Rapport / Septembre 2025

AGGLOMERATION DU PAYS DE DREUX

Rapport sur le principe du recours à une délégation de service public tenant à l'exploitation des structures petite enfance et enfance / jeunesse du secteur de Brezolles/Laons

SOMMAIRE

1. PREAMBULE 3
1.1 DESCRIPTION DE LA STRUCTURE 3
1.2 LES USAGERS DU SERVICE ET LA TARIFICATION 4
1.3 LES OBJECTIFS DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION 5
2. RAPPEL DES ENJEUX ET COMPETENCE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION 6
2.1 LA COMPETENCE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS DE DREUX 6
2.2 LA LIBERTE DE CHOIX DU MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS 6
3. PRESENTATION DES DIFFERENTS MODES DE GESTION 7
3.1 DETERMINATION DES MODES DE GESTION À ECARTER ET À ETUDIER 7
3.2 PRESENTATION DES OPTIONS POSSIBLES 8
4. LES CRITERES DE CHOIX DU MODE DE GESTION 10
5. ANALYSE DES MODES DE GESTION 12
5.1 CRITERE « RISQUES & RESPONSABILITE » 12
5.2 CRITERE « TECHNIQUES & COMPÉTENCES » 12
5.3 CRITERE « FINANCIER – QUALITE & PRIX » 13
5.4 CRITERE « MAITRISE DU SERVICE PUBLIC » 14
5.5 CRITERE « GESTION DU PERSONNEL » 15
5.6. CRITERE « TEMPORALITE ET REVERSIBILITE » 16
6. CONCLUSIONS : PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS 19
6.1 LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CONTRAT 19
6.2 DECISION CONCERNANT LE MODE DE GESTION A PROPOSER 23

1. PREAMBULE

1.1 DESCRIPTION DE LA STRUCTURE

La Communauté d'agglomération du Pays de Dreux exerce une compétence en matière de petite enfance et d'enfance-jeunesse de manière différenciée sur son territoire.

Le secteur Brezolles / Laons est ici concerné et recouvre les communes suivantes : Escorpain, Laons, Chataincourt, Prudemanche, Saint Lubin De Cravant, Crucey Villages, Brezolles, Revercourt, Fessainvilliers Mattanvilliers, Les Chatelets, La Manceliere, Beauche.

L'association PEP28 gère actuellement en DSP les structures suivantes, jusqu'au 31 décembre 2025 inclus :

- Un multi accueil (Petite Crèche « La Souris Verte » située à Brezolles. Cette structure peut accueillir 20 enfants de 11 semaines à 4 ans (jusqu'à 6 ans pour les enfants en situation de handicap). Elle est ouverte 223 jours par an, du lundi au vendredi ;

- Un relais petite enfance (RPE) situé à Brezolles. La structure est ouverte le mercredi et le vendredi pour des temps d'éveil et des permanences administratives ;

- Deux accueils de loisir périscolaire :
  - Le premier, situé à Brézolles, accueille des enfants de 3 à 11 ans (24 maternelles et 36 élémentaires le lundi, mardi, jeudi et vendredi, et 20 maternelles et 28 élémentaires le mercredi). La structure est ouverte durant les vacances de Toussaint, d'Hiver, de Printemps et en juillet. Elle a accueilli 152 enfants en 2024,
  - Le second, situé à Laons, accueille des enfants de 3 à 11 ans (10 maternelles et 18 élémentaires) le lundi, mardi, jeudi et vendredi durant la période scolaire. La structure a accueilli 45 enfants en 2024 ;

- Un accueil de loisir extrascolaire situé à Brézolles, accueillant des enfants de 3 à 11 ans. La structure accueil 16 maternelles et 24 élémentaires durant les petites vacances (sauf les vacances de Noel où le centre est fermé), et 24 maternelles et 36 élémentaires durant les vacances d'été. La structure a accueilli 115 enfants en 2024 ;

- Un espace jeune situé à Brézolles, accueillant 12 adolescents durant les vacances de Toussaint, d'Hiver, de Printemps et en juillet. Elle a accueilli 28 enfants en 2024.

La crèche, le RPE, le premier accueil de loisir périscolaire ainsi que l'accueil de loisir extrascolaire sont situés dans le même bâtiment.

A ce jour, la Collectivité envisage la conclusion d'un avenant dans le but de prolonger la durée de cette délégation de service public, fixant ainsi son nouveau terme au 31 mars 2026 inclus afin de disposer du temps nécessaire à l'organisation d'une procédure de passation visant à la conclusion d'un nouveau contrat dans le respect des règles du Code de la commande publique.

Il est envisagé de renouveler le mode de gestion actuel dans l'attente des résultats de l'étude en cours qui vise à définir le futur périmètre d'exercice de la compétence et ainsi que le ou les modes de gestion à déployer sur ce futur périmètre à moyen terme.

Ainsi, et conformément à l'article L. 1411-4 Code général des collectivités territoriales, le Conseil communautaire doit délibérer sur le principe même du recours à une délégation de service public, sur la base d'un rapport.

La rédaction du présent rapport vise à respecter l'article L.1411-4 du CGCT susvisé.

Dans le cas d'une délégation de service public (ci-après « **DSP** »), le délégataire se voit transférer un risque lié à l'exploitation ainsi que notamment les missions suivantes :

- l'accueil des enfants et des familles ;
- la gestion du personnel ;
- les demandes et le recouvrement des subventions de fonctionnement ;
- la facturation, l'encaissement et le suivi des participations familiales avec application du barème de la CAF ;
- l'entretien, le renouvellement et la maintenance des locaux.

1.2 LES USAGERS DU SERVICE ET LA TARIFICATION

Les recettes externes sont principalement de deux ordres : la contribution des familles (PAF) et les subventions versées par la CAF (ou la MSA) à savoir la prestation de service unique (PSU) et le Bonus Territoire.

Les usagers des structures d'accueil sont les familles. Elles participent financièrement à la PAF (la participation des familles), en fonction du tarif horaire et des heures facturées. Cette participation est donc définie par la formule suivante :

PAF = Tarif horaire * heures facturées

Le tarif horaire est calculé en fonction du taux d'effort (nombre d'enfant à charge) et des revenus imposables des familles. La formule est la suivante :

Tarif horaire = Revenus mensuels bruts * taux d'effort (enfant à charges)

La PSU versée par la CAF est un montant défini par la grille suivante :

Barème CNAF applicable du 01/01/2025 au 31/08/2025
Pour l'Accueil Collectif et Micro-Crèches

FAMILLE DE :	1 Enfant	2 Enfants	3 Enfants	4 à 7 Enfants	A partir de 8 Enfants
Taux à l'heure	Revenu mensuel x 0,0619%	Revenu mensuel x 0,0516%	Revenu mensuel x 0,0413%	Revenu mensuel x 0,0310%	Revenu mensuel x 0,0206%
Participations familiales					
Ressources mensuelles plancher : 801,00€	0,50 €	0,41 €	0,33 €	0,25 €	0,17 €
Ressources mensuelles plafond : 7000 €	4,33 €	3,61 €	2,89 €	2,17 €	1,44 €

La Communauté d'Agglomération participe également au financement des accueils collectifs à travers des subventions.

1.3 LES OBJECTIFS DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

Dans le respect de la politique de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux, un éventuel délégataire se devrait notamment de :

- Garantir la qualité de l'accueil en permettant aux enfants fréquentant les différentes structures de bénéficier des infrastructures ;
- Informer et accompagner les parents dans leur recherche de mode d'accueil ;
- Assurer un développement de l'enfant en toute sécurité, notamment par le biais de sa socialisation, de son autonomisation, de son éducation et de son éveil, et assurer la continuité éducative de la petite enfance à l'adolescence ;
- Établir un lien étroit avec le service petite enfance notamment participer au schéma de développement de la convention de services aux familles (CTSF) et participer à des projets transverses à l'échelle de l'agglomération ;
- Optimiser la gestion des ressources humaines et matérielles sur l'ensemble des structures ;
- Assurer la pérennité des locaux mis à disposition par la Communauté d'Agglomération, l'entretien, le renouvellement et la maintenance seront prévus dans le futur contrat ;
- Contribuer à la cohésion territoriale en adaptant l'offre aux besoins du territoire ;
- Assurer une gestion efficiente de la structure en optimisant notamment le taux d'occupation de la structure.

2. RAPPEL DES ENJEUX ET COMPETENCE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION

2.1 LA COMPETENCE DE LA COMMUNAUTE D'AGGLOMERATION DU PAYS DE DREUX

La Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux bénéficie d'une compétence facultative en matière d'action sociale d'intérêt communautaire, comprenant « la création, l'aménagement, l'entretien et la gestion d'équipement d'accueil de loisirs périscolaire et extrascolaire et les services à la petite enfance, l'enfance, la jeunesse ». Elle a adopté une Convention Territoriale de Services aux Familles pour la période 2025-2026.

En tant qu'autorité compétente chargée d'assurer la direction stratégique et opérationnelle des services, elle assure les missions suivantes :

- La définition de l'objet des services (objectifs, niveau de qualité exigé, etc…) ;
- La définition des principes d'organisation et de fonctionnement des services ;
- La détermination des rapports à l'usager.

La fonction de l'opérateur gestionnaire des services comprend pour sa part la gestion opérationnelle de ces derniers en vue d'assurer quotidiennement :

- La continuité des services ;
- L'atteinte des objectifs fixés par l'autorité organisatrice ; ;
- La maîtrise d'ouvrage.

Quel que soit le mode de gestion retenu, l'autorité compétente (la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux) a toujours un rôle de contrôle, même en cas d'externalisation des services auprès d'un opérateur économique, que ce dernier soit public ou privé.

2.2 LA LIBERTE DE CHOIX DU MODE DE GESTION DES SERVICES PUBLICS

Le principe premier est celui de la **liberté de choix du mode de gestion des services publics** comme l'expose l'article L.1 du Code de la commande publique : « *Les acheteurs et les autorités concédantes choisissent librement, pour répondre à leurs besoins, d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique* ».

Le Code de la commande publique (ci-après « **CCP** ») affirme donc clairement la liberté pour les acheteurs et les autorités concédantes de choisir « *pour répondre à leurs besoins* » d'utiliser leurs propres moyens ou d'avoir recours à un contrat de la commande publique.

Il s'agit là de la consécration par le législateur d'une **jurisprudence administrative ancienne et abondante en la matière** (CE, 10 janvier 1992, *Association des usagers de l'eau de Peyreleau*, req. n°97476 ; CE, 27 novembre 2002, *SICAE*, req. n°246764).

Ce principe de libre choix du mode de gestion ne s'entend pas seulement comme une liberté reconnue à un moment donné et sur un périmètre intégral, mais implique que le choix librement opéré puisse être tout aussi librement **réversible** et ne porter que sur une partie du périmètre du service (CE, 27 janvier 2011, *Commune de Ramatuelle*, req. n°338285).

3. PRESENTATION DES DIFFERENTS MODES DE GESTION

3.1 DETERMINATION DES MODES DE GESTION À ECARTER ET À ETUDIER

3.1.1 Les différents modes de gestion possibles

Les modes de gestion envisageables se différencient principalement par leur degré d'externalisation vers le privé :

- **Gestion en régie** (et ses déclinaisons) : plus ou moins concentrée par les services de la Communauté d'Agglomération (régie à simple autonomie financière dite « régie autonome » ou régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale dite « régie personnalisée ») avec ou sans marché de prestation de services ;

- **Délégation de service public** : En vertu des dispositions de l'article L.1411-1 du CGCT, « *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.* » Dans ces contrats, le délégataire assure la gestion de l'équipement avec une autonomie variable déterminée par la collectivité.

- **La délégation de service publique (DSP) sous forme de concession,** où le délégataire finance et construit l'infrastructure du service (en l'espèce le bâtiment où est logée la structure d'accueil).

3.1.2 Les options inadaptées

- **Le contrat de partenariat**, où le partenaire privé assure également la construction, le financement puis l'entretien de l'infrastructure, pour les mêmes motifs que précédemment. Ce mode de gestion est complexe à mettre en œuvre, notamment pour des équipements de taille modeste. Par ailleurs, ce type de contractualisation est soumis aux critères d'urgence et de complexité, ce qui serait pour le moins difficile à justifier pour des structures d'accueil de jeunes enfants.

- **La régie intéressée** où le délégataire est intéressé au résultat de l'exploitation, et où son intervention comporte un certain niveau de risques et périls, inférieur toutefois au cas de l'affermage. Il est rémunéré par la collectivité.

  Ce mode est pertinent lorsque les recettes du service sont faibles par rapport aux coûts d'exploitation (par exemple pour l'exploitation d'une grosse infrastructure de secours pour l'adduction d'eau potable qui n'est pas appelée à fonctionner de manière courante), mais que la Collectivité souhaite néanmoins transférer une partie du risque au prestataire. En l'espèce, tel n'est pas le cas de la structure d'accueil : les recettes des familles et de la CAF constituent un montant très significatif des produits d'exploitation. Ce mode de gestion n'est donc pas opportun, puisqu'il limite l'un des avantages principaux de la délégation de service public de type affermage, à savoir la gestion aux risques et périls par le délégataire.

- **Le marché public de services** est conclu en vue de l'exécution d'une prestation déterminée. Dans ce cadre, le prestataire agit selon les directives de la collectivité, sans assumer de risque lié à l'exploitation du service ni disposer d'autonomie dans sa gestion. Ce dispositif permet d'externaliser certaines missions spécifiques, tout en conservant un contrôle direct sur leur mise en œuvre. Toutefois, ce modèle peut s'avérer peu adapté à certaines situations locales, notamment lorsque les équipements sont déjà existants ou que les besoins des familles nécessitent une grande souplesse et une forte proximité.

3.2 PRESENTATION DES OPTIONS POSSIBLES

3.2.1 Les modes de gestion publique

Les modes de gestion se différencient les uns des autres par une plus ou moins grande autonomie du service public par rapport à la collectivité publique. Dans cette gradation, il est ainsi possible d'envisager la gestion en régie simple (i) avec autonomie financière (ii), la gestion dans le cadre d'une régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale (iii).

Les structures concernées relèvent du service public administratif (« **SPA** ») dans la mesure où elles poursuivent une mission d'intérêt général à caractère social et éducatif, sont majoritairement financées par des fonds publics (CAF, collectivités territoriales), et ne fonctionnent pas selon des règles de concurrence ou de rentabilité commerciale.

3.2.1.1 La régie simple

Ce mode de gestion est le plus direct possible. Ainsi, n'ayant pas de personnalité morale, ni d'autonomie financière**, la régie est liée à la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux** :

- Création par délibération de l'assemblée délibérante,
- Absence d'organe propre,
- Application des règles de la comptabilité publique,
- Tarifs fixés par délibération de l'assemblée délibérante.

3.2.1.2 La régie dotée de la seule autonomie financière

La régie dotée de l'autonomie financière est prévue à l'article L. 2221-11 du Code général des collectivités territoriales et son régime est précisé par les articles L. 2221-12 à L.2221-14 du même Code.

La régie est créée par délibération de l'assemblée délibérante qui détermine également ses statuts et le montant financier initial. La régie dotée de l'autonomie financière ressemble assez largement à la régie simple. Elle ne s'en distingue que par **l'existence d'un budget distinct et par l'existence d'organes propres**.

3.2.1.3 La régie dotée de la personnalité morale

La régie, mode de gestion indirecte lorsqu'elle est dotée de la personnalité morale, se voit, statutairement et non conventionnellement, déléguer par sa collectivité de rattachement, la gestion d'un service public. Le choix de créer une régie personnalisée correspond donc aussi au choix d'un mode de gestion, ce qui conduit à conclure que **la régie ne pourra pas, sauf à dénaturer son propre objet, déléguer à son tour le service public dont elle a la charge**. Tout au plus pourra-t-elle confier à un prestataire de services, dans le cadre de marchés publics relevant des règles du Code de la commande publique, une partie des missions constitutives de l'activité de service public dont elle est responsable.

Le recours à la régie dotée de la personnalité morale est aujourd'hui prévu par l'article L. 2221-10 du Code général des collectivités territoriales. Cette régie est un **établissement public local (EPL)**. La délibération de l'assemblée délibérante décide de la création de la régie, fixe l'organisation administrative et financière de la régie et le montant de la dotation initiale.

3.2.2 La gestion déléguée

La Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux peut **confier l'exploitation des structures d'accueil Enfance / Jeunesse à un opérateur économique tiers, privé ou public**.

Dans le cadre d'une délégation de service public, l'autorité délégante peut se contenter de confier uniquement la gestion du service public – il s'agit d'une **concession de service public sous forme d'affermage**.

3.2.2.1 Le contrat d'affermage

L'affermage est un contrat dans lequel le cocontractant est chargé d'exploiter un service public dans le cadre d'une infrastructure existante remise par la personne publique à **l'opérateur fermier**. Les dépenses de premier établissement incombent donc à la collectivité publique, laquelle remet à son fermier des installations prêtes à servir (CE, 29 avril 1987, *Commune d'Elancourt*, n° 51022).

Le contrat d'affermage suppose donc que **la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux supporte la charge de premier investissement des installations**. Le fermier peut, de manière tout à fait exceptionnelle, supporter la charge d'investissements initiaux à condition qu'ils portent sur des installations accessoires ou de renouvellement de certains matériels et que l'autorité délégante conserve bien la plus forte part de la charge d'investissement (CE, 3 novembre 1995, Sté Lyonnaise eaux-Dumez, n°125631 ; CE, 19 avril 1989, Sté Transports urbains d'Angers, Rec. p. 780), ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

Dans ces contrats, le délégataire assure la gestion de l'équipement avec une autonomie variable déterminée par la collectivité. Si la délégation de service public est un affermage**, le délégataire assumera l'entière responsabilité de la gestion du service à ses risques et périls et perçoit sa rémunération essentiellement dans les recettes du service**, alors que dans le cadre d'une régie intéressée, la collectivité supporte les risques de l'exploitation et intéresse positivement ou négativement le délégataire aux résultats de l'exploitation financiers mais aussi éventuellement qualitatifs et quantitatifs.

L'étendue du service confié par délégation de service public peut être modulé par la collectivité, à ce titre il est courant de distinguer entre :

- L'exploitation du service ;
- L'entretien courant et la maintenance ;
- Le gros entretien et renouvellement (GER).

Dans le cas présent, les bâtiments existeront antérieurement à la signature du futur contrat. Si la Communauté d'Agglomération optait pour une délégation de service public, le contrat prendrait nécessairement la forme d'un affermage.

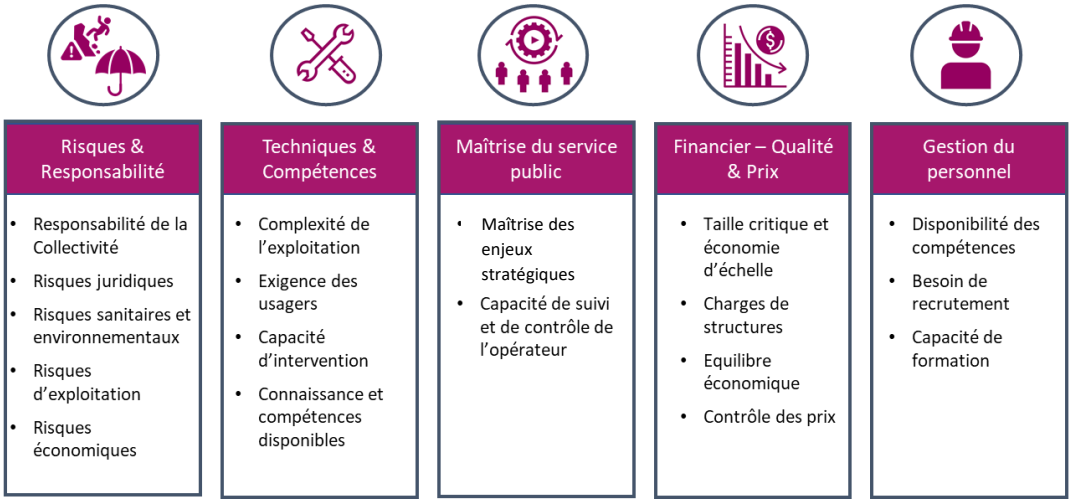
4. LES CRITERES DE CHOIX DU MODE DE GESTION

Pour rappel, deux scénarios sont à envisager pour assurer l'exploitation des services des structures petite enfance et enfance / jeunesse du secteur de Brezolles :

Scénario 1 : Maîtrise d'ouvrage publique et création d'une régie

Scénario 2 : Maîtrise d'ouvrage publique et passation d'une DSP en affermage

Les avantages et inconvénients de chacun des 2 modes de gestion seront appréciés au regard des critères suivants :



Pour chaque critère, une note sur 3 sera attribuée au mode de gestion :

0. • Le mode de gestion n'est pas adapté pour la Communauté d'Agglomération
1. • Le mode de gestion est peu adapté pour la Communauté d'Agglomération
2. • Le mode de gestion est pertinent pour la Communauté d'Agglomération
3. • Le mode de gestion est très pertinent pour la Communauté d'Agglomération

Précision en cas de recours à un prestataire externe :

C'est seulement à l'issue de la négociation avec les candidats privés (ou publics) que la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux sera en mesure d'apprécier si le jeu de la concurrence a pleinement fonctionné ou non.

Il est rappelé que la Collectivité a la possibilité de renoncer à la procédure avant son terme.

En effet, en cas de passation d'une délégation de service public, l'article L.1411-7 du Code général des collectivités territoriales donne à l'Assemblée Délibérante la compétence de se prononcer sur le choix du délégataire et sur le contrat de délégation, mais ne fait pas obligation de conclure un tel contrat.

De la même façon, en cas de passation d'un marché public, l'article R.2185-1 du Code de la commande publique énonce le principe en vertu duquel « *l'acheteur peut, à tout moment, déclarer sans suite une procédure* ». En d'autres termes, l'abandon de la procédure relève du pouvoir discrétionnaire de l'acheteur.

Une telle possibilité ne met néanmoins pas l'acheteur ou l'autorité délégante à l'abri du risque d'un contentieux pour le versement d'indemnités aux candidats qui justifieront de l'engagement de frais ou du gain manqué selon le stade auquel interviendrait une telle décision (ce qui ne serait pas anodin financièrement).

Il est rappelé par ailleurs que la **décision finale** revient au **Conseil communautaire.**

5. ANALYSE DES MODES DE GESTION

5.1 CRITERE « RISQUES & RESPONSABILITE »

Scénario 1 : Création d'une régie

- La Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux assume la totalité de la **responsabilité au titre du fonctionnement**, et par là-même, de l'ensemble des dysfonctionnements éventuels du service.
- Elle pourra encourir 2 principaux types de risques :
  - Le **risque commercial** ;
  - Le **risque économique** car la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux supporte l'intégralité des coûts du service, que ceux-ci soient maîtrisés ou non ;
  - Soumission au Code de la commande publique pour les achats et sous-traitances (lourdeur administrative).

Scénario 2 : Passation d'une concession sous la forme d'un affermage

- **Une partie des risques et responsabilités est transférée à l'opérateur privé :**
  - Les **risques sanitaires et environnementaux**, les **risques d'exploitation**, les **risques contentieux** sont **supportés par le délégataire**.
  - Objectifs de garantie de résultats par la mise en œuvre de systèmes de contrôle et de pénalités.
  - **Les activités de type crèche, accueil périscolaire et extrascolaire, espace jeune,** si elles ne relèvent pas d'exigences techniques fortes telles que la gestion d'une station d'épuration par exemple, **constitue par essence une activité à risque**. En effet, l'accueil de jeunes enfants, y compris les repas, comporte des zones de risques significatives (accidents, intoxication alimentaire). A ce titre, la délégation par affermage permet de transférer une grande partie de la responsabilité au prestataire, ce qui limite l'exposition des élus.

Synthèse du critère « Risques & Responsabilité »

	Régie	DSP affermage
Risques & Responsabilité	1	3

5.2 CRITERE « TECHNIQUES & COMPÉTENCES »

- **Dans le cadre du scénario en régie (scénario 1)**, la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux possède déjà une expérience avec la gestion actuelle de trois crèches, treize accueils périscolaires, six accueils extrascolaires et deux espaces jeunes en régie. Cependant, cette expérience se limite à son territoire.

- **Dans le cadre du scénario en affermage (scénario 2),** le cocontractant dispose d'une expérience qui ne se limite pas à un territoire prédéfinit. Cela lui permet d'avoir plusieurs retours d'expériences et d'anticiper d'éventuels problèmes.

  L'affermage **permet de faire intervenir l'expertise technique du cocontractant** afin de disposer des savoir-faire utiles à la bonne exploitation des services des structures petite enfance et enfance / jeunesse :

  - **Moyens humains et matériels mutualisés** pour les compétences qui ne sont pas utiles à temps plein sur le réseau de structures petite enfance et enfance / jeunesse du futur délégataire ;
  - **Accès aux réseaux d'expertises et aux technologies** avancées découlant de leurs efforts en matière de recherche et développement ;
  - **Réseau de sous-traitants** pour réaliser des tâches spécifiques ;
  - **Moyens spécifiques** pour la gestion de la ressource humaine ;
  - Savoir-faire **logiciels** et **informatiques ;**
  - Etc.

Synthèse du critère « Techniques et Compétences »

	Régie	Affermage
Techniques et compétences	1	2

5.3 CRITERE « FINANCIER – QUALITE & PRIX »

Scénario 1 : Création d'une régie

- Si la régie ne nécessitait pas de rémunération au titre des « frais de siège » d'un groupe privé, elle induirait cependant des coûts cachés de gestion pour l'EPCI (GRH, finance, DGS,…) ;
- Par ailleurs, la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux **rémunère en propre les personnels** (sauf à devoir les externaliser). Elle supporte donc les surcoûts liés à l'acquisition des compétences qui ne sont pas utilisées à temps plein sur le service. Elle doit également supporter les éventuelles évolutions de coûts fonction de la qualité du dialogue social ;
- En tout état de cause, la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux **assume l'ensemble des coûts nets du service**, qui sont également dépendant de la réalité des produits d'exploitation.
  - En revanche, la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux n'a pas à envisager de rémunération des capitaux investis ou la recherche d'une marge.

Scénario 2 : Passation d'une concession sous la forme d'un affermage

- Le fermier s'engage pour la durée du contrat sur son offre de prix, bien que cette dernière puisse contenir des paramètres variables.
  - Toutefois, **le poids de la structure n'est pas à négliger** dans le cadre d'une gestion externalisée : la structure d'un grand opérateur pèse de deux manières sur le prix d'un service externalisé :

- Par l'imputation des frais de siège, de la recherche et développement et des charges fonctionnelles des différents niveaux de l'organisation ;
- Par la prise en compte des contraintes de rendement financier.

- Par ailleurs, la prise en charge du risque d'exploitation par l'opérateur peut entraîner une majoration du coût, notamment en cas d'application d'une marge. Toutefois, il convient de souligner que cette marge n'est pas systématique et dépend des conditions économiques du contrat. La Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux maîtrise ainsi mieux son coût, mais celui-ci peut se révéler plus élevé que si elle assumait elle-même le risque d'exploitation du service.
- **Le coût d'un affermage correctement négocié devrait s'approcher du coût de la régie.** La charge supplémentaire de la marge du délégataire est presque compensée par les gains sur la masse salariale, malgré la taxe sur les salaires. Il est à noter que dans le cas où une association n'est pas assujettie à la TVA sur au moins 90 % de son chiffre d'affaires, elle devient redevable de la taxe sur les salaires, tout en bénéficiant d'un abattement annuel spécifique (fixé à 24 041 € en 2025) qui vient réduire le montant de cette taxe. Globalement, le surcoût de l'affermage, le cas échéant, ne devrait pas excéder 3 à 4% des charges, ce qui serait de toute manière largement compensée par la prise de risque sur les volumes du délégataire.
- Enfin, le fermier ne réalisant pas d'investissement, **le financement** de ces derniers est porté **par la** Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux, en fonds propres et dettes propres sur la part non subventionnée. Cette dernière porte donc également les risques liés à la construction des équipements (coûts et délais).

	Régie	Affermage
Financier – Qualité Prix	2	2

5.4 CRITERE « MAITRISE DU SERVICE PUBLIC »

Scénario 1 : Création d'une régie

- La régie assure un **haut niveau de transparence** de la gestion **des services des structures petite enfance et enfance / jeunesse** puisque cette dernière est placée dans une situation in-house vis-à-vis de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux, qui en contrôle la totalité de la gouvernance et des décisions.
- Cependant, le choix du mode de gestion en régie comporte une **réversibilité limitée**. Une fois créée, il peut être difficile d'envisager un mode de gestion alternatif, d'autant qu'il n'y a pas de clause fixe de remise en cause du mode de gestion. Ce point peut constituer un obstacle dans la maîtrise du service public.

Scénario 2 : Passation d'une DSP affermage

- En DSP, la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux **définit le niveau de service public souhaité** et les modalités de son contrôle.

- Les **modalités minimums** sont par ailleurs prévues dans les textes (et notamment le contenu du rapport annuel).
- La gestion externalisée présente toutefois un **risque de perte de maîtrise de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux,** dans le cas où le contrôle de l'opérateur privé est faible :
  - En l'espèce, **la maîtrise d'ouvrage actuelle au sein de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux est suffisante pour assurer le suivi régulier de l'opérateur** ;
  - La maîtrise de l'opérateur peut également passer par l'**application possible de pénalités**, en cas de manquement de l'opérateur à ses engagements contractuels.

Synthèse du critère « Maîtrise du service public »

	Régie	Affermage
Maîtrise du service public	3	2

5.5 CRITERE « GESTION DU PERSONNEL »

Scénario 1 : Création d'une régie

- La Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux est **directement exposée aux problématiques associées à la gestion du personnel**.
- **Les problématiques suivantes peuvent apparaître :**
  - Coexistence des statuts publics et privés au sein de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux, avec leurs conséquences sur les instances du personnel,
  - Gestion de la politique de recrutement avec un risque de recrutement précaire (CDD si la Communauté d'Agglomération ne trouve pas d'agents statutaires),
  - Les difficultés de recrutement en la matière,
  - Gestion du dialogue social,
  - Le coût en cas de gestion des remplacements, des congés et de l'absentéisme…
- La Communauté d'Agglomération, dans cette hypothèse, devra être en situation de constituer une équipe complète d'accueil des enfants incluant des profils dont le recrutement est en expérimentation.

Scénarios 2 : Passation d'une DSP en affermage

- Le personnel mobilisé est celui du délégataire. Ce dernier définit librement les besoins pour satisfaire les missions qui lui sont confiées.

- En termes opérationnels, la gestion de structures d'accueil pour jeunes enfants est soumise à une réglementation drastique, en particulier portant sur le taux d'encadrement des enfants.

  Un délégataire disposant d'un « pool » dans le cadre du réseau des structures dont il assure la gestion, sera plus à même de gérer les problématiques d'absentéisme qui pourrait bloquer l'activité de la structure, par le biais de la mutualisation des moyens matériels et surtout humains sur un secteur plus grand et mieux adapté.

- Le **délégataire assume l'ensemble des sujets** liés au recrutement, à la formation, à la gestion du dialogue social, à la gestion des remplacements et des congés, etc. Les opérateurs disposent d'organismes de **formations** en interne ou en externe afin d'améliorer la qualité de l'exploitation. Le délégataire apportera son expertise professionnelle et son retour d'expérience, sur une échelle qui dépassera le territoire de la Communauté d'Agglomération.

- En fin de contrat, si l'activité est poursuivie, le personnel est repris par le futur exploitant public ou privé en application de l'article L.1224-1 du Code du Travail.

Synthèse du critère « Gestion du personnel »

	Régie	Affermage
Gestion du personnel	2	3

5.6. CRITERE « TEMPORALITE ET REVERSIBILITE »

Scénario 1 : Création d'une régie

- La régie directe implique une reprise en main complète du service par la collectivité, tant sur le plan opérationnel que financier. Sur le court terme, la temporalité de mise en œuvre est plus contraignante : elle suppose une phase préparatoire importante (recrutement, structuration administrative, reprise des équipements, etc.) qui peut s'étaler sur plusieurs mois ;
- Revenir à une gestion externalisée après une régie nécessite une nouvelle procédure de mise en concurrence, ce qui limite la réversibilité externe à court terme. Ce mode de gestion est donc plus engageant dans sa mise en œuvre.

Scénarios 2 : Passation d'une DSP sous la forme d'un affermage

- Sur le plan de la temporalité, l'affermage permet une mise en œuvre relativement rapide, notamment si la collectivité souhaite maintenir une logique de partenariat avec un opérateur privé tout en renforçant son contrôle sur les moyens matériels.
- En termes de réversibilité à court terme, ce mode reste souple : la collectivité peut, à l'issue du contrat réorienter sa stratégie vers une régie ou une nouvelle forme de délégation. Toutefois, la présence d'un contrat formel implique un délai incompressible pour toute modification substantielle, sauf en cas de résiliation anticipée encadrée juridiquement.

Synthèse du critère « Temporalité et réversibilité »

	Régie	Affermage
Gestion du personnel	0	3

Synthèse de l'analyse des modes de gestion

	Régie	Affermage
Risques et responsabilités	1	3
Techniques & Compétences	1	2
Financier – Qualité & Prix	2	2
Maîtrise du service public	3	2
Gestion du personnel	2	3
Temporalité et réversibilité	0	3
	9/18	**15/18**

➢ **Comme l'illustre le tableau, le choix du mode de gestion relève d'arbitrages entre une multiplicité de critères, au regard du contexte spécifique de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux.**

En synthèse :

- **Le scénario 1 (Régie)** paraît peu adapté tant il expose la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux aux risques d'exploitation, ainsi qu'à des problèmes de ressources humaines, accentué en l'état actuel de la situation par une difficulté accrue dans le recrutement.

- **Le scénario 2 (DSP affermage)** paraît **constituer l'option la plus pertinente** en ce qu'elle transfère **un maximum de risques sur le titulaire**, tout en faisant bénéficier la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux de coûts mutualisés et de retours d'expériences.

Il est donc proposé de lancer une procédure de DSP de type DSP affermage (scénario 2) pour l'exploitation des services des structures petite enfance et enfance / jeunesse de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux (secteur Brezolles/Laons).

6. CONCLUSIONS : PROPOSITIONS ET ORIENTATIONS

6.1 LES PRINCIPALES CARACTÉRISTIQUES DU CONTRAT

6.1.1 Objet du contrat

La délégation de service public aura pour objet l'exploitation des services des structures petite enfance et enfance / jeunesse du secteur Brezolles/Laons.

6.1.2 Procédure de dévolution du contrat

Il est donc envisagé de confier, par voie d'affermage, l'exploitation des services des structures petite enfance et enfance / jeunesse du secteur Brezolles/Laons. Le délégataire exploitera la structure à ses frais, risques et périls. La rémunération du délégataire sera constituée des recettes liées à la fourniture, de l'ensemble des services, objet de la délégation, notamment la PSU et la contribution des familles. Le contrat de délégation prévoira de plus une contribution de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux, qui fera l'objet d'éventuelles négociations pendant la procédure de DSP. Le Délégataire supportera l'ensemble des charges relatives à la gestion du service public délégué.

Le choix du mode de gestion est adopté sur la base du présent rapport, après avis de la commission consultative des services publics locaux.

La Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux procèdera, dès la validation du mode de gestion par les instances compétentes, à la publication d'un avis d'appel public à la concurrence.

Les candidats dont la candidature aura été acceptée verront leur offre analysée par la commission de délégation de service public (CDSP) de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux.

Le Président de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux, ou son représentant, engagera le cas échéant une éventuelle négociation avec les candidats, sur proposition de la CDSP précitée.

Après analyse des offres finales, le Président de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux, ou son représentant, proposera l'un des candidats au conseil communautaire. Si ce dernier valide le choix proposé, le contrat sera notifié et signé.

6.1.3 Nature et étendue des prestations

Le périmètre du futur contrat est à isopérimètre par rapport à la délégation de service public actuellement en vigueur, à l'exception d'adaptations à la marge (confer article 6.1.5 *infra*).

6.1.4 Durée envisagée de la prestation

Si la Communauté d'Agglomération décidait de recourir à une délégation de service public en affermage, la durée serait limitée en raison des études en cours à dix-sept (17) mois avec faculté de prolongation pour une durée supplémentaire de 12 mois soit 29 mois maximums. Il s'agit d'une durée opportune, telle qu'envisagée par l'article R.3114-2 du Code de la commande lorsque le contrat ne met pas à la charge du délégataire d'investissement conséquent. Cette durée permet en outre une remise en concurrence périodique sans contraindre la Communauté d'Agglomération à des procédures trop rapprochées dans le temps qui seraient coûteuses et de nature à remettre en cause une continuité de service pour les usagers.

Une durée de contrat inférieure ou égale à cinq ans n'a pas à être motivée. A contrario, dans le cas d'une durée supérieure à cinq ans, il convient de justifier les investissements portés par le délégataire motivant un délai d'amortissement supérieur à cinq ans, tel que l'exige l'article R.3114-2 du Code de la commande publique.

6.1.5 Périmètre

Le périmètre du futur contrat s'établi à isopérimètre par rapport au contrat en cours soit l'exploitation des structures suivantes :

- 1 Petite crèche (ancien multi accueil), 13 rue de la Friche à BREZOLLES (28270),
- 1 Relais petite Enfance (RPE), 13 rue de la Friche à BREZOLLES (28270),
- 1 accueil de loisirs sans hébergement, 11 rue de la Friche à BREZOLLES (28270) (mercredi et vacances scolaires),
- 2 périscolaires (matin et soir), 11 rue de la Friche à BREZOLLES (28270) - rue de l'Eglise à LAONS (28270),
- 1 accueil de jeunes de 12 à 17 ans sous statut ALSH, 10 Avenue de Général de Gaulle à Brezolles (28270).

Par ailleurs, la Collectivité envisage les ajustements suivants, sous la forme de clauses de réexamen :

- Alignement sur la grille tarifaire communautaire (harmonisation et équité territoriale) ;
- Redéfinition du segment "ados" ;
- Intégration ou suppression des Relais Petite Enfance (RPE) ;
- Renforcement de la capacité d'accueil de l'ALSH de Brezolles ;
- Évaluation et scénarios d'évolution pour le périscolaire de Laons ;

6.1.6 Conditions et organisation financière

Le délégataire sera rémunéré par la contribution des familles, la PSU et le Bonus Territoire. S'y ajoutera une contribution de la Collectivité qui constituera l'un des objets principaux des clauses financières d'un contrat de DSP, et sera l'un des points majeurs *d'une part* pour la phase de négociation de la procédure, *d'autre part* pour l'évaluation des offres.

Le délégataire assurera l'exploitation du service à ses risques et périls financiers : transfert d'un risque lié à l'exploitation du service, impliquant une réelle exposition aux aléas du marché économique. Les recettes d'exploitation seront composées telles que présentées *supra*.

6.1.7 Calendrier prévisionnel

La procédure de délégation de service se tiendra au cours des années 2025 et 2026.

L'entrée en vigueur du contrat est fixée, à titre prévisionnel, au 1er avril 2026, pour une fin au 31 août 2027, soit dix-sept (17) mois avec une prolongation possible de douze (12) mois supplémentaires, soit vingt-neuf (29) mois au maximum.

6.1.8 La durée

Aux termes de l'article L. 3114-7 du CCP, la durée du contrat de concession est limitée. Elle est déterminée par l'autorité concédante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au concessionnaire, dans les conditions prévues par voie réglementaire.

En l'occurrence, au regard de la nature des services et des investissements mineurs à la charge du futur titulaire, **il est donc proposé de fixer la durée de la délégation de service public à dix-sept (17) mois avec une prolongation possible de douze (12) mois supplémentaires, soit vingt-neuf (29) mois au maximum.**

6.1.9 Le régime des responsabilités

Le délégataire gère le service à ses risques et périls. Il est responsable de l'exploitation, de la performance et de la continuité du service.

Le délégataire aura l'obligation de couvrir ses responsabilités par la souscription d'une ou plusieurs polices d'assurance de responsabilité civile, de dommages aux biens et/ou à l'environnement.

6.1.10 Personnel

Le délégataire devra reprendre le personnel en place si cette reprise s'impose au regard de l'article L.1224-1 du Code du travail et des conventions collectives applicables, dans les conditions fixées par la réglementation et la jurisprudence.

6.1.11 Les obligations du délégataire

Le Délégataire devra assurer notamment :

- garantir la qualité de l'accueil en permettant aux enfants fréquentant les différentes structures de bénéficier des infrastructures ;
- informer et accompagner les parents dans leur recherche de mode d'accueil ;
- assurer un développement de l'enfant en toute sécurité, notamment par le biais de sa socialisation, de son autonomisation, de son éducation et de son éveil, et assurer la continuité éducative de la petite enfance à l'adolescence ;
- établir un lien étroit avec le service petite enfance notamment participer au schéma de développement de la convention de services aux familles (CTSF) et participer à des projets transverses à l'échelle de l'agglomération ;
- optimiser la gestion des ressources humaines et matérielles sur l'ensemble des structures ;
- contribuer à la cohésion territoriale en adaptant l'offre aux besoins du territoire ;
- assurer une gestion efficiente de la structure en optimisant notamment le taux d'occupation de la structure ;
- gérer et exploiter les ouvrages, tout particulièrement en assurant la conformité des équipements aux exigences contractuelles ;
- assurer le bon fonctionnement quotidien, et en particulier de la qualité des services, tout en toute sécurité ;
- garantir le fonctionnement des équipements mis à disposition par la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux ;
- assurer la gestion des personnels et leur formation ;
- procéder à l'encaissement de certaines recettes sur les usagers ;
- réaliser l'entretien, la maintenance et le renouvellement des équipements ;
- faire le reporting des conditions d'exploitation ;
- procéder à la constitution de provision pour suivi post-exploitation ;
- effectuer la remise de tous les biens de retour en parfait état d'entretien et de fonctionnement à l'expiration du contrat.

6.1.12 Obligation d'information incombant au délégataire et contrôle de l'autorité délégante

Le Délégataire sera tenu à une obligation générale d'information, d'avis et d'alerte de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux. Le contrat définira les informations à transmettre régulièrement à la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux de manière à renforcer le pouvoir de contrôle de la Collectivité.

Le contrat veillera à diversifier les clauses de contrôle et de coordination entre délégant et délégataire.

6.1.13 Pénalités et sanctions

Le Délégataire devra satisfaire aux obligations définies et détaillées dans la convention de délégation de service public concernant notamment la production de ses comptes et des indicateurs de la qualité du service rendu aux usagers.

Le contrat définira précisément les objectifs assignés au Délégataire, les informations que le Délégataire tiendra à la disposition de la Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux, les modalités de leur

transmission et les moyens de contrôle effectifs dont elle pourra faire usage pour vérifier la bonne exécution du contrat et la qualité du service.

Un dispositif de pénalités sera prévu au contrat en cas de non-respect de ses obligations contractuelles par le délégataire.

La Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux pourra exercer, le cas échéant, son pouvoir de sanction et résilier le contrat dans les conditions qui seront fixées dans la convention de délégation de service public.

Notamment l'autorité concédante disposera du pouvoir de résiliation pour faute, ainsi que de la possibilité de résilier unilatéralement la concession si un motif d'intérêt général le justifiait.

6.1.14 Contrôle de l'autorité délégante

La Communauté d'Agglomération du Pays de Dreux 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 ;
- Des tableaux de bords trimestriels dont le contenu sera défini aux termes de la convention de sorte à permettre à la Communauté d'Agglomération d'apprécier les conditions d'exécution de la mission déléguée.

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

6.2 DECISION CONCERNANT LE MODE DE GESTION A PROPOSER

Après analyse des différents modes de gestion possibles pour le service public d'exploitation des services des structures petite enfance et enfance / jeunesse du secteur Brezolles/Laons,

Le Président vous propose :

- **Un contrat de délégation de service public sous la forme d'un affermage pour l'exploitation des services des structures petite enfance et enfance / jeunesse du secteur Brezolles/Laons, sur une durée prévisionnelle de dix-sept (17) mois avec une prolongation possible de douze (12) mois supplémentaires, soit vingt-neuf (29) mois au maximum.**

***

Le détail des prestations et l'ensemble des obligations du délégataire feront l'objet d'une description lors de l'établissement du dossier de consultation des entreprises (« **DCE** ») et seront définis précisément au cours de la procédure de concession dans le cadre défini par les articles L.1411-1 et suivants du Code général des

collectivités territoriales.

Le Conseil communautaire est appelé à se prononcer sur le principe du recours à la délégation, puis une nouvelle fois à l'issue des éventuelles négociations, à la demande du Président, à la fois sur le choix du futur délégataire et sur le contrat finalisé.