



RAPPORT

SUR LE CHOIX DU MODE DE GESTION

SUR LE PRINCIPE DE RECOURS

À UNE DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

RELATIVE À LA GESTION

DES MULTI ACCUEILS PETITE ENFANCE (MAPE)

SITUÉS À GENLIS ET À THOREY-EN-PLAINE

INTRODUCTION

La Communauté de Communes de la Plaine Dijonnaise (CCPD) compte 22 communes et 22 093 habitants.

Deux Multi accueils Petite Enfance (MAPE), reconnus d'intérêt communautaire, sont présents sur le territoire : le premier, situé 12 rue de Franche Comté à GENLIS et le second, situé 26 route de Dijon à THOREY-EN-PLAINE.

Ces deux Multi Accueils répondent aux besoins des familles, avec une capacité totale de 40 places.

La gestion de ces équipements est déléguée à la société People & Baby, via un contrat de Délégation de Service Public (DSP) par affermage, conclu pour une durée initiale de cinq ans, prolongée par avenant jusqu'au 31 juillet 2024.

L'article L.1411-4 du Code Général des Collectivités Territoriales dispose que les Collectivités doivent, préalablement à la conclusion de leur contrat de délégation de service public, délibérer sur le principe même de ce recours à la délégation de service public.

Le présent rapport a pour objectif de déterminer le mode de gestion le plus adapté à la gestion des deux Multi Accueils intercommunaux.

En 2018, au regard des différents enjeux de suivi du personnel, de la volonté d'optimiser l'occupation des structures et de la réponse aux besoins des familles, le Conseil Communautaire s'était prononcé favorablement sur le principe du recours à une délégation de service public sous la forme d'un affermage pour la gestion des deux structures.

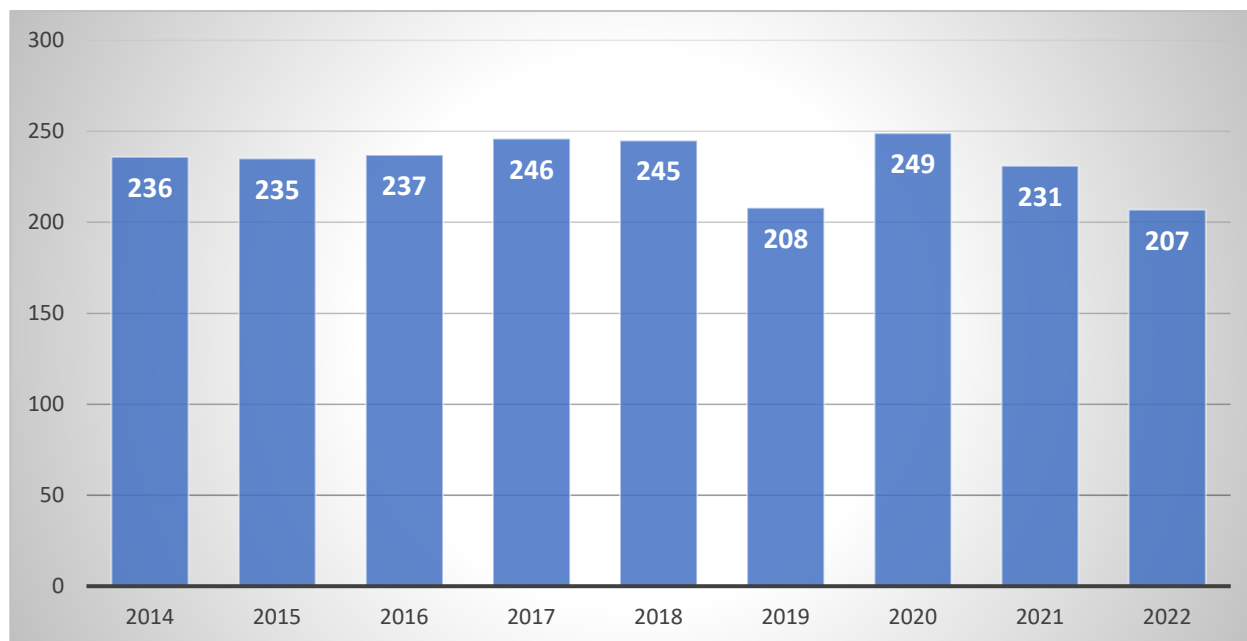
PREMIERE PARTIE : CONTEXTE ET ENJEUX PETITE ENFANCE

Les familles du territoire avec enfants de moins de 3 ans

En 2022, le dynamisme démographique de la Plaine Dijonnaise est illustré par :

- Un nombre de naissances stable, de l'ordre de 210 par an,
- 733 enfants de moins de 3 ans,
- 681 familles avec enfants de moins de 3 ans, dont :
 - Un peu plus de 94% vivent au sein d'un couple,
 - Et près de 6% sont en situation monoparentale, [contre 12 % moyenne nationale (25% pour enfants moins de 18 ans, source INSEE)],
- 572 enfants de moins de 3 ans ont leurs parents qui travaillent :
 - 81% des enfants ont leurs deux parents qui travaillent. (pour financer l'achat de la maison, les familles ont généralement deux emplois),
 - 69% des enfants vivant au sein d'une famille monoparentale ont un parent actif occupé.
- 434 enfants de moins de 3 ans sont accueillis par une Assistante Maternelle (AM),
- 17% avec au moins un parent en congé parental (14% au niveau national).

Évolution du nombre des naissances sur le territoire depuis 2014 (source INSEE)



Le nombre de naissances sur la dernière décennie illustre une certaine stabilité sur le territoire. Les baisses des années 2012 et 2019 correspondent à des creux générationnels des décennies précédentes.

Au regard de la pyramide des âges au niveau national (creux et rebonds générationnels), il faut s'attendre dans les 10 ans à venir à une stabilité, suivie d'une baisse des naissances.

État des lieux de l'accueil collectif et individuel sur le territoire de la Plaine Dijonnaise

Le territoire comprend 50 places en Prestation de Service Unifié (PSU) :

- Deux MAPE de 20 places à GENLIS et THOREY-EN-PLAINE, confiés en DSP à People & Baby,
- Une micro-crèche appartenant à People & Baby, dont les 10 places sont réservées par la Communauté de Communes de la Plaine Dijonnaise (CCPD),

À ces structures d'accueil collectif s'ajoute une Maison d'Assistantes Maternelles (MAM), « les Papillons », située à IZIER, qui accueille 8 enfants. S'agissant d'AM bénéficiaires d'agréments individuels, ces places sont répertoriées en accueil individuel.

Les demandes en accueil collectif au sein des MAPE accusent une légère tendance à la baisse depuis 3 ans :

- 2021 : 94 demandes,
- 2022 : 84 demandes,
- 2023 : 77 demandes. Toutefois, le nombre plus faible en 2023 s'explique par le fait de l'avancée de la date de la commission d'attribution des places. Si la commission 2023 avait eu lieu à la même date que celle de 2022, 82 demandes auraient été enregistrées.

Un effort a été fait par la CCPD qui, entre 2017 et 2023, a fait passer la proposition de places en PSU de 17 à 50, soit une augmentation de près de 300%.

Les besoins en accueil collectif sont tels que les deux MAPE ne suffisent pas à répondre aux demandes des familles du territoire, avec un taux de satisfaction de 24,5%.

DEUXIÈME PARTIE : OCCUPATION DES ÉTABLISSEMENTS

Définition des différents concepts utilisés

Le taux d'occupation facturé : il correspond au nombre d'heures facturées aux familles, ramené à la capacité horaire de l'établissement. Par exemple, l'établissement peut être ouvert avec du personnel présent pour accueillir 20 enfants pendant 10 heures dans une journée (la "capacité" de l'établissement), mais les parents ne réservent que 19 places et en moyenne sur 8 heures par jour.

Le taux d'occupation facturé est alors de $19 \times 8 / 20 \times 10 = 76\%$. La CAF finance les Établissements d'Accueil du Jeune Enfant (EAJE) en fonction du nombre d'heures facturées aux familles.

Le taux d'occupation réel : il correspond aux heures réellement effectuées par la présence réelle des enfants au sein de l'établissement. En effet, si les enfants sont malades, ou chez leurs grands-parents, les parents peuvent avoir réservé des heures sans que l'enfant soit réellement présent dans l'établissement.

Le taux de facturation : il s'agit du rapport entre les heures facturées et les heures réalisées. La CAF utilise ce taux pour définir le montant de Prestation de Service Unique (PSU) par heure facturée donnée. Concrètement, un gestionnaire est incité à ne pas avoir un trop grand écart entre les heures facturées aux familles et les heures réalisées.

La CAF a défini 3 seuils :

- En dessous de 107% Montant de PSU élevé,
- Entre 107% et 117% Montant de PSU intermédiaire,
- En-deçà de 117% Montant de PSU faible.

Présentation de l'occupation des deux MAPE

(Source : rapport d'activité 2022 de People & Baby)

Nombre d'ouverture dans l'année : 229 jours.

Périodes de fermetures :

- Jours fériés,
- 1 semaine en avril,
- 3 semaines en août,
- 1 semaine pendant les vacances de Noël.

MAPE NORD
 2022 : 56 enfants inscrits

	Accueils réalisés	Heures réalisées	Heures facturées
Janvier	34	2 729	3 282
Février	34	2 593	2 766
Mars	35	3 574	3 688
Avril	34	2 291	2 429
Mai	37	3 345	3 489
Juin	35	3 249	3 575
Juillet	37	2 169	2 109
Août	18	553	570
Septembre	28	3 309	3 536
Octobre	29	3 078	3 202
Novembre	30	2 903	3 307
Décembre	29	2 364	2 731
TOTAL	380	32 157	34 684

MAPE SUD
 2022 : 45 enfants inscrits

	Accueils réalisés	Heures réalisées	Heures facturées
Janvier	24	2 551	2 784
Février	25	1 738	1 818
Mars	25	3 255	3 492
Avril	26	1 987	2 105
Mai	29	3 268	3 454
Juin	29	3 158	3 405
Juillet	28	2 686	2 867
Août	17	620	616
Septembre	20	2 314	2 491
Octobre	27	2 582	2 735
Novembre	26	2 541	2 763
Décembre	27	2 020	2 287
TOTAL	303	28 720	30 817

TROISIÈME PARTIE : OBJECTIFS ET INTÉRÊTS DE LA DÉLÉGATION DE SERVICE PUBLIC

Les objectifs poursuivis par la collectivité

- Maintenir un service de qualité sur l'ensemble du service en cours :
 - Professionnalisme du personnel,
 - Taux de qualification du personnel,
 - Respect du taux d'encadrement,
 - Adapter les effectifs « agents » au nombre d'enfants inscrits pour éviter les annulations et assurer la continuité du service,
 - Qualité des activités proposées,
 - Projet pédagogique pertinent et en cohésion avec la politique Petite Enfance de la CCPD,

- Les candidats seront force de proposition pour la recherche d'une labellisation À Vocation d'Insertion Professionnelle (AVIP).
- Assurer le maintien en bon état de fonctionnement et de sécurité des équipements :
 - Entretien des bâtiments,
 - Renouvellement du petit matériel en fonction des besoins,
- Offrir un service adapté aux différents besoins des familles du territoire :
 - Accueils réguliers de 1 à 5 jours par semaine (en temps plein ou à temps partiel),
 - Accueils occasionnels,
 - Accueils d'urgence.
- Optimiser l'occupation en répondant à la diversité de ces besoins d'accueil,
- Conserver un contrôle fort du service et une maîtrise de l'appréciation par les parents de la qualité du service et de l'évolution des besoins.

Et enfin, bien évidemment, maîtriser les coûts pour la collectivité.

Les modes de gestion envisageables (régie, DSP, marchés publics)

La CCPD peut gérer son service en régie, passer un marché public ou encore déléguer son service. Il s'agit de déterminer le montage le plus adapté aux attentes de la collectivité sachant que dans tous les cas, la collectivité reste l'autorité organisatrice du service public de la petite enfance.

1. L'exploitation en régie

En régie, la collectivité prend directement en charge l'ensemble des dépenses d'investissement et de fonctionnement du service et perçoit les recettes du service. Lorsqu'elle gère directement un service public, la collectivité est totalement responsable du service, et en particulier, elle :

- Est responsable de l'organisation et du fonctionnement du service,
- Utilise exclusivement son personnel (titulaire ou non titulaire),
- Supporte toutes les dépenses quelle que soit leur nature,
- Encaisse toutes les recettes liées au service.

Le personnel travaillant pour une administration exploitant un service public administratif possède la qualité d'agent public : dans le cas présent, dans l'hypothèse d'un retour en régie, la collectivité devrait proposer un contrat de la fonction publique au personnel du service actuel.

La gestion en régie ne signifie pas que toutes les tâches sont réalisées directement par la collectivité. Celle-ci peut passer des contrats avec des tiers pour réaliser tout ou partie de sa mission. Les contrats correspondant (travaux, fournitures, prestations de service) sont conclus conformément aux procédures définies par le code de la commande publique.

2. La gestion déléguée

Plusieurs types de délégation de service public peuvent être distinguées.

La concession : la collectivité délégante confie au concessionnaire le financement et la réalisation des investissements et le droit de les exploiter moyennant une redevance perçue sur les usagers. En fin de contrat, ces ouvrages, qualifiés de « biens de retour » reviennent à la collectivité.

L'affermage (logique similaire au contrat de concession) : en contrepartie de l'exploitation d'un service, le délégataire se rémunère directement sur les usagers du service.

La CCPD a financé et réalisé les ouvrages dont elle confie l'exploitation au fermier.

Répartition des responsabilités

Dans le cadre d'une délégation, le délégataire :

- Est responsable de l'organisation et du fonctionnement du service,
- Utilise exclusivement son personnel (de droit privé),
- Supporte toutes les dépenses liées à l'exploitation du service,
- Supporte le risque sur les produits et la fréquentation du service.

La collectivité conserve :

- L'organisation générale du service et la validation des principes de fonctionnement (projet pédagogique, règlement intérieur, participation aux commissions d'admission),
- Le rôle de contrôle du service réalisé par le délégataire.

Rémunération

Le délégataire se rémunère :

- Directement auprès des familles et de la CAF suivant le principe de la prestation de service unique (PSU),
- Auprès de la collectivité via une compensation pour contrainte de service public « forfaitaire » définie pour la durée du contrat,
- Avec les éventuels bonifications CAF pour la mixité ou le handicap.

Ainsi, le risque de fréquentation est réellement supporté par le délégataire. Le montant de la compensation est à définir lors de la négociation du contrat et ne saurait être modifié en cours de contrat.

Statut du personnel

Le délégataire recrute du personnel de droit privé pour assurer le service dans les conditions fixées à minima par la réglementation.

Durée du contrat

Cette durée est déterminée par l'autorité délégante en fonction de la nature et du montant des prestations ou des investissements demandés au délégataire.

Délais et procédure

La procédure de délégation est encadrée par les articles L.1411-1 et suivants du Code général des Collectivités territoriales et R.1411-1 et suivants du même code ainsi que les articles R. 3126-1 et suivants du code de la commande publique relatifs aux contrats de concession.

3. Le marché public

Dans le cadre d'un marché public, la gestion du service est confiée à un prestataire. Les recettes liées à l'occupation du service ainsi que les relations à l'utilisateur sont, elles, directement gérées par la collectivité.

Ce montage fait reposer le risque financier sur la collectivité alors qu'elle a confié la gestion du service à un tiers. La passation du marché nécessite en outre une mise en concurrence et une procédure presque aussi dense que la gestion déléguée.

Ce mode de gestion cumule les inconvénients de la gestion directe et de la délégation de service public.

4. L'intérêt du recours à la DSP pour les établissements d'accueil du jeune enfant

Au vu de :

- ✓ **La complexité technique de l'exploitation des EAJE** (l'activité des EAJE doit satisfaire à des exigences techniques fortes et constitue par essence une activité à risque. L'accueil de jeunes enfants, y compris les repas, comporte des zones de risques significatives (accidents, intoxication alimentaire...),
- ✓ **Des enjeux et du risque financier liés à la gestion des EAJE,**
- ✓ **Des contraintes en termes de ressources humaines** (la gestion d'un EAJE est soumise à une réglementation spécifique, en particulier portant sur le taux d'encadrement des enfants (décret n°2010-613 du 7 juin 2010). L'ouverture au quotidien de ces équipements est assujettie au respect de la réglementation. La gestion des absences demande de la réactivité et la présence d'un pool de remplacement immédiatement opérationnel,
- ✓ **Des objectifs de la collectivité,**

La délégation de service public semble être la solution la plus adaptée et présente les avantages suivants :

- **Optimiser l'occupation** : le service répond aux besoins spécifiques des usagers du territoire en diversifiant les typologies d'offres d'accueil (temps réguliers, occasionnels, accueil des familles modestes),
- **Faciliter le recrutement et la gestion du personnel** : devant la difficulté de recrutement, de formation et de suivi du personnel spécifique petite enfance, le recours à la DSP facilite les recrutements dans la mesure disposent d'un réel savoir-faire en la matière, d'un réseau et d'un vivier de CV toujours mis à jour, de soutiens régionaux et de personnel volant permettant de compléter les équipes rapidement et de respecter le taux d'encadrement,

- **Maîtriser les coûts du service** : l'externalisation permet une maîtrise sinon une réduction des coûts de service en raison des économies d'échelle réalisées par le prestataire et une meilleure occupation et donc une optimisation des financements CAF, et évite une répercussion sensible sur les services supports impactés par la gestion d'un tel service,
- **Mieux répartir les risques inhérents au service** : la délégation du service public permet de transférer les risques suivants sur le délégataire :
 - Risque financier lié à la nécessité d'équilibrer les coûts du service,
 - Risque lié à la responsabilité de l'exploitant du service qui peut être mis en cause tant par les usagers du service que par des tiers ayant subi un préjudice sur le plan civil ou pénal,
 - Risque réglementaire relatif aux évolutions législatives, réglementaires ou aux normes techniques,
- **Conserver un contrôle fort du service** : en délégation de service public, la collectivité conserve le contrôle de la commission d'attribution des places et le délégataire est tenu de respecter des engagements de qualité de service.

CONCLUSION

Il est proposé une nouvelle délégation de service public sous **forme d'affermage**, qui constitue un partenariat sur la base des impératifs du service public avec une maîtrise financière et un contrôle sur le délégataire exercé par la collectivité.

Le délégataire a, à sa charge, la gestion de ce service ainsi que la facturation des familles conformément aux dispositions de la CAF.

La collectivité conserve l'attribution des places, le contrôle du service délégué et verse au délégataire une compensation financière annuelle.

Le contrat sera conclu pour une durée de cinq ans à compter de la date de notification. La date prévisionnelle de démarrage du contrat est fixée au 1er août 2024.

La procédure est définie par les articles L.1411-1 et suivants et R. 1411-1 du Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) ainsi que les dispositions du Code de la Commande Publique relatives aux contrats de concessions. Le choix des entreprises admises à remettre une offre est assuré par la Commission de Délégation de Service Public (CDSP) mentionnée à l'article L. 1411-5 du CGCT.

In fine, le choix du candidat et le contrat de DSP finalisé sont soumis à l'approbation de l'assemblée communautaire.