

Pépinières de Palente : lancement de la procédure de délégation de service public

Rapporteur : M. Denis BAUD, Vice-Président

AVIS			
Commission n°2		Bureau	
séance du 15/09/04	favorable	séance du 01/10/04	favorable

La gestion de la pépinière de Palente a été confiée par la Ville de Besançon à compter du 1^{er} janvier 2000 à l'association Rive Boutique de Gestion.

La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon s'est substituée en 2003 dans le contrat d'affermage liant la Ville de Besançon et le gestionnaire de la pépinière de Palente.

La convention d'affermage s'achevant initialement au 31 décembre 2004 a été prorogée jusqu'à la désignation au terme d'une procédure de délégation de service public, du futur gestionnaire de la pépinière de Palente.

La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon choisissant de placer la gestion de la pépinière de Palente sous le régime juridique d'une délégation de service public, la passation de la convention afférente est soumise aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales établissant une procédure spécifique de publicité et de mise en concurrence applicable à la passation des contrats de délégation de service public.

La première phase consiste pour le Conseil de Communauté à délibérer, sur la base du rapport complémentaire joint en annexe, sur le principe de la délégation.

La commission Consultative des Services Publics Locaux du 18 octobre et le Comité Technique Paritaire du 20 octobre ont émis un avis favorable.

Le rapport complémentaire joint en annexe a pour objet de présenter "les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire".

A la majorité, l'abstention, le Conseil de Communauté, sur la base du rapport complémentaire annexé et conformément à l'article L.1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales, se prononce favorablement sur :

- **le principe de renouveler la délégation de service public pour la gestion de la pépinière d'entreprises de Palente**
- **le principe de déléguer par voie d'affermage la gestion de la pépinière d'entreprises de Palente pour une durée de 5 ans.**

Pour extrait conforme,
Le Président

**Rapport complémentaire en vue de la délégation de la gestion
de la pépinière d'entreprises de Palente**

prévu à l'article L. 1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales

I- Définition du contexte

La gestion de la pépinière de Palente a été confiée par la Ville de Besançon à compter du 1^{er} janvier 2000 à l'association Rive Boutique de Gestion.

La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon s'est substituée en 2003 dans le contrat d'affermage liant la Ville de Besançon et le gestionnaire de la pépinière de Palente.

La convention d'affermage s'achevant initialement au 31 décembre 2004 a été prorogée jusqu'à la désignation au terme d'une procédure de délégation de service public, du futur gestionnaire de la pépinière de Palente.

La présentation du présent rapport, sur la base duquel le Conseil Communautaire doit se prononcer et adopter le principe de la délégation, constitue la première phase de cette procédure.

Ce rapport a pour objet de présenter "les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire".¹

2- Choix du mode de gestion

Exclusion du marché public et de la régie directe

Plusieurs solutions de gestion s'offrent à la CAGB, en fonction du degré de délégation de risque qu'elle entend exercer :

- la gestion en régie directe,
- la conclusion d'un marché public où la collectivité supporte le risque financier,
- la délégation de la gestion à un tiers où la collectivité reporte sur lui dans un cadre défini au préalable les risques financiers par l'intermédiaire d'un contrat de DSP.

La gestion d'une pépinière d'entreprises fait appel à une technicité particulière impliquant des compétences importantes dont ne disposent pas les services de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, excluant en conséquence une gestion en régie de ce service.

¹ Article L. 1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales

Compte-tenu de la spécificité de la gestion d'une pépinière d'entreprises et de la volonté de la CAGB de retenir un gestionnaire doté d'une grande autonomie et d'un esprit d'initiative, il apparaît que la gestion déléguée renforce ces aspects par rapport au marché public.

De plus la rémunération forfaitaire des titulaires de marchés publics est peu incitative pour entraîner un développement de l'activité de la pépinière.

Maintien d'une gestion déléguée

La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon souhaite maintenir les modalités de gestion actuelle qui ont entièrement donné satisfaction depuis leur mise en œuvre.

Recours à une délégation de service public

- Définition

Le régime juridique d'une délégation de service public est précisé par les articles L. 1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales.

L'article L. 1411-1 alinéa 1^{er} donne la définition suivante de la délégation de service public :

"Une délégation de service public est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, dont la rémunération est substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages ou d'acquérir des biens nécessaires au service."

Cette définition légale reprenant les critères jurisprudentiels précise les fondements essentiels de la délégation de service public, à savoir :

- Une activité de service public de la compétence de l'autorité délégante,
- Une gestion de service public aux risques et périls du délégataire,
- Une rémunération du délégataire provenant de manière prioritaire de redevances versées par les usagers.

Il existe plusieurs types de conventions de délégation de service public identifiées tant par le législateur que par la jurisprudence administrative qui permet aux collectivités délégantes d'adapter le mode de gestion du service en fonction de ses caractéristiques techniques et économiques.

- Les différents types de conventions de délégation de service public

Afin d'être en mesure d'identifier la convention idoine à la gestion de la pépinière de Palente, nous déclinons succinctement les différents types de conventions de délégation de service public.

❑ **La régie intéressée**

La régie intéressée est un mode de gestion mixte du service public qui s'appuie sur le concours extérieur d'un professionnel privé contractuellement chargé de faire fonctionner le service public.

Le régisseur est rémunéré par la collectivité au moyen d'une rétribution qui comprend une redevance fixe et une partie variable provenant notamment des résultats de l'exploitation.

Mais la régie intéressée ne sera considérée comme une convention de délégation de service public qu'à la condition que la rémunération du régisseur soit substantiellement assurée par les résultats de l'exploitation. ²

❑ **L'affermage**

Les équipements nécessaires à l'exploitation du service sont remis au fermier par la collectivité qui en a assuré le financement.

Le fermier doit assurer l'exploitation du service, à ce titre, il doit garantir la maintenance des ouvrages et éventuellement leur modernisation ou leur extension.

La rémunération du fermier repose sur les redevances payées par les usagers.

En revanche, le fermier est tenu de verser à la collectivité une contribution destinée à couvrir l'amortissement des frais initiaux engagés par la collectivité.

Le risque de gestion repose donc sur le fermier.

❑ **La concession**

La concession est un mode de gestion déléguée d'un service public par lequel la collectivité charge son cocontractant de réaliser des travaux de premier établissement et d'exploiter à ses frais le service pendant une durée déterminée en prélevant directement auprès des usagers du service des redevances qui lui restent acquises.

La rémunération du concessionnaire est donc assurée par les usagers.

La gestion de l'activité est donc effectuée aux risques et périls du concessionnaire privé.

La convention de concession doit tenir compte, pour la détermination de sa durée, de la nature des prestations demandées au délégataire et de la durée de l'amortissement des installations mises en œuvre.

A l'expiration de la convention, l'ensemble des investissements, ainsi des immeubles, objet du service, devient la propriété de la collectivité.

² Cf Conseil d'Etat 30 juin 1999, Syndicat Mixte du traitement des ordures ménagères centre-ouest seine-et-marnais, Rec. p. 229 qui évoque un pourcentage de 30 %

Le recours à un contrat d'affermage

Le recours à un contrat d'affermage permet de déléguer l'exclusivité de l'exploitation de la pépinière de Palente à un délégataire.

Certes une régie intéressée autorise également une telle disposition mais par ces aspects financiers (encaissement de recettes au nom et pour le compte de la collectivité, calcul de la rémunération) et administratifs (nécessitant une mobilisation importante des services dans le suivi de l'exécution de la convention) conduisent à ne pas retenir ce type de contrat.

Ce type de contrat est à privilégier puisque les ouvrages constituant la pépinière de Palente sont propriété de la Ville de Besançon et mis à la disposition de la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon, et que celle-ci n'entend pas prendre en charge son exploitation.

En effet, l'affermage est une forme de concession qui se distingue de celle-ci par le fait que les investissements nécessaires au fonctionnement du service sont réalisés par la collectivité affermante.

Si, comme dans le cadre de la concession, le fermier exploite le service à ses risques et périls en se rémunérant directement sur les usagers, il n'a pas en principe l'obligation de prendre en charge les dépenses de premier établissement et leur renouvellement doit être assuré par la collectivité locale.

Le fermier n'assure en principe que l'entretien courant et les petites réparations à l'exclusion du gros œuvre et n'assume pas, en principe, le renouvellement du gros œuvre et des gros équipements.

Le fermier acquitte normalement une redevance à la collectivité pour occupation du domaine public, qui constitue une forme de loyer.

3- Définition du contrat d'affermage à conclure

Les biens concernés

La gestion de l'ensemble des biens constituant la pépinière de Palente, sise 2 et 4, chemin de Palente à Besançon, sera confiée au délégataire.

Les prestations que le délégataire devra fournir

La gestion de la pépinière de Palente est érigée en service public administratif destiné à favoriser les conditions de démarrage, de pérennité et de développement des jeunes entreprises, et offrant aux candidats un temps de réflexion, un espace d'apprentissage, un lieu de vie et les moyens de passage à l'autonomie.

A cette fin, le délégataire devra assurer :

- La prospection à partir du tissu économique local,
- L'accueil et l'évaluation des créateurs d'entreprise,
- La définition et le suivi des conventions d'accompagnement personnalisées,
- L'animation d'un lieu de vie,
- La mise à disposition de ressources optimisées (locaux, services, relations extérieures).

De plus, le délégataire gèrera les équipements de la pépinière de Palente et entretiendra le patrimoine immobilier et mobilier mis à sa disposition par la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon affermante.

Les conditions financières de la délégation

En contrepartie de ces prestations, le délégataire sera autorisé à percevoir les recettes de l'exploitation constituées par le prix de facturation des prestations offertes aux entreprises (hébergement et services).

Le délégataire versera une redevance à la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon en contrepartie de la mise à disposition des ouvrages du service.

La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon financera le plan d'affaire élaboré au profit de chacune des entreprises hébergées.

Durée de l'affermage

La durée du contrat sera relativement courte (cinq ans), le délégataire n'ayant pas à amortir les investissements réalisés par la Communauté d'Agglomération du Grand Besançon.

4- Les modalités de mise en oeuvre

La Communauté d'Agglomération du Grand Besançon choisissant de placer la gestion de la pépinière de Palente sous le régime juridique d'une délégation de service public, la passation de la convention afférente est soumise aux dispositions des articles L. 1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales établissant une procédure spécifique de publicité et de mise en concurrence applicable à la passation des contrats de délégation de service public.

La première phase consiste pour le Conseil de Communauté à délibérer, sur la base du présent rapport, sur le principe de la délégation.