



Rapport de présentation
sur le choix du mode de gestion du service public
de l'exploitation du MIN (Marché d'Intérêt National)
d'Avignon

Rapport prévu à l'article L. 1411-4
du Code Général des Collectivités Territoriales

SOMMAIRE

I.	CONTEXTE ET DESCRIPTIF DU PROJET	3
II.	CARACTERISTIQUES DU MIN D'AVIGNON.....	4
A.	Données techniques.....	4
B.	Données Financières (2023-2024)	6
III.	PROBLEMATIQUES ET ENJEUX DU FUTUR MODE DE GESTION	7
A.	Palette des modes de gestion envisageables.....	7
B.	Synthèse : Sélection du mode de gestion.....	18
IV.	CARACTERISTIQUES DU FUTUR CONTRAT	27
A.	Objet.....	27
B.	Durée.....	28
C.	Missions dévolues et objectifs de la DSP	28
D.	Périmètre	30
E.	Conditions financières	30
F.	Régime du personnel.....	31
G.	Régime de propriété des biens	31
H.	Modalités de suivi et de contrôle par la Ville d'Avignon	32
V.	DEROULEMENT DE LA PROCEDURE DE CONCESSION	34

I. CONTEXTE ET DESCRIPTIF DU PROJET

Le Marché d'Intérêt National d'Avignon est situé au sud-est de la Ville, sur un terrain de 25.5Ha. Cette superficie, dont l'occupation peut être optimisée, est susceptible de porter plusieurs projets de modernisation et de développement afin d'améliorer son attractivité.

La diversité de ses occupants, les dynamiques engagées entre eux mais aussi avec des partenaires extérieurs, ont placé cet outil au cœur d'un écosystème local essentiel pour le développement d'un projet territorial pour une alimentation durable et locale.

Les Marchés d'Intérêt National (MIN) sont des services publics de gestion de marchés régis par le Code de commerce — articles L 761-1 à L 761-11. Le marché gare d'Avignon a été classé Marché d'Intérêt National le 29 septembre 1961.

La Société d'Economie Mixte SMINA (société pour la gestion et la construction du marché d'intérêt national d'Avignon) s'est vu confier la finalisation de la construction et la gestion du MIN d'Avignon par une convention du 20 octobre 1965.

L'échéance de ce contrat est fixée au 31 décembre 2030.

Tout d'abord, ce montage contractuel ne permet plus de mettre en œuvre le projet actuel de la Ville pour le site. En outre, des travaux de modernisation, d'adaptation au changement climatique sont devenus nécessaires pour le site, la durée restante de la convention actuelle ne permettant pas cette typologie d'investissements.

Or, la conclusion d'un avenant pour acter ce souhait d'évolution n'est juridiquement pas possible eu égard aux bouleversements qui seraient générés sur le contrat initial.

Par ailleurs, des réformes du cadre juridique de ce type d'activités doivent aussi être prises en compte :

- L'article L. 761-1 du Code de commerce dispose : « *Les marchés d'intérêt national sont des services publics de gestion de marchés offrant à des grossistes et à des producteurs des services de gestion collective adaptés aux caractéristiques de certains produits agricoles et alimentaires* »,
- L'article L. 761-2 du même Code dispose: « *Pour les autres marchés d'intérêt national, les communes sur le territoire desquelles ils sont implantés, ou les groupements de communes intéressés, en assurent l'aménagement et la gestion, en régie ou par la désignation d'une personne morale publique ou privée. Dans ce dernier cas, cette personne morale est désignée après mise en concurrence dans les conditions fixées par l'article L. 1411-1 du code général des collectivités territoriales* »,
- L'article R. 761-3 indique : « *Les communes ou les établissements publics de coopération intercommunale sur le territoire desquels le marché est implanté déterminent eux-mêmes, ou délèguent à la région le pouvoir de déterminer les modalités d'aménagement et de gestion du marché. Chacune de ces missions peut être assurée en régie ou déléguée* ».

Dès lors, la Ville doit faire évoluer le cadre contractuel de gestion du MIN d'Avignon afin de pouvoir imposer ses orientations pour l'exercice de cette activité et permettre la modernisation des installations du site.

La Ville d'Avignon doit donc examiner les différentes options de mode de gestion qui sont envisagées pour l'exploitation du MIN.

Conformément à l'article I. 1411-4 du code général des collectivités territoriales (CGCT), le présent rapport a pour double objectif de :

- Fournir tous les éléments nécessaires à l'assemblée pour se prononcer sur le choix du mode de gestion de ce service,
- Présenter les caractéristiques essentielles des prestations que devra assurer l'exploitant du MIN d'Avignon.

II. CARACTERISTIQUES DU MIN D'AVIGNON

Les données présentées ci-après sont issues du rapport de gestion 2023 et des éléments remis par la SMINA.

A. DONNEES TECHNIQUES

Le MIN d'Avignon représente une **surface totale de 9400 m² de bureaux et de de 60 211 m² d'entrepôts / terrains** matérialisés dans le plan ci-après :



Le MIN d'Avignon accueille 124 entreprises louant 8 063 m² de bureaux et 52 696 m² d'entrepôts/terrains représentant un taux de remplissage de 87,3% et générant environ 1 239 emplois directs (données au 31 décembre 2023).

Les tableaux ci-après présentent l'état d'occupation des ouvrages, installations et terrains du MIN d'Avignon par type d'activité au 31 décembre 2023 :

BUREAUX		
Type d'activité	Surfaces occupées (m ²)	%
Administration	1 751,80	18,63%
Autre Alimentaire	40,30	0,43%
Fruits et Légumes	98,00	1,04%
Libéral	0,00	0,00%
Service Agroalimentaire	568,20	6,04%
Service Divers	2 762,68	29,39%
Tertiaire	2 681,05	28,52%
Transport	161,00	1,71%
Viande et produits carnés	0,00	0,00%
Libre	1 337,70	14,23%
SURFACE TOTALE au 31/12/2023	9 400,73	100,00%

ENTREPÔTS / TERRAINS		
Type d'activité	Surfaces occupées (m ²)	%
Administration	0,00	0,00%
Autre Alimentaire	10 136,80	16,84%
Cash	10 070,00	16,72%
Fruits et Légumes	11 621,75	19,30%
Marée	1 000,00	1,66%
Libéral	0,00	0,00%
Service Agroalimentaire	3 122,60	5,19%
Service Divers	5 648,94	9,38%
Tertiaire	0,00	0,00%
Transport	9 386,00	15,59%
Viande et produits carnés	1 710,00	2,84%
Libre	7 515,00	12,48%
SURFACE TOTALE au 31/12/2023	60 211,09	100,00%

B. DONNEES FINANCIERES (2023-2024)

Tarification : Chaque année, après délibération du Conseil d'administration de la SMINA, relative aux tarifs des redevances et droits du MIN d'Avignon, le Préfet prend un arrêté fixant les tarifs des redevances et droits.

Ainsi, l'arrêté préfectoral pris le 6 février 2024 fixe les tarifs de redevances, droits d'entrée et de pesages pour l'année 2024 sur le marché d'intérêt national d'Avignon (tel qu'ils résultent du conseil d'administration de la SMINA du 20 décembre 2023). Y figurent notamment :

- Les tarifs de location par m² des terrains, entrepôts bureaux et enseignes,
- Les droits d'entrées applicables notamment aux producteurs,
- Les tarifs de pesage,
- Les tarifs de location de salles de réunion
- Les autres tarifs administratifs.

Chiffre d'affaires : En 2023, la SMINA affichait un chiffre d'affaires de 4 103 584€ HT.

III. PROBLEMATIQUES ET ENJEUX DU FUTUR MODE DE GESTION

A. PALETTE DES SOLUTIONS ENVISAGEABLES

Pour le service public du MIN que la Ville d'Avignon souhaite pérenniser, cette dernière peut recourir à diverses solutions de gestion ou de mutualisation.

1. La gestion en régie

Deux types de régie sont possibles (la régie directe est prohibée pour les SPIC) :

- La **régie avec autonomie financière**, où la gestion est assurée directement par les services de la Collectivité (fonctionnaires et assimilés) bien que dans le cadre d'un budget distinct (budget annexe).
- La **régie dotée de la personnalité morale**, où la Collectivité transfère statutairement la gestion du service public à une entité juridique publique distincte.

La gestion en régie dotée de la personnalité morale se concrétise classiquement par la création d'un établissement public industriel et commercial (EPIC) local.

Le tableau suivant reprend les principales caractéristiques de ces deux modes de gestion directe :

	Régie autonome	Régie personnalisée
Structure et gouvernance	Régie simplement placée sous l'autorité de la Ville d'Avignon. Administrée par un conseil d'exploitation , un directeur et un agent comptable .	Création d'un EPIC distinct de la collectivité de rattachement. Administrée par un conseil d'administration et son président ainsi qu'un directeur .
Maîtrise et contrôle	Maîtrise des décisions par la Collectivité (Le conseil d'exploitation ne délibère que sur les catégories d'affaires pour lesquelles l'assemblée délibérante ne s'est pas réservé le pouvoir de décision.)	Régie indirectement placée sous l'autorité de la Ville d'Avignon. Moyen de gestion autonome de la régie en raison de la personnalité morale et de l'existence de deux structures. Moindre contrôle du service
Organe délibérant	Conseil municipal de la Ville d'Avignon	Conseil d'administration de la régie (Ex. : fixation des tarifs des activités économiques du MIN)

Processus de décision	<p>Sous l'autorité du Maire de la Ville d'Avignon et du Conseil municipal</p> <p>Les fonctions exécutives sont assurées par l'exécutif de la collectivité de rattachement qui est le représentant légal de la régie et qui en est l'ordonnateur.</p>	<p>Administrée par le directeur et le conseil d'administration de la régie</p> <p>Les élus de la Ville d'Avignon interviennent par leurs représentants au sein du CA</p>
Resp. civile et pénale	<p>La responsabilité pèse sur les élus et agents de la Ville d'Avignon (y compris le personnel de la régie).</p>	<p>La responsabilité pèse sur le CA et le directeur de la régie.</p>
Budget	<p>Budget propre, annexé au budget de la Ville d'Avignon, et voté par le Conseil municipal</p>	<p>Budget voté par le CA</p>
Personnel	<p>Statut de droit privé car SPIC. Sauf directeur et agent comptable : statut de droit public</p>	<p>Statut de droit privé car SPIC. Sauf directeur et agent comptable : statut de droit public</p>
Fiscalité	<p>La Ville d'Avignon est exploitant fiscal</p>	<p>Régie exploitant fiscal</p>

À l'aune des objectifs préalablement énoncés, le recours à la régie peut être apprécié selon les critères suivants (communs aux deux types de régies mentionnés, sauf indication spécifique) :

- Recherche de performance / Transfert du risque : Contrairement aux autres modes de gestion qui seront appréciés ci-après, la régie ne formalise pas d'engagements de performance sanctionnés par des pénalités ou d'autres outils financiers incitatifs. Par ailleurs, la gestion en régie internalise le risque d'exploitation qu'il soit industriel ou commercial.

- **Réduction du coût pour la Collectivité** : Sur le plan financier, la gestion en régie permet d'éviter de supporter les charges de structure et la marge d'un opérateur externe (même si, in fine, une régie personnalisée peut également générer des frais de structure). En revanche, la régie ne bénéficie pas des effets d'échelle qu'un opérateur spécialisé peut rechercher grâce à la mutualisation de certains investissements, procédés et savoirs au-delà du périmètre du service en question.

- **Évolutivité / Réversibilité** : Contrairement à un contrat externalisant le service dont les caractéristiques ne pourraient être modifiées qu'au prisme du cadre relativement strict des modifications de contrat, la régie peut faire évoluer le service comme elle l'entend, en particulier pour ce qui concerne la régie autonome placée directement sous l'autorité de la Collectivité. S'agissant de la réversibilité du mode de gestion, le passage de la régie à un autre mode de gestion est plus difficilement acceptable que l'inverse.

- **Effectivité de la mise en concurrence** : Le recours à la régie a comme conséquence une absence de mise en concurrence qui permettrait de rechercher en théorie la meilleure offre au meilleur prix.

- **Gestion des ressources humaines** : le personnel serait de droit privé et sous la convention collective nationale applicable au secteur, sauf le directeur et l'agent comptable qui auraient un statut de droit public. La Ville d'Avignon serait exposée plus directement aux conséquences du dialogue social au sein du nouvel établissement (conflits éventuels).

- **Optimisation de la procédure** : La création d'une régie ne constitue pas une procédure comme peut l'être la passation d'un marché ou d'une concession, néanmoins elle suppose des délais similaires voire supérieurs compte tenu de l'organisation à mettre en place (en particulier pour ce qui concerne la création d'un EPIC).

- **Prise en charge des investissements** : L'intégralité des coûts et des investissements seront à la charge de la Ville d'Avignon.

- **Innovations proposées** : Elles dépendront uniquement de la Ville d'Avignon, avec une possibilité limitée de retours d'expérience extérieurs (contrat d'assistance technique possible avec un opérateur spécialisé).

- **Maîtrise du service** : La maîtrise du service peut être considérée comme plus étroite que dans le cadre d'une gestion externalisée, en particulier pour ce qui concerne la régie autonome placée directement sous l'autorité de la Collectivité.

Plus généralement, les différents éléments suivants propres à la régie peuvent être relevés :

- La gestion d'un MIN requiert des compétences industrielles et commerciales spécifiques. Cette ingénierie est généralement mieux maîtrisée au sein des entreprises spécialisées, gestionnaires de ce type de site, que dans le cas d'une exploitation purement locale ;
- La gestion en régie se caractérise par des contraintes, notamment en matière de passation des marchés pour l'ensemble des travaux, des fournitures et des services, impliquant des frais de gestion non négligeables, et des procédures qui ne sont pas idéalement adaptées au caractère industriel et commercial du service ;
- La délégation de service public ayant une durée limitée, l'exploitant retenu est susceptible d'être motivé par la perspective d'un possible renouvellement de son contrat et donc amené à élaborer des propositions d'amélioration significatives ;
- Sur le plan financier, la gestion d'un MIN expose à un certain nombre de risques (industriel, technique, charges et produits d'exploitation), mettant en jeu des montants importants. Le

recours à la délégation de service public permet une meilleure maîtrise de ces aléas du point de vue de la collectivité, dans la mesure où ils sont analysés, négociés et arrêtés de manière contractuelle en début de convention ;

- L'expérience des autres collectivités permet de constater que la gestion déléguée, du fait de la mise en concurrence préalable de différents candidats, offre aux autorités délégantes des marges d'amélioration des conditions techniques et financières pour l'exploitation de leurs réseaux.

Compte tenu de ces critères, il apparaît qu'une exploitation du service par la voie d'une régie autonome ou personnalisée ne répond pas suffisamment aux attentes de la Ville d'Avignon.

2. Le recours à une SPL

La Société publique locale (SPL), est une société anonyme, composée d'au moins 2 actionnaires. Cette société est « *compétente pour réaliser des opérations d'aménagement des opérations de construction ou pour exploiter des services publics à caractère industriel ou commercial ou toutes autres activités d'intérêt général* » (article L1531-1 du CGCT).

La réalisation de cet objet concourt à l'exercice d'au moins une compétence de chacun des actionnaires.

La Ville d'Avignon ne pourra donc être seul actionnaire.

Dans la mesure où la SPL constitue un outil de coopération entre personnes publiques, le recours à cet outil n'aura d'intérêt qu'à la seule condition que la Ville d'Avignon s'associe avec *a minima* une autre personne publique compétente en vue de gérer conjointement le service.

Par ailleurs, **la SPL ne constitue pas en soit, un mode de gestion.** Ce faisant, la SPL devra par la suite passer différents contrats pour permettre la réalisation des investissements et l'exploitation du service ou se doter des moyens propres nécessaires à l'exécution de ce service.

La création d'une SPL, au regard des outils existants sur le territoire, en matière d'aménagement ou de développement touristique, ne correspond pas aujourd'hui aux enjeux poursuivis par la Ville d'Avignon concernant la gestion du MIN.

3. Les marchés publics

L'article L.1111-1 du Code de la commande publique (CCP) définit les marchés publics de la manière suivante :

« Un marché est un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent ».

On distingue marché de travaux et marché de services.

Dans ce cadre, les marchés publics peuvent être caractérisés par quatre éléments :

- Ce sont des contrats ;
- Ils sont conclus avec un opérateur économique : qu'il s'agisse d'une personne publique ou privée, cette personne morale doit exercer une activité économique ;

- Ils comprennent le versement d'une contrepartie onéreuse (au sens juridique du terme) ou tout autre équivalent : le caractère onéreux de la prestation réalisée visant à satisfaire le besoin du pouvoir adjudicateur se réfère à la contre-prestation à laquelle procède l'autorité publique pour obtenir la prestation commandée à l'opérateur économique. Le plus souvent, il s'agit du versement d'une somme d'argent correspondant au paiement d'un prix à l'opérateur économique co-contractant ;
- Ils ont pour objet la satisfaction d'un besoin de l'acheteur en matière de travaux ou de services.

Si le principe est celui de la passation d'un marché par prestation, il existe également les marchés publics globaux :

- **Marché de conception-réalisation**, sous réserve de dimensions exceptionnelles, de difficultés techniques particulières ou d'un engagement contractuel d'amélioration de l'efficacité énergétique ;
- **Marché global de performance** (anciennement REM et CREM) permettant de réunir la conception, la réalisation, l'exploitation et/ou¹ la maintenance dans un même marché sous réserve d'objectifs chiffrés de performance (notamment – mais pas que - niveau d'activité, qualité de service, efficacité énergétique).

Plusieurs éléments sont à noter concernant ces derniers :

- La procédure de passation impose **l'avis d'un jury** (comme un concours de maîtrise d'œuvre) sauf :
 - Pour les marchés de conception-réalisation et les marchés globaux de performance passés par les pouvoirs adjudicateurs dans les hypothèses suivantes : réhabilitation d'ouvrages existants ou réalisation d'un projet urbain ou paysager/ ouvrages réalisés à titre de recherche, d'essai ou d'expérimentation/ ouvrages d'infrastructures ;
 - Pour les marchés de conception-réalisation et les marchés globaux de performance passés par les entités adjudicatrices selon la procédure de dialogue compétitif ou selon la procédure avec négociation².

Dans la passation d'un tel contrat et conformément à la jurisprudence, la Ville d'Avignon serait plutôt **pouvoir adjudicateur** qu'entité adjudicatrice. L'avis du jury n'est pas obligatoire puisque la Ville d'Avignon relève d'une des 3 dérogations citées ci-dessus : ouvrages d'infrastructures.

- Pour que son recours y soit régulier, le MPGP doit comporter **des engagements de performance mesurables**.

À l'aune des objectifs préalablement énoncés, le recours au(x) marché(s) public(s) peut être apprécié selon les critères suivants :

- **Recherche de performance / Transfert du risque** : La performance industrielle pourra être incitée par l'insertion d'engagement de performance sanctionnés par des pénalités. Le **recours**

¹ La jurisprudence a clairement tranché la question en faveur du caractère inclusif, en considérant qu'il était « *loisible à l'acheteur d'inclure dans un tel marché des prestations d'exploitation technique et de maintenance de ces équipements* » (CE, 8 avril 2019, n° 426096 et 426914, *Société Orange, Région Réunion*). Le rapporteur public ayant conclu sous cette décision observe d'ailleurs que le texte « *n'impose ni ce que ces marchés ne comportent que des prestations relevant de ces différentes missions, ni qu'ils les comportent totalement* ».

² Article R2171-16 du Code de la commande publique.

aux marchés publics de service implique que les risques techniques, d'exploitation et commercial soient intégralement supportés par la Ville d'Avignon.

- **Réduction du coût pour la Collectivité** : Sur le plan financier, le recours au marché public fait assumer le coût des charges de structure ainsi que la marge d'un opérateur. Néanmoins, la Collectivité pourra bénéficier d'effet d'échelle contrairement à la régie. De plus la collectivité devrait nommer un régisseur pour l'encaissement des recettes (augmentation des charges de structure).

- **Évolutivité / Réversibilité** : Celle-ci devra nécessairement s'inscrire dans le cadre rigide des modifications aux marchés publics. Potentiellement, les évolutions peuvent s'avérer coûteuses, même si le nouveau code de la commande publique prévoit des mécanismes de modification du contrat permettant la conclusion d'avenant, si ceux-ci sont anticipés et sont contractuellement prévus. S'agissant de la réversibilité, en fin de contrat, un autre mode de gestion pourra facilement lui être substitué le cas échéant.

- **Effectivité de la mise en concurrence** : Le fait que les marchés publics soient soumis à l'obligation d'allotir les prestations pourrait permettre à la Ville d'Avignon de disposer d'une concurrence accrue par la passation de petits contrats favorisant le nombre de réponses. **Néanmoins, l'absence vraisemblable de négociation pourrait limiter l'effectivité de la mise en concurrence et la recherche de la meilleure offre au meilleur prix.**

- **Gestion des ressources humaines** : Elle est assurée par le titulaire, dans le cadre de la convention collective nationale applicable.

- **Prise en charge des investissements** : Les investissements peuvent être pris en charge par le titulaire, mais avec des contraintes sur leur amortissement (durée du marché limitée).

- **Innovations proposées** : Celles-ci devront être portées par les titulaires, mais le cadre relativement rigide d'un marché public rend leur mise en œuvre complexe.

- **Maîtrise du service** : Bonne maîtrise par la Collectivité, sous réserve d'une rédaction adéquate des clauses du cahier des charges et de ressources dédiées au contrôle-pilotage du marché.

Le recours au marché public ne répond donc que partiellement aux attentes de la Ville d'Avignon.

4. La concession

La concession ayant pour objet l'exécution de travaux et/ou la gestion d'un service, classiquement « **délégation de service public** » (appellation maintenue dans le Code de la commande publique), est un mode de gestion par lequel une personne morale de droit public (Ville d'Avignon) confie par contrat à un opérateur économique (le plus souvent privé), la réalisation de travaux et/ou la gestion d'un service public à ses risques et périls.

Ainsi, aux termes de l'article L.1121-1 du CCP, le contrat de concession est défini 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. 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 ».

Les contrats de concession permettent donc à une personne publique de confier (i) la réalisation d'ouvrages ou (ii) la gestion d'un service, notamment public, à un tiers qui en assurera la gestion et l'exploitation et qui supportera 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 délégation de service public se caractérise donc par trois éléments :

- Le lien unissant le concédant au concessionnaire est nécessairement contractuel ;
- Le concessionnaire doit être chargé de la gestion et de l'exploitation d'un service public et, le cas échéant, de la réalisation d'ouvrages nécessaires à son exploitation ;
- Le concessionnaire doit nécessairement supporter un risque substantiel d'exploitation.

Ce dernier critère est principalement utilisé pour caractériser la délégation de service public, par opposition aux marchés publics.

À l'aune des objectifs préalablement énoncés, le recours à la concession peut être apprécié selon les mêmes critères que pour les options « régie », « SPL » et « marché public » précédemment analysées :

- **Recherche de performance / Transfert du risque** : En termes de performance, la concession de service public a pour effet d'inciter le concessionnaire / délégataire à exploiter efficacement le service, dans la mesure où le fait de ne pas exploiter convenablement le service pourrait avoir pour effet de limiter les recettes perçues auprès des usagers du service et donc ne pas lui permettre de rentabiliser les investissements réalisés ou de dégager une marge bénéficiaire. Le délégataire supporte donc le risque technique, d'exploitation et le risque commercial.

- **Réduction du coût pour la Collectivité** : L'autonomie qui caractérise une DSP implique en théorie que le Délégataire prenne à sa charge la totalité des investissements et les rentabilise grâce aux recettes du service. Si les investissements sont très importants, il est possible de recourir à une subvention de la part de la collectivité (dans les limites du droit applicable aux concessions et du droit européen en matière de subvention) et/ou à une valeur résiduelle en fin de contrat. Dans ce cas, la phase de négociation dans le cadre de la procédure de mise en concurrence vise à diminuer le coût du service pour la collectivité.

- **Évolutivité / Réversibilité** : L'évolutivité du service devra nécessairement s'inscrire dans le cadre formalisé des avenants aux contrats de DSP. Le code de la commande publique prévoit des mécanismes de modification du contrat permettant la conclusion d'avenants de forte ampleur, si ceux-ci sont anticipés et sont contractuellement prévus. S'agissant de la réversibilité, un autre mode de gestion peut relativement facilement se substituer à la DSP, en anticipant bien la phase de transition en fin de contrat.

- **Effectivité de la mise en concurrence** : La possibilité de pouvoir négocier avec les candidats permet de renforcer l'effectivité de la mise en concurrence et d'optimiser l'offre la plus performante.

- **Gestion des ressources humaines** : Elle est assurée par le délégataire, en l'occurrence dans le cadre de la convention collective applicable.

- **Prise en charge des investissements** : Ceux-ci seront pris en charge par le délégataire.

- **Innovations proposées** : Les candidats pourront proposer des innovations dans leurs offres, dont la pertinence et les modalités d'exécution pourront être négociées puis formalisées dans les termes du contrat.

- **Maîtrise du service** : Traditionnellement, il est considéré que le recours à la DSP entraîne une perte de maîtrise sur le service. Cette dernière peut être combattue par des clauses contractuelles adéquates et des ressources dédiées au contrôle-pilotage de la DSP. En pratique, la maîtrise s'obtient par un rappel exhaustif et régulier des obligations d'information du délégataire et l'activation des clauses de contrôle au profit de la Collectivité.

Le recours à la concession répond donc complètement aux attentes de la Ville d'Avignon.

5. La SEMOP

La Société d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP) est une forme d'entreprise publique locale permettant à une collectivité ou son groupement de lancer un appel d'offre en amont de la constitution de la société, pour désigner l'actionnaire opérateur qui s'associera avec elle pour l'exécution du contrat qui lui sera attribué.

Une collectivité territoriale ou un groupement peut créer avec au moins un actionnaire opérateur économique, sélectionné après mise en concurrence, une société d'économie mixte à opération unique¹.

La société est constituée pour une durée limitée, à titre exclusif en vue de la conclusion d'un contrat avec la collectivité ou le groupement.

La SEMOP a pour 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 nécessaire au service ;
- Soit toute autre opération d'intérêt général relevant de la compétence de la collectivité territoriale ou le groupement.

La SEMOP devra donc être constituée par une seule collectivité territoriale ou un seul groupement de collectivités territoriales (EPCI, syndicat mixte) auprès d'un ou de plusieurs opérateurs.

Mais l'innovation majeure de la loi, s'agissant de l'actionnariat de la SEMOP, tient dans le fait que « *la collectivité territoriale ou le groupement de collectivités territoriales **détient entre 34 et 85 % du capital de la société*** ». Ainsi, l'actionnariat minoritaire peut suffire à donner à la collectivité publique un pouvoir de contrôle interne de la société et, à travers elle, de son partenaire privé.

La procédure de publicité et de mise en concurrence a un double objet : attribuer un contrat de la commande publique et choisir l'actionnaire de la société chargée d'exécuter ce projet.

La SEMOP cumule les mêmes avantages qu'une SEML : maîtrise de l'activité au travers de la représentation de la collectivité au sein de la Société, bénéfice de l'expertise d'un ou plusieurs opérateurs privés, et bénéfice d'éventuels investisseurs privés.

La personne publique dispose de la présidence de la société, au travers du représentant permanent désigné par délibération de l'assemblée délibérante de la collectivité actionnaire. Le nombre de sièges

¹ Article L1541 -1 à 3 du Code général des collectivités territoriales.

au conseil d'administration ou au conseil de surveillance est en outre attribué en proportion du capital détenu.

Quatre cas de figure influent sur la gouvernance de la SEMOP :

- **Avoir le capital minimum prévu par les textes de 34 %.** Ce minimum n'a pas été fixé par hasard puisqu'il permet d'avoir ce que l'on appelle **une minorité de blocage pour les décisions prises en assemblée générale extraordinaire** où les décisions ne peuvent être prises qu'à une majorité de plus de 66 % (majorité qualifiée),
- **Avoir un capital entre 34 % et 49 %.** En termes de « pouvoir », la situation est assez similaire à la précédente mais la Collectivité peut espérer des **distributions de dividendes plus importantes**. En revanche, en restant **en deçà de 50 %**, la Collectivité ne peut **pas bloquer les décisions prises en assemblée générale ordinaire**,
- **Avoir un capital supérieur à 50 % mais inférieur à 66 %.** Cette situation permet d'avoir un véritable pouvoir de décision puisque la Collectivité sera maître des décisions à prendre en assemblée générale ordinaire, décisions prises à la majorité « simple »,
- **Avoir un capital social supérieur à 66 % jusqu'à la limite imposée par la loi.** La Collectivité a alors un « pouvoir quasi absolu » puisqu'elle peut décider seule des décisions prises en assemblée générale ordinaire mais aussi en assemblée générale extraordinaire ;

Néanmoins si le fait de **disposer d'une intensité capitaliste est intéressante, il n'en demeure pas moins** que :

- Elle est **sujette à une prise de risque important**
- Elle **peut décourager ou dissuader un opérateur privé de répondre**
- Elle est **coûteuse**
- Elle doit être **appréciée à l'aune des règles de la commande publique**.

En effet, il faut considérer d'un point de vue opérationnel, que la SEMOP passera, soit de manière accessoire, de petits sous-contrats de fournitures et de services en cours du contrat (informatique, bureautique, prestations d'ingénierie spécifiques par exemple), soit de manière principale, d'importants sous-contrats de travaux, de services et de fournitures qui n'ont pas été prévus initialement ou pour lesquels l'actionnaire de la SEMOP n'a pas fait d'offre (grosse intervention ou grosse réparation, renouvellement d'un matériel).

Or, la présence d'un représentant de la collectivité à la présidence de la SEMOP (imposé) fait déjà bien pencher la balance vers la qualification de pouvoir adjudicateur de cette dernière.

Si la collectivité est au surplus actionnaire majoritaire, la SEMOP sera indubitablement qualifiée de pouvoir adjudicateur.

A la différence de la SEML, le recours à la SEMOP permet de constituer cette dernière en même temps que l'attribution du contrat choisi, la procédure de publicité et de mise en concurrence étant commune (création de la société et attribution du contrat). Le risque de création d'une SEML qui ne sera finalement pas titulaire du contrat est donc écarté.

Néanmoins, la SEMOP ne peut être créée que pour la durée du contrat ce qui tend à la conseiller pour des contrats de longue durée. Elle doit être dissoute à l'issue du contrat. La procédure de dissolution peut être potentiellement longue. En effet, la SEMOP pourra survivre après le terme du contrat pour les besoins de sa liquidation.

Du fait de l'organisation qu'elle impose de mettre en place (constitution de la société, personnel, apports...) et des gains qu'elle doit procurer à la Collectivité (qui sont le principal avantage de la SEMOP), **elle est préconisée dans les contrats de longue durée (plus de 10 ans).**

Elle peut être constituée à la suite d'une procédure de marché public ou de concession, et aura ainsi en grande partie les avantages et inconvénients de chacun de ces modes de gestion, avec la particularité que la Collectivité est actionnaire de la SEMOP donc en partie le titulaire ou le concessionnaire.

- Recherche de performance / Transfert du risque :

- **SEMOP Marché public** : La Ville d'Avignon supportera l'ensemble des risques en tant que pouvoir adjudicateur (pas de risque transféré à la SEMOP)
- **SEMOP Concession** : La Ville d'Avignon supportera le risque commercial et le risque d'exploitation à hauteur de sa participation au capital de la SEMOP.

- Réduction du coût pour la Collectivité :

- **SEMOP Marché public** : La Ville d'Avignon supportera l'ensemble des coûts en tant que pouvoir adjudicateur (pas de financement porté par la SEMOP). Inchangé par rapport à la gestion en marché public, à l'exception éventuelle que la Ville d'Avignon pourra mieux contrôler les frais de structure et l'éventuelle marge.
- **SEMOP Concession** : le coût restera normalement réduit comme on l'a précédemment exposé pour les concessions, mais la Ville d'Avignon financera le service à hauteur de sa participation au capital de la SEMOP.

- Évolutivité / Réversibilité : L'évolutivité du service devra nécessairement s'inscrire dans le cadre formalisé des avenants aux contrats de DSP. Le code de la commande publique prévoit des mécanismes de modification du contrat permettant la conclusion d'avenants de forte ampleur, si ceux-ci sont anticipés et sont contractuellement prévus.

- **SEMOP Marché public et concession** : le fait d'être associé au sein de la SEMOP permet à la Collectivité et à l'opérateur d'anticiper les modifications nécessaires et d'avoir un intérêt commun à mettre en œuvre, mais la SEMOP ajoute une strate de négociation et de validation des décisions de modification du contrat.
S'agissant de la réversibilité, un autre mode de gestion peut relativement facilement se substituer à la SEMOP.

- Effectivité de la mise en concurrence :

- **SEMOP Marché public** : pas de négociation possible avec les candidats sauf pour les marchés publics globaux.
- **SEMOP Concession** : La possibilité de pouvoir négocier avec les candidats permet de renforcer l'effectivité de la mise en concurrence et d'optimiser l'offre la plus performante.

- Gestion des ressources humaines : Elle est assurée par le délégué, en l'occurrence dans le cadre de la convention collective applicable.

- Prise en charge des investissements :

- **SEMOP Marché public** : La Ville d'Avignon supportera l'ensemble des investissements en tant que pouvoir adjudicateur (pas de financement porté par la SEMOP). Inchangé par rapport à la gestion en marché public.
- **SEMOP Concession** : le coût restera normalement réduit comme on l'a précédemment exposé pour les concessions, mais la Ville d'Avignon financera les investissements à hauteur de sa participation au capital de la SEMOP.

- Innovations proposées :

- **SEMOP Marché public** : elles seront proposées par la SEMOP mais le cadre relativement rigide du marché public (qu'il soit exécuté par une SEMOP ou non) les rend complexe à mettre en œuvre, sauf pour les marchés publics globaux pour lesquels la pertinence et les modalités d'exécution pourront être négociées puis formalisées dans les termes du contrat.
- **SEMOP Concession** : Les candidats pourront proposer des innovations dans leurs offres, dont la pertinence et les modalités d'exécution pourront être négociées puis formalisées dans les termes du contrat.

- Maîtrise du service :

- **SEMOP Marché public** : qu'il soit exécuté par une SEMOP ou non, la Ville d'Avignon restera maîtresse des décisions et choix présents et à venir pour la gestion du service.
- **SEMOP Concession** : Traditionnellement, il est considéré que le recours à la DSP entraîne une perte de maîtrise sur le service. En associant la Collectivité à l'exécution du service par une SEMOP, elle recouvre en partie la maîtrise de ce dernier. Mais cela dépendra beaucoup de la part de capital qu'elle choisit de détenir dans la SEMOP.

Le recours à la SEMOP (marché public ou concession) ne répond donc que partiellement aux attentes de la Ville d'Avignon.

B. SYNTHÈSE : SÉLECTION DU MODE DE GESTION

Au total, les principales caractéristiques des différents modes de gestion peuvent être résumées comme suit :

(La SPL est exclue d'office dans la mesure où elle nécessite la présence *a minima* de deux actionnaires disposant de la compétence adéquate.).

Modes de gestion	Avantages	Inconvénients
Régie autonome	<p>Le contrôle de la Collectivité sur le service est total, l'accès à l'information est donc plus direct.</p> <p>La Collectivité peut gérer l'équilibre entre les objectifs commerciaux et les objectifs de service public.</p>	<p>Le risque d'exploitation et la responsabilité envers les usagers du service et les tiers est assumé directement par la Collectivité.</p> <p>Le passage à un mode de gestion internalisé implique que la Collectivité supporte des coûts financiers de transition.</p> <p>Elle ne bénéficiera pas des économies d'échelle que permet le recours à un opérateur.</p> <p>Les investissements et les charges d'exploitation et de personnels pèseront sur la Collectivité.</p> <p>Les personnels seront au statut privé sauf le directeur et l'agent comptable, donc deux statuts différents à gérer. Pas de totale maîtrise de l'équilibre social.</p> <p>La compétence doit être maîtrisée en interne.</p> <p>Nécessité de conclure des contrats publics spécifiques pour toutes les prestations que la régie ne permet pas d'assurer (ex : marchés publics pour la conception, construction, entretien-maintenance, le GER, approvisionnement en combustible, commercialisation...).</p>

Modes de gestion	Avantages	Inconvénients
Régie personnalisée	<p>Le service est géré par une entité à personnalité morale distincte de la Collectivité mais qui est sous sa tutelle (généralement un EPIC).</p> <p>Un contrat d'objectifs est conclu entre la Collectivité et l'EPIC.</p> <p>L'EPIC est dirigé par un conseil d'administration et un directeur responsable du fonctionnement des services.</p> <p>Les ressources humaines sont gérées en interne par l'EPIC.</p>	<p>Elle implique des formalités de création.</p> <p>Le risque technique, d'exploitation et la responsabilité envers les usagers du service et les tiers est assumé par la Collectivité si l'EPIC n'atteint pas les objectifs fixés.</p> <p>Le passage à un mode de gestion internalisé implique que la Collectivité supporte des coûts financiers de transition.</p> <p>Elle ne bénéficiera pas des économies d'échelle que permet le recours à un opérateur.</p> <p>La compétence doit être maîtrisée en interne.</p> <p>Nécessité de conclure des contrats publics spécifiques pour toutes les prestations que la régie ne permet pas d'assurer.</p>

Modes de gestion	Avantages	Inconvénients
<p>Marché public</p>	<p>Les ressources humaines sont gérées par le cocontractant de la Collectivité.</p> <p>La Collectivité conserve la maîtrise des décisions et choix présents et futur pour le service et son organisation.</p> <p><i>Marché public conclu avec une SEMOP :</i></p> <p>La Collectivité peut mieux maîtriser les frais de structure et de marge de l'opérateur, et est associée aux gains aux gains à hauteur de sa participation au capital.</p>	<p>Il est enserré dans le cadre juridique strict de la commande publique, imposant notamment une définition précise du besoin.</p> <p>L'allotissement étant la règle, plusieurs lots ou marchés seront nécessaires si le contrat concerne différents services.</p> <p>Le coût du service est entièrement à la charge de la collectivité (frais de structure et de marge de l'opérateur compris).</p> <p>Le cocontractant n'est pas exposé à un risque d'exploitation ; c'est la Collectivité qui supporte les risques du service.</p> <p><i>Marché public conclu avec une SEMOP :</i></p> <p>Mêmes inconvénients que le marché public classique.</p>
<p>Concession</p>	<p>Le délégataire supporte les risques technique, d'exploitation et commercial.</p> <p>La Collectivité peut bénéficier de l'expérience et du savoir-faire des opérateurs du secteur, avec les économies d'échelle qui vont avec.</p> <p>Le contrat organise et veille aux bonnes relations contractuelles et à une information satisfaisante de la Collectivité pour conserver la maîtrise du suivi du service.</p> <p>Les relations sociales sont gérées par le délégataire.</p> <p><i>Concession conclue avec une SEMOP :</i></p>	<p>La maîtrise du service par la Collectivité est moindre car le délégataire doit être relativement autonome.</p> <p>La collectivité ne fixe pas les tarifs, mais le délégataire s'engage dans son offre à un tarif fixe (sauf clauses de révision strictement encadrées).</p> <p>Le cadre rigide du Code de la commande publique limite les évolutions du contrat (avenant).</p> <p><i>Concession conclue avec une SEMOP :</i></p>

Modes de gestion	Avantages	Inconvénients
	La Collectivité est associée aux gains à hauteur de sa participation au capital, et recouvre en partie la maîtrise du service.	La Collectivité est associée aux risques à hauteur de sa participation au capital.

Comparaison par critères :

<p>Critère</p>	<p>Régie <i>(Éléments communs à toutes les régies sauf indication contraire)</i></p>	<p>Marché public <i>(Éléments communs avec le marché public conclu avec une SEMOP sauf indication contraire)</i></p>	<p>Délégation de service public <i>(Éléments communs avec la DSP conclue avec une SEMOP sauf indication contraire)</i></p>
<p>Performance / Transfert du risque d'exploitation</p>	<p>Risque supporté par la Collectivité.</p>	<p>La performance pourra être incitée par l'insertion d'engagements de performance sanctionnés par de pénalités.</p> <p>Le titulaire ne supporte pas les risques techniques, d'exploitation et commercial.</p>	<p>La concession incite le concessionnaire à exploiter efficacement le service, le fait de ne pas exploiter convenablement le service pourrait avoir pour effet de limiter les recettes perçues auprès des usagers du service et donc ne pas lui permettre d'amortir ses investissements et/ou de dégager une marge bénéficiaire.</p> <p>Le contrat de concession devra comprendre des indicateurs de performance sur lesquels les délégataires seront suivis.</p> <p>Risque technique, commercial et financier supporté par le délégataire.</p> <p><i>DSP conclue avec une SEMOP :</i></p> <p>La Collectivité est associée au risque d'exploitation à hauteur de sa participation au capital.</p>

Critère	Régie <i>(Éléments communs à toutes les régies sauf indication contraire)</i>	Marché public <i>(Éléments communs avec le marché public conclu avec une SEMOP sauf indication contraire)</i>	Délégation de service public <i>(Éléments communs avec la DSP conclue avec une SEMOP sauf indication contraire)</i>
Réduction du coût pour la Collectivité	Pas de charges de structure d'un opérateur, mais pas ou peu d'économies d'échelle.	Charges de structure d'un opérateur. Mais économies d'échelle, et résultat de la mise en concurrence favorisé par les négociations prévues par les textes pour ce qui concerne les marchés globaux.	Charges de structure d'un opérateur. Mais économies d'échelle, et résultat de la mise en concurrence, favorisé par les négociations prévues par les textes. <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité participe au financement à hauteur de sa participation au capital.
Évolutivité / Réversibilité	Evolution du service : facile. Changement de mode de gestion : En pratique la réversibilité est difficile à mettre en œuvre, notamment au regard du personnel employé par la régie.	Cadre des modifications régi par le code de la commande publique. Barème d'unités d'œuvre. Changement de mode de gestion : aisé. <i>MP conclu avec une SEMOP :</i> Le fait d'être associé au sein de la SEMOP permet à la Collectivité et à l'opérateur d'anticiper les modifications nécessaires et d'avoir un intérêt commun à mettre en œuvre, mais la SEMOP ajoute une strate de négociation et de validation	Cadre des modification régi par le code de la commande publique. Barème d'unités d'œuvre. Changement de mode de gestion : aisé. <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> Le fait d'être associé au sein de la SEMOP permet à la Collectivité et à l'opérateur d'anticiper les modifications nécessaires et d'avoir un intérêt commun à mettre en œuvre, mais la SEMOP ajoute une strate de négociation et de validation des décisions de modification du contrat.

Critère	Régie <i>(Éléments communs à toutes les régies sauf indication contraire)</i>	Marché public <i>(Éléments communs avec le marché public conclu avec une SEMOP sauf indication contraire)</i>	Délégation de service public <i>(Éléments communs avec la DSP conclue avec une SEMOP sauf indication contraire)</i>
		des décisions de modification du contrat.	
Effectivité de la mise en concurrence	Pas de confrontation à d'autres offres.	Obligation d'allotissement sauf recours aux marchés globaux : concurrence inhérente à la procédure, y compris avec des lots de taille réduite. Mais possibilités restreintes de négociation sauf recours aux marchés globaux.	Mise en concurrence et négociation inhérentes à la procédure.
Gestion des ressources humaines	Personnel au statut de droit privé sous la Convention collective applicable, sauf le directeur et l'agent comptable qui sont de droit public.	Assurée par le titulaire, dans le cadre de la convention collective applicable	Assurée par le délégataire, dans le cadre de la convention collective applicable <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité participe à la gestion des ressources humaines en tant qu'actionnaire de la SEMOP.
Procédure de passation	Attribution directe. Marchés de la régie : Code de la commande publique.	La Ville d'Avignon agit en tant que pouvoir adjudicateur pour les marchés confiant l'exploitation du service : possibilités restreintes de négociation sauf recours aux marchés globaux.	Large possibilité de négociation.

Critère	Régie <i>(Éléments communs à toutes les régies sauf indication contraire)</i>	Marché public <i>(Éléments communs avec le marché public conclu avec une SEMOP sauf indication contraire)</i>	Délégation de service public <i>(Éléments communs avec la DSP conclue avec une SEMOP sauf indication contraire)</i>
Prise en charge des investissements	Ville d'Avignon	Ville d'Avignon	Le délégataire, avec subvention de la Ville d'Avignon et/ou valeur résiduelle en fin de contrat envisageable. <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité participe au financement à hauteur de sa participation au capital.
Innovations	Dépendent essentiellement de la Ville d'Avignon.	Portées par le titulaire, à l'aune de son expérience et savoir-faire dans le secteur des réseaux de chaleur, mise en œuvre dans le cadre d'un marché public.	Proposées par les candidats puis par le délégataire, à l'aune de leur savoir-faire dans le secteur des réseaux de chaleur.
Maîtrise du service	En principe très complète, en particulier pour la régie autonome.	Bonne, sous réserve d'une rédaction adaptée des clauses du marché et de ressources adéquates pour le pilotage.	Relativement bonne, sous réserve d'une rédaction adaptée des clauses du contrat et de ressources adéquates pour le pilotage. <i>DSP conclue avec une SEMOP :</i> La Collectivité augmente sa maîtrise du service par sa participation à la gouvernance de la SEMOP (cela dépend du capital détenu).

Pour se déterminer à l'aune de cette synthèse, la Ville d'Avignon donne la priorité à la recherche :

- D'une externalisation des risques techniques, d'exploitation et commerciaux liés à la réalisation des travaux et l'exploitation du service ;
- De solutions lui évitant d'avoir à assurer la gestion et la charge directe des investissements ;
- De procédures assurant la mise en concurrence la plus efficace possible, le meilleur apport en savoir-faire des exploitants, ainsi qu'une marge de négociation la plus large possible.

Compte tenu de ces critères d'appréciation et des objectifs de la Ville d'Avignon, le mode de gestion en concession (de type Délégation de Service Public) apparaît le mieux adapté.

Ainsi, au regard des éléments explicités ci-avant, le mode de gestion proposé est le suivant :

- **Une concession de type délégation de service public pour l'exploitation du MIN d'Avignon.**

Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du délégataire feront l'objet d'une description précise lors de l'établissement du dossier de consultation des entreprises (DCE) qui sera transmis aux candidats retenus pour qu'ils puissent établir leur offre. Le choix du mode de gestion et sa mise en œuvre seront à articuler avec la cession anticipée de la concession en cours.

Les principales caractéristiques (générales à ce stade) du futur contrat envisagé sont présentées ci-après.

IV. CARACTERISTIQUES DU FUTUR CONTRAT

L'article L. 1411-4 du code général des collectivités territoriales prévoit que les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, de leurs groupements et de leurs établissements publics se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L. 1413-1. Elles statuent au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.

Tel est l'objet des développements ci-après.

A. OBJET

En conséquence du choix du mode de gestion, le futur contrat, sous la forme d'une concession, aura pour objet la gestion, l'exploitation et la modernisation du service public du Marché d'intérêt national (« MIN ») de la Ville d'Avignon.

Le périmètre des prestations du Contrat comprend, à titre principal :

- La gestion, l'exploitation et la surveillance du MIN ;
- La commercialisation et la valorisation des espaces auprès des usagers occupants du MIN ;
- La stratégie de développement durable, d'innovation et d'attractivité du site, notamment par un enrichissement de la gamme des produits proposés au travers de l'installation de nouveaux opérateurs et en cohérence avec les orientations stratégiques ci-après.

A titre accessoire, le futur contrat a également pour objet, des activités annexes ouvertes au public.

Orientations stratégiques :

- La réalisation d'investissements contribuant à :
 - Une stratégie de développement économique et durable pour l'ensemble des acteurs du MIN, permettant notamment aux producteurs d'accroître la vente,
 - La poursuite des installations et services pour les acheteurs, plus largement réaménagement et modernisation des bâtiments existants, construction de nouvelles installations pour accueillir de nouveaux opérateurs en cohérence avec les politiques territoriales de transformation écologiques, économiques et sociales ;
- La participation active au Projet alimentaire territorial « PAT »,
- L'élaboration et la mise en œuvre d'un plan de résilience globale, comprenant notamment la prise en compte des mobilités, des déchets et des énergies renouvelables.

B. DUREE

Conformément à l'article R3114-2 du Code de la commande publique, la durée des contrats de concession est encadrée.

Elle ne doit alors 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.

Dans l'arrêt Société Comba, le Conseil d'Etat indiquait que la durée normale de investissements n'est pas nécessairement la durée de l'amortissement comptable des investissements mais « **peut être la durée normalement attendue pour que le délégataire puisse couvrir ses charges d'exploitation et d'investissement, compte tenu des contraintes d'exploitation liées à la nature du service et des exigences du délégant, ainsi que de la prévision des tarifs payés par les usagers** »⁴.

Dans ses conclusions sous cet arrêt, le rapporteur public Da Costa faisait également valoir que la durée à retenir devait « **permettre au délégataire d'équilibrer ses charges et de réaliser une marge normale, compte tenu du secteur économique concerné, mais aussi des exigences de la collectivité délégante en matière de tarifs** ».

Une durée de **25 ans** est jugée adéquate compte tenu de l'économie du service et des dépenses pesant sur l'opérateur.

La durée correspond à la durée attendue de l'amortissement des investissements devant être réalisés par le délégataire, conformément aux dispositions de l'article R. 3114-2 du code la commande publique (CCP). Cette durée s'objective par la nécessité de pouvoir répondre à différents projets et de les financer si nécessaire par un recours à l'emprunt.

La date prévisionnelle de prise d'effet du contrat est envisagée au plus tôt à la date 1er janvier 2026 ou à la date d'entrée en vigueur du contrat du futur délégataire à l'issue de la procédure.

C. MISSIONS DEVOLUES ET OBJECTIFS DE LA DSP

Les principales missions confiées au délégataire seront les suivantes :

Le futur contrat imposera au concessionnaire, entre autres, les obligations et l'exécution des missions suivantes :

- Exploitation des 25.5 Ha du site du MIN d'Avignon ;
- Gestion des risques et périls du site,
- Gestion des contrats d'occupation transférés au nouveau délégataire ;
- Réalisation des investissements nécessaires à :

⁴ CE, 11 août 2009, n° 303517.

- Une stratégie de développement économique et durable pour l'ensemble des acteurs du MIN, permettant notamment aux producteurs d'accroître la vente,
 - La poursuite des installations et services pour les acheteurs, plus largement réaménagement et modernisation des bâtiments existants, construction de nouvelles installations pour accueillir de nouveaux opérateurs en cohérence avec les politiques territoriales de transformation écologiques, économiques et sociales ;
- Suivi du patrimoine ;
 - Transparence dans la gestion : devoir d'information ; redevance de contrôle ; gestion de fin de contrat.
 - Respect des objectifs de qualité et de service ci-dessous ;
 - Modalités de contrôle et de sanction.

Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du concessionnaire feront l'objet d'une description dans le dossier de consultation des entreprises.

Par ailleurs, les objectifs de service public assignés au délégataire du MIN porteront, notamment sur les axes suivants :

- Diversifier et monter en gamme l'offre de produits et de services ;
- Augmenter la part des produits locaux dans la distribution alimentaire, dans la restauration collective et commerciale ;
- Valoriser et promouvoir les produits de qualité, les métiers et le savoir-faire des usagers et des métiers de bouche ;
- Porter la transition environnementale et énergétique ;
- Favoriser l'innovation et son transfert-connaissance ;
- Optimiser la logistique urbaine alimentaire et la décarboner dans un objectif global de verdissement des activités industrielles ;
- Participer à la relocalisation des activités agroalimentaires et à la création de valeur notamment par la transformation des produits et leurs conditionnements.

Ces objectifs n'ont d'ailleurs **pas à être exclusivement liés aux missions qui sont confiées dans leur totalité au délégataire.**

Ils peuvent également résulter **en partie de l'action de tiers**, dès lors que les performances dépendent en partie des prestations fournies dans le cadre de la DSP.

D. PERIMETRE

Le périmètre géographique du contrat sera le suivant :



A noter que les parties publique et professionnelle sont incluses au périmètre de la future DSP.

E. CONDITIONS FINANCIERES

1. Rémunération du concessionnaire et redevances

S'agissant de la rémunération, le concessionnaire sera rémunéré par les ressources tirées de l'exploitation du service public rendu aux usagers, dans les conditions à définir dans le contrat de concession.

Le concessionnaire sera amené, selon les choix de la Ville d'Avignon, à verser :

- Une **redevance d'occupation du domaine public**, scindée, le cas échéant, en deux parties :
 - o **Part fixe pour l'exploitation du site** sur des emprises de la Ville, qui fera l'objet d'une révision annuelle à partir de l'indice de la valeur locative commerciale ILC.
 - o **Part variable** calculée en pourcentage sur le résultat d'exploitation du concessionnaire.
- Une **redevance pour frais de contrôle**, que ce contrôle soit assuré par les services de la collectivité ou par des prestataires de la Ville d'Avignon. Elle n'est pas obligatoire.

A noter que les modalités de fixation de ces deux types de redevances n'ont pas obligatoirement à être fixés à l'avance par la Ville d'Avignon, elles seront laissées à la proposition des candidats dans le cadre des négociations (et seront jugées au titre des critères d'attribution de la concession).

Ces redevances seront établies au regard de l'équilibre général du contrat et des avantages de toute nature procurés au délégataire.

2. Investissements et charges

Le Délégataire supportera l'ensemble des investissements relatifs aux missions visées ci-dessus. Il sollicitera à ce titre les subventions afférentes et supportera le risque afférent.

Les charges assumées par le délégataire seront décomposées de la manière suivante :

- **Droits d'entrée** : le montant des indemnités de résiliation du contrat en vigueur sera à la charge du futur exploitant,
- **Charges d'exploitation** : charges de personnel, charges de fluides de toute nature (gaz, eau, électricité etc.), coût de l'entretien et de la maintenance des systèmes et biens du service etc.
- **Charges d'investissements** : frais d'amortissement, dotations aux opérations de gros entretien et renouvellement, etc.
- **Charges de structure** : frais administratifs, frais d'information, frais de communication / marketing, frais de télécommunication, frais d'assurances, impôts et taxes, frais de structure et de direction, redevance d'occupation du domaine public, autres provisions, etc.

F. REGIME DU PERSONNEL

Les personnels seront ceux du Délégataire. Le Délégataire reprendra le personnel de l'exploitant actuel, affecté à l'exploitation du service, conformément aux dispositions légales et aux stipulations conventionnelles en vigueur applicables au jour du transfert.

En outre, aucun des agents de la Ville d'Avignon ne serait appelé à être détaché ou mis à disposition du futur gestionnaire.

Le projet tel qu'il est envisagé n'a donc pas d'incidence sur l'organisation et le fonctionnement actuels des services de la Ville d'Avignon.

G. REGIME DE PROPRIETE DES BIENS

Les biens du service seront comme actuellement décomposés en :

- **Biens de retour** : biens matériels et immatériels affectés à l'exploitation du service et nécessaires à son fonctionnement, qui reviennent obligatoirement à la Collectivité au terme du contrat. Il peut s'agir de biens mis à disposition du délégataire par la Collectivité en début de contrat, ou réalisés par ce dernier
- **Biens de reprise** : biens utiles au fonctionnement du service qui ne reviennent pas obligatoirement à la Collectivité en fin de contrat. Celle-ci peut toutefois actionner sa faculté

de reprise afin d'en acquérir la propriété, moyennant le versement d'indemnités compensatoires (généralement calculée comme la valeur non amortie des biens).

- **Biens propres** : biens appartenant aux délégataires et non nécessaires à l'exploitation du service. Ils restent propriété de l'exploitant en fin de contrat.

La tenue d'un inventaire régulièrement mis à jour (décomposé en 3 sous-inventaires : biens de retour, biens de reprise et biens propres) sera sollicitée et encadrée.

H. MODALITES DE SUIVI ET DE CONTROLE PAR LA VILLE D'AVIGNON

1. Suivi et contrôle de l'exécution du service

Le contrat de délégation de service public détaillera les procédures de contrôle et de suivi du service par la Ville d'Avignon, à savoir notamment :

- La production régulière, en cours d'exercice, de tableaux de bord de l'exploitation, permettant une réaction rapide en cas d'écart constaté par rapport à la prévision ;
- La production annuelle du rapport du délégataire, dans les conditions définies aux articles L. 3131-5 et R. 3131-2 à R. 3131-4 du Code de la commande publique, complétées par une description détaillée des formats demandés par la Ville d'Avignon ;
- Les procédures d'alerte spécifique de la Ville d'Avignon en cas d'urgence ;
- Le droit permanent d'audit, de contrôle, de communication et de vérification de documents (notamment comptables et fiscaux) ouvert à la Ville d'Avignon ;
- La possibilité pour la Ville d'Avignon de réaliser ou faire réaliser des enquêtes et démarches visant au contrôle externe de la qualité du service et d'une manière générale de sa conformité aux engagements contractuels.

Un comité de suivi périodique pourra être mis en place entre la Ville d'Avignon et le délégataire.

2. Création d'une société dédiée

La Ville d'Avignon pourra exiger du concessionnaire la mise en place d'une société dédiée dont l'objet sera exclusivement l'exploitation et la modernisation du marché d'intérêt national d'Avignon et ce pour une parfaite vision et une totale transparence de l'économie de la concession.

3. Mécanisme de pénalités

Le contrat comportera un dispositif de réfections et de pénalités. De manière non limitative, ils porteront sur :

- La non-réalisation, sans justification suffisante, de prestations prévues au contrat : service non assuré, retard ou absence d'investissements dus par le délégataire, défaut de transmission d'informations à la Ville d'Avignon ;
- Le non-respect d'obligations légales ou réglementaires à la charge du délégataire ;
- La non-atteinte d'objectifs assignés en matière de qualité du service.

Selon la gravité du manquement du délégataire à ses obligations des sanctions seront prévues allant de la sanction pécuniaire à la sanction résolutoire.

4. Fin du contrat

Le contrat ne pourra être tacitement reconduit.

La durée de la convention ne pourra être prolongée, à l'exception des cas définis au s code de la commande publique.

Au terme du contrat et ce, pour quelque raison que ce soit, l'ensemble des biens, matériels et installations nécessaires à l'exploitation du service public, seront remis par le délégataire à la Ville en bon état d'entretien, compte tenu de leur âge, selon les modalités et aux conditions à définir dans le contrat.

V. DEROULEMENT DE LA PROCEDURE DE CONCESSION

PHASES
Consultation du Comité social territorial
Consultation de la CCSPL
Délibération du Conseil municipal
Publication de l'avis de concession et transmission du DCE : deux mois de montage avant publicité
Date limite de réception des candidatures et des offres : entre 2 et 3 mois de consultation
Analyse des candidatures et des offres
<i>Commission DSP 1 : examen des candidatures et choix des candidats admis à présenter une offre</i>
<i>Commission DSP 2 : avis sur les offres initiales remises par les candidats admis à présenter une offre</i>
Négociations
Remise des offres finales
Choix du concessionnaire pressenti par l'Exécutif
Mise au point du contrat
Rapport du Maire sur le choix
Délibération du Conseil municipal
Notification du contrat