmoins, ces tarifs doivent contribuer à l'équilibre économique du service (cf. maîtrise des coûts).	La collectivité maîtrise les tarifs et leur évolution. Néanmoins, ces tarifs doivent contribuer à l'équilibre économique du service (cf. maîtrise des coûts).	La collectivité maîtrise les tarifs. Elle dispose d'un choix entre fixer l'évolution des tarifs ou définir la règle d'une évolution automatique fonction de l'évolution des charges (via une formule paramétrique par exemple).	La collectivité maîtrise les tarifs. Elle dispose d'un choix entre fixer l'évolution des tarifs ou définir la règle d'une évolution automatique fonction de l'évolution des charges

Gestion et équilibre financier

Les SPL sont des sociétés anonymes, de droit privé et permettent une grande souplesse dans la gestion en comparaison des collectivités territoriales qui font le choix d'une gestion internalisée. En particulier, une SPL s'inscrit dans le plan comptable général et échappe aux nomenclatures publiques. Elle peut par ailleurs recourir à l'emprunt, y compris pour les dépenses de fonctionnement, ce qui constitue une différence de taille avec les règles comptables s'appliquant aux collectivités territoriales.

Comme toute société commerciale, la SPL a vocation à réaliser des bénéfices. Il s'agit notamment de disposer de réserves en cas d'exercices moins favorables sur le plan économique et financier, mais également de dégager une certaine capacité d'investissement. A la différence des sociétés commerciales classiques, il n'y a pas d'intérêt spécifique à la distribution de dividendes et la totalité du résultat sera réinvesti dans le service public, ou affecté à la consolidation des réserves.

En synthèse, il est possible de distinguer les modes de gestion sur le critère financier :

- ◆ **Les modes de gestion internalisés dont la SPL** présentent un avantage de transparence et de maîtrise des tarifs payés par les usagers. En revanche, la commune de Blangy sur Bresle reste entièrement exposée au risque commercial, à moins d'un contrat de subdélégation par la SPL si l'on se trouve dans cette configuration. La SPL offre en outre des facilités de gestion que ne permettent pas les collectivités lorsqu'elles gèrent directement le service.
- ◆ **Le marché public** implique l'exposition de la commune de Blangy sur Bresle aux risques commerciaux.
- ◆ **La concession « intégrale »** offre l'inconvénient de moindre transparence mais permet de garantir un portage du risque par le partenaire privé.
- ◆ **La SEM ou SEMOP** présentent un transfert de risques financiers limité.

3.4 SYNTHÈSE DE L'ANALYSE COMPARATIVE

En synthèse, la compilation des critères d'analyse aboutit à la conclusion que chaque mode de gestion dispose de ses avantages et inconvénients dans le cadre de la gestion du service de diffusion cinématographique ambulante de la [Nom de la collectivité actionnaire], mais le scénario de **concession de type affermage à la SPL CinéSeine** (portage de l'investissement initial en matériel par la collectivité) **puis de subdélégation de l'exploitation par la SPL à un opérateur privé** est celui qui offre les avantages les plus importants.

- ◆ **Critères techniques et de compétences** : ce montage garantit in fine la mobilisation d'expertises et de compétences adéquates aux besoins du service ;
- ◆ **Critères risques et réversibilité du mode de gestion** : la SPL permet de diluer le risque commercial entre actionnaires si la SPL fait le choix d'exploiter directement le service, mais en subdéléguant, ce risque commercial reposera essentiellement sur la société tierce en charge de l'exploitation effective du service.
- ◆ **Critères financiers** : la SPL permet de garantir la transparence des comptes et la maîtrise des tarifs, elle offre en outre des facilités de gestion que ne permettent pas les collectivités lorsqu'elles gèrent directement le service.

En outre, le fait que la SPL CinéSeine préexiste permet un gain de temps non négligeable dans le processus de mise en œuvre du service sur le territoire des actionnaires de la SPL.

4 CONCLUSION ET PROPOSITION D'ORIENTATION

4.1 CARACTERISTIQUE DU MODE DE GESTION ENVISAGE

Objet

Le contrat aura la nature d'une concession de service sous forme de délégation de service public.

La Société Publique Locale « Ciné-Seine » a pour objet la mise en œuvre d'un service de diffusion cinématographique ambulante sur le territoire de ses collectivités ou groupements de collectivités actionnaires.

Ces dernières lui confient, par le contrat de délégation de service public faisant l'objet du présent rapport sur les modes de gestion, le soin de gérer ce service. La SPL Ciné-Seine, en sa qualité de délégataire de premier rang, est donc en charge de la gestion du service.

La SPL souhaite toutefois subdéléguer par contrat de délégation de service public la gestion effective du service à un opérateur privé, qui deviendra ainsi délégataire de deuxième rang.

Le service de diffusion cinématographique ambulante devra permettre d'offrir une programmation cinématographique de qualité, en milieu rural, répondant au mieux à la carence d'offre cinématographique sur le territoire et rendant accessible au plus grand nombre un cinéma de qualité.

Dans ce contexte et à la demande des collectivités et groupements de collectivités actionnaires, le délégataire doit répondre aux ambitions suivantes :

- ◆ disposer d'un volume de programmations satisfaisant et compétitif en cohérence avec l'objectif de tenue d'une à deux séances par mois sur le territoire des collectivités ou groupements de collectivités actionnaires ;
- ◆ proposer une programmation ambulante permettant de garantir une équité géographique entre les membres de la SPL ;
- ◆ enrichir l'offre cinématographique pour toucher de nouveaux publics (films populaires de qualité, jeunes publics...);
- ◆ rechercher la meilleure adéquation et synergie entre l'offre cinématographique et la demande du public en tenant compte de l'offre existante ;
- ◆ développer la fréquentation globale des séances et donc les recettes avec l'enjeu d'attirer vers le cinéma un nouveau public, ceci au travers d'une véritable dynamique commerciale et une communication attractive au service d'un projet d'accès à la culture, dans la proximité et dans l'actualité.

Par ailleurs, le délégataire devra s'attacher à travailler sur les animations mises en place à destination de publics variés tels que les scolaires, les seniors, et plus généralement à œuvrer contre la fracture culturelle.

Prestations confiées au concessionnaire

Le concessionnaire assurera l'exploitation du service public de diffusion cinématographique ambulante dans le respect des principes d'organisation et de fonctionnement du service public définis par la collectivité.

Dans le cadre de cette autonomie de gestion, il définit et met en œuvre les moyens appropriés pour atteindre les objectifs fixés par les collectivités et groupements de collectivités actionnaires. Il contracte à cet égard une obligation de résultat.

Le Concessionnaire sera responsable de la bonne gestion du service. A ce titre, il assume notamment :

- ◆ la gestion du personnel,
- ◆ la responsabilité des séances de diffusion,
- ◆ la relation contractuelle et commerciale avec les usagers,
- ◆ la garde du matériel,
- ◆ l'entretien courant et la maintenance des équipements de diffusion mis à sa disposition par les collectivités et groupements de collectivités actionnaires,
- ◆ toutes autres missions qui peuvent lui être confiées par les collectivités délégantes.

D'une manière générale, il contribuera également aux objectifs de développement durable poursuivis par la Collectivité tels que la lutte contre la fracture culturelle.

Durée

La durée du contrat est de 5 ans.

Rémunération mise en place

Le concessionnaire tire une part substantielle de sa rémunération de l'exploitation du service de transport, sous la forme des recettes tarifaires et d'une contribution forfaitaire versée par la commune de Blangy sur Bresle.

Le concessionnaire assumera l'ensemble des charges résultant des missions qui lui sont confiées par la commune de Blangy sur Bresle et l'ensemble des autres actionnaires.

La rémunération comprendra donc les éléments suivants :

- ◆ les recettes provenant de l'exploitation du service, directement auprès des usagers par la perception des tarifs ;
- ◆ les recettes accessoires, telles que celles issues de la vente de confiseries et de boissons, d'espaces publicitaires ou de toute opération de mécénat ou de parrainage ;
- ◆ la contribution forfaitaire (CF) pour compensation des contraintes de service public ;
- ◆ d'une manière générale, toutes recettes liées à l'exploitation du service de diffusion cinématographique ambulante.

Contrôle et gouvernance du service

Le rôle de la commune de Blangy sur Bresle, en tant qu'autorité organisatrice du service, sera confirmé dans le cadre de ce contrat. Les clauses du nouveau contrat préserveront l'exercice par la commune de Blangy sur Bresle de ses pouvoirs et prérogatives, entres autres :

- ◆ De définition de la politique et de la stratégie du développement du service,
- ◆ De la politique de renouvellement,
- ◆ De définition de la politique tarifaire,
- ◆ De définition des principaux objectifs en termes de service à l'utilisateur.

Le concessionnaire sera tenu à une obligation générale d'information, d'avis et d'alerte de la commune de Blangy sur Bresle. Le contrat définira les informations à transmettre régulièrement à la commune de Blangy sur Bresle. Il précisera la liste des indicateurs de suivi de la performance du service qui devront être communiqués.

Le concessionnaire produira annuellement, avant le 1^{er} juin, un rapport permettant le contrôle de l'exécution du service. Sa composition sera précisée dans le contrat.

Enfin, la commune de Blangy sur Bresle disposera d'un droit d'accès et de contrôle permanent sur l'exécution technique et financière de la délégation ainsi que sur la qualité et la quantité du service rendu aux usagers et les objectifs assignés au concessionnaire.

Moyens matériel mis à la disposition du délégataire

La commune de Blangy sur Bresle met à la disposition du Délégataire les biens immobiliers à savoir les salles pouvant servir à la diffusion ainsi que les biens mobiliers à travers le matériel de diffusion moyennant le paiement d'une redevance de mise à disposition par ce dernier.

4.2 CONCLUSION

Après analyse des différents modes de gestion possibles pour le service public de diffusion cinématographique ambulante de la commune de Blangy sur Bresle, le Maire propose au Conseil municipal de déléguer l'exploitation du service par un contrat de concession de service auprès de la SPL CinéSeine.

La délégation de service public aura les principales caractéristiques suivantes :

- ◆ Date de démarrage du contrat : **1^{er} décembre 2023**
- ◆ Durée prévisionnelle : **5 ans**
- ◆ Le service délégué comprend la gestion du service de diffusion cinématographique ambulante sur le ressort territorial des collectivités actionnaires.
- ◆ Les obligations du délégataire seront les suivantes :
 - la gestion du personnel,
 - la responsabilité des séances de diffusion,
 - la relation contractuelle et commerciale avec les usagers,
 - la garde du matériel,
 - l'entretien courant et la maintenance des équipements de diffusion mis à sa disposition par les collectivités et groupements de collectivités actionnaires,
 - toutes autres missions qui peuvent lui être confiées par les collectivités délégantes.

Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du délégataire feront l'objet d'une description lors de l'établissement du projet de contrat et seront définis précisément au cours de la procédure de concession de service dans le cadre défini par l'ordonnance du 29 janvier 2016, son décret d'application et les articles L1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités territoriales.

La société « CinéSeine » est une Société Publique Locale telle que définie par l'article L1531-1 du Code Général des Collectivités Territoriales et ses statuts présentent les garanties de respect des critères définis à l'article L1411-12 b) du même code, à savoir :

- ◆ Le contrôle comparable à celui que la commune de Blangy sur Bresle exerce sur ses propres services. En effet, la commune de Blangy sur Bresle, qui est actionnaire majoritaire de cette société à hauteur de 8.61% du capital social, a désigné un des sept membres du Conseil d'Administration.
- ◆ La société réalise l'essentiel de son activité pour la commune de Blangy sur Bresle ou pour les autres collectivités actionnaires. Les statuts de la SPL lui imposent clairement que son activité se fasse « pour le compte de ses actionnaires ».
- ◆ L'activité déléguée figure expressément dans les statuts de la société. Cette obligation est validée, les statuts de la SPL, comme précisé ci-avant, mentionnent expressément l'exploitation du service de diffusion cinématographique ambulante.

Il est alors possible de bénéficier de la dérogation (dite « in house ») prévue à l'article L1411-12 b) du Code Général des Collectivités Territoriales s'agissant de l'attribution de la délégation de service public de diffusion cinématographique ambulante à la SPL « CinéSeine ».

Cet article permet d'attribuer la délégation de service public à une société publique locale sans appliquer les dispositions des articles L1411-1 à L1411-11 du CGCT, c'est-à-dire sans procéder à une mise en concurrence.

Le Conseil municipal est donc appelé à se prononcer, à la demande du Président, à la fois sur le principe du recours à la délégation de service public auprès de la SPL CinéSeine, sur les principales caractéristiques des prestations déléguées et sur l'autorisation de signature de l'exécutif de toutes les pièces nécessaires à l'exécution du contrat.