

Département des ARDENNES Arrondissement de VOUZIERES Communauté de Communes de l'Argonne Ardennaise	2019/06 Paraphe : 
REGISTRE DES DELIBERATIONS DU CONSEIL COMMUNAUTAIRE Délibération n°DC2019/03	

Nombres de membres :
 En exercice : 124
 Présents : 63
 Votants : 74 (dont 11 pouvoirs)
POUR : 74 (100 %)
CONTRE : 0
ABSTENTION : 0

Le treize février deux mille dix-neuf à 19h00, le Conseil Communautaire, dûment convoqué, se réunit à Leffincourt, sous la présidence de M. Francis SIGNORET
Date de la convocation : 04/02/2019
 Mme Agnès MERCIER est élue secrétaire de séance.

Ayant pouvoir de vote : MMES FOURCART MH., JACQUET G., LESUEUR P., MERCIER A., PAYEN F., PIEROT C., VERNEL M., MM ADAM C., BARRE R., BEBIN P., BESANCON T., BIENVENU B., BOIZET G., BOUILLON D., BOUILLON J., BOUILLON M., BROYER J., CANIVENQ R., CANNAUX F., CARPENTIER D., COLSON D., DANNEAUX D., DEBOURCES C., DEGLAIRE G., DEMISSY P., DUGARD Y., ETIENNE P., FLEURY V., GODART O., GROSSELIN J., HAULIN B., HUREAU B., JUILLET B., LAHOTTE H., LAMY D., LANTENOIS J., LAURENT - CHAUVET P., LEONI A., LESOILLE P., LOUIS JM., MALVAUX A., MANCEAUX C., MASSON JP., MATHIAS F., MEIS M., MOUTON F., MULLER JC., NIZET D., OUDIN D., PAYEN G., PIERSON F., RACOUR P., RAULET O., RENARD D., RICHELET JP., SIGNORET F., SINGLIT B., THIERION V.

Représentés : MMES BAUDART H. donne pouvoir de vote à Mme LESUEUR P., BECHARD I. donne pouvoir de vote à M. MATHIAS F., BEGNY A. donne pouvoir de vote à M. BIENVENU B., MELIN P. donne pouvoir de vote à M. BOIZET G., RAULIN S. donne pouvoir de vote à M. PIERSON F., ROGER M. donne pouvoir de vote à M. CARPENTIER D., THOMAS A. donne pouvoir de vote à M. DUGARD Y., MM BROUILLON P. donne pouvoir de vote à M. MEIS M., QUEVAL G. donne pouvoir de vote à M. SINGLIT B., RAUSSIN B. donne pouvoir de vote à M. SIGNORET F., ROBIN D. donne pouvoir de vote à M. FLEURY V.

OBJET : PRINCIPE DE RECOURS A UNE DELEGATION DE SERVICE PUBLIC POUR LE PARC ARGONNE DECOUVERTE

Vu le Code général des collectivités territoriales et notamment les articles L 1411-1 et suivants relatifs aux délégations de service public,

Vu l'arrêté préfectoral n° 2016-537 autorisant la Communauté de Communes de l'Argonne Ardennaise à exploiter le Parc Argonne Découverte,

Considérant que l'avis du Comité technique du Centre de Gestion de la FPT des Ardennes a été sollicité le 18/12/2018 pour sa séance du 06/02/2019,

Vu le message électronique reçu du Centre de Gestion de la FPT le 06/02/2019 informant que l'avis du comité technique n'a pas été rendu le 06/02/2019 sur le rapport de gestion du Parc Argonne Découverte comme prévu initialement,

Vu l'avis favorable de la commission Tourisme et Communication du 11/02/2019,

...

Vu l'avis favorable du bureau communautaire du 04/02/2019 ;

Vu le Rapport présenté et annexé à la présente délibération analysant les différents modes de gestion envisageables et contenant les caractéristiques des prestations que devra assurer le futur délégataire ;

Considérant que le mode de gestion le plus approprié pour l'exploitation du Parc Argonne Découverte est la délégation de service public,

Après avoir pris connaissance et entendu le rapport de Monsieur le Président,

Le Conseil Communautaire, après en avoir délibéré, décide à l'unanimité :

- D'approuver le principe de la Délégation de Service Public pour l'exploitation du Parc Argonne Découverte - RD 946 08250 - Olizy-Primat.
- D'approuver les caractéristiques des prestations que devra assurer le délégataire telles que décrites dans le rapport annexé à la présente délibération,
- D'autoriser le Président à lancer la procédure de passation et à signer tous les actes nécessaires à la mise en œuvre de la procédure pour l'attribution de la délégation de service public

Le Président,

Francis **SIGNORET**



RAPPORT SUR LES MODES DE GESTION

Vos contacts :

Thomas DUFOUR, Chef de mission
tdufour@caliaconseil.fr

Julia LEFEBVRE, Consultante
jlefebvre@caliaconseil.fr

COMMUNAUTE DE COMMUNES DE L'ARGONNE ARDENNAISE
(2C2A)

PRESENTATION DES MODES DE GESTION DU
PARC ARGONNE DECOUVERTE

Février 2019

25 FEV. 2019

SOMMAIRE

PREAMBULE	3
1. ETAT DES LIEUX DE LA GESTION ACTUELLE DU PARC ARGONNE DECOUVERTE	5
1.1. CONTEXTE ET HISTORIQUE DU PARC ARGONNE DECOUVERTE (PAD)	5
1.2. UN MODE DE GESTION INADAPTE AUX EVOLUTIONS DU PARC	6
2. DESCRIPTIF DES MODES DE GESTION	7
2.1. LE CHAMP DES POSSIBLES.....	7
2.2. ANALYSE QUALITATIVE DES MODES DE GESTION ENVISAGES	15
2.3. ANALYSE COMPARATIVE DES MODES DE GESTION ENVISAGES	19
2.4. BILAN ET L'ANALYSE DES MODES DE GESTION ET RECOMMANDATIONS	23
3. CONCLUSION ET PROPOSITION D'ORIENTATION	24
3.1. CARACTERISTIQUES DU MODE DE GESTION ENVISAGE	24
3.2. CONCLUSION.....	26

PREAMBULE

La Communauté de Communes de l'Argonne Ardennaise, ci-après 2C2A ou la Collectivité, gère plusieurs équipements touristiques. Parmi eux, le Parc Argonne Découverte (PAD), parc de loisirs animalier installé au cœur de la forêt argonnaise, créée en 2005 par la Collectivité.

Actuellement géré en régie, le Parc a connu plusieurs étapes dans son développement. La fréquentation (8 000 visiteurs) n'atteignant pas l'objectif de 50 000 visiteurs par an en 2008, une première refonte des équipes et du site a été décidée, avec notamment la création de filets dans les arbres (hamac à bonds), de parcs à lousps, de spectacles de rapaces, etc.

Le projet de développement 2012 – 2015 a poursuivi ces premières actions afin de respecter les objectifs et de faire vivre les vocations scientifique (vie des animaux nocturnes), pédagogique et ludique du PAD (ateliers auprès des scolaires notamment). Outre le Parc animalier, un site de loisirs et un espace muséographique concourent à la diversification des activités.

Cette nouvelle dynamique, accompagnée d'investissements conséquents, a permis d'attirer en 2017 plus de 43 000 visiteurs et de générer 500 k€ de chiffre d'affaires (CA). La fréquentation du site est ainsi passée de 27 000 visiteurs en 2011 à près de 45 000 en 2017 et 2018.

Outre un responsable de site, le site emploie 8 salariés permanents et entre 5 et 6 saisonniers chaque année.

La gestion en régie, via un Budget Annexe, a des impacts sur la gestion et les finances de la 2C2A :

- ◆ **Le site exige une capacité de gestion importante pour la 2C2A :**
 - La gestion directe par la collectivité semble avoir atteint ses limites : suivi de la régie, personnel, tarifications, etc. ;
 - L'objectif est donc de parvenir à une nouvelle méthode de gestion du parc, tout en conservant le contrôle.
- ◆ **D'autres modes de gestion semblent plus à même d'absorber les spécificités de gestion du Parc Argonne :**
 - Notamment d'adopter une souplesse de gestion accrue concernant le personnel, la tarification, la communication, etc.
 - Un enjeu concerne également la mise en place d'activités innovantes générant une attractivité touristique supplémentaire pour le site.
- ◆ **Ce nouveau mode de gestion doit permettre de générer de nouvelles recettes annexes ;**
 - Outre le renforcement des produits liés à la billetterie et à l'espace restauration – boutique existant, le développement d'activités innovantes et à fort impact touristique doit contribuer à une nouvelle rentabilité de l'équipement.
- ◆ **Surtout, cette réflexion est basée sur le constat d'un déficit financier structurel du site...**
 - Si le déficit cumulé de fonctionnement et d'investissement atteint 300 k€, **l'atteinte du petit équilibre est envisageable**, puisque le fonctionnement n'est déficitaire que de 60 k€ ;

La mise en place d'un nouveau mode de gestion est donc l'opportunité de **rétablir l'équilibre économique de l'équipement**, voire d'atteindre le grand équilibre et permettre à la 2C2A de percevoir un retour sur investissement, au-delà de l'impact touristique que peut avoir le PAD sur le territoire de la 2C2A

Le présent rapport a pour objectif de définir le mode de gestion du parc Argonne découverte. Il présente ainsi successivement (i) un exposé circonstancié des différents modes de gestion possibles et (ii) une analyse qualitative visant à hiérarchiser les critères de choix entre les différents modes de gestion. En conclusion, sont présentés les motifs et les caractéristiques du mode de gestion recommandé.

Ce rapport s'inscrit dans le cadre juridique renouvelé de la commande publique. En effet, la transposition en droit français des directives concessions et marchés publics par les ordonnances n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession et n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics transforme le cadre de la commande publique depuis l'entrée en vigueur de ces dernières le 1er avril 2016 en abrogeant les textes de référence en vigueur jusqu'alors (Code des marchés publics, l'ordonnance n°2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés publics et la loi n°93-122 du 29 janvier 1993 dite loi Sapin sur les délégations de service public).

1. ETAT DES LIEUX DE LA GESTION ACTUELLE DU PARC ARGONNE DECOUVERTE

1.1. CONTEXTE ET HISTORIQUE DU PARC ARGONNE DECOUVERTE (PAD)

Un potentiel touristique ancré dans le territoire...

A mi-chemin entre Charleville Mézières et Reims, au carrefour de la Champagne crayeuse, de l'Argonne et des Crêtes ardennaises, localisé à 2h30 de Paris et de Lille et à proximité de la Belgique et du Luxembourg, l'Argonne Ardennaise est un espace rural dynamique qui fait figure de « carrefour d'influence ».

La Communauté de Communes de l'Argonne Ardennaise (2C2A) rassemble 95 communes des secteurs de Buzancy, Le Chesne, Grandpré, Machault, Monthois et Vouziers. Elle s'étend sur un territoire de 1 194 km² où l'on recense 18 067 habitants, soit une densité moyenne de 15.1 habitants au km², ce qui en fait un territoire très rural.

Souhaitant instituer une culture de valorisation de son patrimoine naturel et d'attractivité de son territoire, la 2C2A est à l'origine de créations de divers lieux touristiques tournés vers la nature et la faune. En 2005 la 2C2A a créé Nocturnia, situé sur le territoire de la commune d'Olizy-Primat, sur une idée originale de présentation des caractéristiques de la vie nocturne de la faune sauvage des Ardennes. Les choix stratégiques et réinvestissements réguliers dans la diversification et l'amélioration de l'offre de Nocturnia, ont transformé le lieu en un parc de loisirs et établissement de présentation au public d'animaux d'espèces non domestiques appelé Parc Argonne Découverte.

Devenu un site touristique et de loisirs incontournable du département, la fréquentation est passée de 27 000 visiteurs en 2011 à près de 45 000 en 2017 et 2018.

La superficie du parc est de 13 hectares et il comporte différents lieux d'activités et de présentation : sentiers avec des animaux en enclos et volières, ferme, aire de spectacle d'oiseaux, aire de jeux (hamac à bonds,...), exposition et salles d'animations, boutique, restaurant permettant aux visiteurs de déjeuner sur place. A titre d'information, environ 14 000 repas sont servis sur la saison.

...mais qui reste à développer

1^{ère} destination touristique du département et caractérisé comme l'un des sites de loisirs payant les plus structurants pour le département des Ardennes, divers projets sont prévus à horizon 2020 pour continuer cette dynamisation du parc. On note par exemple l'insertion de loups blancs arctiques en janvier 2019, l'introduction de nouvelles espèces pour l'espace ferme et le réaménagement de cet espace, ainsi que l'extension de la boutique et du bâtiment d'accueil début 2019.

La stratégie de développement visera à augmenter la fréquentation du parc notamment par :

- ◆ La diversification de l'offre (développement d'activités, tourisme d'affaires, hébergement, ...)
- ◆ La mise en place d'un plan pluriannuel d'investissements par la Communauté de Communes
- ◆ L'accentuation de la dimension scientifique et respectueuse de la vie animale,
- ◆ La valorisation de l'offre au sein des réseaux de promotion touristique.

Commentaire [111] : ...

Commentaire [111] : ...

Néanmoins force est de constater que le mode de gestion actuel est un frein au développement effectif et rapide du PAD.

1.2. UN MODE DE GESTION INADAPTE AUX EVOLUTIONS DU PARC

Le Parc Argonne découverte est actuellement géré et exploité en régie par la Collectivité. Or, les règles du droit public qui s'appliquent ne permettent plus une gestion optimale du parc.

En effet des freins structurels au développement du parc ont été identifiés, notamment :

- ◆ **La lourdeur fonctionnelle** de la séparation ordonnateur payeur de la comptabilité publique : la gestion actuelle en régie directe est contraignante vis-à-vis de la durée des procédures et du manque de réactivité, ce qui empêche par exemple de développer une politique marketing plus attractive (problème du manque de réactivité et lourdeur administrative pour la négociation tarifaire ou autres prises de décisions visant à favoriser le développement du parc). De plus une plus grande souplesse serait favorable pour faire face aux investissements du quotidien, qui doivent actuellement faire l'objet de démarches administratives pour chaque nouvel investissement ou nouvelle dépense.
- ◆ **Le statut du personnel public peu adapté au besoin de souplesse de l'activité touristique** : la gestion des ressources humaines n'est pas optimale, faisant face à une lourdeur administrative notamment pour le recrutement de personnels saisonniers qui composent la moitié des effectifs du parc.

En termes financiers la gestion en régie, via un Budget Annexe, et certaines dépenses allouées au budget principal, ne facilité pas le pilotage de la 2C2A. Les contraintes administratives liées à la gestion des ressources humaines ou à la gestion comptable du parc sont lourdes, l'objectif est donc de lever ces contraintes sur la gestion du parc, tout en conservant le contrôle. Le fort besoin de souplesse pour la gestion du personnel, de la tarification et de la communication doit être adressé.

Outre le renforcement des produits liés à la billetterie et à l'espace restauration – boutique existante, la mise en place de nouveaux projets doit contribuer à une nouvelle rentabilité de l'équipement afin de poursuivre la dynamisation du parc en cohérence avec les objectifs de fréquentation visés.

Si le déficit cumulé de fonctionnement et d'investissement atteint 300 k€, l'atteinte du petit équilibre est envisageable, puisque le fonctionnement n'est déficitaire que de 60 k€. La mise en place d'un nouveau mode de gestion est donc l'opportunité de rétablir à moyen terme l'équilibre économique de l'équipement, voire à plus long terme d'atteindre le grand équilibre et permettre à la 2C2A de percevoir un retour sur investissement.

C'est pourquoi, aujourd'hui, la 2C2A souhaite étudier les différents modes de gestion et analyser lequel serait le plus à même de correspondre au PAD pour permettre son développement et continuer à en faire un véritable atout pour son territoire.

2. DESCRIPTIF DES MODES DE GESTION

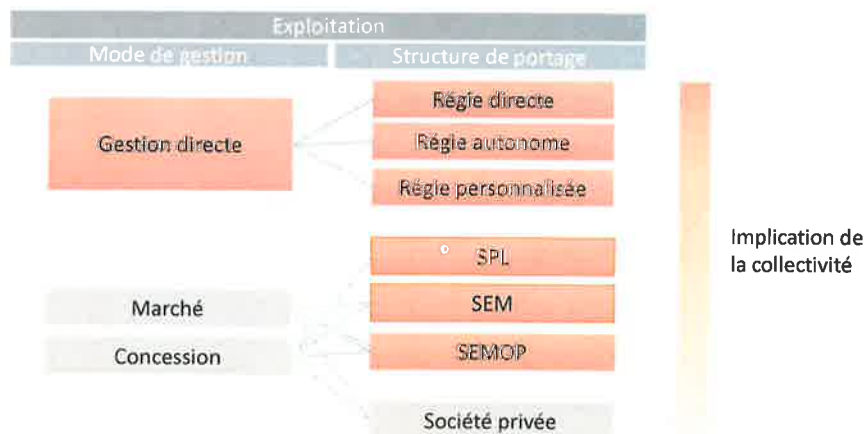
2.1. LE CHAMP DES POSSIBLES

Le choix du mode de gestion s'agissant d'une infrastructure déjà construite est relativement restreint. Les alternatives juridiquement envisageables sont les suivantes :

- Gestion en **régie par la 2C2A** ;
- Gestion déléguée à un tiers privé via un contrat de **concession de services** ;
- Gestion déléguée à un tiers privé via un **marché de prestation de service**.

Nous présenterons le « *champ des possibles* » des modes de gestion afin d'aborder les différentes formules intégrant les nouvelles directives pour la gestion de ce service public qui constitue un SPIC (Service Public Industriel et Commercial).

Le schéma ci-dessous présente l'ensemble des possibilités offertes à la collectivité en termes de mode gestion. Selon le mode de contractualisation choisi, différentes structures de portage peuvent être créées, avec des capitaux publics, privés ou mixtes.



1.1.1. La gestion directe par la collectivité

La collectivité peut choisir d'assumer elle-même la gestion du service public : on parle alors d'exploitation « *en régie* ». Plusieurs formes juridiques se distinguent par leurs degrés d'autonomie au regard de la collectivité dont elles émanent, conformément à l'article L.2221-4 du CGCT.

La régie directe

Mode de gestion « *naturel* », le service public est directement exploité par la collectivité en tant qu'Autorité Organisatrice et Opérateur :

- Toutes les décisions sont prises par les organes délibérantes de la collectivité ;

- Le personnel d'exploitation est agent de la collectivité (droit public) ;
- Le service est financé par le Budget Général de la Collectivité ;
- Les opérations sont retracées dans un **budget annexe** en raison du caractère industriel et commercial du service, par dérogation au principe d'unité budgétaire des collectivités locales.

Cela signifie que ce service n'a ni autonomie financière, ni personnalité morale.

Ce type de régie est exclu par le décret n°2001-184 du 23 février 2001 relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public. La création de régies autonomes est donc à favoriser.

La qualification de SPIC du marché faisant ici peu de doute, rappelons que **la gestion d'un SPIC doit nécessairement être individualisée au sein d'une régie**, en application des dispositions de l'article L. 1412-1 du CGCT.

La régie autonome

Forme de régie la plus fréquente, elle est placée sous le contrôle direct de la collectivité, à laquelle elle reste intégrée.

L'essentiel des pouvoirs est ici conservé par l'assemblée délibérante de la collectivité créatrice. L'ordonnateur de la régie resterait le Président de la 2C2A et les décisions sont prises par les organes de la 2C2A : vote du budget, etc.

La régie est dotée d'un conseil d'exploitation – dont le rôle est essentiellement consultatif – et **d'un Directeur nommé par le Président de la 2C2A après désignation de l'assemblée délibérante.**

Malgré des fonctions propres réduites, le Président peut lui déléguer sa signature pour toutes les matières intéressant le fonctionnement de la régie.

La régie dotée de l'autonomie financière bénéficie d'un **budget autonome** (M49) par rapport au budget général de la collectivité. Ce budget est soumis à toutes les règles de la **comptabilité publique**, notamment aux principes de spécialité, d'annualité, d'unité, d'universalité et de spécialité.

Une régie est, en principe, constituée pour un seul service public. En effet, en application de l'article L.1412-1 du CGCT :

« 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 1er du titre II du livre II de la deuxième partie, le cas échéant, après avoir recueilli l'avis de la commission consultative des services publics locaux prévue à l'article L.1413-1.»

La régie personnalisée

Dotée de la personnalité morale, c'est le **conseil d'administration** de la régie et son Président qui prennent les décisions de gestion :

- vote du budget préparé par le directeur ;
- décisions importantes en matière de gestion ;
- arrêt du compte financier présenté en fin d'année par le directeur ;
- nomination du directeur par le président du conseil d'administration après désignation par l'assemblée délibérante.

Le **directeur** est le représentant légal de la régie et possède des attributions élargies :

- prise des mesures nécessaires à l'exécution des décisions du conseil d'administration ;
- exercice de la direction de l'ensemble des services ;
- recrutement et licenciement du personnel nécessaire ;
- prescripteur de l'exécution des recettes et des dépenses ;
- passation, en exécution des décisions du conseil d'administration, de tous actes, contrats et marchés.

Plus complexe que la régie dotée de la seule autonomie financière, une telle régie assure toutes les prérogatives et responsabilités afférentes au service en cause, en lieu et place de la collectivité.

Possédant la personnalité morale (EPIC), la régie peut posséder des biens, passer des contrats, se présenter devant les juridictions. Elle dispose d'un pouvoir de décision réel sur des éléments importants de la politique de gestion à suivre.

La collectivité de rattachement se trouve ainsi en retrait par rapport à la gestion en régie.

La régie personnalisée est de fait dotée d'une autonomie financière.

1.1.2. Le marché public

La collectivité conclut à titre onéreux avec un ou plusieurs opérateurs économiques un marché public pour répondre à ses besoins en matière de travaux, fournitures et services. Ils correspondent à la délivrance d'une prestation pour un prix donné. Sauf exception, **le prix d'un marché public est versé dès livraison de la prestation, en vertu du principe d'interdiction du paiement différé**. La collectivité garde alors la responsabilité du service.

Le marché public ne prévoit **pas de transfert de risque lié à la prestation**. Le prestataire est donc préservé des aléas du marché. Il n'est pas en charge de l'exploitation du service public mais fournit des prestations qui concourent à son exercice par la collectivité ; Son paiement est intégral et immédiat, il s'agit d'une rémunération exclusive pour le prestataire. Le régime des travaux est à préciser dans le cahier des charges.

L'ensemble des anciens textes applicables aux marchés publics (Code de Marché Public, loi MOP, ordonnance du 6 juin 2005) a été remplacé par **l'Ordonnance du 27 juillet 2015**, ratifiée par l'article 39 de la loi n° 2016-1691 du 9 décembre 2016.

1.1.3. La gestion déléguée

La collectivité a également la possibilité de confier l'exploitation du service à un opérateur privé dans le respect du nouveau cadre juridique de la commande publique en vigueur.

Plusieurs modes de gestion en délégation se distinguent par l'étendue des missions confiées à l'opérateur (investissement / exploitation) et le mode de rémunération retenu :

La régie intéressée

La collectivité finance les ouvrages et en confie l'exploitation à un régisseur qui agit pour le compte de la collectivité qui le rémunère avec une part d'intéressement aux résultats.

Un point majeur est de déterminer si la régie Intéressée est un marché public ou une délégation de service public. Pour rappel, la qualification d'une DSP (concession) implique de **caractériser le risque financier** :

- Un contrat de régie intéressée pourra être considéré comme une concession si la formule d'intéressement conduit le régisseur à supporter un risque financier.
Exemple : formule de la rémunération intégrant une part variable assise sur l'atteinte d'objectifs de performance
- Un contrat de régie intéressée pourra être assimilé à un marché public (gérance) si la formule d'intéressement ne se traduit pas par le transfert au régisseur d'un risque financier.

La régie intéressée peut constituer un mode de gestion intéressant, à mi-chemin entre le marché public de service et la concession de service.

Le contrat de concession (Délégation de Service Public)

Une délégation de service public relève désormais du régime de concession. La Collectivité confie l'exécution de travaux ou la gestion d'un service au Concessionnaire, 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 (article 5 de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession) :

« Les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes soumises à la présente ordonnance 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 nominale 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 qu'il a supportés, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service. »

Les obligations du Concessionnaire sont étendues, notamment en termes de renouvellement et d'exposition aux risques que la collectivité lui transfère. Le **transfert de risque** est le critère principal pour caractériser un contrat de concession depuis la directive « concession » applicable au 1^{er} avril 2016. Ainsi, le principe de rémunération « *substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service* » est remplacé par le transfert d'un risque impliquant une « *réelle exposition aux aléas du marché* ».

Ainsi, le risque d'exploitation sera « matérialisé » dans les clauses du futur contrat de DSP. Ce risque d'exploitation doit se traduire par un risque commercial et industriel.

- **Risque Commercial**

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

Si, à la fin de chaque année d'exploitation ou d'une période convenue entre la Collectivité et le concessionnaire, les recettes réellement encaissées sont inférieures aux prévisions, alors le concessionnaire prendra à sa charge tout ou partie de ce manque à gagner.

✦ Risque industriel

Ce risque consiste à ce que le concessionnaire s'engage sur un niveau de charges (exploitation et investissement).

Si, à la fin de chaque année d'exploitation les charges réellement supportées sont supérieures aux prévisions, alors le concessionnaire prendra à sa charge tout ou partie des surcoûts ainsi générés.

La qualification du contrat dépendra de l'objet principal du contrat :

- Le contrat de concession peut être un **contrat de concession de travaux** (correspondant aux DSP « concessives » avant 2016) s'il a notamment pour objet la réalisation, ou la conception et la réalisation d'un ouvrage répondant aux exigences fixées par la collectivité ;
- Le contrat de concession peut être un **contrat de concession de services publics** (correspondant aux DSP sous forme « d'affermage » avant 2016) s'il a pour objet la gestion d'un service public.

Cette typologie entre concession de travaux et concession de services reprend l'ancienne distinction entre affermage et concession dans l'ancien régime applicable aux DSP.

1.1.4. Les Entreprises Publiques Locales, structures de portage

Les modes de gestion déléguée étudiés supra peuvent être confiés soit à des opérateurs 100% privés soit à des sociétés de droit privé, composées de partenariats institutionnels et créées spécifiquement pour l'exploitation du service public.

Si certaines, comme la création d'une SEM, sont bien connues et largement utilisées par les acteurs publics, d'autres, à l'instar de la SPL ou de la SEMOP, ont été autorisées par le législateur plus récemment. A noter que la passation d'un contrat avec une SPL relèverait du régime *in-house* et ne serait donc pas soumise à une mise en concurrence.

Les Sociétés d'Economie Mixte (SEM)

Forme la plus ancienne et la plus répandue, les SEM constituent des structures de portage historiques d'un certain nombre de services publics et entrent dans la catégorie des établissements publics locaux. Elles sont appréciées des collectivités pour leur polyvalence.

Les SEM sont des sociétés anonymes à capitaux mixte avec **2 actionnaires minimum** dont 1 personne privée :

- Création par délibération des collectivités : les élus détiennent plus de la moitié des voix dans les organes délibérants ;
- Objet social idem à celui des SPL : Aménagement, immobilier, exploitation de services ainsi que toute activité d'intérêt général ;
- La responsabilité incombe à la collectivité et non à l'élu mandataire (comme la SPL et la SEMOP) ;
- Aucune limite territoriale d'intervention ;
- Les collectivités maîtrisent les orientations de la SEM par la présence des élus dans toutes les instances dirigeantes ;
- Le personnel est de droit privé ;
- Comptabilité privée ;
- Mises en concurrence dans les relations contractuelles avec les collectivités ou avec le privé ;

- La SEM est soumise à l'impôt sur les sociétés.

On relève donc certains inconvénients s'agissant de la constitution d'une SEM :

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

Les Sociétés Publiques Locales (SPL)

Mode de gestion dit *in house*, les SPL (Sociétés Publiques Locales) rassemblent au moins deux collectivités locales, qui détiennent la totalité du capital. Les capitaux sont donc **exclusivement publics** et les SPL maîtrisées totalement par les collectivités.

- Création par délibération des collectivités locales : les élus représentent leur collectivité au sein du conseil d'administration ;
- Objet social des SPL : Aménagement, immobilisation, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toute activité d'intérêt général ;
- Interventions exclusives au profit des seuls actionnaires et limitées à leur territoire ;
- **Personnel de droit privé ;**
- **Comptabilité privée ;**
- Pas de mises en concurrence quant aux relations contractuelles avec les collectivités (ce qui n'est pas le cas pour les relations contractuelles avec les tiers) ;
- Les SPL sont soumises à l'impôt sur les sociétés.

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

- ♦ délai de préfiguration et constitution de la SPL ;
- ♦ formalisme de constitution ;
- ♦ pas de transfert de risques à un tiers, les actionnaires étant responsables à hauteur de leurs apports (sauf si un contrat de concession est confié, à un tiers, par la SPL) ;
- ♦ nécessité de dimensionner la SPL de manière opérationnelle (en particulier, recrutement des moyens humains nécessaires et mise à disposition des moyens techniques nécessaires tels que le matériel roulant) s'il est souhaité que ce soit elle qui gère le service public de stationnement payant ;
- ♦ application des règles relatives aux marchés publics pour ses besoins et aux contrats de concession au cas où la SPL confierait à un tiers le soin de mettre en œuvre le service de stationnement. En revanche, comme déjà indiqué, compte tenu de la relation « in house » entre la SPL et ses actionnaires, ces derniers peuvent lui confier la gestion du stationnement payant sans mise en concurrence.

Les Sociétés d'Economie Mixte à Opération Unique (SEMOP)

Dernières nées des EPL (loi n°2014-744 du 1^{er} juillet 2014), les SEMOP sont des sociétés anonymes à capitaux propres avec au moins 2 actionnaires dont une seule collectivité et au moins un opérateur privé :

- Création par délibération des collectivités : les élus détiennent à minima la minorité de blocage ;

- Objet social des SEMOP (idem que SEM et SPL) : Aménagement, immobilier, exploitation des services ainsi que toute activité d'intérêt général ;
- Intervention limitée aux opérations découlant du contrat confié à la SEM dans le contrat ;
- **Personnel de droit privé ;**
- **Comptabilité privée ;**
- Mise en concurrence de l'actionnariat privé quant aux relations contractuelles avec les collectivités (avec les tiers, mise en concurrence si pouvoir adjudicateur) ;
- Les SEMOP sont soumises à l'impôt sur les sociétés.

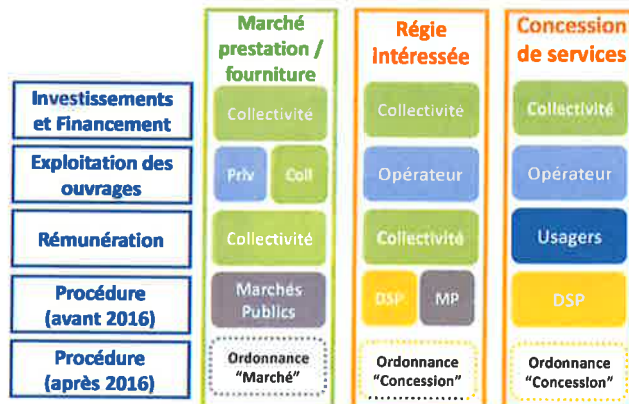
Les SEMOP se démarquent des SEM en ce que la mise en concurrence a lieu dès l'entrée en capital : il y a ainsi mise en concurrence pour le choix de l'actionnaire privé et pour l'attribution du contrat.

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

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

1.1.5.Synthèse des modes de gestion

Pour résumer, voici comment peuvent être retracés les modes de gestion évoqués :



Nous venons de dresser dans une première partie le panorama complet des modes de gestion juridiquement envisageables pour le PAD. A ce stade, les trois modes de gestion paraissent envisageables et font donc l'objet d'une analyse comparative détaillée infra. Cependant, nous pouvons d'ores et déjà écarter de l'analyse les structures de portage suivantes :

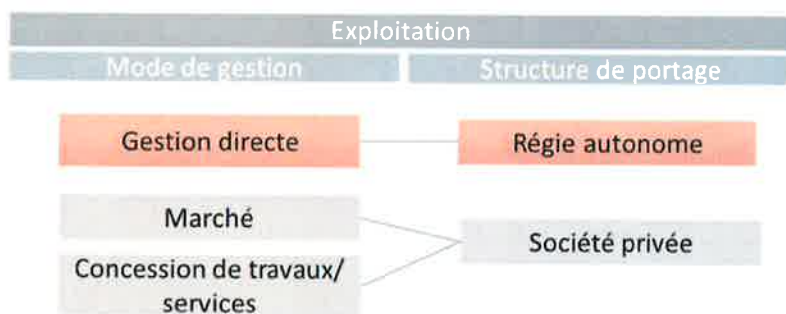
- **Régie directe** : ce mode de portage n'est pas autorisé pour les SPIC.
- **Régie personnalisée** : cette structure de portage est adaptée pour les services publics générant des flux financiers importants, avec un personnel conséquent, et une nécessaire décentralisation des décisions pour la gestion quotidienne justifiant la création d'une entité juridique et d'organes de décisions propres. S'agissant du PAD, les enjeux financiers sont faibles à l'échelle de la 2C2A, la gestion du marché nécessite peu de personnel et l'exploitation du PAD n'appelle pas de prises de décisions fréquentes modifiant les conditions initiales (règlement intérieur). En résumé, si l'autonomie financière est impérative pour la gestion du PAD, la constitution d'une entité juridique avec un fonctionnement propre apparaît plus une source de contraintes qu'un atout. La régie autonome reste donc le seul outil adapté dans la perspective d'une gestion directe.
- **SPL** : la volonté de la 2C2A de professionnaliser la gestion du PAD en faisant appel à l'expertise du secteur privé exclu le recours à la SPL. Par ailleurs, la constitution d'une SPL impliquerait la participation dans l'actionnariat d'au moins une autre collectivité, ce qui est peu pertinent pour la gestion d'un SPIC comme le PAD.
- **Structures à capitaux mixtes** : les SEM et les SEMOP, qui permettent l'implication de la collectivité dans la gestion du service délégué, sont adaptées pour des projets d'envergure financière importante et de complexité technique avérée, ce qui n'est pas le cas pour le PAD. D'autre part, dans l'hypothèse d'une gestion déléguée, la collectivité dispose d'autres moyens plus simples de mise en œuvre et tout aussi efficaces pour agir la gestion du PAD. Ces outils sont détaillés dans l'analyse infra des modes de gestion Marché et Concession de services.

2.2. ANALYSE QUALITATIVE DES MODES DE GESTION ENVISAGES

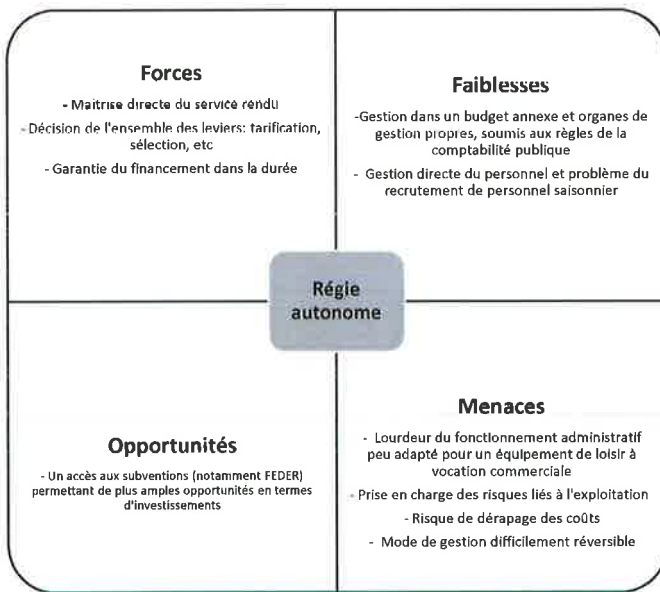
Après avoir dressé dans une première partie le panorama complet des modes de gestion juridiquement envisageables pour le Parc Argonne Découverte, nous retenons pour la suite de l'analyse trois modes de gestion :

- **Gestion directe**
- **Marché public**
- **Concession de services**

Pour chacune de ses possibilités, nous réalisons une analyse des forces, faiblesses, menaces et opportunités identifiées par les auditeurs à ce stade d'analyse.



1.1.1. Régie à autonomie financière



Le passage de la régie directe du PAD en régie à autonomie financière présente un certain nombre de zones de risques et conserve les inconvénients identifiés dans le mode de gestion actuel.

La différence avec la gestion actuelle est la création d'un budget annexe avec des organes de gestion propres ce qui permet une meilleure lisibilité sur les coûts réels de l'équipement. En revanche les difficultés administratives et de gestion, notamment le recrutement de personnel saisonnier, demeurent.

Une telle régie permettrait à la 2C2A de garder le contrôle de l'exploitation et ainsi de maîtriser tous les aspects opérationnels et financiers du parc mais cela ne réglerait pas les lourdeurs administratives

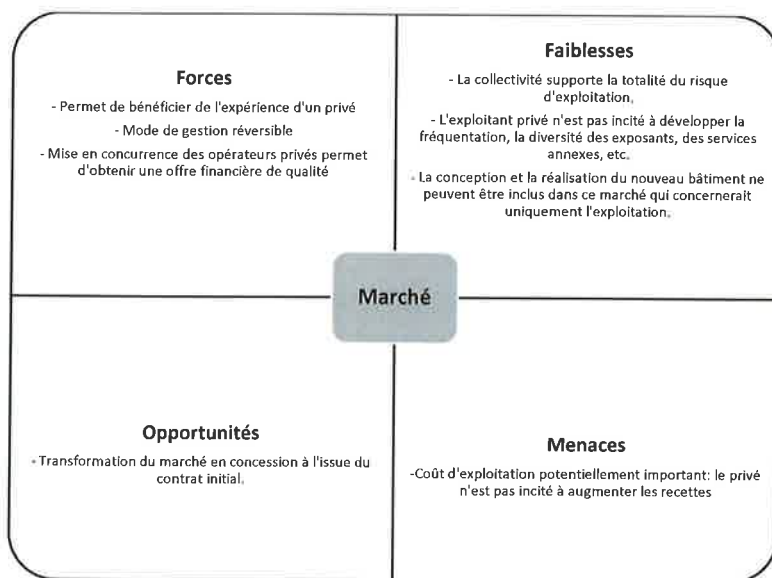
Puisque les règles contraignantes des marchés publics et des délibérations sur tarifs des prestations et ventes seraient toujours en vigueur.

De plus la 2C2A serait toujours exposée aux risques financiers (dérapage des charges d'exploitation) et aux aléas de l'exploitation.

Par conséquent ce mode de gestion ne semble pas être en mesure d'apporter une réponse à certains dysfonctionnements constatés par le mode de régie actuel.

1.1.2. Le marché public de services

Le marché public est la forme la moins complexe utilisée par les collectivités pour confier la gestion de leurs services publics à des opérateurs privés. Ce mode de gestion présente l'avantage d'être réversible (durée courte du contrat) et de mettre en concurrence des entreprises qui seront attirées par la conservation totale du risque d'exploitation au sein de la collectivité.



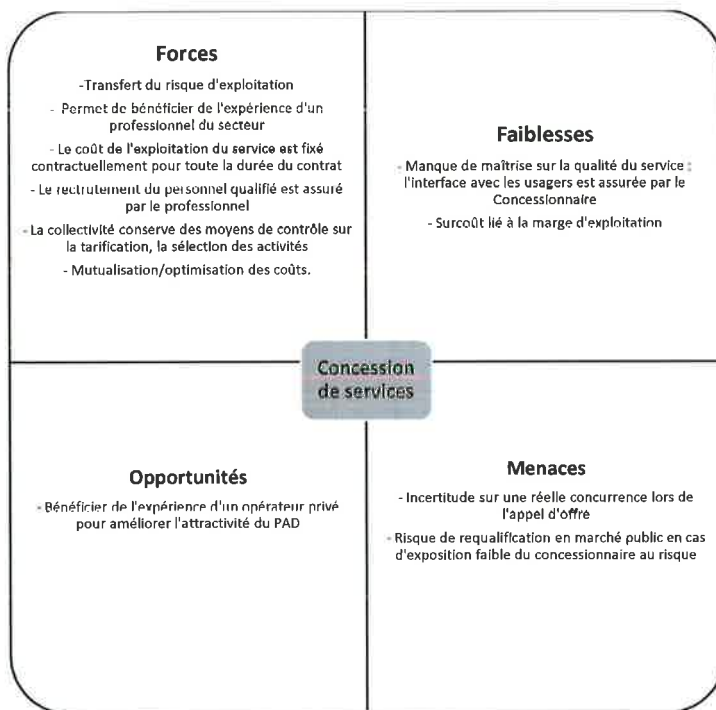
Le marché de service peut être utilisé comme mode de gestion alternatif à la délégation totale de l'exploitation (concession de service). Cependant, le marché apparaît ici peu adapté aux objectifs de la collectivité :

- **Professionnalisation de la gestion** : pour ce faire le prestataire doit disposer d'une grande souplesse d'intervention, en utilisant des outils qu'il est difficile de définir par avance dans un cahier des charges.
- **Optimisation des recettes** : en marché le prestataire est rémunéré sur une base forfaitaire, donc peu incité à développer de nouvelles sources de recettes, à améliorer le recouvrement des facturations, etc. A noter ici que la régie intéressée est un mode de gestion pouvant permettre d'encourager l'exploitant à optimiser le recouvrement des redevances auprès des usagers.
- **Diversification des activités** : dans le cadre d'un marché, le prestataire ne dispose pas des moyens pour diversifier le type d'activités au sein du parc et la collectivité a peu de moyens de l'y contraindre.

En marché, comme en gestion directe, la collectivité ne bénéficie pas ou peu des apports de compétence du privé et supporte la totalité du risque d'exploitation. La conception et la réalisation de nouvelles infrastructures ne peuvent être incluses dans le marché dont l'objet serait l'exploitation.

1.1.3. Concession de travaux et de services

Le contrat de concession est confié à un opérateur privé, sélectionné après mise en concurrence et négociation, évalué sur ses capacités techniques et ses engagements financiers.



La concession est un mode de gestion couramment utilisé par les collectivités pour la gestion de leurs services publics. Pour la 2C2A, il présente de nombreux intérêts. En particulier, la gestion par un professionnel du secteur devrait permettre d'améliorer l'attractivité et donc les retombées économiques. La concession permettrait à la Collectivité de confier dans un premier temps l'exploitation du parc.

En principe, si les projets d'investissements (extension du parc, construction de bâtiments) venaient, en cours du contrat, à bouleverser l'équilibre économique du contrat, la collectivité serait contrainte de résilier le contrat en cours et réaliser une nouvelle mise en concurrence. Cependant, il est possible d'introduire dès la rédaction initiale du contrat, la possibilité que des investissements soient réalisés, à condition d'en définir les caractéristiques et de fixer une enveloppe maximale.

2.3. ANALYSE COMPARATIVE DES MODES DE GESTION ENVISAGES

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

- Les critères techniques et de compétences ;
- Les critères portant sur les risques ;
- Les critères financiers et de qualité prix.

1.1.4. Les critères techniques et de compétences

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

- Réunir les compétences techniques nécessaires à l'exploitation du PAD ;
- Créer un cercle vertueux, l'amélioration du service (horaire, diversification, etc.) entraînant l'augmentation de la fréquentation, elle-même justifiant des plages d'ouverture plus large, des activités plus novatrices, etc ;
- Assurer la promotion du lieu auprès des locaux et des touristes ;
- Maintenir l'équipement en bon état et développer/proposer des projets d'investissement en accord avec la collectivité.

Pour répondre à ces enjeux, un certain nombre de compétences sont nécessaires :

- Pour l'exploitation courante : des agents pour la sécurité, l'entretien et la maintenance pour l'entretien courant du parc mais aussi des soigneurs animaliers qualifiés.
- Pour la gestion administrative du parc : des agents pour la perception des recettes liées à la boutique ou d'autres activités marchandes.
- Pour le renforcement de l'attractivité du parc : une équipe d'animation spécialisée dans des activités propres au parc animalier et des personnes en charge du restaurant par exemple. Egalement le rôle de personne(s) responsable(s) de la communication du parc doit être renforcé.

L'essentiel des compétences nécessaires à l'exploitation du PAD est à ce jour maîtrisé par des agents publics mais qui sont majoritairement des contractuels. Du fait de la période d'ouverture annuelle du parc, le recours à des contrats saisonniers est très fréquent et demande une certaine souplesse administrative empêchée par la gestion publique (régie) actuelle.

Le critère des compétences est discriminant dans le choix du mode de gestion dans la mesure où les attentes de la collectivité, du public, des professionnels sont grandes quant à la professionnalisation de la gestion du PAD et à son développement. Les modes de gestion faisant appel aux opérateurs privés sont plus à même de permettre de bénéficier rapidement et efficacement de ces compétences.

1.1.5. Les critères de risques et de responsabilité juridique

Les termes de l'enjeu juridique sont :

- La bonne gestion du PAD ;
- Le risque d'exploitation ;
- La réversibilité du mode de gestion.

L'exposition de la collectivité aux risques d'exploitation

L'un des principaux critères de recours à une gestion déléguée – et notamment aux concessions – est de transférer, 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 (article 5 de l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession), l'ensemble des risques liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service.

Une gestion en régie fait supporter 100% du risque d'exploitation à la collectivité.

Une gestion sous forme de concession, permettrait, de maintenir le transfert d'un risque économique à l'opérateur. En effet, les candidats à la concession s'engagent dans leur offre sur un niveau déterminé de recettes d'exploitation. Sous réserve des clauses financières du contrat, la non-atteinte des engagements initiaux n'est pas compensée par la collectivité. A l'inverse, une meilleure performance entraîne une augmentation du résultat du concessionnaire, toute chose égale par ailleurs.

La gestion au travers d'un marché, exposerait plus directement la collectivité à l'ensemble de ces risques, notamment selon les évolutions de fréquentation qui pourraient découler de la bonne ou mauvaise gestion du parc par l'opérateur.

Le marché de service, comme la gestion en régie, fait supporter à la collectivité la totalité du risque d'exploitation, en particulier celui du non recouvrement des recettes, et n'incite pas le partenaire privé à diversifier les sources de financement ou à développer des activités à fort potentiel touristique.

La concession permet de transférer le risque financier à l'exploitant et l'incite à développer de nouvelles recettes.

La réversibilité du mode de gestion

Le choix du mode de gestion d'un service public engage l'autorité délégante sur des horizons temporels différents.

En cas de gestion déléguée, cet horizon est déterminé par la durée du contrat de concession. La gestion sous forme de concession ou de marché laisse la possibilité d'une remise en concurrence mais aussi d'une révision du choix du mode de gestion à échéance régulière (10-15 ans en cas d'investissement).

A l'inverse, la mise en place d'une régie, avec le recrutement du personnel idoine, est par nature un choix de plus long terme.

La régie est une décision engageante à long terme pour la collectivité et lui fait supporter la totalité du risque d'exploitation.

Le mode de gestion en marché présente l'avantage d'être réversible, mais ne permet pas d'engager le partenaire privé sur le développement du PAD et des résultats à long terme.

La concession répond à ces faiblesses, tout en restant un engagement à durée limitée.

1.1.6. Les critères financiers, de qualité et de prix du service

La tarification

Le recours à une gestion déléguée comporte toujours un risque de perte de contrôle tarifaire du service pour l'autorité délégante. Si, en théorie, les prix proposés par le Concessionnaire sont soumis à approbation de la Collectivité, celle-ci ne dispose en pratique que d'une capacité limitée à analyser la pertinence des révisions tarifaires proposées par rapport à l'évolution des coûts réels supportés par le concessionnaire. La Collectivité peut imposer des tarifs spéciaux pour certaines catégories d'usagers : étudiants, retraités, etc. Il s'agit alors de sujétions de service public.

La gestion en marché public permet de conserver la maîtrise de la politique tarifaire, en offrant la possibilité d'un ajustement des prix selon les intérêts de la collectivité et des usagers, avec la mise en place d'une tarification particulière pour certaines catégories d'usagers.

En matière de tarification, tous les modes de gestion envisagés à ce stade, permettent un contrôle moins direct de la politique tarifaire, qui relève néanmoins toujours des prérogatives de l'autorité concédante.

La maîtrise de la gestion financière et de l'équilibre économique du PAD

Il s'agit ici d'identifier le mode de portage la plus à même d'équilibrer l'exploitation du PAD.

La gestion déléguée se caractérise par le transfert d'un risque économique à l'opérateur. La valorisation de ce risque par l'opérateur se traduit par la prise en compte d'une marge financière, correspondant à son appréciation du niveau de couverture de risque assumé. Les montages sous forme de concession, intègrent donc une marge financière qui vient s'ajouter, dans le Compte d'Exploitation Prévisionnel (CEP), aux charges d'exploitation du PAD.

Au-delà de la marge affichée au CEP, l'objectif d'atteinte des niveaux de rentabilité et de retour sur investissement des opérateurs privés les conduit bien souvent à mettre en place divers dispositifs de compléments de rémunération : remontées de résultat vers les maisons-mères via les charges de structure ou les charges financières, marges arrières, demandes de subventions complémentaires etc. Dans le cas présent les investissements majeurs seraient portés par la collectivité.

Du point de vue de la collectivité, la contractualisation de l'exploitation via une concession permettrait de circonscrire le risque financier : une baisse de recettes ou un dérapage des coûts d'exploitation du site sont, dans la limite de stipulations contractuelles, supportées par le concessionnaire.

Le concessionnaire rend compte annuellement à la collectivité, du bilan financier de l'exploitation. La collectivité exerce donc un contrôle a posteriori sur l'équilibre de l'équipement. L'optimisation financière exercée par le concessionnaire peut se faire aux dépens de la qualité du service apporté aux usagers. Dans ce cas, même si des dispositifs doivent être prévus dans le contrat, il est difficile à la collectivité d'agir rapidement et avec l'assurance d'être entendu.

En marché, l'exploitant ne peut intervenir que sur la maîtrise de ses charges, afin de les contenir dans le prix du marché. Les recettes, sont en pratique perçues par la collectivité, et ainsi enregistrées dans

la comptabilité de la collectivité.

Ces deux circuits séparés pour les charges et les recettes, ne permettent pas une gestion financière optimisée de l'équipement. En effet, il serait nécessaire d'approcher les charges de l'exploitant qui sont par nature non connues de la collectivité. Le marché public de service ne permet donc pas une gestion financière optimisée de l'exploitation du PAD.

Dans le cadre d'un marché public, il pourra être mis en place une régie de recettes : le mécanisme permet à l'exploitant de recueillir les recettes de l'activité et de les reverser (sur un rythme à définir) à la Trésorerie, directement sur le compte de la collectivité.

Contrairement à la gestion déléguée, l'équilibre économique du marché public n'intègre pas de marge venant restituer le risque assumé par l'exploitant. La différence entre un équilibre économique du marché centré sur la notion de coût et celui d'une concession, fondé sur le prix est la conséquence de la gestion du service aux risques et périls de l'exploitant. En cas d'exploitation à tendance excédentaire, les recettes supplémentaires (à la rémunération du marché) perçues par la collectivité pourraient donc être réinvesties directement dans le développement du PAD et le financement de nouveaux investissements.

L'équilibre économique d'une concession est grevé par le poids de la marge de l'opérateur, que cette marge soit affichée ou moins « visible ». La contractualisation sous forme de concession, contribue néanmoins à sécuriser les montants à engager (ou à percevoir) par la Collectivité. Le montage en marché public ou en régie apparaît le moins pertinent en termes de maîtrise de l'équilibre économique du PAD, il expose directement la collectivité aux variations des recettes.

La maîtrise de la qualité des services

La stratégie voulue pour la collectivité dans le cadre du futur mode de gestion du PAD, vise à développer son attractivité auprès des visiteurs, majoritairement composées par la population locale mais à vocation à élargir le public cible. La satisfaction de cette grande diversité d'acteurs, aux besoins évolutifs, s'avère donc déterminante à la pérennisation du PAD.

La gestion déléguée, ne permet pas à la collectivité d'entretenir une relation directe avec ces visiteurs, ce qui limite la capacité à mesurer leur niveau satisfaction, à anticiper leurs nouveaux besoins mais aussi à mener des actions spécifiques pour adapter le PAD aux besoins de chacun.

Le concessionnaire peut cependant être en mesure de réaliser ce type de mission, à condition qu'elle soit prévue dans le contrat initial et que des ressources spécifiques soient identifiées.

La gestion en marché public, permettrait à la collectivité d'être en lien direct avec les usagers et les acteurs impliqués autour du PAD. Cependant, la collectivité doit être en mesure d'exploiter ce lien avec les visiteurs. Cela implique l'identification d'une personne référente au sein de la collectivité, avec la mise à disposition de moyens financiers pour l'animation du réseau, le recueil des besoins, la mesure de la satisfaction des différentes catégories des visiteurs et la mise en place d'actions spécifiques (communication, évènements, etc.).

La qualité du service et la satisfaction de l'ensemble des visiteurs du PAD est un enjeu majeur dans le choix du mode de gestion.

Le marché public implique que la collectivité dispose de moyens humains, techniques, financiers, à consacrer à l'animation du PAD et à la mise en place d'actions spécifiques.

La gestion déléguée, permet de bénéficier de l'expérience d'un exploitant professionnel. Cependant, les objectifs en termes de qualité du service doivent être objectivés et encadrés dans le contrat.

2.4. BILAN ET L'ANALYSE DES MODES DE GESTION ET RECOMMANDATIONS

L'exploitation du parc animalier Argonne Découverte, implique de mobiliser des compétences techniques particulières.

Dans un contexte financier tendu pour la Collectivité, le PAD se veut comme un lieu touristique de référence dans la région et au-delà, outil de développement touristique local plutôt qu'entité économique, tout en étant capable de générer des recettes directes et indirectes pour la collectivité. Le choix du futur mode de gestion doit également permettre à la collectivité d'atteindre les objectifs de développement économique et touristique du territoire.

Ces prérequis étant pris en compte, le tableau ci-dessous synthétise l'appréciation comparative des différents critères de choix des modes de gestion envisagés pour l'exploitation du PAD.

Type de critère	Régie	Marché public	Concession de services
Critère technique	+	++	+++
Critère juridique	+	++	+++
Critère prix et qualité	+	++	+++
Note /9	3	6	9

Barème de notation : + : peu performant / ++ : moyennement performant / +++ : performant

Au terme de l'analyse comparative, l'hypothèse d'une gestion en concession de service présente le bilan le plus favorable.

Cette solution permettrait d'impliquer l'exploitant sur le plan financier, en l'encourageant à développer les recettes. Ce mode de gestion apparaît protecteur sur le plan juridique. La durée par nature limitée du contrat et la mise en concurrence régulière le rendent en outre réversible.

La constitution d'une régie à autonomie financière présente de nombreux inconvénients (portage du risque financier, irréversibilité du mode de gestion, etc.) alors que les avantages apparaissent incertains (éventuellement meilleure maîtrise de la qualité du service).

Le marché public est une solution intermédiaire, qui protège mieux la collectivité de certain risque, en particulier technique (recrutement des compétences) sans pour autant lui faire bénéficier des avantages de la concession (portage du risque financier, incitation à développer les recettes).

3. CONCLUSION ET PROPOSITION D'ORIENTATION

Au regard de l'ensemble des éléments en présence, la gestion du Parc Argonne Découverte sous la forme d'une concession de services s'avère plus adaptée puisqu'elle permet :

- ◆ Le partage des responsabilités ;
- ◆ L'accès à des compétences spécifiques ;
- ◆ L'optimisation du développement du marché.

3.1. CARACTERISTIQUES DU MODE DE GESTION ENVISAGE

3.1.1. Objet du futur contrat

Le futur contrat confiera à un concessionnaire l'exploitation du PAD, dont le périmètre est un parc de 13 hectares comportant ;

- Des sentiers avec des animaux en enclos et volières
- Une ferme avec des petits animaux de basse-cour
- Une aire de spectacle d'oiseaux ;
- Une aire de jeux (comprenant notamment le hamac à bonds) ;
- Des salles d'animation ;
- Un restaurant ;
- Une boutique.

S'agissant de la qualification de concession de travaux ou de qualification de services, il convient de s'attacher à l'objet principal. La jurisprudence de la CJUE retient une acception finaliste du critère de « l'objet principal », s'attachant davantage à la « raison d'être » du contrat qu'au montant respectif des prestations composant son objet. Il apparaît ici, que le contrat vise en premier lieu à confier l'exploitation du parc existant. Nous retiendrons donc la qualification de concession de services.

3.1.2. Prestations confiées au concessionnaire

Le concessionnaire, responsable du fonctionnement du service, exploite ce dernier à ses risques et périls conformément à la convention.

Le concessionnaire est tenu à l'égard des visiteurs d'assurer les services prévus à la présente convention ; il est responsable de la bonne exécution de ces derniers.

Il est responsable dans les conditions de droit commun, des activités de son personnel et de la sécurité dans l'enceinte du parc, ainsi que de l'utilisation régulière des terrains, locaux, et matériels mis à sa disposition.

Il est tenu d'observer les dispositions réglementaires applicables, notamment en matière d'établissements recevant du public, et qu'il déclare bien connaître en sa qualité de responsable d'établissement, et de supporter toutes les charges, obligations et responsabilités résultant de la législation en vigueur.

Il doit apporter tous les soins nécessaires et raisonnables dans l'usage des terrains et des locaux, l'emploi du matériel, des appareils et instruments faisant partie du parc, l'entretien des enclos, garantir le respect des conditions sanitaires et le soin des animaux du parc, et maintenir l'ensemble en bon état de fonctionnement.

Il laisse libre accès à l'intégralité des espaces constitutifs aux autorités de police, aux représentants du délégant et aux fonctionnaires chargés du contrôle.

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

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

La collectivité disposera d'un droit d'accès et de contrôle permanent sur l'exécution technique et financière de la délégation ainsi que sur la qualité du service rendu aux usagers et les objectifs assignés au concessionnaire.

Le contrat précisera les modalités de rémunération du concessionnaire ainsi que, le cas échéant, l'intéressement du concessionnaire en fonction de la qualité du service. Il précisera également, conformément à la réglementation en vigueur, l'ensemble des informations que le concessionnaire doit tenir à disposition de l'autorité délégante.

3.1.3. Prestations confiées à la collectivité

Le délégant, en qualité de propriétaire des locaux et espaces publics concernés, s'engage à mettre à la disposition du concessionnaire des installations répondant aux normes et réglementations en vigueur, dans un état conforme à celui défini par l'inventaire prévu à l'article 3.1 de la convention.

Le délégant, en sa qualité de propriétaire, est responsable des grosses réparations et gros entretien.

Le délégant conserve le contrôle du service et doit obtenir du concessionnaire tous les renseignements nécessaires à l'exercice de ses droits et obligations.

3.1.4. Durée

La durée estimative du contrat est de 5 ans.

3.1.5. Rémunération mise en place

Le concessionnaire perçoit auprès des visiteurs une rémunération fixée dans les conditions prévues par la convention.

En contrepartie, il sera établi une redevance d'occupation du domaine public versée par le concessionnaire à la Communauté de Communes de l'Argonne Ardennaise (2C2A).

3.1.6. Rémunération mise en place

◇ Les pénalités

Dans les cas prévus ci-après, faute pour le concessionnaire de remplir ses obligations contractuelles, des pénalités pourront lui être infligées, sans préjudice, s'il y a lieu des dommages et intérêts envers les tiers ou de l'application des mesures décrites ci-dessous.

Les pénalités sont prononcées par le Président de la 2C2A au profit du concédant.

- ◆ **La mise en régie provisoire**

Si l'interruption du service n'est pas due à un cas de force majeure ou à l'une des causes d'exonération mentionnées à l'alinéa précédent, le service peut être assuré en régie aux frais du concessionnaire. Le concédant peut à cet effet, prendre possession temporairement des locaux et matériels nécessaires à l'exploitation ; il dispose en outre du personnel nécessaire à l'exécution du service.

- ◆ **Les mesures d'urgence**

En cas de carence grave du concessionnaire, ou de menace à l'hygiène ou à la sécurité publique, le Président de la 2C2A peut prendre d'urgence toute décision adaptée à la situation, y compris la fermeture temporaire du parc.

Les conséquences financières d'une telle décision sont à la charge du concessionnaire sauf en cas de force majeure ou de destruction totale de l'équipement ou de retard imputable au concédant.

- ◆ **La déchéance du concessionnaire**

En cas de faute d'une particulière gravité, notamment si le concessionnaire n'assure pas le service dans les conditions prévues par la convention depuis plus de cinq jours, ou encore en cas de retard dans l'entrée en fonctionnement du service, le délégant peut prononcer la déchéance du concessionnaire, sauf en cas de force majeure ou de destruction totale de l'équipement ou de retard imputable au concédant.

3.2. CONCLUSION

Après analyse des différents modes de gestion possibles pour la gestion du parc Argonne Découverte le Président de la 2C2A propose de déléguer l'exploitation de l'équipement par un contrat de concession de services, notamment au regard des éléments suivants :

- ◆ La concession garantit la mobilisation d'expertise et de compétences adéquates aux besoins du service ;
- ◆ La concession permet de transférer le risque d'exploitation à un exploitant dont c'est le cœur de métier. La collectivité conserve le contrôle a posteriori de la bonne exécution du service ;
- ◆ L'exploitant privé sera responsable de la gestion et de la paye du personnel affecté au service. Les conditions de reprise du personnel, à l'issue de la concession, seront définies par la convention.

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

Le conseil communautaire sera appelé à se prononcer une nouvelle fois à l'issue de la procédure de négociation, à la demande du Président, à la fois sur le choix du candidat et sur le projet de contrat qui aura été établi.