



NOTE A DESTINATION DES MEMBRES DE LA CCSPL DU 12 SEPTEMBRE 2025-CHOIX DU MODE DE GESTION – MARCHES FORAINS

Contexte :

- Pour la période de 2019 à 2026, un contrat de délégation de service public a été attribué à la société LOMBARD ET GUERIN pour l'exploitation des marchés forains de la Ville de Givors.
- Le contrat prenant fin au 1^{er} juillet 2026, il convient de s'interroger sur le mode de gestion pour la gestion et l'exploitation des marchés forains de la Commune.
- Conformément à l'article L.1411-4 du Code général des collectivités territoriales, le présent rapport a pour objet de présenter les principales caractéristiques des prestations assurées par le concessionnaire pour l'exploitation et la gestion des marchés forains de la ville de Givors ainsi que les avantages d'un mode de gestion déléguée.
- Un contrat de délégation de service public qui lie actuellement la ville de Givors à la Société Lombard et Guérin pour la gestion et l'exploitation des marchés forains a été signé le 22 mai 2019 pour lui confier l'organisation, la gestion et l'exploitation des marchés forains de la ville à compter du 1er juillet 2019 et ce pour une durée de sept années. Le contrat actuel arrivant à son échéance il convient de s'interroger sur le mode de gestion.

I/. Les différents modes de gestion :

En tant que service public à caractère industriel et commercial, la gestion des marchés peut être assurée en régie directe par la collectivité compétente ou être dévolue à une entreprise privée.

Ainsi, pour la gestion de ses marchés, la Ville peut recourir :

- à un mode de gestion directe (régie) ;
- à un mode de gestion externalisée (marché public ou contrat de concession).

1/. Présentation des différents modes de gestion :

A/. La régie

La régie est une modalité de gestion du service public, à travers laquelle **la collectivité gère directement le service**. Les collectivités ont la possibilité de créer **trois catégories de régie** :

- **soit une régie directe** : le service est alors placé, du point de vue de son organisation et de son fonctionnement, sous l'autorité directe de l'organe délibérant et de l'exécutif de la collectivité
- **soit une régie dotée de l'autonomie financière** qui a seulement une autonomie de gestion qui se caractérise par un budget spécial annexé à celui de la collectivité, et dont l'organe de direction (à savoir le conseil d'exploitation et le directeur) a un rôle essentiellement consultatif, le pouvoir de décision restant à la collectivité ;

- **soit une régie dotée de l'autonomie financière mais également de la personnalité morale**, dont les organes de direction (conseil d'administration et directeur), dispose de réels pouvoirs de décision

Les dispositions s'appliquant aux régies sont codifiées dans le CGCT aux articles L. 1412-1 et L. 2221-1 et suivants pour les textes législatifs et R. 2221-1 et suivants pour les textes réglementaires. Outre les principes régissant les régies directes, dont le fonctionnement est directement rattaché à celui de la collectivité, on peut résumer les caractéristiques des deux autres types de régies de la manière suivante :

Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Régie dotée de la seule autonomie financière
La création est décidée par délibération du Conseil Municipal	
La délibération arrête les statuts et fixe le montant de la dotation initiale de la régie.	La délibération arrête les statuts et détermine l'ensemble des moyens mis à la disposition de la régie.
La régie est administrée par un conseil d'administration et un directeur désignés par le Conseil Municipal sur proposition du Maire (article L. 2221-10 du CGCT). Les élus du Conseil Municipal y détiennent la majorité.	La régie est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur qui sont sous l'autorité du Maire et du Conseil Municipal. Les membres du conseil d'exploitation sont nommés par le Conseil Municipal. Le directeur est nommé par le Maire dans les conditions prévues à l'article L. 2221-14 du CGCT sur avis du conseil d'exploitation.
Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.	Le Conseil Municipal, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.
Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Dans le cas d'un SPIC, il est préparé par le directeur et voté par le conseil d'administration.	Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur, soumis pour avis au conseil d'exploitation et voté par le Conseil Municipal. Il est annexé à celui de l'établissement.
Les fonctions de comptable sont confiées soit à un comptable du Trésor, soit à un agent comptable. Il est nommé par le préfet, sur proposition du conseil d'administration et après avis du trésorier-payeur général.	L'agent comptable est celui de l'établissement.
La régie prend fin en vertu d'une délibération du Conseil Municipal.	La régie prend fin en vertu d'une délibération du Conseil Municipal.

Dans le cadre d'une gestion du service public en régie, la collectivité prend en charge les aspects stratégiques et opérationnels de la gestion du service public.

Il s'agit ainsi pour la collectivité d'assurer par ses propres moyens la gestion complète de l'équipement. Lorsqu'elle gère directement un service public, elle est totalement responsable du service, et en particulier :

- Elle est responsable de l'organisation et du fonctionnement du service ;
- Elle utilise exclusivement son personnel ;
- Elle supporte toutes les dépenses quelle que soit leur nature ;

- Elle encaisse toutes les recettes liées au service.

Ceci implique dès lors que :

- le personnel est directement recruté par la collectivité chargée de la gestion du service public, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'agents contractuels de droit public ou de droit privé ;
- les biens nécessaires à l'exploitation du service public appartiennent à la collectivité ;
- le financement de la gestion du service public en régie est assuré par le budget de la collectivité.

Pour conclure, si la gestion directe, impliquant la prise en charge de la gestion de l'exploitation des marchés par la ville de Givors, permet une grande maîtrise du service ainsi que l'absence de publicité et de mise en concurrence préalable à la passation d'une convention, elle impose, en revanche, à la ville de supporter l'intégralité des risques d'exploitation, les aléas permanents de la gestion quotidienne, et de fournir l'ensemble des moyens humains, techniques et financiers pour la gestion d'un service. A ce titre, l'externalisation permet de reporter sur l'exploitant le risque financier de l'exploitation du service.

B/. Le recours au(x) marché(s) public(s) de prestation de service :

Chaque collectivité peut faire réaliser l'exploitation d'un service par le recours à un marché public de service. Dans cette hypothèse, c'est la collectivité qui conserve et assume l'intégralité du risque lié à cette exploitation.

En effet, il s'agit d'un contrat par lequel le titulaire du marché exécute les prestations pour le compte de la collectivité. Celle-ci fixe, dans le cadre du marché, le contenu détaillé de la prestation attendue. Le marché est conclu à titre onéreux mais ce prix fait l'objet d'un paiement par la collectivité et correspond au coût de l'ensemble des prestations prises en charge par le titulaire du marché qui agit pour le compte de la collectivité. La rémunération de ce dernier est donc forfaitaire et totalement indépendante des résultats d'exploitation du service. Le titulaire du marché n'est donc pas intéressé à la gestion et la collectivité supporte le déficit éventuel ou bénéficie de l'excédent éventuel.

Le titulaire du marché reverse à la collectivité les recettes perçues auprès des usagers, ce qui nécessite la création d'une régie de recettes.

Dans ce schéma contractuel, la collectivité a donc bien la maîtrise du budget mais, en simple qualité d'acheteur de prestations, les risques, notamment commerciaux restent exclusivement à sa charge.

C/. La gestion déléguée

En droit français, la gestion déléguée d'un service public prend la forme d'un contrat de concession de service. L'opérateur assure sa mission avec son propre personnel selon les méthodes de la gestion privée et supporte à titre principal le risque financier lié à l'exploitation, positif ou négatif.

Aux termes de l'article L.1411-1 du CGCT, la part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le délégataire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation du service. »

La rémunération du concessionnaire doit être substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service. Il se rémunère, en tout ou partie, par le prix payé par les usagers.

Lorsque l'exploitation d'un service public est bénéficiaire, la collectivité peut prévoir un intéressement, à partir d'un certain seuil.

La collectivité conserve la maîtrise du service puisqu'elle garde le droit de modifier le lieu d'implantation d'un marché, la création de nouveaux... Le délégataire a une obligation légale de rendre compte de sa gestion sur les plans opérationnels et financiers.

En particulier, il a l'obligation légale de produire chaque année un rapport comportant les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la délégation de service public et une analyse de la qualité de ce service (art. L 1411-3 CGCT).

La commune peut préciser dans le contrat ses exigences quant au contenu du rapport.

2/. Analyse des avantages et inconvénients des différents modes de gestion :

A/. La régie :

Le mode de gestion en régie semble peu pertinent pour l'exploitation des marchés forains.

En effet, sur le plan technique, la Ville devra s'occuper de l'accueil et de la gestion des usagers, de la vente des prestations de service (droits de place...), du personnel... Elle disposera à ce titre d'un contrôle fort sur l'exploitation, mais qui pourrait s'avérer contraignant pour la gestion quotidienne d'un service public. Il conviendrait donc que la Ville se dote des moyens techniques et humains ainsi que du savoir-faire nécessaire pour assumer la gestion du service dans ces moindres détails.

Dans le cas présent, le choix du mode de gestion doit en effet permettre d'optimiser et de dynamiser l'exploitation du service. Le recours à un exploitant privé permettrait dès lors de profiter de la plus grande flexibilité des entreprises privées et ainsi d'améliorer la réactivité et l'efficacité des moyens mis en oeuvre par rapport à une certaine rigidité des règles régissant les collectivités, notamment la nécessité pour les collectivités locales d'une soumission aux règles de la commande publique (ordonnance n°2015-899) pour toute prestation extérieure.

Avantages	Inconvénients
<p>Maîtrise complète de tous les aspects du service (même si, de façon indirecte dans le cadre d'une régie avec personnalité morale).</p> <p>Pas de procédure particulière à mettre en œuvre : une simple décision de l'assemblée délibérante suffit.</p> <p>Evite à la Ville de supporter les charges de structure ainsi que les marges des opérateurs.</p>	<p>Prise en charge directe et intégrale des coûts du service et des risques associés à l'exploitation, par le budget de la Ville.</p> <p>Nécessité de recrutement et de prise en charge de l'ensemble des personnels affectés au service.</p> <p>Nécessité, compte tenu de la nature des activités, de disposer de compétences spécifiques en interne.</p> <p>La Commune devra ainsi prendre en charge elle-même, notamment :</p> <ul style="list-style-type: none"> - La gestion des rapports avec les commerçants (conflits et réclamations); - Le contrôle de l'application du règlement des marchés ; - L'attribution des emplacements aux abonnés et aux autres commerçants avant chaque séance de marché; - La gestion administrative des abonnements ; - La perception des redevances ; - La recherche de commerçants le cas échéant en veillant à la diversité de l'offre.

B/. Le marché public de service :

Le recours à un montage de type marché public permettrait à la Ville, à la différence d'un recours à la régie :

- de bénéficier d'équipes spécialisées dans la gestion de marchés forains ;
- d'externaliser les charges et la gestion du personnel.

Dans le cadre d'un tel montage, toutefois, le titulaire sera peu responsabilisé puisque la Ville conservera l'intégralité des risques d'exploitation.

Avantages	Inconvénients
<p>Ce type de contrat ainsi que leurs modalités de passation sont bien connus des personnes publiques.</p> <p>La mise en œuvre des procédures de passation est moins complexe que la mise en œuvre d'une procédure de type négociation (DSP).</p> <p>Le recours à ce type de contrat permet de bénéficier du savoir-faire d'une entreprise spécialisée.</p>	<p>La Ville conserverait l'intégralité du risque d'exploitation</p> <p>Cette procédure ne présente pas d'avantage particulier sur ce type d'activité par rapport à la délégation de service publique.</p> <p>Au contraire, le marché public n'entraîne aucun transfert de risque à l'exploitant et donc la ville devra payer le prestataire sur son budget. Ce système est plus reposant financièrement pour le prestataire puisque ses revenus sont assurés et donc celui-ci sera moins enclin à mettre à disposition les moyens nécessaires pour performer les marchés.</p>

C/. La gestion déléguée :

Le mode de gestion délégué correspond à un contrat de concession de service public qui est contrat par lequel une collectivité décide de confier l'exécution la gestion d'un service à une entreprise.

Dans le cas de la gestion de l'exploitation des marchés de la ville de Givors, cette notion de transfert du risque s'identifie notamment :

- Par le risque de la concurrence : les modes de consommation évoluent très rapidement et le volume d'affaire n'est pas garanti. Les candidatures de commerçants pour le marché de Givors se sont raréfiées ces dernières années.
- Par le risque de déficit : des résultats négatifs ces dernières années (malgré une diminution du déficit en 2022 : -4778€, l'année 2023 voit son déficit augmenter : -15 381€).

L'option d'une gestion déléguée présente, au contraire de la gestion directe, les avantages suivants :

- une procédure de choix transparente : elle permet de sélectionner, sur des critères de performances, par la mise en place d'un cahier des charges rigoureux dans les exigences de service public, un gestionnaire spécialisé dans la gestion de l'activité ;
- sur les compétences techniques et humaines : le recours à un opérateur privé permet à la ville de bénéficier d'un savoir-faire que celle-ci ne pourrait acquérir qu'au prix d'une réorganisation de ses services et de son personnel ;
- Effet de réseau : le recrutement des commerçants ambulants est de plus en plus contraint, car la profession se raréfie. Faire appel à un délégataire permet de bénéficier de son réseau de commerçants qui voient leur intérêt à exercer s'ils peuvent avoir des tournées qui couvrent la semaine entière ;



- Répartition des risques inhérents : l'externalisation permet de reporter sur l'exploitant le risque financier de l'exploitation du service.

Il apparaît donc que le choix d'une concession de service public est le type de gestion le plus adapté à cette activité, eu égard notamment à la technicité du métier, au transfert du risque au prestataire privé, aux contraintes budgétaires et au régime plus souple de la gestion privée du service.

De plus, dans le cadre de cette gestion, la collectivité reste l'autorité organisatrice du service et dispose de pouvoirs de contrôle et, le cas échéant, de sanctions encadrées par le contrat.

Avantages	Inconvénients
<p>Le recours à ce type de montage permet de faire peser sur une entreprise professionnelle du secteur l'ensemble des risques propres à une telle activité, et notamment le risque commercial lié à l'évolution de l'activité (aléa économique) ;</p> <p>L'expertise et le savoir-faire de l'entreprise devrait permettre une optimisation des coûts globaux d'exploitation du service par rapport à une gestion en régie.</p> <p>La Ville conserve une place prépondérante dans le cadre de la définition des obligations et de la politique tarifaire du service ainsi que dans le contrôle du délégataire</p>	<p>Nécessité de bien définir, en amont, les principaux éléments du service :</p> <ul style="list-style-type: none"> • équilibre économique global; • rémunération du délégataire et éventuel versement de subventions; • tarification. <p>Procédure plus lourde et plus longue qu'une simple procédure de marché public</p>

II/. Caractéristiques principales du futur contrat de concession de service public

La Ville propose au concessionnaire une durée de contrat de 3 ans. Cette durée est calculée en fonction de la prestation demandée au concessionnaire afin de garantir aux usagers du service une stabilité de la gestion et de l'organisation des marchés. En effet, il ne sera plus demandé au délégataire d'assurer la réalisation d'investissement.

Conditions d'exploitation

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

Le concessionnaire exploite le service à ses risques et périls et se rémunère sur les droits de place votés par le Conseil Municipal. Pendant sa durée, le contrat confère au concessionnaire l'exclusivité du service.

Vie des marchés

La Ville demande au concessionnaire de réaliser régulièrement des animations non mercantiles (spectacles, dégustations offertes, actions solidaires...) ou commerciales (promotions...). La commune se réserve le droit de demander le versement d'une redevance au délégataire afin de financer lesdites animations. Dans cette hypothèse, l'autorité délégante organiserait les animations. Le montant des animations réalisées actuellement y compris celles de la foire, est d'environ 7000 euros.

L'attribution nouvelle d'emplacements par abonnement sera réalisée par le concessionnaire après avis de la commission de suivi et de gestion. Celle-ci représente les intérêts de la ville, du concessionnaire et des commerçants non sédentaires.

Conditions financières

Le concessionnaire se rémunère substantiellement sur la perception des droits de place.

Les droits de place peuvent être révisés sur proposition du concessionnaire. Ils sont ensuite délibérés en séance municipale. Une redevance globale et forfaitaire, est versée à la Ville. Le montant de cette redevance est négocié avec le concessionnaire. Actuellement, le concessionnaire verse à l'Autorité concédante, chaque année, une redevance qui se compose d'une part fixe (46 000€) et d'une part variable (35 % du chiffre d'affaire).

La part fixe de la redevance fixe proposée de 35 000€ minimum. Ce montant de redevance est estimé par rapport aux rapports d'activité du délégataire actuel.

La part variable est une redevance de participation aux résultats qui ne pourra en aucun cas être inférieure à 30% avant impôt. La redevance de participation aux résultats est calculée sur la base du résultat réel et non sur le budget prévisionnel.

Le chiffre d'affaires du délégataire est constitué des droits de place perçus. La redevance est calculée sur la base des comptes de l'année écoulée et payée en une fois dans le mois suivant la présentation des comptes conformément à l'obligation de rapport annuel.

Production du rapport

Pour permettre à la Ville la vérification et le contrôle du fonctionnement des conditions financières et techniques du présent contrat, le concessionnaire fournira à la collectivité chaque année avant le 1er juin, un rapport annuel comprenant un compte-rendu technique (activité commerciale, animation) et un compte-rendu financier.

Ce rapport annuel d'exploitation se conforme, dans sa rédaction, aux obligations de l'article R.3131-3 du code de la commande publique relatif au rapport annuel du délégataire de service public et notamment de l'article R 1411-7 du code général des collectivités territoriales.

Contrôle par la Ville

La Collectivité pourra à tout moment contrôler, elle-même ou par l'intermédiaire d'un organisme librement désigné par elle, le fonctionnement du marché et les renseignements donnés dans le rapport annuel d'exploitation. A cet effet, les agents accrédités pourront se faire présenter toutes les pièces de comptabilité nécessaires à leur vérification.

Fin de concession

D'une manière générale, la Ville peut prendre toutes les mesures nécessaires pour faciliter le passage progressif vers un éventuel nouveau régime d'exploitation. A la fin de la concession, la collectivité sera subrogée aux droits du concessionnaire

En application des articles L 1413-1 et L1411-3 du Code Général des Collectivités Territoriales, la Commission Consultative des Services Publics Locaux, puis le Conseil Municipal sont amenés à se prononcer sur le mode de gestion de pour l'exploitation des marchés forains d'approvisionnement de la commune.

III/. CONCLUSION

Dans la mesure où :

- les marchés forains présentent un caractère hybride fortement marqué, au confluent des secteurs publics et marchands ;
- la gestion d'un marché forain requiert un savoir-faire spécifique, à la fois technique et commercial (notamment pour le recrutement des commerçants, le placement, l'animation du marché).

Le mode de gestion délégué via un contrat de concession de service public semble le mode de gestion le plus adapté en vue de la gestion des marchés de la Ville, du fait de la technicité du métier, au transfert du risque au prestataire privé, aux contraintes budgétaires et au régime plus souple de la gestion privée du service

Il est donc demandé à la Commission Consultative des Services Publics Locaux d'émettre un avis :

- **Sur le principe de recourir à un mode de gestion déléguée via un contrat de concession de service pour la gestion et l'exploitation des marchés forains communaux de Givors.**
- **Sur le contenu des caractéristiques de prestations que doit assurer le concessionnaire, telles qu'elles sont définies dans le rapport de présentation, étant entendu qu'il appartiendra ultérieurement au Maire d'en négocier les conditions précises conformément aux dispositions des articles L 1411-1 et suivants du Code Général des Collectivités Territoriales.**