

**Département des Hauts-de-Seine**  
**VILLE DE FONTENAY-AUX-ROSES**

***DELIBERATION DU CONSEIL MUNICIPAL***

**SEANCE ORDINAIRE DU 12 DECEMBRE 2022**

NOMBRE DE MEMBRES  
 Composant le Conseil : 35  
 En exercice : 35  
 Présents : 27  
 Représentés : 8  
 Pour : 35  
 Contre : 0  
 Abstentions : 0

**OBJET : Présentation des choix de mode de gestion de la Halle aux Comestibles et des marchés communaux et approbation de sa reprise en régie**

L'An deux mille vingt-deux, le douze décembre à dix-neuf heures et trente minutes, le Conseil municipal de la commune de Fontenay-aux-Roses, légalement convoqué le six décembre, s'est assemblé au lieu ordinaire de ses séances, sous la présidence de M. Laurent VASTEL, Maire.

**Etaient présents** : VASTEL Laurent, REIGADA Gabriela, LAFON Dominique, GALANTE-GUILLEMINOT Muriel, RENAUX Michel, DELERIN Jean-Luc, BEKIARI Despina, CHAMBON Emmanuel, GAGNARD Françoise, LE ROUZES Estéban, ROUSSEL Philippe, BOUCLIER Arnaud, RADOARISOA Véronique, SAUCY Nathalie, LECUYER Sophie, HOUCINI Mohamed, PORTALIER-JEUSSE Constance, BERTHIER Etienne, COLLET Cécile, KEFIFA Zahira, KARAJANI Claire, SOMMIER Jean-Yves, KATHOLA Pierre, MERGY Gilles, BROBECKER Astrid, POGGI Léa-Iris, LE FUR Pauline, conseillers municipaux,

Lesquels forment la majorité des Membres en exercice et peuvent délibérer valablement en exécution de l'article L 2121-17 du Code Général des Collectivités Territoriales.

**Absents représentés :**

Mme BULLET	pouvoir à	Mme GAGNARD
Mme ANTONUCCI	pouvoir à	Mme REIGADA
M. CONSTANT	pouvoir à	Mme LECUYER
M. LHOSTE	pouvoir à	M. CHAMBON
Mme MERCADIER	pouvoir à	M. LAFON
M. GABRIEL	pouvoir à	M. RENAUX
Mme GOUJA	pouvoir à	Mme LE FUR
M. MESSIER	pouvoir à	Mme BROBECKER

Le Président ayant ouvert la séance, il est procédé, conformément à l'article L 2121-15 du Code précité, à l'élection d'un Secrétaire : Mme KARAJANI est désignée pour remplir ces fonctions.

Le Conseil,

Vu le code général des collectivités territoriales et notamment les articles L2221-1, R.2221-1, L.1412-1 et L.1413-1,

Vu l'avis [favorable/défavorable] de la Commission Consultative des Services Publics Locaux en date du 23 novembre 2022, annexé à la présente délibération ;

Vu le rapport sur le choix du mode de gestion de la Halle aux Comestibles et des marchés

communaux et de sa reprise en régie annexé à la présente délibération ;

Vu l'avis [favorable/défavorable] du Comité technique du 29 novembre 2022,

Considérant que la concession de service public avec la société Les fils de Mme Géraud pour la gestion de la Halle aux Comestibles arrive à son terme le 14 octobre 2022,

Considérant qu'il convient d'étudier les différents modes de gestion possibles et d'étudier celui qui est le plus avantageux pour la Ville,

Considérant qu'au terme d'une étude réalisée par un cabinet conseil, le choix de la reprise en régie autonome s'avère le plus pertinent,

Le Rapporteur entendu,

Après en avoir délibéré,

### DECIDE

**Article 1** : d'approuver le principe de la reprise en gestion directe par la Commune de la Halle aux Comestibles et des marchés communaux après avoir pris connaissance du rapport joint en annexe.

**Article 2** : d'approuver le fait que cette reprise en gestion directe par la Commune de la Halle aux Comestibles et des marchés communaux sera réalisée dans le cadre d'une régie à seule autonomie financière à créer.

**Article 3** : dit que la présente délibération sera publiée sur le site internet de la ville de Fontenay-aux-Roses, et qu'elle pourra être contestée par la voie d'un recours gracieux ou par la voie d'un recours contentieux devant le Tribunal administratif de Cergy-Pontoise (2-4 bd de l'Hautil BP 30322, 95027 CERGY PONTOISE CEDEX) dans un délai de 2 mois suivant sa publicité.

**Article 4** : ampliation de la présente délibération sera transmise à :

- M. le Préfet des Hauts-de-Seine.
- Mme la Comptable du SGC de Fontenay-aux-Roses

Fait et délibéré en séance, les jour, mois et an susdits,  
Et ont signé le Maire et le(s) secrétaire(s) de séance

POUR EXTRAIT CONFORME

Le Maire

Laurent VAILLANT



Certifié exécutoire

Compte tenu de la réception en préfecture le :

Publication / Affichage le :

22 DEC. 2022

19 DEC. 2022

Pour le Maire par délégation

Le Directeur Général des Services

Par délégation

Chloé HOUVENAGOU



**ENERGEIA  
CONSEIL**

Envoyé en préfecture le 19/12/2022

Reçu en préfecture le 19/12/2022

Publié le

ID : 092-219200326-20221212-DEL221212\_8-DE

**LexLead**

société d'avocats

## Ville de Fontenay-aux-Roses

Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage (AMO) en vue de définir le choix du mode d'exploitation du marché aux comestibles de Fontenay-aux-Roses et d'accompagner la collectivité dans sa mise en œuvre

Rapport de phase 1

*22 novembre 2022*

**Jocelyn BERNARD**

06.48.24.01.61

[jocelyn.bernard@energeia-conseil.fr](mailto:jocelyn.bernard@energeia-conseil.fr)

## Table des matières

1. Contexte et objectifs.....	3
2. Etape a) Analyse du contrat existant et diagnostic de situation.....	4
2.1. Rappel des entretiens réalisés .....	4
2.2. Analyse technique .....	5
2.2.1. Une offre globalement riche, mais présentant des lacunes sur des composantes-clés .	5
2.2.2. Une densité hétérogène en fonction des jours de la semaine .....	5
2.2.3. Une gestion paradoxale et désincitative de l'espace intérieur de la Halle .....	6
2.2.4. Une équipe réduite et non dédiée .....	6
2.2.5. Des obligations de service public insuffisamment assurées par le délégataire actuel ...	7
2.2.6. Des relations crispées avec les commerçants .....	8
2.2.7. Un délégataire peu contrôlé .....	8
2.2.8. Des travaux attendus par l'ensemble des acteurs .....	9
2.3. Analyse contractuelle et juridique.....	10
2.3.1. Description du dispositif contractuel .....	10
2.3.2. Revue des clauses contractuelles .....	11
2.4. Analyse économique et financière.....	13
2.4.1. Revue analytique .....	13
2.4.2. Une tarification excessivement élevée et fortement inflationniste.....	14
3. Etape b) Aide au choix du mode de gestion .....	16
3.1. Un vaste champ des possibles sur le plan juridique.....	16
3.1.1. Caractérisation juridique du service .....	16
3.1.2. Exclusions identifiables : la SPL et le marché de partenariat .....	16
3.1.3. Les modes de gestion potentiels .....	17
1 - La gestion directe du service .....	17
2 - La gestion déléguée du service public.....	18
3 - La variante SEMOP .....	20
3.2. ... finalement réduit au regard des objectifs de la Ville .....	23
3.2.1. Synthèse des conclusions intermédiaires .....	23
3.2.2. Conclusion opérationnelle .....	23
4. Lexique .....	27

## 1. Contexte et objectifs

La commune est propriétaire de la Halle aux Comestibles Pierre Million-Rousseau, confiée en gestion en 2016 à Géraud et Associés dans le cadre d'un contrat de délégation de service public arrivant à échéance le 14 octobre 2023.

Si une démarche de suivi/contrôle de ce contrat a été depuis enclenchée par la Ville, le délégataire semble avoir profité de sa grande latitude pour délivrer un service dont la qualité n'est pas aujourd'hui évidente, ni pour le délégant, ni pour les usagers que sont les commerçants de la Halle.

Par ailleurs, une démarche de travaux de rénovation structurelle de la Halle a également été engagée, et ce dans le cadre plus global de la redynamisation du centre-ville engagée depuis 2015.

Dans ce contexte, la présente étude doit permettre :

1. de diagnostiquer l'exécution du contrat actuel (étape a) ;
2. d'identifier le mode de gestion optimal pour la Halle aux Comestibles (étape b).

## 2. Etape a) Analyse du contrat existant et diagnostic de situation

### 2.1. Rappel des entretiens réalisés

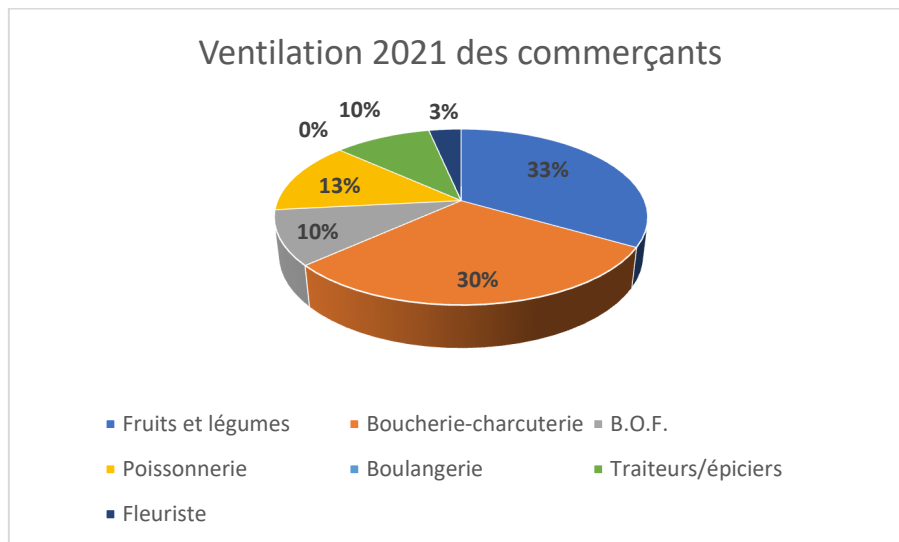
A ce jour ont été réalisés les entretiens suivants :

Structures	Dates	Interlocuteurs
Ville de Fontenay-aux-Roses	15-mars-22	Visite de la halle
Ville de Fontenay-aux-Roses	29-mars-22	Véronique BULTEAU
Ville de Fontenay-aux-Roses	09-mai-22	COFIL de lancement
Géraud	24-mai-22	Norbert DEMANGEOT, responsable régional
Halle	24-mai-22	Représentants des commerçants

## 2.2. Analyse technique

### 2.2.1. Une offre globalement riche, mais présentant des lacunes sur des composantes-clés

En 2021, la Halle abritait 30 commerçants abonnés, répartis de la manière suivante :



En moyenne, 11,5 commerçants casuels ont été facturés par séance en 2021 (*27 facturés sur une belle journée de septembre*).

L'analyse de ces informations appelle plusieurs commentaires :

- l'offre de la Halle est globalement riche et fournie ;
- certains segments sont néanmoins manquants, alors qu'ils jouent un rôle fondamental dans la recherche des clients (*Boulangerie*), ou dans l'animation du lieu (*Buvette, d'autant qu'il s'agit d'une obligation contractuelle définie à l'article 10-3*) ;
- l'économie de la Halle dépend nécessairement du « remplissage » des espaces par les abonnés, et finalement peu des commerçants casuels trop erratiques et météo dépendants.

### 2.2.2. Une densité hétérogène en fonction des jours de la semaine

La halle abrite désormais 4 marchés par semaine :

1. le mardi, avec une densité extrêmement réduite de commerçants (2) et donc de clients ;
2. depuis le 6 avril dernier, le mercredi, avec un profil différent, à l'extérieur (*donc météo-dépendant*) et intégrant des commerçants non alimentaires ;
3. le jeudi, présentant une activité modérée, quoique plus dense que le mardi (*environ 10 commerçants en moyenne*) ;
4. le samedi, très actif, et seul jour de marché où l'ensemble des commerçants sont présents.

Cette hétérogénéité appelle trois remarques :

- à l'évidence, une catégorie des clients finaux fontenaisiens (*CSP+, personnes âgées*) n'est pas intéressée par une fréquentation multi-hebdomadaire du marché, et se concentre donc sur la séquence du samedi ;

- pour autant, le marché actuel n'est pas configuré pour attirer un public plus large, plus populaire, qui pourrait alimenter de manière plus régulière les différentes séquences de la semaine ;
- de fait, cette quotepart de population fontenaisienne se redirige aujourd'hui vers d'autres marchés des communes limitrophes (*et notamment Bagneux*).

*N.B. : en tout état de cause, si ces asymétries sont dans leur principe partagées sur le territoire francilien, la faiblesse d'activité du marché du mardi n'est clairement pas une fatalité (marchés denses à Neuilly, Antony...).*

#### **Premières pistes de préconisations :**

Afin de capter la population fontenaisienne « fuyant » la Halle aux comestibles, plusieurs axes doivent être concomitamment retravaillés dans le futur dispositif :

- compléter l'offre de commerçants afin de disposer du panel complet ;
- développer la présence de camelots de qualité, aujourd'hui quasi-inexistants sur la halle, ou de mauvaise qualité quand il s'en trouve ;
- rétablir une tarification acceptable pour les commerçants, en contrepartie d'un effort de ces derniers sur leurs prix afin d'attirer un public plus populaire.

### 2.2.3. Une gestion paradoxale et désincitative de l'espace intérieur de la Halle

A ce jour, 3 emplacements sont vacants (*4 avec un emplacement extérieur de rôtisseur disponible*), sur un total de 31 (*tout compris*), soit près de 13% de vacance.

Pour autant, le délégataire cherche à réduire la surface de chaque emplacement lors des renouvellements en divisant les lots pour, officiellement, dynamiser la concurrence et réduire les prix pour les clients finaux (*et incidemment majorer la tarification de ses abonnés*). Si le principe est pertinent pour des marchés saturés, il interpelle en revanche dans le cas d'espèce.

En outre, le délégataire maintient le principe d'un abonnement forfaitaire pour les 3 séquences, alors que la quasi-totalité des commerçants ne sont intéressés que par deux séquences, voire une seule (*le samedi*). Cette rigidité, si elle présente un intérêt financier évident pour le délégataire, démotive les commerçants actuels, et désincite les potentiels candidats.

#### **Premières pistes de préconisations :**

Quel que soit le futur mode de gestion, il est impératif d'assouplir la structure de l'abonnement, en respectant le principe « on ne paye que ce que l'on consomme », et donc modifier en conséquence l'article 4 du règlement intérieur des marchés de la Ville.

Les séquences du mardi et du jeudi n'en seront en rien pénalisées davantage en terme de présence, puisque les commerçants ne sont aujourd'hui de toute façon pas présents aux séquences qu'ils payent quand même.

### 2.2.4. Une équipe réduite et non dédiée

Le délégataire mobilise très peu de ressources humaines sur ce contrat :

- un responsable régional, émergeant toutefois sur des dizaines de contrat en Île-de-France (*donc quantification ETP négligeable*) ;





- un responsable d'exploitation/régisseur/placier (2/5<sup>ème</sup> d'ETP), présentant un fort turn-over : 7 placiers successifs sur la dernière période de 3 ans (*turn-over assumé par le délégataire afin d'éviter les sentiments d'appropriation que pourraient développer les placiers de long-terme*). Cette ressource est aujourd'hui mutualisée avec le marché de Villejuif ;
- 2 agents techniques à temps partiels, le second poste intervenant en soutien sur la séquence du samedi (*N.B. : quantification ETP en attente de transmission, ces éléments n'ayant jamais été précisés dans aucun rapport annuel*).

### 2.2.5. Des obligations de service public insuffisamment assurées par le délégataire actuel

Plusieurs des principales missions du délégataire n'ont été et ne sont pas ou peu prises en charge par ce dernier :

- une irrégularité forte de la présence du placier :
  - les 3 séquences hebdomadaires ne sont jamais toutes réalisées avec présence du placier, en particulier le mardi pour lequel aucune ressource n'est attribuée par le délégataire ;
  - une carence de placier a été constatée 7 mois durant ;  
*N.B. : pour rappel, la présence continue d'un régisseur constituait à la fois une obligation contractuelle (articles 1 et 12 du contrat) et un engagement réaffirmé par Géraud dans son offre ;*
- la recherche de nouveaux commerçants est peu dynamique (*cf. emplacements vacants évoqués supra*) :
  - de fait, les dernières arrivées (*charcutier, traiteur asiatique*) ont été coordonnées par la Ville, et non par le délégataire (*état de fait ressenti comme tel également par les commerçants rencontrés*) ;
  - les comptes-rendus des Commissions marchés soulignent ainsi très régulièrement l'absence de nouvelles candidatures (*sans déclenchement d'un plan d'actions dédié par le délégataire*) ;
- des animations réduites et redondantes (*cf. tableau ci-dessous*) :
  - les prestations annexes de types animations sont clairement peu prises en charge par le délégataire actuel :
    - aucune en 2016, 1 en 2019, 2 en 2020. Or, l'article 12-1 du contrat fixe l'objectif minimum à 4 par an ;
    - forte redondance des rares thèmes identifiés : Fête internationale des marchés, Semaine du Goût, Noël ;
    - retours sur investissements jugés médiocres par les représentants des commerçants ;
  - les animations sont pourtant facturées aux usagers que sont les commerçants, qui se plaignent du manque de clarté et de transparence du délégataire quant aux coûts de ces animations, et donc à l'affectation de la redevance animation. Celles-ci seraient d'ailleurs trop souvent réalisées directement par le délégataire afin d'en limiter le coût de réalisation, mais s'en trouveraient alors dépourvues de valeur ajoutée pour les commerçants ;
  - si Géraud apprécie la « carte blanche » laissée par la Ville dans ce domaine, force est de constater qu'une marge de manœuvre trop grande génère un risque d'insuffisance de la part du délégataire sur ce segment pourtant clé dans la réussite d'un marché couvert.  
*N.B. : pour rappel, la demande de la Ville d'obtenir le catalogue des animations est toujours en souffrance depuis plusieurs mois.*

**Premières pistes de préconisations :**

Dans l'hypothèse d'un maintien de la gestion externalisée, il conviendra de prévoir dans le futur contrat des prescriptions précises et contraignantes relative au développement des animations.

**Zoom sur les animations développées par le délégataire sur la durée du contrat :**

Animations	2016	2017	2018	2019	2020	2021
<b>Thèmes</b>	RAS	5 : Printemps, nouveaux habitants, fête internationale, semaine du Goût, Noël	5 : Printemps, nouveaux habitants, fête internationale, semaine du Goût, Noël	1 : fête internationale	2: fête internationale et Noël	2: Fête des Mères, opération promotionnelle, Semaine du Goût, Nouveaux Habitants, Noël (5)
<b>Recettes (redevance animations)</b>	2 785,40 €	14 951,37 €	14 625,65 €	14 754,82 €	NC	13 609,44 €
<b>Charges</b>	- €	19 504,78 €	17 449,57 €	16 605,52 €	NC	13 312,92 €
<b>Solde</b>	<b>2 785,40 €</b>	<b>- 4 553,41 €</b>	<b>- 2 823,92 €</b>	<b>- 1 850,70 €</b>		<b>296,52 €</b>

*N.B. : Géraud prévoyait dans son offre un budget annuel dédié de 15 000 €, abondé par la redevance. La réalité des dépenses constatées s'avère donc bien inférieure à cet engagement.*

### 2.2.6. Des relations crispées avec les commerçants

Les commerçants rencontrés expriment de nombreux désaccords entre eux sur des problématiques du marché (*journées d'ouverture...*), mais sont en revanche unanimes sur la critique sévère du délégataire actuel (*et sont plus nuancés sur le principe de la gestion déléguée*).

Plusieurs d'entre eux ont exprimé leur intention de quitter le marché dans l'hypothèse d'une reconduction de Géraud (*il est toutefois difficile d'en estimer le degré réel de probabilité*).

Cette relation crispée est en particulier cristallisée autour de la personne du responsable régional actuel (« *Demongeot déteste les commerçants* »).

**Premières pistes de préconisations :**

Du propre aveu du responsable régional, de nombreux clients de Géraud demandent régulièrement des changements d'interlocuteurs dédiés en Ile-de-France, aujourd'hui couverte par 4 responsables régionaux.

Au regard des difficultés rencontrées, *a fortiori* dans l'hypothèse d'un maintien de Géraud, il serait pertinent d'envisager le changement d'interlocuteur principal.

### 2.2.7. Un délégataire peu contrôlé

Le délégataire actuel jouit d'une situation particulièrement libre en termes d'obligations de reporting et de contrôle :

- Commissions des marchés irrégulières (*1 en 2019, 1 en 2020*), et peu engageantes quant aux démarches à effectuer par le délégataire ;
- reporting à la Ville insuffisant, y compris au regard des obligations réglementaires :



- rapports annuels du délégataire (RAD) très peu fournis, et présentant systématiquement des éléments copiés-collés inutiles car creux (*auto-panégyrique de Géraud, « Evolution générale du commerce » en France, rappels sur les obligations biodéchets...*) ;
- absence de Compte annuel de résultat d'exploitation (CARE) → cf. courrier de demande évoqué au point 2.2.3 *infra* ;
- bilan financier des redevances absent dans le RAD 2020 ;
- fréquentation des casuels par type de commerce non fournie (*article 10-2 du contrat*) ;
- des erreurs manifestes, voire graves, dans les éléments transmis (*cf. point 2.2.3 infra*) :
  - impayés comptabilisés en majoration de recettes pour les exercices 2017, 2019 et 2021 (*sic*) ;
  - impayés non comptabilisés en 2018, et cumuls incohérents ;
  - retraitement des éléments comptables de l'année N-1 après remise du RAD y afférent à la collectivité : les comptes 2020 qui faisaient apparaître un déficit de -10 K€ dans le RAD 2020 remis à la Ville font apparaître un excédent de +25 K€ dans le RAD 2021 (*les comptes 2020 y étant réinsérés « pour rappel »*) ;
  - montants de salaires chargés rigoureusement identiques (*au centime près*) en 2017 et 2018, ce qui semble très peu probable ;
  - mention d'un régisseur supplémentaire artificiel dans le RAD 2021 ;
    - ➔ ces erreurs successives soulignent l'absence de contrôle interne chez le délégataire en place, et ce alors que l'élaboration du RAD constitue une obligation substantielle de tout délégataire de service public ;
- absence de contrôle annuel du RAD par le délégant ;
- pas de présentation annuelle de l'analyse du RAD en Conseil municipal, ni en Commission consultative des services publics locaux (CCSPL) ;
- aucun audit ponctuel du contrat en cours...

Cette bride lâche, par ailleurs bien perçue par les commerçants qui peuvent comparer cette situation avec celle d'autres villes sur lesquelles ils exercent, encourage le délégataire à autodéterminer les conditions de fonctionnement du marché.

**Premières pistes de préconisations :**

Dans l'hypothèse du maintien d'une gestion déléguée, il conviendra de mettre en place un système de contrôle plus resserré du délégataire.

### 2.2.8. Des travaux attendus par l'ensemble des acteurs

Prévu en 2023, le lancement des travaux est fortement attendu par la totalité des acteurs rencontrés, tant pour les éléments de réfection des parties communes (*étanchéité toiture, porte principale...*), que des ajouts envisagés (*entrées, buvette plus accessible avec un double accès intérieur/extérieur...*).

## 2.3. Analyse contractuelle et juridique

### 2.3.1. Description du dispositif contractuel

Le contrat actuel a été conclu en 2016 pour une durée de 7 ans. Plus précisément, il s'agit d'un contrat de délégation de service public portant sur la seule exploitation de la Halle aux comestibles et de espaces extérieurs adjacents conclu entre la Commune et la société Géraud et Associés (SAS) signé le 10 octobre 2016.

Le contrat a pris effet le 14 octobre 2016 et s'achèvera le 14 octobre 2023.

Ce contrat a fait l'objet d'un avenant en date du 8 décembre 2021 afin de substituer à la société Géraud et Associés (SAS) (*filiale initialement dédiée aux contrats longs avec investissement à charge de Géraud*) la société Les Fils de Madame GERAUD (*filiale gérant l'ensemble des affermages de Géraud*) à la suite d'une opération de fusion-absorption entre ces deux sociétés intervenue le 30 juin 2021.

*N.B.* : *cette fusion n'a aucune autre conséquence sur la gestion de la Halle, a fortiori dans la mesure où les salariés sont employés par une troisième société, Géraud Gestion.*

### 2.3.2. Revue des clauses contractuelles

Le tableau suivant retrace l'ensemble des analyses juridiques des principales clauses du contrat :

ARTICLE	CONTENU	SITUATION ACTUELLE	RESPECT/COHERENCE DE LA CLAUSE
Article 1er	Description des missions du délégataire incluant : le bon fonctionnement de l'exploitation de la halle, l'organisation du placement des commerçants, la perception des droits de place (etc.), l'animation et la promotion du marché, la mise en place de marchés thématiques et délocalisés, le nettoyage de la halle.  Il est prévu que le délégataire respecte les principes suivants : le remplissage optimum du marché, le développement des volants, le développement des marchés thématiques ou délocalisés, la continuité alimentaire entre intérieur du marché et extérieur, le développement de l'activité du marché pour tout public, le développements des animations et la promotion, le renforcement de la fréquentation	Plusieurs missions non assurées ou partiellement :  - Remplissage non assuré, et faible dynamique de recherche  - Développement des marchés thématiques ou sur d'autre sites ( <i>non assuré</i> )  - Développement réduit des animations	<b>PARTIEL</b>
Article 2	Durée du marché de 7 ans ( <i>octobre 2016 / octobre 2023</i> )	Contrat de 7 ans alors même qu'il s'agit d'un pur contrat d'exploitation. La durée est trop longue par rapport aux dispositions du Code de la commande publique. En cas de renouvellement une durée maximale de 5 ans devra être respectée à iso périmètre	<b>OUI</b>
Article 5	Les biens affectés au service délégué sont mis à disposition par la Ville : halle et terrains situés aux abords Inventaire quantitatif des biens dressé par la Commune en début de contrat avec observations possibles du délégataire	Pas de définition des différentes catégories de biens  Pas d'information concernant l'inventaire et sa mise à jour régulière	<b>NON</b>
Article 6	Principes généraux prévoyant que le délégataire s'engage à assurer l'exploitation du marché.		<b>OUI</b>
Article 8	Caractéristiques d'exploitation prévoyant les marchés les mardi, jeudi et samedi selon le règlement intérieur des marchés et avec modification possible par la Commune	Les marchés se déroulent effectivement sur ces trois jours	<b>OUI</b>
Article 10	Le délégataire doit assurer les missions de : - recherche de nouveaux commerçants De cohésion entre les commerçants avec organisation de réunion avec les commerçants Attributions des emplacements et placement des commerçants	Cohésion des commerçants non assurée	<b>PARTIEL</b>
Article 10.2	Au-delà du placement des commerçants, le délégataire doit assurer un reporting de la liste des commerçants abonnés dans un délai de 7 jours à compter de la demande ainsi que les données de fréquentation des volants les 1 <sup>er</sup> avril et 1 <sup>er</sup> septembre	Reporting sur l'activité des volants non assuré	<b>PARTIEL</b>
Article 12	La commune souhaite renforcer la dynamique commerciale du marché au travers d'actions comme l'augmentation de l'attractivité de la halle et des autres marchés, la participation au dynamisme commercial du centre-ville, l'augmentation de la fréquentation et la fidélisation des clients, l'amélioration de la qualité et de la diversité du marché extérieur, l'amélioration de la communication existante, le développements des animations	Les animations ne sont pas suffisamment développées	<b>PARTIEL</b>
Article 20	Redevance prévue avec une part fixe annuelle de 75K€ et une part variable de 7% des droits de places HT encaissés	Le rapport d'exploitation ne détaille le calcul des deux composantes de la redevance	<b>PARTIEL</b>
Article 21	Les tarifs des droits de place sont fixés par la Commune	Les tarifs ont évolué régulièrement au cours de l'exécution du contrat, mais à la seule initiative du délégataire et sans clarté des modalités d'application de la formule d'actualisation	<b>PARTIEL</b>
Article 24	Article posant le principe de la communication d'un rapport annuel pour le 1 <sup>er</sup> juin de chaque année conformément aux dispositions du	Le rapport est régulièrement remis avec du retard ( <i>19 juin en 2018, 19 août en 2021</i> ).	<b>NON</b>

	CGCT et de l'ordonnance désormais intégrée au Code de la commande publique Les éléments comptables doivent être présentés selon la nomenclature en vigueur	Éléments comptables très succincts	
<b>Article 25</b>	Le rapport doit, au titre des éléments financiers et comptables préciser le compte annuel de résultat ou encore une présentation ces méthodes et éléments de calcul économique annuel et pluriannuel retenus	Éléments comptables très succincts et clairement insuffisants au regard des exigences contractuelles	<b>NON</b>
<b>Article 26</b>	Qualité du service : le rapport doit contenir une analyse de la qualité du service exposant l'ensemble des mesures prises pour améliorer la qualité d'exploitation du marché forain. Une enquête de satisfaction est également prévue (200 réponses environ souhaitées)	Pas de réelle analyse de la qualité du service dans les rapports annuels Aucune enquête de satisfaction	<b>NON</b>
<b>Article 27</b>	Article prévoyant les rubriques du rapport annuel d'activités à savoir : organisation générale, bilan des actions de communication et de promotion, bilan des actions d'animation, fréquentation et évolution, actions menées pour assurer la diversité des commerçants et l'attractivité du marché, relations avec les commerçants, modification de l'organisation du service, travaux d'entretien et de renouvellement	Cette trame n'est pas strictement respectée par le délégataire et les informations fournies sont assez sibyllines.  A titre d'exemple, pas d'analyse de la fréquentation	<b>PARTIEL</b>
<b>Article 30</b>	Pénalités après mise en demeure sans effet pendant 15 jours. Pénalités cumulatives et a priori non plafonnée	Les pénalités sont trop faibles pour être dissuasives  Absence des modalités de calcul (forfait ? montant journalier ?...)	<b>PARTIEL</b>
<b>Article 32-1</b>	Résiliation pour faute qui prévoit une indemnisation à hauteur des investissements non amortis	Principe d'indemnisation sans objet compte tenu du simple affermage sans investissement du délégataire	<b>NON</b>
<b>Article 32-2</b>	Résiliation pour autre motif (notamment pour intérêt général) L'indemnisation intégrale du préjudice du délégataire est prévue	Il est prévu <i>a priori</i> une double indemnisation du manque à gagner. En effet il est dit qu'il a le droit à l'indemnisation de l'intégralité du préjudice y compris le manque à gagner et, juste en-dessous il a le droit en plus à une indemnité de 5% des recettes des droits de place de l'année N-1 multiplié par le nombre d'années restant à courir. Avec cette rédaction le risque est celui d'un doublon d'indemnisation.	<b>NON</b>

## 2.4. Analyse économique et financière

### Précision méthodologique :

La Ville ne disposant pas aujourd'hui des éléments comptables et financiers devant être réglementairement transmis par le délégataire, un courrier de demande expresse a été transmis à ce dernier le 17 mai dernier.

A date d'établissement du présent rapport, ce dernier n'a toujours pas communiqué ces éléments, qui demeurent donc inexploitable.

Les analyses développées ci-dessous l'ont donc été sur la base des éléments parcellaires présentés dans les rapports annuels, et dont la fiabilité a déjà été soulignée au point 2.2.1 G *supra*.

### 2.4.1. Revue analytique

Le tableau ci-dessous retrace l'ensemble des charges et des produits de la délégation sur la durée du contrat :

en €	2016	2017	2018	2019	2020	2021	Evol 21/17 (en VA)	Evol 21/17 (en %)	Poids 2021
<b>Charges d'exploitation</b>	<b>36 937 €</b>	<b>175 918 €</b>	<b>172 526 €</b>	<b>194 280 €</b>	<b>109 941 €</b>	<b>189 157 €</b>	<b>13 239 €</b>	<b>8%</b>	<b>100%</b>
Achats et charges externes	10 087 €	40 236 €	37 641 €	64 210 €	32 908 €	56 061 €	15 826 €	39%	30%
Salaires chargés	10 536 €	40 941 €	40 941 €	38 277 €	28 118 €	42 856 €	1 915 €	5%	23%
Frais financiers	- €	141 €	- €	- €	644 €	1 025 €	884 €	626%	1%
Dotations aux amortissements et provisions	331 €	2 141 €	2 363 €	1 918 €	1 592 €	1 842 €	- 299 €	-14%	1%
<b>Redevances Ville</b>	<b>15 984 €</b>	<b>92 459 €</b>	<b>91 581 €</b>	<b>89 429 €</b>	<b>46 679 €</b>	<b>87 212 €</b>	<b>- 5 247 €</b>	<b>-6%</b>	<b>46%</b>
Autres charges	- €	- €	- €	446 €	- €	161 €	161 €	-	0%
<b>Produits d'exploitation</b>	<b>33 319 €</b>	<b>182 779 €</b>	<b>177 126 €</b>	<b>177 498 €</b>	<b>134 462 €</b>	<b>185 529 €</b>	<b>2 751 €</b>	<b>2%</b>	<b>100%</b>
Tarification abonnés	28 132 €	165 679 €	155 671 €	153 636 €	126 947 €	153 613 €	- 12 066 €	-7%	83%
Tarification casuels	5 187 €	17 100 €	14 161 €	10 376 €	6 610 €	8 279 €	- 8 821 €	-52%	4%
Redevance déchets	- €	- €	- €	580 €	506 €	5 331 €	5 331 €	-	3%
Autres produits	- €	- €	7 294 €	12 906 €	400 €	18 306 €	18 306 €	-	10%
<b>Résultat</b>	<b>- 3 618 €</b>	<b>6 861 €</b>	<b>4 580 €</b>	<b>- 16 782 €</b>	<b>24 521 €</b>	<b>- 3 628 €</b>	<b>-</b>	<b>-</b>	<b>-</b>

Plusieurs analyses peuvent être tirées de sa lecture :

- ce contrat s'avère globalement rentable pour le délégataire, puisque le résultat cumulé des 6 premiers exercices fait ressortir un excédent de près de 12 K€ (*sans compter les frais de structure probablement rapatriés dans les charges externes*) ;

*N.B. : le cumul présenté par le délégataire dans son RAD 2021 fait apparaître au contraire un déficit, lié aux erreurs de calcul et retraitement évoqués supra ;*

- le résultat varie cependant fortement d'un exercice à l'autre, variant d'un déficit de -17 K€ en 2019 à +25 K€ en 2020 ;
- la tarification abonnés s'avère globalement constante, soit environ 155 K€ par an (*cf. focus infra sur la grille tarifaire*). Pour les raisons déjà évoquées *supra*, la tarification casuels est quant à elle nettement plus erratique ;
- le principal poste de charges demeure les achats et charges externes. Toutefois, en l'absence de détails, il est compliqué d'en tirer une quelconque analyse ;
- en revanche, le montant des frais de personnels (*cf. point 2.2.1 D/ supra*) demeure stable aux environs de 40 K€ annuels chargés ;

- enfin, le montant de redevances (*fixe + variable*) versés à la Ville a permis à cette dernière de récupérer un total de 423 K€ sur la durée du contrat (*pour mémoire, deux trimestres 2020 n'ont volontairement pas été facturés par la Ville afin de tenir compte des périodes de fermeture administrative imposées par les contraintes sanitaires Covid-19*).

### **Précision méthodologique :**

Pour mémoire, l'article 20 du contrat prévoit une redevance composite :  
 - une part forfaitaire de 75 000 € HT ;  
 - une part variable équivalente à 7% droits de place HT encaissés.

Lors des échanges avec le responsable régional (*pourtant en charge du suivi du contrat fontenaisien côté Géraud*), il est apparu une mauvaise connaissance du système contractuel de redevances, ce dernier faisant allusion à un seuil déclenchant la redevance variable, ce qui est inexact (*aucun seuil n'a été défini à l'article 20 du contrat*) ; cela traduit également une mauvaise coordination DAF/responsables régionaux au sein du délégataire, puisque la redevance variable est *de facto* bien versée chaque année au délégant.

*N.B. : en l'absence des éléments du CARE, il est impossible d'en valider la détermination précise par le délégataire ; des contrôles macros ne permettent toutefois pas d'identifier de risques spécifiques sur le montant des redevances versées au délégant.*

## 2.4.2. Une tarification excessivement élevée et fortement inflationniste

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des principaux tarifs entre 2015 (*dernière année de gestion SOMAREP*) et 2020 :

Tarifs	2015	2016	2017	2018	2019	2020	Evol 20/15 (en VA)	Evol 20/15 (en %)
Place couverte (première)	3,90 €	4,05 €	4,05 €	4,12 €	4,20 €	4,25 €	0,35 €	9%
Place couverte (seconde)	4,78 €	4,97 €	4,97 €	5,06 €	5,16 €	5,25 €	0,47 €	10%
Place découverte	1,67 €	1,74 €	1,74 €	1,77 €	1,81 €	1,85 €	0,18 €	11%
Déchargement automatique	1,67 €	1,74 €	1,74 €	1,77 €	1,81 €	1,85 €	0,18 €	11%
Redevance d'animation	2,14 €	2,34 €	2,34 €	2,38 €	2,43 €	2,48 €	0,34 €	16%

Plusieurs analyses peuvent être tirées de sa lecture :

- les tarifs ont fait l'objet d'une révision à chaque exercice excepté 2017, générant une inflation de plus de 10% des tarifs sur les six derniers exercices ;
- les hausses ne sont pas homogènes d'un tarif à l'autre, ce qui n'est pas cohérent compte tenu de l'unicité de la formule d'actualisation prévue à l'article 22 du contrat ;
- plus particulièrement, la redevance d'animation a été augmentée de 16% sur la période, ce qui s'avère d'autant plus surprenant que la qualité et la fréquence des animations n'en ont pas été améliorées pour autant.

Ayant fortement surévalué le niveau de recettes tarifaires des commerçants casuels lors de l'élaboration de son offre, Géraud a considéré comme impérative la hausse rapide et constante de la tarification afin de rétablir l'équilibre économique du contrat, et donc pouvoir honorer les redevances à verser à la Ville. Ces actualisations importantes et régulières ont alimenté un ressenti très négatifs auprès des commerçants, se plaignant des « augmentations à répétition », par ailleurs non corrélées à une amélioration du service. Cette posture est pleinement assumée par le délégataire actuel qui considère que les commerçants « *se gavent le plus possible à Fontenay* », traduisant une représentation de ces



derniers comme suffisamment rentables pour assumer cette tarification élevée (*tout en reconnaissant la qualité réelle des produits présents sur le marché*).

De fait, la formule d'actualisation de la tarification encourage automatiquement l'inflation des tarifs, compte tenu de :

- l'absence de part fixe, pourtant usuelle dans des contrats de DSP ;
- un profil mono-indice (salaires), plus soumis aux aléas économiques qu'une formule composite.

**Premières pistes de préconisations :**

Dans l'hypothèse du maintien d'une gestion externalisée, il conviendra de prévoir une formule d'actualisation intégrant une part fixe (*à déterminer, voire à négocier en cours de procédure*), ainsi qu'une pluralité d'indices (*salaires, mais également énergie, produits et services divers, voire bâtiment si investissements/tickets d'entrées confiés*).

### 3. Etape b) Aide au choix du mode de gestion

#### 3.1. Un vaste champ des possibles sur le plan juridique...

##### 3.1.1. Caractérisation juridique du service

Si les halles et marchés n'ont jamais fait l'objet d'une définition juridique précise, il est toutefois d'usage de retenir les qualifications suivantes :

- les marchés sont constitués d'une réunion périodique de vendeurs et d'acheteurs, qui se tient pour la vente de marchandises sur des emplacements déterminés qui ne sont ni clos, ni couverts ;
- les halles comportent au contraire, pour remplir le même usage, des emplacements couverts destinés à protéger les marchandises et à en faciliter la vente.

Les halles et marchés d'approvisionnement constituent des services publics à caractère industriel et commercial, ainsi qu'il résulte de l'architecture du Code général des collectivités territoriales. Plus précisément, les « Halles, marchés et poids publics » relèvent de la section 4 du chapitre IV (« Services publics industriels et commerciaux »), ladite section étant elle-même classée au livre II de la 2ème partie du Code général des collectivités territoriales, intitulé « administration et services communaux ».

Cette qualification est d'ailleurs reprise, par exemple, par le rapporteur public dans ses conclusions sur l'affaire n° 11PA02477 du 3 juillet 2013.

##### 3.1.2. Exclusions identifiables : la SPL et le marché de partenariat

A titre liminaire, deux hypothèses peuvent être écartées dès ce premier stade, à savoir la Société publique locale (SPL) et le marché de partenariat.

En application du Code général des collectivités territoriales, (articles L. 1531-1 et suivants), la SPL nécessite la réunion d'au moins deux actionnaires ayant la qualité de collectivité territoriale ou de groupement de collectivités territoriales.

- ⇒ **Or, aucun élément collecté ou identifié à ce stade ne permet d'identifier une autre collectivité à côté de la Commune susceptible d'être, dans le cadre de ses compétences, actionnaire d'une éventuelle SPL gestionnaire de l'objet de la présente étude.**

Le marché de partenariat remplace le contrat de partenariat de l'ancienne réglementation, mais avec les mêmes caractéristiques : dérogation à l'interdiction du paiement différé, dérogation à l'obligation de scinder les missions (*notamment les missions de construction, de maîtrise d'œuvre et d'exploitation*), durée fixée en fonction de la durée d'amortissement des investissements, transfert/partage des risques. En application de l'article L. 1112-1 du CCP, le marché de partenariat constitue un marché public « *qui a pour objet de confier à un opérateur économique ou à un groupement d'opérateurs économiques une mission globale ayant pour objet la construction, la transformation, la rénovation, le démantèlement ou la destruction d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels nécessaires au service public ou à l'exercice d'une mission d'intérêt général et tout ou partie de leur financement. Le titulaire du marché de partenariat assure la maîtrise d'ouvrage de l'opération à réaliser. Cette mission globale peut en outre comprendre :*

- 1° *Tout ou partie de la conception des ouvrages, équipements ou biens immatériels ;*
- 2° *L'aménagement, l'entretien, la maintenance, la gestion ou l'exploitation d'ouvrages, d'équipements ou de biens immatériels ou une combinaison de ces éléments ;*
- 3° *La gestion d'une mission de service public ou des prestations de services concourant à l'exercice, par la personne publique, de la mission de service public dont elle est chargée ».*

Si, sur le principe, le marché de partenariat ne saurait être exclu, l'acheteur ne peut toutefois y recourir qu'à de strictes conditions. Ainsi, l'acheteur doit démontrer que « *compte tenu des caractéristiques du projet envisagé, des exigences de service public ou de la mission d'intérêt général dont l'acheteur est chargé, ou des insuffisances et difficultés observées dans la réalisation de projets comparables, le recours à un tel contrat présente un bilan plus favorable, notamment sur le plan financier, que celui des autres modes de réalisation du projet* ».

- ⇒ **Dans le cas d'espèce, aucun argumentaire solide ne permet de justifier le recours au marché de partenariat.**

**Conclusion intermédiaire :    ~~SPL~~ **Marché de partenariat****

### 3.1.3. Les modes de gestion potentiels

Conformément au principe de libre administration des collectivités territoriales, la Commune dispose d'un pouvoir d'organisation et de gestion des services publics dont elle a la charge. A ce titre, il lui revient, en sa qualité d'autorité organisatrice, d'en définir le mode de gestion le plus approprié. La Commune doit ainsi apprécier librement si elle souhaite assumer le service en gestion directe, c'est-à-dire par ses propres moyens, ou en déléguer l'exploitation à un tiers, personne morale de droit privé ou public.

#### 1 - La gestion directe du service

##### ⇒ **Exploitation par le maître d'ouvrage**

La gestion directe du service en régie correspond à une prise en charge directe, en termes technique et financier, du fonctionnement et de l'organisation du service : investissements, exploitation, communication, gestion administrative, gestion des ressources humaines, choix budgétaires, tarification.

- ⇒ **Dans la mesure où le service public considéré relève du domaine industriel et commercial (cf. point 3.1.1 supra), la régie simple est écartée et ce en application de l'article L. 1412-1 du CGCT qui indique que « les collectivités territoriales, leurs établissements publics, les établissements publics de coopération intercommunale ou les syndicats mixtes, pour l'exploitation directe d'un service public industriel et commercial relevant de leur compétence, constituent une régie soumise aux dispositions du chapitre Ier du titre II du livre II de la deuxième partie ».**

Or, ce chapitre renvoie, dans son article L. 2221-4 du CGCT, aux deux formes suivantes :

- Une régie dotée de la seule autonomie financière, dite « régie autonome » ;
  - Une régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière, dite « régie personnalisée », ce qui se traduirait par la mise en place d'un Etablissement public industriel et commercial (EPIC).
- ⇒ **Dans le cas d'espèce, cette hypothèse présente des coûts de mise en place et de gestion disproportionnés au regard du caractère réduit des ressources humaines du service (cf. point 2.2.4 supra).**

Quelle que soit la forme choisie, cette option implique :

- La création d'une régie ;
- La mise en place d'un conseil d'exploitation/d'administration ;
- Le recrutement du personnel technique nécessaire au fonctionnement du service (*dont un directeur, qui peut être désigné à hauteur d'une quotepart d'ETP au sein d'une fiche de poste d'un agent déjà en exercice au sein de la collectivité*).

*N.B. : une analyse préalable flash peut être menée par la Ville afin d'identifier la solution préférentielle sur le plan financier entre une externalisation (par marché public) du nettoyage, ou le recours à des ressources internes de la Ville ;*

- ⇒ **Compte tenu du caractère réduit des ressources humaines du service (cf. point 2.2.4 supra), la reprise en régie autonome présenterait un impact réduit en termes de masse salariale à reprendre, tout en libérant pleinement la capacité de la collectivité à piloter le service public considéré.**

**=> Exploitation reposant en tout ou partie sur un prestataire : marché public d'exploitation**

Si elle opte pour une gestion directe, la commune pourrait envisager de confier tout ou partie de l'exploitation à un prestataire de services.

La passation d'un marché public dans le cadre d'une exploitation en régie du service constitue une solution intermédiaire entre la régie directe « pure » et la gestion déléguée. Elle permet à l'autorité organisatrice de conserver les avantages de ce mode de gestion, tout en se déchargeant de certains éléments d'exploitation.

- ⇒ **Dans le cas d'espèce, il pourrait être utile de recourir à un marché de prestation, en appui d'un mode principal de régie, avec pour objet la mise à disposition d'un ou de plusieurs placiers, ces derniers constituant la seule ressource humaine dont l'expertise métiers n'est aujourd'hui pas présente dans les effectifs de la collectivité.**

**Conclusion intermédiaire : Régie-directe Régie autonome Régie-personnalisée Marché public**

## 2 - La gestion déléguée du service public

### 1.- Aux termes de l'article L. 1411-1 du Code général des collectivités territoriales :

*« Les collectivités territoriales, leurs groupements ou leurs établissements publics peuvent confier la gestion d'un service public dont elles ont la responsabilité à un ou plusieurs opérateurs économiques par une convention de délégation de service public définie à l'article L. 1121-3 du code de la commande publique préparée, passée et exécutée conformément à la troisième partie de ce code. »*

L'article L. 1121-3 du code de la commande publique dispose pour sa part que :

*« La délégation de service public mentionnée à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales. »*

Ainsi, la délégation du service public prévue à l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales est une concession de services, laquelle doit être préparée, passée et exécutée conformément à la troisième partie du code de la commande publique.

Dans le cadre d'une délégation de service public, c'est le délégataire qui assume à ses frais et risques la gestion du service qui lui a été confiée. Il est ainsi libre de déterminer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les résultats.

L'article L. 1121-1 du code de la commande publique, applicable aux délégation de service public, dispose : « Un contrat de concession est 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.

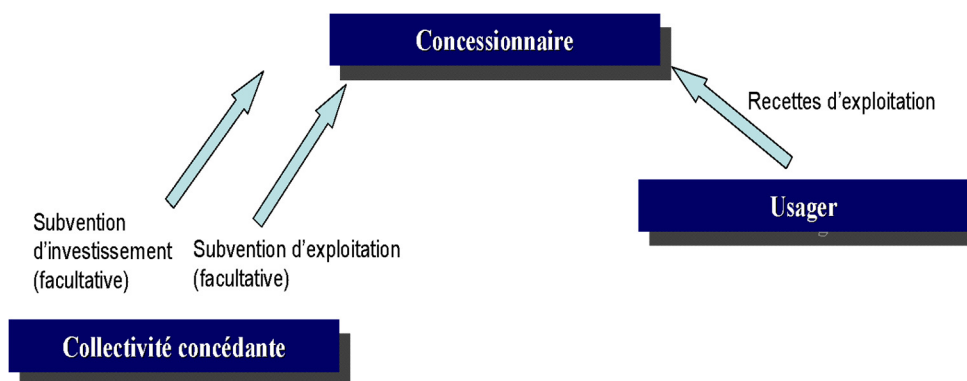
*La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché,*

*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 ».*

L'appréciation du risque d'exploitation doit privilégier une démarche qualitative centrée sur l'exposition aux aléas du marchés, le délégataire doit être exposé à un risque d'exploitation de nature économique directement lié au marché, cela veut dire à la demande, à l'offre ou aux deux. Le risque d'exploitation est un risque de perte, le pouvoir adjudicateur ne lui garantissant pas un revenu minimal supérieur ou égal aux investissements effectués et aux coûts qu'il doit supporter dans le cadre de l'exécution de ce contrat.

Le concessionnaire prend en charge l'investissement et sa rémunération est assurée par les recettes d'exploitation perçues sur les usagers. C'est donc sous son entière responsabilité qu'est assuré le financement du service. Ceci n'exclut pas que l'autorité administrative concédante apporte sa participation financière sous la forme de garanties d'emprunt et/ou de subventions d'investissement.

Le concessionnaire assure l'exploitation avec son propre personnel, qui est donc de statut privé et placé sous son autorité hiérarchique exclusive.



S'agissant de la durée du contrat, l'article L. 3114-7 du code de la commande publique énonce que :

*« La durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire. »*

Les articles R. 3114-1 et R. 3114-2 du code de la commande publique précisent que :

Article R. 3114-1 :

*« Pour la détermination de la durée du contrat de concession, les investissements s'entendent comme les investissements initiaux ainsi que ceux devant être réalisés pendant la durée du contrat de concession, lorsqu'ils sont nécessaires à l'exploitation des travaux ou des services concédés.*

*Sont notamment considérés comme tels les travaux de renouvellement, les dépenses liées aux infrastructures, aux droits d'auteur, aux brevets, aux équipements, à la logistique, au recrutement et à la formation du personnel. »*

Article R. 3114-2 :

*« Pour les contrats de concession d'une durée supérieure à cinq ans, la durée du contrat ne doit pas excéder le temps raisonnablement escompté par le concessionnaire pour qu'il amortisse les investissements réalisés pour l'exploitation des ouvrages ou services avec un retour sur les capitaux investis, compte tenu des investissements nécessaires à l'exécution du contrat. »*

- ⇒ **Compte tenu des difficultés historiques rencontrées par la collectivité avec la gestion déléguée d'une part (cf. *diagnostic développé en partie 2 supra*), et de l'absence de ressources internes en capacité de déployer un contrôle efficace qui pourrait réduire ces difficultés dans l'hypothèse du maintien de la gestion déléguée d'autre part, la concession ne semble pas présenter d'atouts conséquents dans le cas d'espèce.**

**De fait, l'atout principal identifié par la collectivité résidait dans l'apport d'une expertise métier par un tiers professionnalisé ; de facto, le diagnostic a souligné l'absence d'apports concrets de la part du délégataire en cette matière dans le cadre du contrat en cours.**

**Conclusion intermédiaire : Concession (cas classique)**

### 3 - La variante SEMOP

Aux côtés des sociétés d'économie mixte locales (SEML) et des sociétés publiques locales (SPL), la société d'économie mixte à opération unique constitue une forme d'entreprise publique locale (EPL).

Cette société d'économie mixte (SEM) particulière a été créée par la loi n° 2014- 744 du 1er juillet 2014 permettant la création de sociétés d'économie mixte à opération unique (*les dispositions de cette loi étant codifiées aux articles L.1541-1 à L.1541-3 du Code général des collectivités territoriales*).

L'objectif affiché par le législateur est de proposer un nouvel « *instrument de gouvernance au service de l'action publique locale qui permet d'allier les valeurs de la gestion directe en redonnant à la collectivité la maîtrise de son service public et les atouts de la gestion déléguée en faisant appel aux compétences et à l'innovation d'un opérateur privé* » (*exposé des motifs de la proposition de loi*).

La SEMOP est soumise au régime de droit commun des sociétés d'économie mixte. Elle reprend les traits essentiels de la société d'économie mixte locale et notamment la forme de société anonyme, tel que définie aux articles L. 225-1 et suivants du Code de commerce.

Elle est donc régie à la fois par les articles L. 1522-1 à L. 1524-7 et L. 1541-1 à L. 1541-3 du Code général des collectivités territoriales et sous réserve de certains aménagements, par les règles du Code de commerce relatives aux sociétés commerciales.

En vertu de l'article L.1541-1 du Code général des collectivités territoriales :

*« La société d'économie mixte à opération unique est constituée, pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion et de l'exécution d'un contrat avec la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales dont l'objet unique est :*

*1° Soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ;*

*2° Soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ;*

*3° Soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales.*

*Cet objet unique ne peut être modifié pendant toute la durée du contrat.*

*Le contrat peut inclure la conclusion, entre la société d'économie mixte à opération unique et la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales, d'un bail emphytéotique administratif nécessaire à la réalisation de son objet. »*

Une SEMOP ne peut donc être constituée qu'en vue de l'exécution d'une seule opération, confiée par la collectivité actionnaire dans le cadre d'un contrat unique comportant un seul objet.

- soit la réalisation d'une opération de construction, de développement du logement ou d'aménagement ;
- soit la gestion d'un service public pouvant inclure la construction des ouvrages ou l'acquisition des biens nécessaires au service ;
- soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale.

Le contrat confié à la SEMOP ne peut être que l'un de ceux visés à l'article L.1541-2 du Code général des collectivités territoriales, dont l'énumération semble limitative, puisque :

*« I. - Sous réserve du présent article, la sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la société d'économie mixte à opération unique mise en place sont effectuées par un unique appel public à la concurrence respectant les procédures applicables aux délégations de service public, aux concessions de travaux, aux concessions d'aménagement ou aux marchés publics, selon la nature du contrat destiné à être conclu entre la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales et la société d'économie mixte à opération unique. »*

Le contrat objet de la mise en concurrence sera donc une concession de service public, une concession de travaux, une concession d'aménagement ou un marché public.

En application de l'article L. 1541-2 du Code général des collectivités territoriales :

*« I.- Sous réserve du présent article, la sélection du ou des actionnaires opérateurs économiques et l'attribution du contrat à la société d'économie mixte à opération unique mise en place sont effectuées par un unique appel public à la concurrence respectant les procédures applicables aux contrats de concession ou aux marchés publics, selon la nature du contrat destiné à être conclu entre la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales et la société d'économie mixte à opération unique.*

*Sont applicables les procédures subséquentes pouvant être mises en œuvre lorsque l'appel public à la concurrence est infructueux.*

*II.- Les candidats susceptibles d'être sélectionnés pour être actionnaires opérateurs économiques de la société d'économie mixte à opération unique doivent respecter les conditions de recevabilité des candidatures propres à la procédure applicable au contrat destiné à être conclu.*

*III.- En complément des informations obligatoires selon la nature du contrat destiné à être conclu, l'avis d'appel public à la concurrence comporte un document de préfiguration, précisant la volonté de la collectivité territoriale ou du groupement de collectivités territoriales de confier l'opération projetée à une société d'économie mixte à opération unique à constituer avec le candidat sélectionné.*

*Ce document de préfiguration de la société d'économie mixte à opération unique comporte notamment :*

*1° Les principales caractéristiques de la société d'économie mixte à opération unique : la part de capital que la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales souhaite détenir ; les règles de gouvernance et les modalités de contrôle dont la collectivité ou le groupement de collectivités souhaite disposer sur l'activité de la société définies, le cas échéant, dans un pacte d'actionnaires ; les règles de dévolution des actif et passif de la société lors de sa dissolution ;*

*2° Le coût prévisionnel global de l'opération pour la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales et sa décomposition.*

*IV.- Les critères de sélection des candidats sont définis et appréciés par la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales conformément aux règles applicables selon la nature du contrat destiné à être conclu avec la société d'économie mixte à opération unique. Le coût global de l'opération est apprécié en tenant compte de la souscription au capital et au financement de la société d'économie mixte à opération unique.*

*V.-A l'issue de la mise en concurrence et de la sélection du candidat, sont arrêtés et publiés les statuts de la société d'économie mixte à opération unique ainsi que, le cas échéant, le pacte d'actionnaires conclu.*

*VI.- Le contrat, comportant les éléments prévus par l'appel public à la concurrence, est conclu entre la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales et la société d'économie mixte à opération unique, qui est substituée au candidat sélectionné pour l'application des modalités de passation prévues selon la nature du contrat ».*

Une originalité de la SEMOP réside dans le fait que la compétition est organisée en amont, non pour l'attribution du contrat proprement dit à une structure déjà existante, mais pour le choix de l'actionnaire opérateur « privé » d'une structure à créer.

La sélection de l'actionnaire opérateur économique se fait au terme d'une procédure de publicité et de mise en concurrence unique respectant les règles applicables selon la nature du contrat qui sera attribué et sur la base d'un projet, d'exigences de garanties financières, techniques et opérationnelles exposées dans le « document de préfiguration » de l'appel public à la concurrence.

Une mise en concurrence doit donc être organisée par la collectivité en fonction du type de contrat qu'elle souhaite confier à cette société, afin de permettre la sélection d'un opérateur qui deviendra avec elle actionnaire de la SEMOP.

Si la loi évoque la présence d'une collectivité, ou d'un groupement de collectivités et d'«*au moins un actionnaire opérateur économique*», il est envisageable que la réponse soit portée par plusieurs opérateurs économiques réunis en groupement.

Dans le cas d'espèce, et si cette hypothèse présente d'indéniables atouts dans les marges de manœuvre octroyées à la Ville pour la gouvernance du service, elle présente des coûts de mise en place et de gestion disproportionnés au regard du caractère réduit des ressources humaines du service (cf. point 2.2.4 supra).

**Conclusion intermédiaire : ~~Concession (cas SEMOP).~~**



### 3.2. ... finalement réduit au regard des objectifs de la Ville

#### 3.2.1. Synthèse des conclusions intermédiaires

Caractérisation	Modes de gestion	Synthèse du motif de caractérisation
Modes exclus	<p><b>SPL</b></p> <p>---</p> <p><b>Marché de partenariat</b></p>	<p><b>Pas de partenaire public identifié</b></p> <p>---</p> <p><b>Pas de complexité avérée</b></p>
Modes peu pertinents	<p><b>Régie simple</b></p> <p>---</p> <p><b>Régie personnalisée (EPIC)</b></p> <p>---</p> <p><b>Concession (cas classique)</b></p> <p>---</p> <p><b>Concession (cas SEMOP)</b></p>	<p><b>Interdite en SPIC, même si constatée au sein de différentes collectivités pour cet objet précis (sans statistiques disponibles)</b></p> <p>---</p> <p><b>Complexité disproportionnée au regard de l'objet</b></p> <p>---</p> <p><b>Défaillances historiques, peu palliables en l'état</b></p> <p>---</p> <p><b>Complexité disproportionnée au regard de l'objet</b></p>
Modes pertinents	<p><b>Régie autonome</b></p> <p>---</p> <p><b>Marché public</b></p>	<p><b>Mode pertinent, avec impact réduit compte tenu de l'importance quantitative de l'objet</b></p> <p>---</p> <p><b>Mode pertinent en accessoire, en soutien au mode principal de régie autonome</b></p>

#### 3.2.2. Conclusion opérationnelle

En synthèse, il est préconisé de :

- reprendre la gestion du service public par la mise en place d'une régie autonome « Halle aux Comestibles et des marchés communaux », permettant à la collectivité de déterminer la stratégie globale du marché, les modalités de tarification (*structure et niveau*), les partenariats à nouer, les animations... ;

**N.B. : cette solution n'implique aucune conséquence opérationnelle lourde. Concrètement, elle induit l'animation d'un Conseil d'exploitation, et la tenue d'un budget annexe (*obligatoire en SPIC*), mais simple dans sa structuration au regard de l'activité considérée (*en outre, une compensation pour obligations de service public est toujours possible du budget général au budget annexe en cas de constat de contraintes de service public objectives. Celle-ci demeure toutefois théorique au regard du caractère amplement excédentaire du dispositif diagnostiqué dans le cas d'espèce → cf. point 2.4 supra*) ;**

- déployer un marché de prestations de service pour la mise à disposition d'un placier, permettant de disposer de cette ressource spécifique absente de la collectivité tout en :



- qualifiant la pertinence du profil retenu par la critérisation technique dudit marché public (*afin d'éviter de « subir » des profils peu efficaces parfois envoyés par les délégataires de service public*) ;
- disposant de cette ressource dans un cadre souple et pour une durée déterminée (*entre 2 et 3 ans*) ;
- il s'agirait dans le cas d'espèce d'un marché simple dont le coût humain de suivi s'avèrerait nettement plus réduit que le pilotage d'une délégation de service public globale ;

**N.B. :** il est également possible d'envisager le recrutement d'un placier (*a minima pour 2/5<sup>ème</sup> d'ETP*), ou la désignation d'un placier au sein des équipes municipales (*police municipale par exemple*) et de le former aux besoins de l'activité.

#### **Alternative envisageable pour la collectivité :**

Il est toujours possible pour la collectivité de recourir à la régie simple :

- point positif :
  - la régie simple présente un fonctionnement plus simple pour les agents de la collectivité ;
- points négatifs :
  - la régie simple n'est applicable qu'aux services publics administratifs (*cf. article L 1412-1 du CGCT*). Le cas échéant, et pour les raisons évoquées *supra*, la délibération de recours à la régie simple devra *a minima* s'abstenir de qualifier le service, sauf à s'exposer à un double risque :
    - juridique : recours d'un contribuable attaquant la délibération de principe (*a fortiori dans la mesure où le recours à la DSP actuelle s'appuyait sur la délégation d'un SPIC*) ;
    - politique : pour les mêmes raisons, un élu de l'opposition pourrait s'étonner de la bascule entre un SPIC justifiant le recours à la DSP à un SPA nécessaire au recours à la régie simple ;
  - un futur contrôle de la Chambre régionale des comptes (CRC) ne validerait pas la dilution des flux afférents à un SPIC au sein du budget général ;
  - le tout dans un contexte tendu avec le délégataire actuel, qui sera prompt, sinon à agir directement, du moins à identifier et communiquer sur l'incongruité de la transition SPIC/SPA qui serait actée par cette délibération de principe.

### **Précisions sur les étapes d'une reprise en régie autonome :**

#### **Procédure de création :**

Outre le travail de rédaction des statuts, les étapes clefs sont les suivantes :

- 1) L'avis préalable de la commission consultative des services publics locaux (23 novembre 2022) ;
- 2) L'avis préalable du Comité Technique (29 novembre 2022) ;
- 3) Délibération du Conseil municipal (12 décembre 2022) qui :
  - décide de la création de la régie ;
  - arrête les statuts ;
  - détermine les services gérés par la régie ;
- 4) Cette délibération prévoit l'organisation administrative et financière de la régie.

#### **Régime financier :**

Un budget spécial est annexé au budget de la Commune voté par le Conseil municipal. Ce budget comporte notamment les coûts exposés pour exécuter l'objet de la régie.

Un inventaire est dressé tous les ans en fin d'exercice.

L'agent comptable de la régie est celui de la Commune.

#### **Administration :**

L'organisation administrative et financière est déterminée par délibération du Conseil municipal.

La régie autonome est placée sous l'autorité directe du Maire et du Conseil municipal, administrée au quotidien par un conseil d'exploitation (CE) et le directeur.

Le Conseil municipal est compétent pour toutes les questions importantes (*personnel, tarifs, budget, comptes...*).

Le Maire est l'organe exécutif de la régie et l'ordonnateur.

Les attributions du conseil d'exploitation dépendent des statuts.

Le Directeur assure le fonctionnement des services, prépare le budget, procède, sous l'autorité du Maire, aux ventes et aux achats courants, nomme et révoque les agents et employés de la régie.

Il est soumis à un régime d'incompatibilité avec toute fonction d'élu, tout intérêt dans une entreprise en rapport avec la régie, avec la qualité de membre du conseil d'exploitation de la régie.

Le nombre de membres du conseil d'exploitation ne peut être inférieur à trois

Les représentants du Conseil municipal doivent détenir *a minima* la majorité.

La durée de leurs fonctions ainsi que la durée du mandat du président et du ou des vice-présidents peuvent excéder celle du mandat électif.

Le président et le Vice-président sont obligatoirement un élu communal.

Les membres du conseil d'exploitation sont désignés par le Conseil municipal, sur proposition du Maire. Il est mis fin à leurs fonctions dans les mêmes formes.

Les membres du conseil doivent jouir de leurs droits civils et politiques.

Les fonctions de membre du conseil d'exploitation sont gratuites.

Ses membres ne peuvent :

- prendre ou conserver un intérêt dans des entreprises en rapport avec la régie,
- occuper une fonction dans ces entreprises,
- assurer une prestation pour ces entreprises,
- prêter leur concours à titre onéreux à la régie.

**Personnel :**

Puisqu'il s'agit d'un SPIC, le personnel ne relèvera pas de la fonction publique.

S'agissant de la reprise du personnel, il conviendra de se référer à l'article L. 1224-1 du Code du travail (*reprise à droits constants du périmètre social attaché à l'entité économique transférée*).

## 4. Lexique

**CAOT** : Convention d'autorisation temporaire d'occupation du domaine public ;

**CARE** : Compte annuel de résultat d'exploitation (CARE) ;

**CCSPL** : Commission consultative des services publics locaux ;

**DSP** : Délégation de service public ;

**EPIC** : Établissement Public Industriel et Commercial ;

**ETP** : Equivalent temps plein ;

**RODP** : Redevance d'occupation du domaine public ;

**SPL** : Société publique locale.

**RAD** : Rapport annuel du délégataire.



**Energeia Conseil**

35 bis, rue du Trou Normand 95330 DOMONT

SAS au capital de 5 000 € – RCS Pontoise – SIRET 907 994 453 00013

[contact@energeia-conseil.fr](mailto:contact@energeia-conseil.fr)

<https://www.energeia-conseil.fr>

TVA intracommunautaire : FR77 907994453