



---

Accusé de réception – Ministère de l'Intérieur

042-214201766-20250701-D202545-DE

Accusé certifié exécutoire

Réception par le préfet : 02/07/2025

# COMMUNE DE POUILLY-LES- NONAINS

MISSION D'ASSISTANCE A LA PASSATION D'UNE DELEGATION DE  
SERVICE PUBLIC POUR UNE CRECHE COLLECTIVE « LE JARDIN AUX  
CALINS »

*RAPPORT SUR LES MODES DE GESTION – MAI 2025*

Votre contact :

Mélanie BATTIN

Consultante senior SPQR

06.95.95.82.73

[melanie.battin@spqr-conseil.fr](mailto:melanie.battin@spqr-conseil.fr)

---

33 rue François Garcin 69003 Lyon

10-14, rue Audubon 75012 PARIS

[contact@spqr-conseil.fr](mailto:contact@spqr-conseil.fr)

<https://spqr-conseil.fr/>

Fax : 09 55 27 70 10

SAS au capital de 10 000 € RCS Lyon 810 353 607

SIRET 810 353 607 00031

TVA intracommunautaire : FR79810353607

## SOMMAIRE

<b>1</b>	<b>Préambule .....</b>	<b>3</b>
<b>2</b>	<b>Analyse des Modes de gestion .....</b>	<b>4</b>
2.1	Les Modes de Régie.....	4
2.2	Le Marché public.....	4
2.3	La concession de service public ou DSP .....	5
2.4	Analyse multicritère des modes de gestion.....	6
2.4.1	Identification des critères .....	6
2.4.2	Analyse multicritères .....	7
2.4.3	Conclusion .....	8
<b>3</b>	<b>Modalités de fonctionnement vis-à-vis du personnel .....</b>	<b>9</b>
<b>4</b>	<b>Proposition soumise à l'assemblée délibérante .....</b>	<b>11</b>

## 1 PRÉAMBULE

La commune de Pouilly-les-Nonains gère actuellement en régie une crèche collective « Le Jardin aux câlins », dont elle souhaite confier la gestion à un opérateur externe.

Le gestionnaire de la structure devra assurer la gestion totale (administrative, financière, personnel, équipements) de la crèche municipale “Le Jardin aux Câlins » située « 52, rue de Montgivray » à POUILLY-LES-NONAINS 42155 (Loire)

La crèche dispose d’un agrément pour l’accueil de 24 enfants âgés de 0 à 4 ans, répartis en différentes sections (bébés, moyens, grands).

Ayant acté la pertinence technique et financière du projet, la ville souhaite lancer dès que possible une concession de service public (ex DSP) afin de retenir un tiers dont la mission sera la gestion et l’exploitation de la crèche « Le Jardin aux Câlins »

Ce rapport a donc pour objet de :

1. rappeler les différents modes de gestion envisageables et de présenter les critères de choix entre ces différents modes de gestion ;
2. proposer le mode de gestion déterminé comme optimal.



## 2 ANALYSE DES MODES DE GESTION

Dans le secteur de la Petite Enfance, il est possible de distinguer plusieurs familles de modes de gestion.

Notamment et plus adapté au contexte de la Ville de Pouilly-les-Nonains, nous pouvons citer :

- La régie,
- La délégation de service public (DSP) ou concession,
- Les marchés publics

### 2.1 LES MODES DE REGIE

Une première forme de régie est la **régie directe**, dans laquelle la **collectivité est pleinement responsable de la gestion opérationnelle du service**. Les organes de gestion et de direction font partie intégrante de la collectivité : **la collectivité a donc la main sur le service**. Le risque économique pèse entièrement sur la collectivité : **en cas de difficulté de gestion, la collectivité assume les déficits**.

Une seconde forme de régie est la **régie personnalisée** : création d'un EPIC (*Établissement Public Industriel et Commercial*), « satellite » de la collectivité. Cette forme de régie implique la création d'une personnalité juridique indépendante : **l'établissement public est donc autonome** dans sa gestion financière et opérationnelle. Le **personnel est sous statut privé dans le cas d'un EPIC**.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"><li>• Gestion stratégique et opérationnelle du service par la collectivité</li><li>• Relation directe avec l'utilisateur</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La collectivité assume l'ensemble des risques (pénal, social, économique...)</li><li>• La gestion de la masse salariale revient à la collectivité</li><li>• Les services supports (facturation, comptabilité...) doivent être organisés en interne</li></ul>

### 2.2 LE MARCHE PUBLIC

Un marché public est un **contrat conclu à titre onéreux** entre un acheteur public et des personnes publiques ou privées, et qui répond aux besoins de cet acheteur public en matière de fournitures, services ou travaux.

Il est classiquement considéré comme se caractérisant par le **paiement direct d'une contrepartie** par le pouvoir adjudicateur au titulaire du contrat. Ainsi, un prix doit être payé par l'acheteur en contrepartie d'une prestation réalisée. Le contrat ne doit pas avoir pour effet de transférer un risque d'exploitation au titulaire, au risque d'être requalifié en concession.

L'ensemble des obligations qualitatives et quantitatives sont transcrites dans le contrat de marché public. Le prix globale et forfaitaire ou les prix unitaires sont fixés en amont et le titulaire est rémunéré sur la base du prix global et forfaitaire ou sur l'application des prix unitaires aux quantités réellement exécutées.

Au-delà de 40 000 € HT, le marché public nécessite une procédure de mise en concurrence.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bénéficier des compétences / apports d'un opérateur privé que la personne publique n'a pas aujourd'hui</li><li>• Gestion des coûts maîtrisée</li><li>• Maîtrise du service rendue possible par un contrat contraignant (<i>reporting</i>, pénalités...)</li><li>• Bon contrôle de la qualité des prestations puisque le paiement a lieu une fois le service fait</li><li>• Maîtrise du coût pour les usagers</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Risque juridique de requalification en concession si le risque économique pour le prestataire est caractérisé</li><li>• En marché public ce n'est pas le titulaire qui perçoit les recettes des usagers, or en crèche une partie importante des recettes provient des familles</li><li>• Risque de prix unitaires plus élevés</li><li>• Négociation impossible en procédure formalisée</li></ul>

## 2.3 LA CONCESSION DE SERVICE PUBLIC OU DSP

Une concession est un contrat par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré le 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.

Les contrats de concession peuvent porter sur tout type de service.

La part du risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché. Ainsi, l'autorité délégante n'a pas à compenser d'éventuels déficits : le concessionnaire assume la gestion du service à ses risques et périls.

La concession doit être assortie d'un contrôle de l'autorité délégante du respect des obligations (notamment via le biais de pénalités).

Un contrat de concession est légalement limité à 5 ans. Cette durée peut être dépassée si des investissements sont réalisés et que ces derniers nécessitent une durée d'amortissement supérieure à 5 années.

Le concessionnaire verse des redevances à la personne publique.

Avantages	Inconvénients
<ul style="list-style-type: none"><li>• Bénéficier des compétences / apports d'un opérateur privé que la Collectivité n'a pas aujourd'hui</li><li>• Maîtrise du service rendue possible par un contrat contraignant (<i>reporting</i>, pénalités...)</li><li>• Gestion des coûts maîtrisée</li><li>• Transfert de tous les risques financiers, sociaux et techniques</li><li>• Perception de redevances</li><li>• Maîtrise du coût pour les usagers</li><li>• Le risque d'exploitation pèse sur le titulaire du contrat de concession (si les coûts de revient sont finalement supérieurs aux prix contractualisés, la collectivité n'a pas à verser de complément au-delà de ce qui a été convenu dans le contrat)</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Nécessite un contrôle des prestations effectuées par l'autorité délégante</li><li>• Procédure de mise en concurrence longue</li><li>• Risque de sur compensation si l'activité est excédentaire (car la compensation est fixée dès le démarrage du contrat)</li></ul>

## 2.4 ANALYSE MULTICRITERE DES MODES DE GESTION

### 2.4.1 Identification des critères

Afin de comparer les modes de gestion, six critères peuvent être retenus :

1. **Critère de maîtrise du service** : capacité de la collectivité à piloter le service concerné ;
2. **Impacts financiers** : incidence du mode de gestion sur le prix payé par la collectivité ;
3. **Critère économique** : risque économique pour la collectivité sur une durée pluriannuelle ;
4. **Critère social** : responsabilité de la collectivité au regard des personnels intervenant sur les services ;
5. **Durée du contrat** ;
6. **Calendrier**.

## 2.4.2 Analyse multicritères

Critères	Marche public	Regie	DSP
Maitrise du service	3 Maîtrise du service rendue possible par un cahier des charges détaillé et contraignant, assorti de pénalités	4 La maîtrise est possible et facilitée sous réserve de la volonté politique de piloter l'activité	3 Maîtrise du service rendue possible par un cahier des charges détaillé et contraignant, assorti de pénalités
Impacts financiers	2 Prix fixés en amont et intangibles Risque de surévaluation des prix proposés Négociation impossible en procédure formalisée classique	2 Coût net supérieur au regard des remboursements d'indemnités journalières Impact de long terme sur la masse salariale de la collectivité Coût du service en hausse sur les dernières années	4 Le concessionnaire verse une redevance à la personne publique La compensation peut être amoindrie par la perception d'un % des recettes par la collectivité
Portage du risque financier	1 La collectivité supporte le risque financier	2 La collectivité supporte le risque financier. Elle possède cependant les leviers de gestion nécessaires	4 Le concessionnaire supporte le risque financier
Critère social	3 Application du Code du travail : le mandaté assume l'intégralité de la gestion sociale. Mais la reprise du personnel (actuellement géré en régie donc dépendant de la FPT) peut avoir un impact social non négligeable.	2 Application du statut de la FPT : la collectivité doit assumer l'ensemble de la gestion sociale	3 Application du Code du travail : le concessionnaire assume l'intégralité de la gestion sociale. Mais la reprise du personnel (actuellement géré en régie donc dépendant de la FPT) peut avoir un impact social non négligeable.
Durée du contrat	2 Le marché public est en principe limité à 4 ans	4 Pas de durée définie	3 Concession limitée à 5 ans sauf si les investissements nécessitent plus
Calendrier	3 Procédure relativement rapide mais nécessite une mise en concurrence	4 Fonctionnement actuel.	3 Procédure relativement longue mais mise en place du service possible d'ici janvier 2026. Possibilité de remettre en même temps les candidatures et les offres, permettant de gagner du temps sur la procédure
Points	14	18	20
CLASSEMENT	3	2	1

### 2.4.3 Conclusion

#### La Concession de Service Public est ainsi le mode de gestion le plus adapté pour la crèche :

- La concession permet de faire **porter le risque économique par un tiers** : le titulaire assure la gestion de la structure.
- La petite enfance est caractérisée par un **risque économique fort (lié aux aléas de fréquentation)** : la concession de ce service à un **tiers professionnel du secteur en capacité d'assurer un taux d'occupation et de facturation optimisé**, dans son propre intérêt, via une gestion améliorée, **est donc plus judicieuse qu'un portage en régie**.
- La Concession de Service Public permet tout de même à la collectivité de **garder un contrôle important du service proposé aux bénéficiaires** (tout autant qu'en régie) au travers de :
  - *Une contractualisation déterminant l'ensemble des modalités de fonctionnement (horaires, projet d'établissement, qualité d'accueil...) et des obligations de service public, et sécurisée par l'existence de pénalités ;*
  - *Un reporting de données d'activité et de gestion auprès de la collectivité autant que de besoin.*

### 3 MODALITÉS DE FONCTIONNEMENT VIS-À-VIS DU PERSONNEL

La commune de Pouilly-les-Nonains dispose d'un service Petite Enfance et a donc actuellement un personnel communal dédié à la gestion de cette compétence. La préconisation de ce rapport étant d'externaliser la gestion de ce service public sous forme d'une concession de service public, le concessionnaire portera l'entière responsabilité du personnel :

- Le personnel du concessionnaire est exclusivement rémunéré par ses soins, charges sociales et patronales et autres frais compris.
- Le concessionnaire respecte l'ensemble des conditions légales et réglementaires en vigueur en matière d'accueil collectif de jeunes enfants. Plus particulièrement, il veille scrupuleusement à mobiliser les effectifs et les qualifications nécessaires au respect permanent des taux d'encadrement et niveaux de qualification exigés par la réglementation en vigueur, notamment vis-à-vis du décret du 30 août 2021. De plus, il garantit le remplacement des agents absents afin de conserver un encadrement suffisant.
- Il devra également garantir le respect des principes de laïcité et de neutralité par le personnel placé sous sa responsabilité.
- Le concessionnaire met en place un plan de formation permettant d'assurer en permanence la qualification de son personnel dans des conditions satisfaisantes au regard des exigences réglementaires en vigueur.

De plus, le concessionnaire s'engage à respecter les critères sociaux suivants :

- En vertu de la déclaration de l'OIT relative aux principes et droits fondamentaux au travail, adoptée par la Conférence Internationale du Travail en 1998, mettre tout en œuvre pour respecter les droits fondamentaux suivants : la liberté d'association et la reconnaissance effective du droit de négociation collective, convention N° 87 sur la liberté syndicale et la protection du droit syndical de 1948 et convention N° 98 sur le droit d'organisation et de négociation collective de 1949 ;
- Appliquer les dispositions du code du travail et la réglementation fiscale
- Veiller au bien-être des salariés et des enfants accueillis dans la crèche.

Pour rappel, le Code de la Santé Publique (art. R2324-42) prévoit l'obligation d'avoir dans une crèche 40% de personnel diplômé de catégorie 1 (diplôme d'État en puériculture, diplôme d'État d'éducateur de jeunes enfants, diplôme d'État d'infirmier, ou diplôme d'État de psychomotricien)

De plus, le Décret n° 2021-1131 du 30 août 2021 relatif aux assistants maternels et aux EAJE fixe des exigences en termes de personnel.

La liste du personnel actuellement en place dans la crèche se compose de 10 agents, représentant 8,41 ETP, et dont les principales informations sont indiquées dans le tableau ci-dessous :

Qualification	Type de contrat	Grade FPT	ETP
Directrice de la structure	CDD	Educatrice de jeunes enfants	0,85
Auxiliaire de puériculture	FPT	Auxiliaire de puériculture de classe supérieure	1,00
Auxiliaire de puériculture	FPT	Auxiliaire de puériculture de classe supérieure	0,85
Auxiliaire de puériculture	FPT	Auxiliaire de puériculture de classe supérieure	1,00
Auxiliaire de puériculture	FPT	Auxiliaire de puériculture de classe supérieure	1,00
Auxiliaire de puériculture	Détachée de la FPH sur poste FPT	Auxiliaire de puériculture de classe normale	0,85
Auxiliaire de puériculture	CDI	Auxiliaire de puériculture	0,94
Adjoint technique (enfants + ménage)	FPT	Adjoint technique principal 2e classe (avec CAP petite enfance)	0,69
Adjoint technique (enfants + aide)	CDD	Adjoint technique (avec CAP petite enfance)	0,49
Cuisinière	CDD	Adjoint technique	0,74

#### 4 PROPOSITION SOUMISE À L'ASSEMBLÉE DÉLIBÉRANTE

Considérant les éléments précédents, il est proposé de recourir à une concession de service public pour la gestion de la crèche.

**Type de contrat** : concession de service public relevant du code de la commande publique.

**Durée du contrat** : cinq (5) ans à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2026

##### **Economie générale de la concession :**

La rémunération du concessionnaire sera substantiellement liée aux résultats de l'exploitation de l'équipement ; à ce titre le concessionnaire sera autorisé à percevoir des recettes auprès des usagers.

Le concessionnaire sera responsable de l'exploitation des services qu'il assure, ainsi que de toutes les conséquences dommageables qui pourraient en résulter.

Le concessionnaire devra contracter l'ensemble des assurances lui permettant de couvrir les risques inhérents à l'activité.

Dans la mise en œuvre du contrat, le concessionnaire devra veiller à :

- valoriser la structure ;
- assurer un taux d'occupation financier satisfaisant
- limiter la facturation d'heures non consommées par les usagers ;
- respecter le principe de l'intangibilité du niveau de compensation du concédant sur la durée du contrat ;
- assurer les travaux, l'aménagement, les réparations et les renouvellements des équipements mis à disposition qui lui incombent ;
- assurer un *reporting* régulier au concédant, notamment par la remontée trimestrielle de données d'activités.

Une estimation de la valeur de la concession sera réalisée en amont du lancement de la procédure (et transmise dans les documents de la consultation).

Conformément à l'article L. 1411-4 du CGCT, le Conseil Municipal est sollicité afin d'émettre un avis sur le choix de la concession de service public pour la gestion de la crèche municipale.

SPQR

33, rue François Garcin 69003 LYON

10-14, rue Audubon 75012 PARIS

SAS au capital de 10 000 € - RCS Lyon 810 353 607 - SIRET 810 353 607 00031

Fax : 09 55 27 70 10

[contact@spqr-conseil.fr](mailto:contact@spqr-conseil.fr)

<https://spqr-conseil.fr/>