Rapport relatif au choix du mode de gestion et présentant les caractéristiques du service délégué

Approbation du principe d'une délégation de service public pour la gestion et l'animation de plans d'eau et terre-pleins du Vieux-Port de Marseille - Périmètre 1

PREAMBULE

La Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole était compétente en lieu et place de ses communes membres en matière de ports de plaisance depuis le 1er janvier 2001 conformément à l'article L. 5215-20 du Code Général des Collectivités Territoriales.

La Métropole Aix-Marseille-Provence s'est substituée à la Communauté Urbaine le 1er janvier 2016. Depuis cette date, la Métropole assure la gestion des 24 ports de plaisance, représentant 8500 anneaux en lieu et place de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole.

Dans le cadre de la modernisation des modes de gestion des ports, amorcée par la Communauté Urbaine, il a été décidé de diversifier les outils de gestion afin de s'adapter au mieux au contexte de chaque port et d'en permettre la meilleure exploitation et développement.

Ainsi, sur les 8500 anneaux actuellement en gestion Métropolitaine, 3 500 postes sont gérés par le biais de contrats d'occupation temporaire du domaine public consentis à des sociétés nautiques, 2 750 sont gérés en régie directe et 2 250 en gestion déléguée.

Par délibération du 13 mai 2005, la Communauté Urbaine avait ainsi décidé de déléguer la gestion, l'animation et le développement portuaire de trois périmètres portuaires, deux périmètres au sein du Vieux-Port et un situé au port de la Pointe-Rouge.

Le périmètre 1 du Vieux Port compte 916 postes à flot et 63 postes à terre, le périmètre 2 du Vieux-Port compte 544 postes à flot et le périmètre délégué au sein de la Pointe-Rouge comprend 721 postes à flot.

Les trois conventions de délégation de service public ont pris effet le 1er janvier 2007 pour une durée de 10 ans. Leur échéance était prévue le 31 décembre 2016.

Il s'est avéré que ce mode de gestion a donné satisfaction en termes de qualité du service de gestion portuaire et notamment d'animation pour les 3 périmètres.

Par conséquent, en fin d'année 2015, il a été envisagé de reconduire ce mode de gestion pour ces périmètres.

Après avis du Comité Technique et de la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL), le Conseil de Communauté de la Communauté Urbaine Marseille Provence Métropole a approuvé, par délibération du 21 décembre 2015, le principe du recours à une Délégation de Service Public, par voie d'affermage, pour une durée de 5 ans (2017-2021), pour la gestion de chacun de ces trois périmètres, hors panne des professionnels située sur le Vieux-Port

Les délais nécessaires à la mise en place de la Métropole Aix-Marseille-Provence n'ont pas permis le lancement de la procédure de passation dans des délais permettant une prise d'effet au 1er janvier 2017 des futurs contrats.

Par conséquent, le Conseil de la Métropole a approuvé, par délibération le 19 septembre 2016, un avenant de prolongation d'un an aux trois contrats de DSP en vigueur. Leur échéance interviendra le 31 décembre 2017.

Par voie de conséquence, les futurs contrats de DSP dont la durée prévue au cahier des charges était de 5 ans ont vu leur échéance reportée d'un an soit au 31 décembre 2022.

Cette prolongation a ainsi rapproché l'échéance prévue des futurs contrats de la tenue éventuelle en 2024 à Marseille des épreuves de voile des jeux olympiques. Or, l'animation nautique est une mission importante à la charge des délégataires qui devront s'investir dans cet évènement.

Il s'agira notamment d'organisation de manifestations nautiques en lien avec les jeux olympiques dont certaines auront lieu bien en amont des jeux, de création de partenariats avec les différents acteurs concernés (institutions, les équipes venant s'entraîner dans la rade...) qui nécessiteront des investissements à la hauteur de l'enjeu. L'attribution d'un contrat de délégation de service public un an avant les jeux ne semble pas compatible avec un tel besoin. Aussi, il est apparu indispensable d'inclure les jeux olympiques dans les contrats de DSP à venir.

Par ailleurs, le régime des travaux est également modifié, la délibération de décembre 2015 prévoyait les travaux de renouvellement et grosses réparations à la charge du délégant, il est aujourd'hui proposé de mettre l'ensemble des travaux à la charge du délégataire.

En outre, il avait été acté, lors de la délibération du 21 décembre 2015, la sortie du périmètre 1 de la panne Criée dédiée aux professionnels du nautisme. Toutefois, il est proposé de conserver cette panne au sein du périmètre DSP 1.

En effet, la gestion déléguée de cette panne depuis le 1^{er} janvier 2007 donne entière satisfaction au délégant.

La durée envisagée, de 10 ans permettra d'assumer ces obligations nouvelles.

Enfin, une partie du périmètre 1 de la précédente DSP, l'anse de la réserve, nécessite une approche individualisée, du fait des spécificités propres à son périmètre. Sa discontinuité géographique vis-à-vis du périmètre initial, ainsi que la présence de bâtiments justifient une gestion différenciée entraînant la création d'un nouvel allotissement géographique - appelé périmètre 4 - dans l'objectif d'une plus grande cohérence dans la gestion du futur délégataire. La durée envisagée, de 12 ans, permettra d'assumer ces obligations nouvelles.

Il convient par le présent rapport de présenter pour le périmètre 1 situé au sein du Vieux-Port de Marseille, le service existant, les justifications du choix du mode de gestion et les caractéristiques du futur contrat.

I. PRESENTATION DU SERVICE

A. Missions actuellement déléguées

Le périmètre des missions actuellement confiées au délégataire intègre :

► d'une part, une activité liée à la gestion des dépendances domaniales confiées dans le cadre de la convention de délégation de service public centrée sur la gestion de postes à flots. Le périmètre 1 actuel situé sur le Vieux-Port de Marseille compte 916 postes à flot dont 726 pour le périmètre compris entre le quai Marcel Pagnol et le Théâtre de la Criée (incluant le bassin du Carénage) correspondant au nouveau périmètre 1.

Cela consiste notamment en :

- l'accueil et l'information des usagers
- la gestion et l'attribution des contrats de postes à flot et de terre-pleins,
- la gestion de la grille de mouillage,
- la gestion du passage au sein du périmètre délégué,
- la gestion d'une panne dédiée aux professionnels du nautisme
- la mise à disposition de postes à flot aux usagers permettant l'amarrage
- le renouvellement, les grosses réparations et l'entretien des pannes et installations portuaires,
- l'entretien et divers travaux des locaux (bureaux, sanitaires, etc.),
- l'achat, entretien des engins, bateaux de service, tout matériel utile à l'exploitation
- l'achat des fluides nécessaires à l'exploitation du site et la délivrance de fluides aux usagers,
- et toutes prestations annexes ou complémentaires aux prestations ci-dessus, utiles au bon fonctionnement du service, telles que le gardiennage et le grutage.

► d'autre part, les prestations liées à l'animation du port s'agissant de l'organisation de manifestations sportives, d'un ensemble de services relatifs à la promotion de la grande et moyenne Plaisance, à l'accueil de professionnels du nautisme et à l'animation du pôle « Aviron du Vieux-Port ».

B. Situation économique, redevance domaniale et effectifs affectés au service

1. Situation économique et redevance du délégataire

L'équilibre financier entre les produits, les charges et le montant des redevances versées par le délégataire au cours de l'exécution de la convention de délégation de service public peut être synthétisé comme suit, étant précisé que les données sont extraites du contrat en cours et ont été adaptées aux dimensions du nouveau périmètre:

Pour la DSP 1 :

En k€	2007	2013	2014	2015	Evolution 2015/2014	Evolution 2015/2007
Chiffre d'affaires (CA)	920,5	1 486,4	1 551,1	1 650,8	6,4%	79,3%
Redevance délégant	310,0	432,8	411,5	444,0	7,9%	43,2%
Total charges	1 074,7	1 452,4	1 475,7	1 516,3	2,8%	41,1%
Redevance / CA	33,7%	29,1%	26,5%	26,9%		
Redevance / total charges	28,8%	29,8%	27,9%	29,3%		

Détail relatif aux redevances du délégataire :

La convention de délégation de service public met à la charge de son titulaire le paiement d'une redevance au titre de l'occupation du domaine public portuaire et des ouvrages mis à sa disposition pour les besoins de la délégation.

Elle est composée d'une part fixe et d'une part variable.

2. Effectifs

A ce jour, et sur la base des données communiquées par le délégataire dans le cadre de leur rapport annuel pour l'année 2015, l'effectif affecté par le délégataire à la

convention de délégation de service public est constitué de **8 salariés, correspondant à 7,3 ETP**, réparti comme suit :

	Type de contrat	Effectif	ETP
Directeur	CDI	1	1
Assistante de direction	CDI	1	1
Secrétaire	CDI	2	1,8
Agents portuaires	CDI	2	2
Maître de Port	CDI	1	1
Chargé des manifestations	CDI	1	0,5
Total		8	7,3

II. PRESENTATION DES DIFFERENTS MODES DE GESTION POSSIBLES

Compte tenu de l'échéance prochaine de la convention de délégation de service public, la Métropole a procédé à une étude des conditions actuelles de gestion du service public et de l'opportunité de mettre en place un nouveau mode de gestion. Plusieurs options peuvent être envisagées pour gérer un service public.

1- La gestion publique

Les services publics peuvent faire l'objet d'une gestion directe par la personne publique, sous des formes différentes.

La régie directe :

Lorsque le service est assuré en régie directe, la personne publique prend en charge l'activité dans le cadre de ses services, avec ses moyens financiers, techniques et humains.

L'intégration est totale.

La régie avec autonomie financière :

La régie avec autonomie financière est mieux adaptée à un service public industriel et commercial car elle dispose d'un budget annexe. L'activité est assurée par les services de la collectivité publique de rattachement, comme dans la régie directe.

Cependant, un conseil d'exploitation et un directeur sont désignés par la collectivité de rattachement et agissent sous son contrôle étroit. Le conseil d'exploitation est une instance essentiellement consultative, car la collectivité de rattachement prend toutes les décisions relatives à l'organisation.

Dans le cadre d'une régie directe ou autonome, l'ensemble des dépenses afférentes au service est supporté par le budget de la collectivité publique.

Ainsi, le choix d'une régie directe ou autonome impliquerait que la Métropole Aix-Marseille-Provence assume les dépenses et le risque financier de l'exploitation. De plus, la Métropole devrait disposer de compétences techniques et d'une organisation permettant la prise en charge d'un tel service.

La régie dotée de la personnalité morale :

La régie dotée de la personnalité morale se distingue des autres régies par le fait que la collectivité publique lui délègue dans ses statuts la gestion du service public.

La régie personnalisée dispose de son budget, d'organes de gestion propres (conseil d'administration, directeur) et de la capacité juridique à passer des contrats. La collectivité de rattachement est présente au sein du Conseil d'Administration.

Le Conseil d'Administration possède un pouvoir propre de gestion.

Dans le cadre d'une régie personnalisée, comme dans le cadre des autres régies, il est possible de faire appel pour des missions précises à des prestataires, en concluant des marchés publics.

La régie personnalisée est en fait un mode de gestion intermédiaire entre la gestion directe et la gestion déléguée : la gestion n'est pas intégrée à la collectivité de rattachement comme dans ces autres types de régie et par ailleurs, elle n'est pas non plus totalement déléguée à une personne juridique distincte comme dans le cadre d'une délégation de service public.

2- La gestion avec l'aide d'un prestataire

La personne publique peut conclure un marché d'exploitation avec un prestataire, conformément aux dispositions applicables aux Marchés Publics.

Dans cette hypothèse, la personne publique s'appuie sur le prestataire sans lui déléguer la responsabilité de l'organisation et de la gestion du service. La responsabilité demeure au sein de la personne publique.

La rémunération du prestataire est entièrement assurée par la personne publique et non pas par les usagers. Elle est indépendante des résultats de la gestion.

Le prestataire bénéficie d'une rémunération qui lui est garantie.

Il s'en suit que ses motivations pour la qualité du service sont faibles puisqu'il n'agit in fine que pour le compte de la collectivité.

Par ailleurs, l'exploitant ne peut être chargé de l'encaissement des recettes sans la mise en place d'une régie.

3- La gestion déléguée

Selon les termes de l'article L 1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales, « Une délégation de service public est un contrat de concession au sens de l'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La part de risque transférée au délégataire 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. »

Il y a plusieurs formes de délégation de service public.

La régie intéressée :

Dans la régie intéressée, la collectivité finance elle-même l'établissement du service dont elle confie l'entretien et l'exploitation à une personne physique ou morale de droit privé qui assure la gestion pour le compte de la collectivité.

Les opérations de recettes et de dépenses sont intégralement reprises dans un budget annexe de la collectivité délégante.

La rémunération du régisseur n'est pas assurée directement par les usagers mais par la collectivité qui lui verse une prime de base forfaitaire, complétée par une prime de productivité qui doit inciter le régisseur à améliorer sa gestion et éventuellement par une part de bénéfices.

L'intéressement doit être suffisamment déterminant pour que le contrat puisse être qualifié de délégation de service public et non de marché.

Le régisseur se borne à exploiter le service avec un degré d'autonomie qui est variable.

La formule de la régie intéressée ne correspond pas à l'objectif de la Métropole Aix-Marseille-Provence car elle implique que celle-ci assure le financement des dépenses du service.

L'affermage :

L'affermage est le contrat par lequel une collectivité publique confie à un opérateur privé l'exploitation d'un service public à ses risques et périls, par des ouvrages qu'elle lui remet en début de contrat, et en ce moyennant le versement d'une contrepartie (redevance).

La collectivité affermante a la charge des frais de premier établissement, c'est-à-dire du financement et de la réalisation des équipements devant servir de support à la fourniture du service public. Par la suite, les travaux d'entretien et de réparation des installations sont à la charge du fermier. Néanmoins, il est possible de prévoir contractuellement que certaines dépenses d'investissement soient à la charge du fermier.

Le fermier est rémunéré de façon substantielle par les résultats de l'exploitation du service, c'est-à-dire par les recettes perçues sur les usagers.

La concession de service public :

La concession confère au délégataire la charge de construire et financer les équipements à exploiter.

Ce type de délégation n'est pas adapté dans la mesure où il n'y a pas d'investissements de premier établissement à financer.

Conclusion :

Plusieurs critères sont à prendre en compte pour le choix du mode de gestion :

- Le financement du coût du service et le risque d'exploitation :

L'objectif de la Métropole Aix-Marseille-Provence n'est pas de prendre en charge sur le budget annexe des ports le coût du service et le risque de l'exploitation.

L'exploitation en régie directe ou avec l'appui d'un prestataire titulaire d'un marché public ne répond pas de façon satisfaisante à cet objectif, puisque dans les deux cas les dépenses et les recettes de l'opération sont intégrées dans les comptes de la collectivité et les aléas de gestion restent à sa charge.

Le recours à une délégation de service public permet d'éviter de faire peser le risque d'exploitation sur la collectivité du fait de la rémunération du délégataire par les recettes du service.

Parmi les différentes formes de délégation, la régie intéressée ne répond pas complètement à l'objectif financier de prise de risque du délégataire, compte tenu qu'une partie de la rémunération reste à la charge de la collectivité.

- Le critère métier :

Les agents de la Direction des ports ne détiennent pas la compétence en matière d'animation portuaire. Ils n'ont jamais été organisateurs d'événements nautiques, de compétitions sportives, de régates, de conférences culturelles liées au milieu maritime. L'intérêt de faire appel au savoir-faire d'un prestataire privé compétent dans ces domaines d'activités spécifiques est d'offrir rapidement un service de qualité à l'usager.

- L'organisation du service :

Tant le périmètre délégué que les activités liées à l'animation n'ont jamais été gérés en régie directe.

Aussi, cumuler la reprise de périmètre portuaires et d'activités qui n'ont jamais été gérés en régie directe, contraindrait à réorganiser très substantiellement le service chargé de la gestion des Ports au sein de la Métropole Aix-Marseille-Provence en reprenant l'ensemble du personnel en place dans cette délégation de service public en cours, impliquant des contraintes de fonctionnement lourdes, pouvant, de surcroît, nuire à la continuité et la dynamique des activités.

La délégation dispose d'un effectif de 7,3 ETP. En outre, les rémunérations des salariés pratiquées par les délégataires diffèrent de celles des fonctionnaires territoriaux rendant difficiles l'intégration. La direction des ports comprend aujourd'hui 69 ETP.

- Bilan des exploitations en cours

La gestion des périmètres concernés en délégation de service public pendant plus de 10 ans s'est avérée satisfaisante notamment concernant l'animation, la qualité du service rendu et l'entretien des biens confiés.

En outre, le budget des ports a pu bénéficier de recettes conséquentes versées par les délégataires.

Aussi, le choix d'une gestion externalisée par un contrat de délégation de service public paraît pouvoir être retenu.

La délégation de service public a pour avantages essentiels de transférer les risques d'exploitation au délégataire, de lui conférer une réelle autonomie de gestion, et lui permettre de faire preuve de la dynamique et de la réactivité nécessaires à la bonne exploitation et au développement du service. Cela, tout en maintenant un fort contrôle par la Métropole Aix-Marseille-Provence des activités et une maîtrise sur leur contenu.

Faute d'investissements de premier établissement cette convention de délégation de service public ne sera pas de type concessive.

La convention de délégation de service public par voie d'affermage constitue ainsi la solution la plus opportune pour assurer gestion du service.

III. CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DES PRESTATIONS DEMANDEES AU DELEGATAIRE

Le contrat envisagé est un contrat de délégation de service public qui confie au délégataire la responsabilité de l'exploitation à ses risques et périls.

Comme dans toute délégation de service public, les tarifs du service seront approuvés par l'autorité délégante.

Pendant toute la durée de la délégation, l'autorité délégante exerce un contrôle permanent sur les conditions d'exécution du contrat, et sur le respect par le délégataire de ses obligations. La Métropole Aix-Marseille-Provence restera ainsi l'autorité organisatrice du service.

Les principales caractéristiques des prestations demandées au délégataire, dans le cadre de l'affermage sont présentées ci-dessous. Elles seront détaillées dans le dossier de consultation des entreprises mis à la disposition des candidats.

a. Périmètre du contrat

Le délégataire aura en charge la gestion des dépendances domaniales, qui seront mises à sa disposition par la Métropole Aix-Marseille-Provence centrée sur la gestion des postes à flot compris dans son périmètre.

Il devra participer à l'animation du port.

Le périmètre géographique de la convention de délégation de service public s'étend du Théâtre de la Criée au quai Marcel Pagnol et inclut le bassin du Carénage. La panne Criée constitue la limite avec le périmètre 2, elle est incluse dans le périmètre 1.

Ce périmètre comprend 726 postes à flot, 13 postes à terre, les équipements portuaires permettant l'accueil de bateaux, 1 bâtiment et des terre-pleins.

b. Durée envisagée

Le contrat d'affermage, qui prendra effet à compter de sa notification au délégataire, aura une durée de 10 ans.

La durée du contrat tient compte de la nature et de l'étendue des prestations confiées au délégataire, et de l'amortissement des investissements qui seront mis à sa charge, conformément aux dispositions définies à l'article 6 du décret n°2016-86 du 1er février 2016 relatif aux contrats de concession.

c. Financement

Le délégataire assure le financement de l'intégralité des dépenses liées à l'exploitation du service délégué.

La rémunération du délégataire s'effectuera via les recettes perçues auprès des usagers (mise à disposition de postes, services portuaires, etc.), dans le cadre de l'exploitation du service public. Il s'agira à la fois des redevances versées par les usagers au titre du

stationnement sur les dépendances domaniales concédées, et des recettes liées à l'exploitation des activités accessoires.

Les tarifs seront délibérés par la Métropole Aix-Marseille-Provence, sur proposition du délégataire, dans le respect des contraintes de service public.

Ces ressources sont réputées permettre au délégataire d'assurer l'équilibre financier du contrat, ainsi que sa juste rémunération. Le délégataire ne pourra donc prétendre à aucune subvention d'exploitation et/ou d'investissement de la part du délégant.

Le délégataire devra s'acquitter d'une redevance d'occupation du domaine public dont le montant sera fixé par le contrat. Cette redevance tiendra compte des avantages de toute nature procurés aux délégataires par le droit d'occupation conféré par la convention.

d. Description du service

Les ouvrages et installations, objets des futurs contrats, seront décrits dans les cahiers des charges de la consultation.

e. Les conditions d'exploitation

Le délégataire aura en charge la gestion des dépendances domaniales, qui seront mises à sa disposition par la Métropole Aix-Marseille-Provence. Le délégataire devra apporter le reste des équipements éventuellement nécessaires à l'exploitation du service public.

Le délégataire assurera à ses risques et périls l'exploitation administrative, technique, commerciale et financière des différents espaces objet de la délégation et notamment :

- l'accueil et l'information des usagers,
- la gestion et l'attribution des contrats de postes à flot et de terre-plein, dans le respect du règlement de police
- la gestion de la grille de mouillage, du plan d'eau, des changements de bateaux et de postes
- le passage au sein du périmètre délégué,
- l'achat, entretien des engins, bateaux de service, tout matériel utile à l'exploitation
- l'achat des fluides nécessaires à l'exploitation du site et la délivrance de fluides aux usagers,

la participation à l'animation du port par des manifestations nautiques, comme les régates, les conférences et les opérations de nettoyage du port, ainsi que la mise en valeur des professionnels du nautisme et la mise en œuvre de dynamiques sur des activités nautiques, tels que des pôles courses. Cette mission sera particulièrement valorisée en cas d'organisation des épreuves de voile des Jeux Olympiques à Marseille en 2024. Un avenant viendra préciser le contenu de cette mission, ainsi que ses éléments financiers.

- et toutes prestations annexes aux prestations ci-dessus, utiles au bon fonctionnement du service, telles que le gardiennage et le grutage.

Le régime des travaux

Concernant les travaux sur les ouvrages, installations et équipements portuaires :

- Concernant l'ensemble des biens qui lui sont confiés, le délégataire assumera l'intégralité des travaux de renouvellement et grosses réparations, d'entretien et de réparations courantes.
- Il sera responsable du bon état de fonctionnement des ouvrages, installations et équipements permettant la bonne marche du service.

Concernant les travaux sur les bâtiments et les quais :

- Le délégataire assurera l'entier entretien, les grosses réparations des quais et bâtiments y compris les travaux ressortant de l'article 606 du code civil.

f. Contrôle du délégant

Le délégataire sera soumis à des procédures de contrôle permettant à la Métropole Aix-Marseille-Provence de s'assurer que les obligations mises à sa charge sont respectées. Il aura l'obligation d'informer la Métropole de tout dysfonctionnement concernant la gestion du service.

Le non-respect de ces obligations fera l'objet de pénalités prévues au contrat, sans préjudice de l'application d'autres mesures coercitives (mise en régie – déchéance).

Le délégataire devra fournir régulièrement et dans des conditions qui seront définies, à la Métropole Aix-Marseille-Provence toutes les informations de nature à lui permettre d'exercer son contrôle, en particulier en produisant annuellement le Rapport Annuel du Délégué (RAD) dont le contenu sera détaillé dans le dossier de consultation.

g. Assurances

Le délégataire sera tenu de souscrire les assurances liées à ses responsabilités d'exploitant. Les obligations du fermier en matière d'assurance seront précisées dans le cahier des charges et le contrat.