

DELEGATION DU SERVICE PUBLIC POUR LA GESTION DE DEUX STRUCTURES MULTI-ACCUEIL PETITE ENFANCE LES DIABLOTINS / CHAPI-CHAPO

RAPPORT DE PRESENTATION SUR LE PRINCIPE DE LA DELEGATION DE SERVICE PUBLIC

La Commune de FEYTIAT doit renouveler la gestion des deux structures multi-accueil petite enfance car l'actuelle DSP prend fin le 31 juillet 2023.

Ainsi, conformément à l'article L 1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), le présent rapport a pour objet de présenter au Conseil municipal les différents modes de gestion envisageables et de définir les caractéristiques des prestations que devra assurer le délégataire dans le cadre de la délégation de service public.

SOMMAIRE

I. CONTEXTE	3
II. LES DIFFERENTES POSSIBILITES DE GESTION DU SERVICE PUBLIC.....	3
A - LA GESTION DIRECTE	4
B - LA GESTION DELEGUEE	4
III. LES CARACTERISTIQUES DES DSP	6
A - OBJET DU CONTRAT : CONFIER LA GESTION D'UN SERVICE PUBLIC	6
B - MODALITE FINANCIERE DU CONTRAT: LA REMUNERATION SUBSTANTIELLEMENT LIEE AUX RESULTATS DE L'EXPLOITATION	7
IV. AVANTAGES DE LA GESTION DELEGUEE	9
V. PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS A ASSURER PAR LE DELEGATAIRE.....	10
A - LES CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS DEMANDEES AU DELEGATAIRE	10
B - UNE REMUNERATION SUBSTANTIELLEMENT LIEE AUX RESULTATS DE L'EXPLOITATION	11
C - LE CONTRÔLE DU DÉLÉGATAIRE PAR LA COMMUNE	12
VI. CONCLUSION.....	12

I - CONTEXTE

La commune de FEYTIAT dispose de deux structures multi-accueil Petite Enfance soit :

CHAPI-CHAPO:

- 14, avenue Frédéric Legrand,
- 207,20 m² + aire de jeux,
- Agrément pour 20 places.

LES DIABLOTINS :

- 16, rue de Bourgogne,
- 157,97 m² + aire de jeux,
- Agrément pour 20 places.

Pour l'année 2021, les taux de remplissage étaient de :

- 71.7 % pour CHAPI-CHAPO,
- 73.9 % pour LES DIABLOTINS.

Ces deux structures sont gérées par délégation de service public, contractée avec la Mutualité Française Limousine, depuis le 1er janvier 2011.

La participation financière forfaitaire annuelle de la commune est de, conformément à l'article 22 du contrat de DSP en cours (contribution annuelle forfaitaire et fixe) :

- 210 500 € pour l'année 2020
- 210 500 € pour l'année 2021
- 210 500 € pour l'année 2022

NB : concernant la nouvelle DSP, la participation financière communale sera moindre car la commune ne sera plus bénéficiaire en direct de la prestation de la CAF, celle-ci sera versée directement, à compter du 1er janvier 2023 au délégataire.

Le contrat de Délégation de Service Public arrivant à échéance le 31 juillet 2023, il y a donc lieu d'envisager son renouvellement.

II - LES DIFFERENTES POSSIBILITES DE GESTION DU SERVICE PUBLIC

Les services publics locaux peuvent être gérés directement par les collectivités locales ou faire l'objet d'une gestion déléguée.

A - LA GESTION DIRECTE

1 - La régie directe

La collectivité exploite elle-même son service avec ses moyens propres et son personnel. Elle assure le suivi et l'entretien des installations. Le service n'a aucune autonomie financière, ni organe de gestion, ni personnalité juridique propre. Le service finance ses dépenses d'investissement et de fonctionnement par une redevance perçue auprès des usagers. La comptabilité de la collectivité retrace les différentes opérations du service. L'exploitation est réalisée aux frais et risques de la collectivité.

2- La régie autonome

Régie dotée de la seule autonomie financière (ne dispose pas de la personnalité juridique). Son organisation administrative et financière est déterminée par délibération du Conseil municipal. Elle est administrée, sous l'autorité du Maire, par un conseil d'exploitation et un directeur. Elle possède un budget annexe (cf. articles L 2221-14 et R 2221-63 à 94 du CGCT).

3-La régie personnalisée

Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière. Elle est administrée par un conseil d'administration et un directeur, désignés par l'assemblée délibérante (cf. articles L 2221-10 et R 2221-18 à 52 du CGCT).

Dans les 2 derniers cas, le personnel est à statut privé, sauf le directeur et le comptable, ce dernier pouvant être le comptable public de la collectivité.

B - LA GESTION DELEGUEE

Par gestion déléguée, on entend toute gestion assurée par une personne autre que la collectivité. Cette personne est le plus souvent de droit privé. Ce procédé de gestion d'un

service public consiste pour la personne publique qui en a la charge, à confier le fonctionnement à un tiers, sous la forme d'un contrat conclu avec celui-ci qui s'appelle une délégation de service public.

L'article L 1411-1 du CGCT renvoie la définition de la délégation de service public à l'article 1121-3 du Code de la Commande Publique :

« Un contrat de concession de services a pour objet la gestion d'un service. Il peut consister à concéder la gestion d'un service public.

Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.

La délégation de service public mentionnée à l'article L 1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales est une concession de services ayant pour objet un service public et conclue par une collectivité territoriale, un établissement public local, un de leurs groupements, ou plusieurs de ces personnes morales ».

Il existe plusieurs formes de délégations de service public.

1 - La concession

La concession de service public est un mode de gestion par lequel une collectivité confie à son délégataire le soin de construire, de financer et d'exploiter un équipement à ses risques et périls, en vertu d'un contrat d'une durée suffisante pour permettre l'amortissement des immobilisations financées par le délégataire. Pendant toute la durée de la concession, le concessionnaire assume la direction du service, choisit, rémunère et surveille lui-même le personnel du service, entretient et renouvelle les installations et le matériel nécessaires à l'exploitation. En échange de ce service, le concessionnaire se rémunère par la perception des redevances sur les usagers, lesquelles doivent normalement lui permettre de couvrir les intérêts et l'amortissement du capital qu'il a engagé et de dégager un bénéfice net dont il garde le profit.

2 - L'affermage

Par ce mode de gestion, la collectivité confie à un « *fermier* » le soin d'exploiter à ses risques et périls, un service public dont les ouvrages ont été construits par la collectivité elle-même, en se rémunérant directement par le versement de redevances payées par les usagers. Il doit garantir la maintenance des ouvrages. Le fermier peut également percevoir d'autres types de ressources (subventions publiques, recettes publicitaires ...) dès lors que les redevances ne prennent pas

un caractère accessoire.

3 - La régie intéressée

C'est un mode de gestion mixte du service public qui s'appuie sur le concours extérieur d'un professionnel privé, contractuellement chargé de faire fonctionner le service public. La collectivité lui remet les équipements et matériels nécessaires à l'exploitation du service. Le régisseur est rémunéré par la collectivité au moyen d'une rétribution qui comprend une part fixe et un pourcentage sur les résultats de l'exploitation. Le régisseur ne supporte pas les pertes éventuelles du service.

III - LES CARACTERISTIQUES DES DSP

A - OBJET DU CONTRAT : CONFIER LA GESTION D'UN SERVICE PUBLIC

1 - L'existence d'un service public :

Un service public se définit comme une activité d'intérêt général menée sous le contrôle de l'administration avec des prérogatives de puissance publique. Le critère des prérogatives est toutefois appliqué avec souplesse. Une personne privée qui assure une mission sociale d'intérêt général sous le contrôle de l'administration est chargée d'une mission de service public, même en l'absence de prérogatives de puissance publique, lorsque « *eu égard à l'intérêt général de son activité, aux conditions de sa création, de son organisation ou de son fonctionnement, aux obligations qui lui sont imposées ainsi qu'aux mesures prises pour vérifier que les objectifs qui lui sont assignés sont atteints, il apparaît que l'administration a entendu lui confier une telle mission* » (Conseil d'Etat, 22 février 2007, n°264241, association du personnel relevant des établissements pour inadaptés).

Il existe deux grandes catégories de services publics : les services publics administratifs (SPA) et les services publics industriels et commerciaux (SPIC).

- En général, les SPIC peuvent être considérés comme les services susceptibles d'être gérés par des entreprises privées. Ces services sont rémunérés par une redevance payée par les usagers du service. Il s'agit par exemple, de l'eau, de l'assainissement, des pompes funèbres.
- Au contraire, les SPA ne sont, en principe, pas confiés à des entreprises privées

dans la mesure où ils sont gérés par l'administration. Ils sont régis essentiellement par le droit public et relèvent des tribunaux administratifs. Ils sont exclusivement ou principalement financés par l'impôt et non par les redevances perçues auprès des usagers. Il s'agit essentiellement de missions « régaliennes » (police, état civil, etc.).

2-L'existence d'un service public délégable :

Un service public est en principe délégable, qu'il présente un caractère administratif ou industriel et commercial : *« le caractère administratif d'un service public n'interdit pas à la collectivité territoriale d'en confier l'exécution à des personnes privées, SOUS réserve toutefois que le service ne soit pas au nombre de ceux qui, par leur nature ou par la volonté du législateur, ne peuvent être assurés que par la collectivité territoriale elle-même » (avis du Conseil d'Etat du 7 octobre 1986, n°340609).*

Par exception, certaines activités ne sont pas déléguables comme les activités de police (*CE, ass, 17 juin 1932, ville de Castelnaudary*) ou les activités de recouvrement des créances publiques (*Cass, civ, 13 mars 1895, Dreyfus*).

3 - L'existence d'un service public effectivement délégué :

La délégation de service public implique nécessairement de confier au délégataire une mission particulière, globale et complète, reposant sur un transfert de responsabilité et une autonomie de gestion (gestion du personnel, relation directe avec les usagers...).

S'agissant de la petite enfance, il s'agit bien d'un service public pouvant être délégué. Il ressort par ailleurs de la Doctrine que dès lors qu'une externalisation de la gestion des crèches est envisagée, la délégation de service public est la forme la plus adaptée. En outre, une *réponse ministérielle du 8 mars 2005 (n°53583)* confirme cette position : *« s'agissant du cadre juridique dans lequel doit s'inscrire un partenariat financier entre une commune et un opérateur de crèches privées, l'analyse des textes et de la jurisprudence conduit à préconiser la délégation de service public dont les critères sont déjà remplis dans le cas de la gestion d'une crèche ».*

B - MODALITE FINANCIERE DU CONTRAT : LA REMUNERATION SUBSTANTIUELLEMENT LIEE AUX RESULTATS DE L'EXPLOITATION A LA REELLE EXPOSITION AUX ALEAS DU MARCHE

Aux termes de l'article L.1411-1 du Code général des collectivités territoriales (CGCT) dans sa version d'avant la réforme de 2016, pour qualifier un contrat en délégation de service, il fallait

que le contrat porte **sur la gestion d'un service public** et que la rémunération du délégataire puisse être **substantiellement liée aux résultats d'exploitation du service** :

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

Depuis l'ordonnance n°2016-65 du 29 janvier 2016, intégrée dans le code de la commande publique depuis l'ordonnance du 26 novembre 2018, cet article L.1411-1 du CGCT définit dorénavant la délégation de service public comme un contrat de concession **portant sur un service public** et impliquant **un transfert du risque lié à l'exploitation**, lequel induit une réelle **exposition aux aléas du marché** :

*« 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.

(Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages, de réaliser des travaux ou d'acquérir des biens nécessaires au service public).

*« Dans ces conditions, dès lors que l'éventuel déficit d'exploitation ne peut prendre, que des proportions qui restent très modestes, [...], **le futur délégataire ne peut être considéré comme supportant une part significative de risque** ».*

(TA Poitiers, 8 décembre 2016, SARL Voyages Goujeau, req. n°1602479)

Source : Blog Juridique du Marché Public, Landot & Associés, Avocats à la Cour.

IV. AVANTAGES DE LA GESTION DELEGUEE

	REGIE	DSP
AVANTAGES	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Maîtrise totale du service dans tous ses composants : financier, ressources humaines, organisation, ... 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Service délégué, ➤ Risque d'exploitation délégué, ➤ Responsabilité déléguée, ➤ Contrôle de la collectivité (en matière de recrutement, d'admission des enfants, de projet pédagogique, ...), ➤ La collectivité reste propriétaire des équipements, ➤ Choix de la durée du contrat de DSP, ➤ Gestion entrepreneuriale et professionnelle du service = efficience et qualité du service.
INCONVENIENTS	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Gestion du personnel, ➤ Organisation totale par la collectivité (règlement de fonctionnement, projet d'établissement, profil et fiche de poste, ...), ➤ Responsabilité de la collectivité, ➤ Nécessité de créer un poste de rédacteur coordonnant les services de la petite enfance. 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Organiser et effectuer une procédure de DSP, ➤ Risque de défaillances du cocontractant.

V – PRINCIPALES CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS A ASSURER PAR LE DELEGATAIRE

En l'état de l'avancement du dossier, il est prévu de conclure une DSP unique pour la gestion des deux structures. La durée envisagée de la convention sera de **SIX (6) ans** à compter du **1er août 2023**.

La Commune mettra à disposition du délégataire, après inventaire contradictoire, les locaux et équipements nécessaires à la gestion du service public en question.

A - LES CARACTERISTIQUES DES PRESTATIONS DEMANDEES AU DELEGATAIRE

L'exploitation du service comprend :

Les droits d'exploitation du service, consistant en :

- **La gestion du projet d'établissement** : Elaboration et mise en œuvre d'un règlement intérieur, d'un projet social, d'un projet éducatif et pédagogique en lien avec la Convention Territoriale Globale (CTG), conformes aux préconisations de la Commune.

- **La gestion financière de l'établissement** : Conventonnement avec les organismes financeurs (CAF, Conseil Départemental) et recouvrement des prestations et subventions de fonctionnement. Facturation et encaissement des participations familiales.

- **La gestion des moyens humains** : Reprise du personnel de la DSP en cours, recrutement d'un personnel majoritairement local, organisation du temps de travail, rémunération, gestion des congés, gestion de la formation.

- **La gestion des familles** : Gestion de la demande d'accueil : Accueil, information, orientation... selon des critères validés préalablement par la Commune.

- **L'organisation et la gestion de l'accueil des enfants** de façon régulière et/ou occasionnelle, fourniture de repas adaptés aux tout petits en liaison froide et chaude, le contrôle diététique des repas et la réalisation à ses frais des contrôles microbiologiques prévus par la réglementation.

- **La gestion de la qualité du service d'accueil** : adaptation à la demande des familles, évaluation du service d'accueil, mise en place d'outil de communication, l'organisation de réunions d'informations destinées aux familles...

- **Maintenance et entretien des locaux** : le contrôle de l'hygiène et l'application de la

méthode « H.A.C.C.P. », l'entretien et le nettoyage des locaux respectant l'hygiène nécessaire à l'accueil d'enfants de moins de 6 ans, le petit entretien et la maintenance du matériel et du mobilier, l'acquisition et l'entretien du petit matériel nécessaire à l'exploitation.

La gestion de l'ensemble des installations de nature mobilière et/ou immobilière affectées à l'exploitation de ce service, dans les conditions ci-après définies, comprenant :

- les installations et ouvrages existants.
- les renouvellements d'équipements qui pourront être effectués en cours de jouissance du délégataire.
- L'acquisition de petits équipements nécessaires à la gestion des structures.
- Le respect des normes de sécurité.

B - UNE REMUNERATION

La rémunération du délégataire consiste en le droit d'exploiter « l'équipement » à ses risques et périls selon les conditions et modalités qui seront prévus dans le contrat de délégation de service public.

Mais d'ores et déjà et dans cet esprit, le régime financier de la délégation de service public suivra les principes suivants :

- L'exploitant percevra pour son propre compte toutes les recettes nettes liées à l'exploitation du service (participations des familles, subventions notamment de la CAF ou du conseil départemental de la Haute Vienne), il lui appartiendra de générer des bénéfiques ou de supporter des pertes.
- La Commune versera au délégataire une contribution forfaitaire par structure fixée par avance pour la durée de la convention.
- Les bâtiments et équipements seront mis à la disposition du délégataire à titre onéreux.
- L'ensemble des impôts et taxes en lien avec l'exécution de la délégation de service public sera à la charge du délégataire.
- En cas de modification substantielle des conditions économiques d'exploitation, les conditions financières initialement prévues au contrat pourront être réexaminées.

Il est précisé que la contribution de la commune ne constitue pas une subvention d'équilibre qui impliquerait l'absence de risque d'exploitation. En effet, cette contribution calculée en début de contrat, n'empêche pas le délégataire de supporter un éventuel déficit d'exploitation.

C - LE CONTRÔLE DU DÉLÉGATAIRE PAR LA COMMUNE

La Commune disposera d'un droit de contrôle sur le délégataire.

Pour en permettre l'exercice, le délégataire devra lui communiquer annuellement, par l'intermédiaire de son représentant, ou communiquer à toute personne physique ou morale les comptes-rendus techniques afin de justifier du parfait accomplissement des obligations mises à sa charge par le contrat. Le délégataire s'obligera à accepter toute vérification par la Commune des documents communiqués. A cet effet, des personnes accréditées par la Commune pourront se faire présenter toutes pièces comptables, extra-comptables ou autres nécessaires.

Le délégataire s'obligera également à répondre à toute demande de précision et, de manière générale, à prêter son concours à la Commune pour faciliter sa mission de contrôle. La Commune pourra à tout moment s'assurer que le service est effectué avec diligence par le délégataire. Les frais de contrôle engagés par la Commune seront à la charge du délégataire lorsqu'il s'avérera que l'entretien et l'exploitation du service sont mal ou insuffisamment assurés.

VI. CONCLUSION

Considérant qu'en matière de Petite Enfance, il est nécessaire de disposer, d'une part, d'une connaissance approfondie de la réglementation en vigueur et, d'autre part, d'une approche « métier » spécifique du jeune enfant ;

Considérant que la Commune de FEYTIAT ne dispose pas en son sein de personnels et de moyens nécessaires et suffisants pour l'exploitation directe de ce service ;

Considérant que la précédente gestion en Délégation de Service Public a donné satisfaction tant aux usagers qu'au délégant ;

Considérant qu'il convient également de prendre en compte les exigences croissantes des usagers en matière de qualité de service ;

Considérant qu'il convient, au regard du principe d'égalité des usagers devant le service public,

de proposer les mêmes services aux usagers se trouvant dans une même situation ;

Considérant que la saisine du Comité technique n'est pas obligatoire du fait que le service n'était pas précédemment géré en régie (CE, 27 janvier 2011, Commune de Ramatuelle, n°338285) et qu'il n'est pas envisagé de modification de l'organisation ;

Le Maire propose à l'assemblée :

- De recourir à nouveau à une délégation de service public pour la gestion des deux structures petite enfance ;
- D'approuver les principales caractéristiques des prestations à assurer par le prestataire, présentées dans le présent rapport ;
- De l'autoriser à lancer l'avis d'appel à candidatures et d'offres correspondant ;
- De mener les négociations éventuelles.

Le Maire

Gaston CHASSAIN