

Délibération n°12

Effectif légal du conseil
communautaire :
60

Nombre de conseillers
en exercice :
60

Nombre de conseillers
présents ou représentés :
60

Nombre de votants :
60

Date de convocation :
02 décembre 2020

Date d'affichage du
compte-rendu :
16 décembre 2020

**Objet : La Grotte de la Pierre :
choix du mode de gestion et
engagement de la consultation**

L'AN deux mille vingt le mardi 08 décembre, le conseil
communautaire, convoqué le 02 décembre 2020 s'est réuni
à Mozac, Salle l'Arlequin, à 18 heures 30 minutes, sous la
présidence de M Frédéric BONNICHON, Président.

PRESENTS

Mme ABELARD Nathalie, M BEAURE Nicolas, M BELDA José, Mme
BERTHELEMY Hélène, M BIGAY Bertrand, M BOISSET Jean-Pierre,
M BONNICHON Frédéric, M BOUCHET Boris, M BRAULT Charles,
Mme CACERES Marie, M CARTAILLER Philippe, M CAZE Alain, , M
CHASSAGNE Eugène, M CHASSAING Pierre, M DE ABREU Jérôme,
Mme DE MARCHI Véronique, M DEAT Alain, M DERSIGNY Eric, M
DESMARETS Pierre, M DUBOIS Gérard, M DUCHÉ Dominique, Mme
DUPONT Laurence, M GAILLARD Philippe, M GAUTHIER Patrice, M
GRENET Daniel, Mme GRENET Michèle, M GRENET Roland, M
HEBRARD Jean-Pierre, Mme HOARAU Catherine, M IMBERT Didier,
M JEAN Daniel, Mme LAFARGE Anne-Catherine, M MAGNET Fabrice,
M MAGNOUX André, Mme MARTINHO Corinne, M MELIS Christian, ,
M MICHEL Didier, Mme MOURNIAC-GILORMINI Virginie, M PECOUL
Pierre, Mme PERRETON Régine, Mme PIRES-BEAUNE Christine, M
RAYMOND Vincent, M RAYNAUD Jean-Louis, M REGNOUX Marc, M
ROUGEYRON Denis, Mme VAUGIEN Evelyne, M VERMOREL Pierrick,
Mme VEYLAND Anne, M VILLAFRANCA Grégory, M WEINMEISTER
Nicolas, **titulaires.**

Mme GRENIER Arlette, Mme PALASSE Brigitte, **suppléantes.**

ABSENTS EXCUSÉS :

Absents représentés ou suppléés :

- M AGBESSI Eric a donné pouvoir à M DUBOIS Gérard,
- M AYRAL Jean-Paul a donné pouvoir à M MELIS Christian,
- M CHAUVIN Lionel a donné pouvoir à Mme CACERES Marie,
- M MESSEANT Jean-François a donné pouvoir à Mme ABELARD
Nathalie,
- Mme PANIAGUA Murielle a donné pouvoir à M REGNOUX Marc,
- Mme PARRAIN Karine a donné pouvoir à M BRAULT Charles,
- Mme ROUSSEL Sandrine a donné pouvoir à M PECOUL Pierre,
- M THEVENOT Laurent a donné pouvoir à Mme DUPONT Laurence,

- M BARBECOT Jacques, conseiller communautaire unique de
PULVERIERES, remplacé par Mme GRENIER Arlette, suppléante,
- M CHANSARD Gérard, conseiller communautaire unique de
CHARBONNIERES-LES-VARENNES, remplacé par Mme PALASSE
Brigitte, suppléante,

< > < > < > < > < >

Secrétaire de Séance : M CHASSAGNE Eugène

Rapport n°12 – La Grotte de la Pierre : choix du mode de gestion et engagement de la consultation

Vu le code Général des Collectivités Territoriales et notamment les articles L 1411-1 à L 1411-18,
Vu le code de la commande publique,
Vu l'avis favorable de la Commission Consultative des Services Publics Locaux réunie le 30 novembre 2020,
Vu le rapport du Président sur les modes de gestion présentant notamment les caractéristiques des prestations que devra assurer le délégataire,
Vu la délibération du conseil communautaire, réuni le 8 décembre 2020, relative à l'approbation de la prolongation de la durée de la Délégation de Service Public (DSP) de la Grotte de la Pierre,

Considérant que la Délégation de Service Public (DSP) de la Grotte de la Pierre expire au 31 décembre 2021,
Considérant que la délégation de service public apparaît être le mode de gestion le plus approprié aux besoins de Riom Limagne et Volcans afin de répondre aux exigences de gestion et aux besoins d'évolution d'un équipement touristique comme celui de la Grotte de la Pierre et permet :

- une répartition claire des rôles et responsabilités entre le gestionnaire et la communauté d'agglomération,
- le recours à un opérateur qualifié et fortement investi, dans un cadre financier prédéfini,
- une gestion souple et réactive,
- un contrôle régulier permettant d'apprécier la qualité du service rendu,

Considérant le projet de contrat d'affermage définissant le niveau de service demandé, la perception auprès des usagers par le délégataire d'un prix de visite dont le tarif sera voté par RLV, le versement d'une redevance par le délégataire au délégant, ainsi que la durée comprise entre 7 et 10 ans,

Considérant qu'il convient d'enclencher la procédure de consultation pour l'attribution d'une délégation de service public pour la gestion de ce site à compter de l'exercice 2022,

Le conseil communautaire sur proposition du Président et à l'unanimité décide :

- **D'approuver le principe de délégation du service public sous forme d'affermage pour la gestion de la grotte de la pierre, conformément au rapport de présentation ci-annexé,**
- **D'approuver les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire, étant entendu qu'il pourra ultérieurement en négocier les conditions précises, conformément aux dispositions de l'article L.1411-5 du Code Général des Collectivités Territoriales,**
- **D'autoriser le président à entreprendre les démarches nécessaires afin de mener à bien la procédure de délégation de service public conformément aux articles L 1411-1 et suivants du CGCT.**

Fait et délibéré en séance les mêmes jour, mois, an que dessus.

***Pour extrait conforme.
A Riom, le 09 décembre 2020***

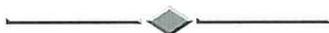
Le Président
Frédéric BONNICHON



La présente délibération peut faire l'objet d'un recours contentieux auprès du Tribunal Administratif de Clermont-Ferrand dans un délai de deux mois à compter de sa notification ou de sa publication. Elle peut également faire l'objet d'un recours gracieux auprès de la Communauté d'Agglomération, étant précisé que celle-ci dispose alors d'un délai de deux mois pour répondre et qu'un silence de deux mois vaut décision implicite de rejet. La décision ainsi prise, qu'elle soit expresse ou implicite, pourra elle-même être déférée à ce même Tribunal Administratif dans un délai de deux mois. (Articles R.421-1 et suivants du Code de Justice Administrative et L.231-4 du Code des Relations entre le Public et l'Administration).



**RAPPORT SUR LE PRINCIPE DE LA CONCESSION
SOUS LA FORME DE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC
POUR L'EXPLOITATION DE LA GROTTE DE LA PIERRE**



Rapport présenté par Monsieur Frédéric BONNICHON, Président.

Communauté d'Agglomération RIOM LIMAGNE ET VOLCANS

INTRODUCTION

1 - ANALYSE DE L'ETAT ACTUEL DU SERVICE ET EVOLUTION

2 - DESCRIPTIF DES DIFFERENTS MODES DE GESTION

3 - CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS

4 - ELEMENTS POUR LE CHOIX D'UN MODE DE GESTION ET PROPOSITIONS DE L'EXECUTIF

5 - PROPOSITIONS DE L'EXECUTIF

6 - DEROULEMENT DE LA PROCEDURE

1 - ANALYSE DE L'ETAT ACTUEL DU SERVICE ET EVOLUTION

Lors de sa séance du 15 décembre 2014, le conseil communautaire de la communauté de communes Volvic Sources et Volcans avait confié à la SARL MAISON DE LA PIERRE, la gestion de la Grotte de la Pierre à Volvic, par voie d'affermage.

Ce contrat est conclu pour une durée de 5 ans et arrive à échéance au 31 décembre 2019, mais fait l'objet cette année d'un avenant pour porter l'échéance à fin décembre 2020.

Une consultation a été engagée en décembre 2019 pour permettre le renouvellement de la concession. Deux candidats ont présenté une offre.

Cependant, au regard :

- du décalage du calendrier d'instruction lié à la période imposée par la crise sanitaire due au COVID,
- du décalage du calendrier lié au renouvellement des élus municipaux et communautaires,
- de l'inadéquation de ce calendrier avec une attribution en décembre pour un démarrage en février 2021 de la nouvelle saison,
- de la nécessité de revoir des éléments substantiels du projet de contrat, à savoir, la durée et les investissements attendus,

il sera proposé au prochain conseil communautaire de déclarer sans suite la procédure en cours.

Le présent rapport porte sur le renouvellement de la concession sous la forme d'une délégation de service public pour la gestion de ce site à compter de l'exercice 2022.

Le recours à ce type de gestion déléguée présente des avantages. Il a permis :

- une répartition claire des rôles et responsabilités entre le gestionnaire et la communauté d'agglomération,
- le recours à un opérateur qualifié et fortement investi, dans un cadre financier prédéfini,
- une gestion souple et réactive,
- Un contrôle régulier permettant d'apprécier la qualité du service rendu.

Cependant pour la gestion de ce site, plusieurs modes de gestion peuvent bien entendu être envisagés.

2 - DESCRIPTIF DES DIFFERENTS MODES DE GESTION

Les services publics locaux peuvent être gérés directement par la Communauté d'Agglomération ou être transférés à un organisme autonome.

2.1. La gestion directe

Par gestion directe, on entend un mode de gestion dans lequel la collectivité gère directement le service. Il s'agit de la régie où la collectivité assume, en principe, le fonctionnement du service avec ses propres moyens et ses propres agents.

En principe, la gestion en régie est destinée à permettre une meilleure maîtrise (ou contrôle) du service par la Collectivité.

Un tel choix suppose cependant que la Collectivité dispose dans une large mesure des outils permettant cette maîtrise afin de pouvoir en assumer réellement la responsabilité et d'être en mesure de fournir un service de qualité aux usagers.

Cependant, sur un plan technique, la gestion d'un équipement touristique suppose une connaissance fine et une expérience certaine d'un tel équipement et nécessite des moyens humains et matériels spécifiques.

La collectivité ne disposant pas de ressources en interne qu'elle devrait recruter et/ou acquérir pour assurer la gestion de ce site, une externalisation semble à privilégier. D'autant plus que dans le cas d'une régie, RLV assumerait seule l'ensemble des risques financiers liés à la gestion du service et l'exploitation de l'ouvrage.

Le choix d'une gestion externalisée permet le recours à un opérateur externe bénéficiant d'un savoir-faire mieux dimensionné aux besoins de RLV.

2.2. La gestion déléguée

Par externalisation, on entend toute gestion assurée par une personne autre que la collectivité. Cette personne est le plus souvent de droit privé mais peut aussi être une personne publique.

Les ordonnances n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics désormais intégrées au code de la commande publique ont modifié certaines règles du droit de la commande publique.

La gestion déléguée peut désormais se décomposer en deux grandes familles:

- les marchés publics: marchés de travaux/fournitures/services,
- les concessions: concession de travaux ou de service (selon l'objet principal du contrat), qui peuvent ensuite se décliner en plusieurs formes contractuelles (affermage, concession notamment).

2.2.1. Le marché public de prestation de service

Un marché public consiste en un contrat, conclu à titre onéreux entre un acheteur public ou privé et un opérateur économique, portant sur la réalisation de travaux, l'achat de fournitures ou la réalisation d'une prestation de services répondant aux besoins de l'acheteur.

Dans ce cadre, la collectivité confie l'exploitation du service à un cocontractant mais qui n'est pas substantiellement rémunéré par les résultats de l'exploitation et qui n'assume pas le risque économique. Par ailleurs, le titulaire du marché dispose d'une autonomie et d'un intérêt relatifs dans la gestion du service et le développement commercial de l'établissement.

Contrairement à la gestion en régie, ce mode de gestion a pour avantage de permettre d'obtenir les compétences techniques et humaines que n'aurait pas nécessairement la collectivité. Toutefois les risques restent à l'entière charge de celle-ci. Ainsi, si l'acheteur continue à supporter l'intégralité du risque, en n'exposant pas le prestataire aux aléas du marché, l'opération constitue un marché public.

Le transfert de risque constitue un des critères de distinction entre un marché public et un contrat de concession.

Compte tenu de la nécessité d'impliquer le futur gestionnaire dans l'exploitation et les résultats pouvant en découler mais aussi dans ses relations vis-à-vis des usagers, le marché ne semble pas approprié.

2.2 Gestion externalisée

Le contrat de concession de service public est désormais régit par le code de la commande publique.

Le contrat de concession de services est défini à l'article L. 1121-1 du code de la commande publique comme « un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises 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 ».

L'article L. 1121.3 du code de la commande publique dispose que « les contrats de concession de services ont pour objet la gestion d'un service » et précise qu'ils peuvent consister à déléguer la gestion d'un service public. Les autorités concédantes sont libres de définir et de préciser les caractéristiques des services à fournir, et notamment les conditions relatives à leur qualité ou à leur prix, conformément au droit de l'Union européenne. Dans le cadre d'un contrat de concession, la rémunération du concessionnaire est liée aux résultats de l'exploitation de l'ouvrage ou du service. Un tel lien est reconnu dès lors que le contrat fait peser sur le cocontractant du pouvoir adjudicateur une part du risque lié à l'exploitation. Le critère du risque est un élément intrinsèque du critère financier. La nouvelle notion de concession de service, englobant désormais la délégation de service public, est tirée de la directive 2014/23/UE sur la passation des concessions de service, transposée en droit français par l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 et intégrée dans le code de la commande publique. Le régime des concessions n'est pas si différent de celui des délégations de service public et s'en inspire même sur certains aspects. Les délégations de service public continuent donc d'exister en tant que catégorie au sein de l'ensemble plus vaste des concessions de service.

Une délégation de service public est un contrat de concession, au sens du code de la commande publique, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un 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.

La part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le délégataire 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 du service.

Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages, de réaliser des travaux ou d'acquérir des biens nécessaires au service public.

Il existe plusieurs formes de délégation de service public.

Concession :

La concession de service public est un mode de gestion par lequel une collectivité confie à son délégataire le soin de construire, de financer et d'exploiter un équipement à ses risques et périls, en vertu d'un contrat d'une durée suffisante pour permettre l'amortissement des immobilisations financées par le délégataire.

Trois critères permettent de caractériser la concession stricto sensu :

- Le fait qu'au début de l'exploitation, le concessionnaire fait l'avance des frais de premier établissement du service (construction du réseau et de tous les ouvrages nécessaires au fonctionnement du service) et du fonds de roulement nécessaire à l'exploitation,
- Le fait que, pendant toute la durée de la concession, le concessionnaire exploite le service à ses risques et périls, qu'il en assume la direction, qu'il choisit, rémunère et surveille lui-même le personnel du service, qu'il entretient et renouvelle lui-même, à ses frais, les installations et qu'il achète tout l'outillage et le matériel nécessaires à l'exploitation,
- Le fait qu'en échange de ces services, le concessionnaire est rémunéré par la perception directe de redevances sur les usagers, lesquelles doivent normalement lui permettre de couvrir les intérêts de l'amortissement du capital qu'il a engagé et de dégager un bénéfice net dont il garde tout le profit pour lui-même.

Il n'est pas prévu de gros travaux nécessaires au fonctionnement du service justifiant le recours à ce montage. C'est pour ce même motif qu'il n'est pas envisagé de bail emphytéotique administratif.

- Affermage :

L'affermage n'est en définitive qu'un type de concession dans laquelle les frais de premier établissement ont été exposés par la collectivité publique. Le fermier reçoit donc les ouvrages déjà réalisés et n'a qu'à assurer la gestion du service et faire l'avance du seul fonds de roulement.

La collectivité concédante ne participe pas plus aux résultats financiers de l'exploitation que dans le cas de la concession proprement dite, mais peut éventuellement encaisser une redevance fixée par le contrat.

Le fermier ne peut, en principe, exécuter pour le compte du bailleur des travaux autres que ceux d'entretien courant, à la charge de tout locataire. Il convient, en effet, de ne pas écarter l'application de la réglementation

sur les marchés publics et notamment la mise en concurrence des entrepreneurs, sous le prétexte de l'existence d'une convention d'affermage.

Bien entendu, comme dans la concession stricto sensu, le fermier assure l'exploitation à ses risques et périls et est rémunéré au moyen de redevance prélevée directement sur les usagers.

Le fermier ne construit ni ne finance les ouvrages de premier établissement.

Régie intéressée :

Contrairement à sa dénomination, il ne s'agit pas d'une régie. C'est un mode de gestion dans lequel la collectivité charge une entreprise extérieure de faire fonctionner le service sous sa responsabilité. Elle se distingue de l'affermage par le mode de rémunération : l'entreprise est rémunérée par la collectivité sous forme d'une participation aux bénéfices. Le régisseur fait fonctionner le service, assure le contact avec l'usager et exécute des travaux courants.

Le régisseur ne supporte pas les pertes éventuelles du service.

De la gestion déléguée, la régie intéressée se rapproche par le fait que le régisseur apparaît comme un entrepreneur dont la rémunération n'est pas fixe comme celle du gérant, mais variable, calculée en fonction du pourcentage du chiffre d'affaires, généralement complétée d'une prime de productivité.

La qualification de la régie intéressée comme un contrat de délégation de service public est moins évidente aujourd'hui.

En effet, au regard de la notion de "*rémunération substantiellement issue des résultats de l'exploitation*" qui permet de qualifier une délégation de service public selon sa définition légale récente (reprise par l'article L. 1411-1 du CGCT), une régie intéressée pourra souvent constituer un marché public.

Par ailleurs, dans le cas d'une régie intéressée, le cocontractant n'assume guère les risques de la gestion du service. C'est la collectivité qui a la responsabilité financière du service public et donc le lien direct à l'usager n'existe pas financièrement.

3 - CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS

La Grotte de la Pierre correspond à un bien affecté à un service public touristique. A ce titre, l'exploitant se doit d'assurer les missions suivantes :

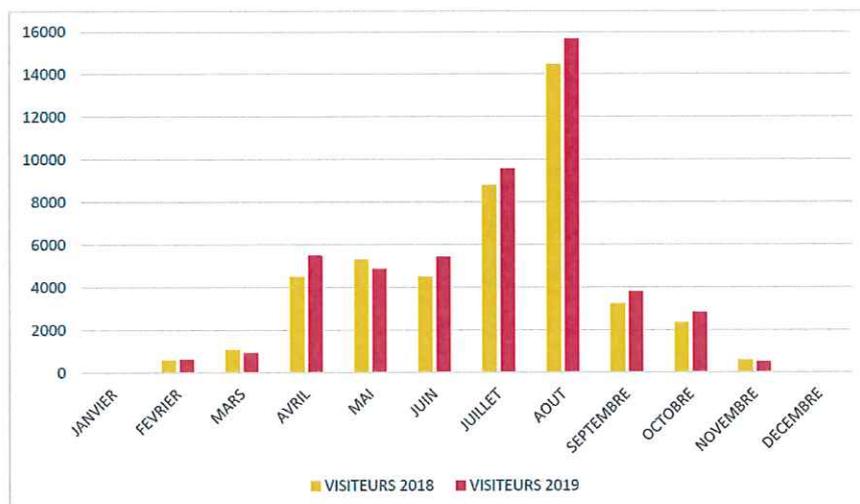
- Exploitation du site, avec une offre différenciée et adaptée aux différentes typologies d'usagers,
- Recrutement et gestion du personnel nécessaire au fonctionnement du service,
- Promotion touristique de l'équipement auprès de cibles concernées,
- Poursuite et développement des partenariats avec les acteurs locaux,
- Entretien courant du site.

Devront être conservés et valorisés :

- Les 2 espaces et la scénographie développée ces dernières années,
- L'espace boutique présentant des réalisations d'artisans locaux mettant en valeur la pierre de Volvic,
- L'offre de prestations à destination de la clientèle individuelle et collective (groupe, scolaire, etc..),
- Les tarifs validés par le conseil communautaire de la communauté d'Agglomération,
- Une période minimale d'ouverture de février à novembre (fin des vacances scolaires de Toussaint).

Les chiffres de références :

FREQUENTATION 2018 / 2019



2019

**49 710 visiteurs,
Evolution +9.6%**

Clientèles :

- 80% individuels
- 20% en groupes dont 48% de groupe adultes et 52% de groupes scolaires

4 - ELEMENTS POUR LE CHOIX D'UN MODE DE GESTION

Si les autres modes de gestion possibles de l'équipement ont été analysés ci-dessous, il n'en demeure pas moins qu'au vu des caractéristiques et des contraintes, la délégation de service public s'inscrit comme le mode de gestion le plus approprié, plus particulièrement sous forme d'affermage.

Au vu des éléments précités, il apparaît que les modes d'externalisation maintenant un contrôle de la collectivité sont à privilégier.

Le présent rapport soumis au Conseil communautaire a donc pour objet de faire adopter définitivement le principe de la délégation de service public et d'en approuver les principales caractéristiques.

L'avantage de la délégation de service public, sous forme d'affermage, est que ce contrat permet d'externaliser la gestion du service public tout en conférant à la collectivité un droit de contrôle et d'intervention, substantiellement liée aux résultats de l'exploitation.

L'inconvénient est que la procédure de passation assez longue bien qu'assouplit suite à la réforme de 2016. De plus, il faut un secteur suffisamment rentable pour intéresser les potentiels délégataires.

5 - PROPOSITIONS DE L'EXECUTIF

Au vu de l'analyse de l'état actuel du descriptif des différents modes de gestion, je vous propose de déléguer l'exploitation de la Grotte de la Pierre comme bien affecté à un service public touristique sous la forme d'un contrat d'affermage pour une durée qui sera comprise entre 7 et 10 ans.

Dans le cadre d'un tel contrat, le fermier ne conservant à sa charge que l'entretien des biens et ouvrages mis à sa disposition, la fourniture du petit matériel. Le fermier doit faire face, grâce aux recettes tirées de la gestion du service, aux charges d'exploitation ainsi qu'à la redevance qu'il devra acquitter en contrepartie de la mise à disposition du site.

Le fermier devra s'acquitter d'une redevance qui devrait tenir compte de la durée de vie des biens et équipements affermés. La proposition de redevance devra faire partie de l'offre et sera un élément déterminant du choix du fermier.

Le choix d'une durée est dicté par la volonté de permettre d'une part au délégataire d'amortir certains frais fixes dans le temps et, d'autre part, de bien s'implanter sur ce marché des biens touristiques souvent soumis à divers aléas.

Des investissements sont souhaités pour permettre une amélioration de la qualité de la visite et de l'équipement. En effet, même si le contenu de la scénographie décrivant l'histoire de Jean Legay Chevalier doit être conservé, le candidat devra proposer des investissements visant à rendre celle-ci plus attractive et plus innovante.

Afin de préserver l'esprit originel, il s'agira de conserver la scénovision initiale, mais de l'enrichir grâce à des moyens modernes de communication (jeux de lumières, hologrammes.....) ou de l'organiser différemment (spatialement, supports, etc..), et avec la possibilité de l'enrichir. Le projet d'investissement devra être d'un montant minimum de 200 000 € afin de garantir un projet de qualité et pérenne.

6 - DEROULEMENT DE LA PROCEDURE

Conformément aux articles L1411.1 et suivants du code général des collectivités territoriales, la communauté d'agglomération est tenue de mettre en œuvre une procédure de publicité suffisante, sur les supports de publicité prévus à l'article R. 1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales.

Pour permettre une optimisation du calendrier, la procédure donnera lieu à une réception simultanée des candidatures et des offres.

La commission de délégation de service public se réunira pour examiner les candidatures et les offres et après analyse, émettra un avis sur les propositions des candidats servant de base à la négociation et prenant en compte le respect des conditions fixées ci-avant notamment les durées proposées (offre de base, offre optionnelle).

Les offres ainsi présentées seront librement négociées par le Président de la Communauté d'Agglomération. Une fois la négociation effectuée, le Président présentera au Conseil communautaire ce choix, ainsi que le contrat d'affermage pour approbation. Les documents sur lesquels le Conseil communautaire se prononce doivent être transmis quinze jours au moins avant sa délibération.

Accusé de réception en préfecture
063-200070753-20201208-DELIB2020120812-DE
Date de télétransmission : 17/12/2020
Date de réception préfecture : 17/12/2020