



**OBJET : GESTION D'UNE STRUCTURE MULTI ACCUEIL COLLECTIF  
POUR DES ENFANTS AGES DE 10 SEMAINES A 4 ANS**

**RAPPORT SUR LE PRINCIPE DE CONCESSION**

**NOVEMBRE 2018**

## **SOMMAIRE**

### **CHAPITRE I – CONTEXTE ET HISTORIQUE DU MULTI ACCUEIL**

### **CHAPITRE II – LES PRINCIPALES DONNEES DU SERVICE ACTUEL**

### **CHAPITRE III – CHOIX DU MODE DE GESTION : PROPOSITION DE MAINTENIR UN MODE DE GESTION DELEGUEE**

- A) Proposition d'écarter la gestion en régie et le marché public de service
- B ) Proposition de poursuivre l'exploitation dans le cadre d'un contrat de concession de service public

### **CHAPITRE IV – OBJET DE LA DELEGATION ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES**

- A) Missions principales
- B) Le personnel
- C) Durée envisagée
- D) périmètre
- E) Organisation financière
- F) Contrôle de l'autorité délégante

- Le présent rapport a pour objet de déterminer le mode de gestion le mieux adapté à la gestion d'un multi-accueil composé de deux équipements : Le site de ti-Doudou (place G. Philipe)
- Le site de la « petite planète » (Saint-Gilles)

Lorsqu'une collectivité territoriale est compétente pour la gestion d'un service public, il lui appartient, sauf si le législateur impose un mode de gestion spécifique, de déterminer si elle entend le gérer elle-même ou d'en confier la gestion à un tiers dans un cadre conventionnel.

Le présent rapport présentera les différents modes de gestion envisageables avant d'expliquer les motivations du choix du recours à la concession sous forme de délégation de service public, pour l'exploitation et la gestion du multi accueil puis les caractéristiques essentielles du futur contrat de délégation de service public.

Conformément à l'article L 1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT), l'assemblée délibérante doit se prononcer sur le principe du recours à la concession après avoir recueilli l'avis de la Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL, selon les articles L1411-4 et L1413-1 du CGCT).

Le présent document constitue donc le rapport sur la base duquel l'assemblée délibérante se prononce sur le principe de la concession et sur les principales caractéristiques du futur contrat.

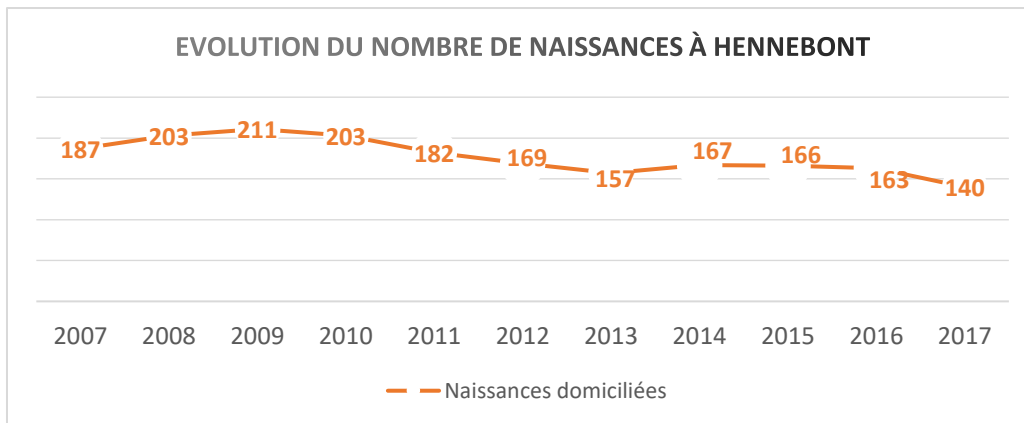
## CHAPITRE I – CONTEXTE ET HISTORIQUE DU MULTI ACCUEIL

- **Données démographiques**

La ville d'Hennebont appartient à la communauté d'agglomération de Lorient Agglomération qui comprend 25 communes pour une population globale de 201 752 habitants (INSEE 2015). Hennebont est la 4<sup>ème</sup> ville de ce territoire : les derniers chiffres font état d'une population de 15 489 habitants soit une baisse de 0.6% par rapport à l'année précédente (INSEE 2015). Après 5 décennies de forte augmentation, la ville connaît une stagnation voire une baisse de sa population. Cette baisse se caractérise notamment par une baisse du nombre des jeunes enfants (>6 ans). On note également comme sur le reste du département du Morbihan, une augmentation de la part des 60 ans et +. L'indice jeunesse (part des – de 20 ans /+ 60 ans) est inférieur à 1 depuis 2016.

Données CAF Morbihan, situation au 31/12/2017 :

	2017	2014	2011
<b>Enfants de 0 à 2 ans</b>	<b>452</b>	<b>460</b>	<b>553</b>
<b>Enfants de 3 à 5 ans</b>	<b>456</b>	<b>481</b>	<b>489</b>
Enfants de 6 à 11 ans	1099	1034	1034
Enfants de 12 à 15 ans	736	681	640
Enfants de 16 à 17 ans	343	278	264
<b>TOTAL des 0 à 17 ans</b>	<b>3086</b>	<b>2934</b>	<b>2980</b>



*Source : Insee, statistiques de l'état civil & état civil d'Hennebont*

Par ailleurs, en juin 2014, dans le cadre de la nouvelle géographie d'intervention de la politique de la ville, la commune d'Hennebont a été identifiée pour la 1<sup>ère</sup> fois parmi les 1 300 quartiers prioritaires français. Le quartier retenu est Kennedy-Kergohic-Kerihouais. Il comptait 1200 habitants en 2015 pour un revenu médian de 10 100 €.

- **Les services Petite Enfance au sein de la ville**

***Le Relais Assistantes Maternelles***

Créé en 2003, sa gestion est assurée par la ville. Le RAM est un lieu d'informations, de rencontre et d'échanges et de médiation pour les parents ou futurs parents, pour les assistantes maternelles et les gardes à domicile. C'est un service gratuit animé par 2 professionnels de la petite enfance. La ville compte 94 assistantes maternelles agréées.

***Le Lieu d'Accueil Enfants Parents***

Créé en 2005, sa gestion est également assurée par la ville. Les Lieux d'Accueil Enfants Parents (LAEP) sont des espaces d'échange, d'écoute et de parole. Le lieu d'accueil est ouvert tous les vendredis après-midi (hors vacances scolaires).

- **Le Multi accueil**

Le Multi-Accueil est composé de deux équipements pour une capacité de 50 places :

- Le site de ti-Doudou (place G. Philipe) : 35 places
- Le site de la « petite planète » (Saint-Gilles) : 15 places.

Le Multi-Accueil est actuellement géré dans le cadre d'une délégation de Service publique d'une durée de 4 ans (2015-2019). Le contrat de Délégation de service public a été signé avec la société People and Baby. Le contrat de délégation arrive à échéance le 2 août 2019. Il convient donc aujourd'hui d'étudier la suite à donner pour la gestion du Multi accueil.

Il est à noter qu'un contentieux est actuellement en cours devant le tribunal administratif concernant la propriété des murs de la maison de la petite enfance d'Hennebont (site de Saint Gilles) entre l'ancien gestionnaire et la Ville. En effet, l'ancien gestionnaire - l'ADPEP 56 via association nommée l'Union technique Pupille Petite Enfance en 2004 (unique objet de l'association) – se réclame propriétaire de

cet équipement et conteste leur caractère de Biens de retour c'est-à-dire de bien essentiel à l'exercice d'un service public et revenant alors à la ville à échéance du contrat.

- **Le diagnostic Petite Enfance (en cours)**

Les 1ers éléments du diagnostic Petite Enfance ont montré que malgré la baisse de la natalité, il est nécessaire de maintenir une capacité d'accueil de 50 places pour l'accueil collectif sur la ville (2017 : taux d'accueil de 78.98 % et taux financier de 87.6%)

## CHAPITRE II – LES PRINCIPALES DONNEES DU SERVICE ACTUEL

Le multi accueil a une capacité de 50 places pour des enfants âgés de 10 semaines à 4 ans (capacité non modulée). Il est situé sur 2 sites à Hennebont :

- Site 1 : Place Gérard Philipe, une capacité de 35 places (agrément pour l'accueil des enfants de 10 semaines à 4 ans), entièrement rénové en 2017 -2018,
- Site 2 : 7 rue Yvon Croizier, une capacité de 15 places (agrément pour l'accueil des 2 – 4 ans), datant de 2011.

Le premier site (Ti doudous) est intégré à la maison de l'enfance « l'orange bleue », propriété de la ville d'Hennebont. Il accueille 35 enfants jusqu'à 2 ans environ sur une amplitude horaire actuelle de 7h30-19h du lundi au vendredi. ». La maison de l'enfance accueille également les locaux du Relais Assistantes Maternelles et du Lieu d'accueil enfants parents.

Le second site (La petite planète) est implanté dans une maison individuelle au sein du quartier de Saint Gilles. La capacité d'accueil y est de 15 places et les horaires d'accueil sont identiques au premier site.

Les caractéristiques du service sont également les suivantes :

- Le multi accueil ferme 3 semaines sur l'année (2 en août et 1 à Noël) + jours fériés et journées pédagogiques.
- La structure ne dispose pas de cuisine équipée pour la préparation des repas. Les repas sont achetés et livrés par un prestataire extérieur.
- Les couches et le lait sont fournis par le délégataire.

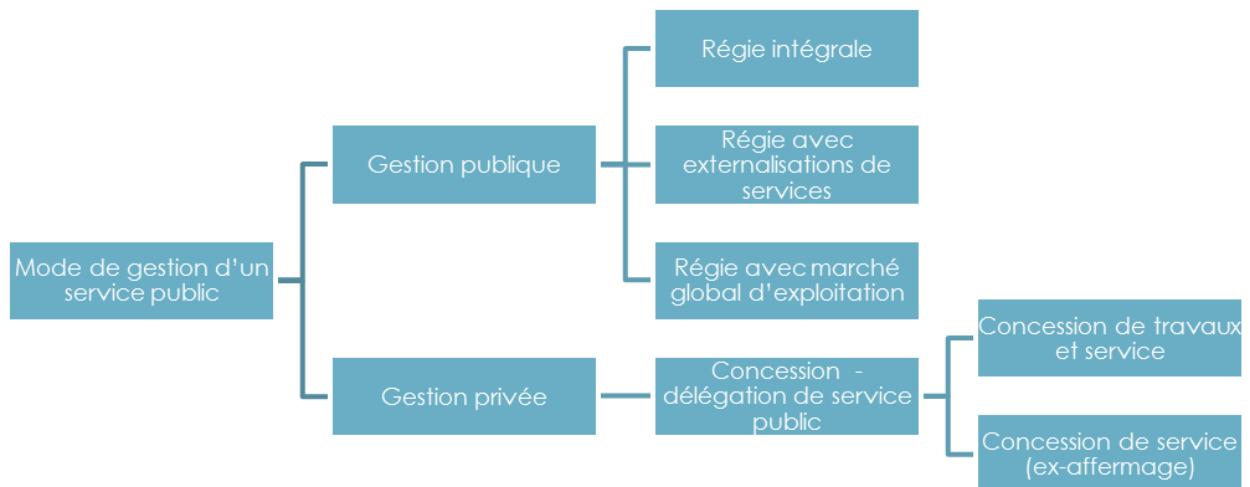
Le bâtiment est meublé et équipé du matériel pédagogique.

	<b>2015</b>	<b>2016</b>	<b>2017</b>
<b>Taux d'occupation facturé</b>	82.4 %	85.8 %	87.6 %

*Données People and Baby – rapport annuel*

### CHAPITRE III – CHOIX DU MODE DE GESTION : PROPOSITION DE MAINTENIR UN MODE DE GESTION DELEGUEE

Les principaux modes de gestion, publics ou privés, envisageables figurent sur le schéma ci-après.



L'équipement étant déjà construit, les montages contractuels globaux, emportant également la réalisation des ouvrages, ne concernent pas le cas présent.

Parmi les nombreux montages possibles, le choix le plus pertinent dépend de facteurs qu'il convient d'étudier avant de procéder au choix définitif.

Peuvent donc être étudiés les montages suivants :

- Régie qu'il s'agisse d'une régie intégrale, d'une régie avec gestion externalisée par marché(s) public(s), en tenant compte des nouveautés issues de la réforme des marchés publics du 1er janvier 2016 ou d'une régie intéressée, à la limite entre marché public et concession,
- Concession au sens de la nouvelle réforme des contrats de concession, applicable au 1er avril 2016 (équivalent d'une ancienne Délégation de Service Public de type affermage).

Les différents modes de gestion des services publics impactent la nature du lien unissant les Personnes Publiques à leurs équipements selon les modalités décrites ci-après.

#### **A) Proposition d'écarter la gestion en régie**

Dans le cadre d'une régie, la Ville prend en charge le service de façon complète et assume les risques de l'exploitation.

L'organisation et le fonctionnement quotidien du service public mais également le recrutement du personnel sont assurés par la collectivité de façon directe : la Ville exploite le service en assumant les moyens techniques, financiers et humains nécessaires à la gestion du service. Elle nécessite un certain savoir-faire de la part des services communaux.

Elle implique également certaines « lourdeurs » pour une collectivité locale :

- -la soumission au Code des marchés publics dans la mise en œuvre des activités de service,
- la prise en charge de la gestion comptable et de la facturation aux usagers (et le cas échéant des impayés)

Par ailleurs, dans le cadre d'une gestion en régie, la collectivité assume tous les risques d'exploitation, notamment économiques et financiers.

**La gestion comptable et technique d'un équipement petite enfance, dans un environnement techniquement complexe, requièrent un savoir-faire et des compétences professionnelles pointues souvent difficiles à réunir en interne dans une Personne Publique.**

Incidences du recours à la régie directe	
Avantages	Inconvénients
Maîtrise totale du service et liberté de décision.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Personne Publique supporte pleinement la responsabilité juridique, technique et financière de la gestion du service.                      ⇒ La Personne Publique gère notamment <b>les ressources humaines</b>.</li> <li>• Lourdeur administrative liée aux règles de la comptabilité publique.</li> </ul>

### **B ) Proposition de poursuivre l'exploitation dans le cadre d'un contrat de concession de service public**

La gestion déléguée constitue un partenariat sur la base des impératifs du service public. Le recours à un gestionnaire spécialisé doit assurer le service dans le respect des prescriptions édictées par la Ville grâce à un cahier des charges exigeant.

Dans le cas de la délégation, qui est un contrat de concession, le délégataire assume le risque financier. Cela résulte des dispositions de l'article 5 de l'ordonnance du 29 janvier 2016 précitée : « *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* ».

La part de risque transférée implique **une réelle exposition aux aléas du marché**, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne soit pas purement nominale ou négligeable. Notamment, le délégataire assumera le risque financier en cas de recettes d'exploitation à un niveau inférieur aux prévisions qu'il aura faites ou bien en cas de charges d'exploitation qui s'avèreraient plus importantes que ses estimations.

Le Titulaire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions normales d'exploitation, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à la gestion de l'ouvrage ou du service.



## Incidences du recours à la concession

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"><li>• La Personne Publique est <b>déchargée des tâches quotidiennes d'exploitation</b>.</li><li>• <b>Risques et responsabilités limités</b> pour la Personne Publique.</li><li>• <b>Capacité de négociation</b> plus importante en Concession</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• <b>Durée un peu plus longue que pour un marché</b> (<i>en fonction de la durée d'amortissement des investissements</i>).</li><li>• Nécessite la mise en place d'un <b>protocole de contrôle et de suivi</b> de l'exécution du service (<i>réunions, visites, tableaux de bord, etc.</i>)</li></ul>

**Aux vues de ces éléments et compte tenu de l'expérience positive de 14 années en gestion déléguée (ADPEP 56 puis People and Baby), la municipalité souhaite poursuivre la gestion du multi accueil sous la forme d'une délégation.**

Les raisons qui poussent la Personne Publique à faire son choix sont les suivantes :

- les équipements petite enfance sont par nature **techniquement contraignant et spécifique** (*contraintes réglementaires sur l'encadrement des enfants par exemple*) ;
- la gestion d'un équipement petite enfance requiert un **savoir-faire spécifique**, en ce qui concerne le service proposé aux usagers, **dont ne dispose pas la Collectivité à ce jour** ;
- les exigences croissantes de la population nécessitent de s'adapter en permanence et d'adopter les bonnes pratiques du secteur ;
- le fonctionnement du secteur requiert une **coopération avec les différents financeurs et partenaires** (*CAF, Conseil Général, PMI, etc.*) ;
- la Personne Publique souhaite laisser **l'entière responsabilité économique et financière** de l'équipement à un opérateur privé, qui en assurera la gestion ;
- la procédure de concession, sans critères hiérarchisés, offre une **plus grande capacité de négociation** que la procédure allégée de *l'article 30 du code des marchés publics* ;
- il apparaît opportun de confier l'ensemble de la gestion de l'équipement à un opérateur professionnel possédant un **savoir-faire reconnu en la matière**.

**Aussi, la technicité du métier, la nécessité d'avoir un positionnement adapté, les contraintes budgétaires et réglementaires ainsi que l'absence de compétences spécifiques en interne incitent à retenir le principe d'une concession et plus précisément à recourir à un contrat de concession de service public.**

**La Personne Publique propose de lancer une procédure de concession pour la gestion de cet équipement petite enfance. Dans le cadre de la procédure, l'assemblée délibérante est donc appelée à se prononcer sur le principe du recours à la concession comme mode de gestion de l'équipement.**

## CHAPITRE IV – OBJET DE LA DELEGATION ET PRINCIPALES CARACTERISTIQUES

Il est donc envisagé de confier, par voie de concession, l'exploitation du multi accueil de la ville d'Hennebont. Le délégataire exploitera la structure à ses frais, risques et périls.

### A) Missions principales

Comme précisé dans le chapitre II, la concession porte sur la gestion et l'exploitation d'une structure multi accueil collectif d'une capacité de 50 places pour des enfants âgés de 10 semaines à 4 ans située sur 2 sites à Hennebont.

La capacité d'accueil pourra évoluer et être modulée au cours de la journée différemment sur les 2 sites tout en gardant un agrément de 50 places, à charge pour le délégataire de solliciter les services compétents.

Le Titulaire se charge de la fourniture et le service des repas, des collations et des goûters. Il se charge aussi de la fourniture des couches.

### B) Le personnel

Le délégataire devra reprendre le personnel déjà en place et devra respecter les obligations de reprise en qualité d'employeur (cf transmission des moyens actuels).

Le délégataire devra faire application des dispositions de l'article L.1224-1 du Code du Travail ainsi que de la convention collective applicable.

Le gestionnaire pourra recruter du personnel supplémentaire s'il le juge nécessaire, conformément aux normes et à la réglementation en vigueur notamment quant à l'agrément. Le Délégué est responsable des recrutements de son équipe.

Le personnel sera entièrement rémunéré par le délégataire, charges sociales et patronales comprises, ainsi que les autres frais et taxes.

L'ensemble du personnel devra être affecté au fonctionnement du service.

### C) Durée envisagée

La durée de la future délégation pour ce multi accueil est fixée à 5 ans à compter du 3 août 2019.

Au-delà de 5 ans, il faut justifier la durée plus longue par des investissements spécifiques à la charge du délégataire nécessitant une durée supérieure de contrat dans une optique de retour sur investissements – ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

### D) Le périmètre

Le multi accueil est composé de 2 sites, d'une capacité totale de 50 places pour des enfants âgés de 10 semaines à 4 ans.

Site 1 : Place Gérard Philipe, une capacité de 35 places (agrément pour l'accueil des enfants de 10 semaines à 4 ans), entièrement rénové en 2017 -2018. Ce site est intégré à la maison de l'enfance « l'orange bleue », propriété de la ville d'Hennebont qui accueille également les locaux du RAM partagé avec le LAEP.

Site 2 : 7 rue Yvon Croizier, une capacité de 15 places (agrément pour l'accueil des 2 – 4 ans), datant de 2011. Ce site est une maison individuelle situé au sein du quartier de Saint Gilles. La capacité d'accueil y est de 15 places et les horaires d'accueil sont identiques au premier site. Ce second site fait l'objet d'un contentieux devant le tribunal administratif dont le jugement devrait être connu au cours des prochaines années.

Les deux sites sont mis à disposition avec l'ensemble du matériel indispensable à l'exploitation du service. Toutefois, le concessionnaire n'est pas exonéré des investissements et renouvellement nécessaires à la continuité du service.

#### ☛ Clause de réexamen / modifications :

En application de l'article 36-1° du Décret du 1<sup>er</sup> février 2016 et par mesure de précaution, une clause de réexamen / modifications sera introduite au contrat pour faire face à tout résultat du jugement du contentieux précité devant le tribunal administratif. En fonction du jugement rendu, il pourrait être rendu nécessaire de modifier le périmètre du contrat en cours de contrat et de le réduire au seul équipement de 35 places Place Gérard Philippe via l'exercice de cette clause.

### **E) Organisation financière**

Recettes : la rémunération du délégataire s'effectue via

- La perception des tarifs perçus auprès des usagers (*tarifs imposés par la CNAF*)
- La perception de la PSU (*Prestation de service unique*) versée par la CAF/MSA qui vient compléter la part usager dans les conditions définies par la CAF
- D'autres sources possibles de financement
- Le versement éventuel par la Personne Publique d'une compensation pour obligation de service public. En effet compte tenu des charges importantes du service et de son caractère déficitaire, la Personne Publique pourra verser au Titulaire une somme forfaitaire annuelle connue à l'avance pour toute la durée du contrat.

Charges : le Délégataire supportera l'ensemble des charges relatives à la gestion du service public délégué (charges de personnel, de fluides, de consommables...).

Une redevance d'occupation du domaine pour les deux sites sera à verser par le délégataire à la Ville.

### **F) Obligations**

Le Titulaire serait notamment en charge des prestations suivantes :

- La mise à jour du dossier d'agrément auprès des services compétents dans les délais requis, et notamment
  - la définition et l'actualisation régulière du projet d'établissement

- la réalisation de toutes les démarches administratives nécessaires à la gestion de l'équipement
- la facturation des usagers, l'encaissement des participations et la prise en charge des impayés
- l'accueil des usagers comprenant la préparation et l'organisation des activités adaptées à ce public dans le respect des normes légales et réglementaires
- la gestion des inscriptions et la planification de l'accueil des usagers en fonction dans un objectif d'optimisation du taux d'occupation
- le respect des normes d'hygiène et de sécurité et des règles fixées par la PMI
- l'aménagement des espaces et l'acquisition des installations, équipements, gros matériels et mobiliers indispensables au fonctionnement de l'équipement et du service, en dehors de ceux mis à disposition.
- l'acquisition de l'ensemble des fournitures courantes nécessaires à l'entretien des locaux et à la gestion du service, dans les conditions prévues au projet de contrat.
- l'entretien courant et le nettoyage des locaux, des équipements, des gros matériels et mobiliers, du petit matériel et du matériel pédagogique dans le respect des règles de sécurité légales et réglementaires applicables
- la gestion financière de l'équipement avec l'élaboration des budgets, des comptes d'exploitation et des bilans CAF
- la recherche et la gestion de la relation avec les financeurs, notamment la Caisse d'Allocations Familiales (CAF), la Mutualité sociale Agricole (MSA), les régimes spéciaux et le Département
- la fourniture régulière à la Personne Publique de comptes rendus d'activités.

La Personne Publique serait notamment en charge des prestations suivantes :

- l'approbation du projet de règlement intérieur et de ses modifications
- le gros entretien et les renouvellements (obligations du propriétaire), la répartition des tâches d'entretien, maintenance et renouvellement s'apparentant à la relation d'un propriétaire (la Personne Publique) à son locataire (le Titulaire).

### **G) Contrôle de l'autorité délégante**

La ville d'Hennebont exercera son droit de contrôle de la délégation tout au long de l'exécution de la convention de délégation de service public. Pour permettre la vérification et le contrôle du fonctionnement des conditions financières et techniques de la concession, le délégataire produira, avant le 1er juin de chaque année, en application des articles L 1411-3, R 1411-7 et R 1411-8 du Code général des collectivités territoriales, un rapport comportant :

- un compte-rendu technique,
- un compte-rendu financier de l'année écoulée.

Le Délégué peut être sanctionné en cas de manquement à ses obligations contractuelles.