

Dix questions sur la délégation de service public (DSP)

La délégation de service public (DSP) est une pratique en plein essor depuis quelques années. La DSP permet d'alléger les collectivités des lourdeurs d'une gestion directe et d'ouvrir vite de nouvelles crèches. Mais si de nombreuses structures y trouvent aussi leur compte, ces passations de marchés publics font aussi l'objet de nombreuses réticences, notamment du milieu associatif, face à la concurrence, jugée déloyale, des crèches privées à but lucratif. Nous vous aidons à démêler cet écheveau, au travers de 10 questions très concrètes.



1 - Comment ça marche ?

Selon le Code général des collectivités territoriales (article L.1411-1), [la délégation de service public \(DSP\)](#) 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 ». Depuis une vingtaine d'années, les DSP se multiplient au sein des municipalités et intercommunalités. Les modalités en sont variables : certaines collectivités délèguent à un tiers le fonctionnement au quotidien de structures naguère en régie directe. Elles peuvent aussi avoir construit les locaux d'une crèche nouvelle et passent par la DSP pour ne pas

en assurer le fonctionnement. La passation de ce marché public peut encore concerner, clés en mains, la construction de nouveaux locaux et la gestion de leur fonctionnement.

La Petite Enfance n'est pas une obligation réglementaire pour les communes. Mais si la ville prend l'initiative de créer un établissement de ce type et décide de ne pas le gérer en direct, elle est obligée de passer par une mise en concurrence et de le donner en délégation. La collectivité rédige donc un cahier des charges, soumis à publication publique, auquel répondent les organismes de crèche, associatifs ou lucratifs. La durée de la DSP est variable : deux à cinq ans en moyenne pour une gestion simple, mais 15 ans, voire davantage, en cas de construction d'une nouvelle crèche. A la fin de la DSP, le marché est remis en jeu.

2 - Quelle implantation sur le territoire national ?

La Cnaf (Caisse nationale d'allocations familiales) a rendu publique, en juillet 2013, une étude sur le recours à la DSP par les collectivités territoriales dans le secteur de la petite enfance. En 2013, quelques centaines d'établissements étaient concernés, soit 10 à 15 % d'entre eux : un chiffre qui a largement monté depuis. La gestion était déléguée dans 43 % des cas à des entreprises privées, 36 % des associations et 21 % des mutuelles. Les collectivités délégataires étaient des communes dans les deux tiers des cas, des intercommunalités pour un tiers.

Sur le plan de la répartition géographique, la DSP concerne tous les territoires, tant ruraux qu'urbains, avec une prépondérance sur le Sud et l'Est, régions les plus riches en EAJE. Enfin, tous les types d'accueil sont concernés : multi-accueil, crèche collective, d'entreprise, micro-crèche...

3 - Quels avantages pour les collectivités ?

Cette procédure revêt deux avantages principaux. Primo, soulager les collectivités - à commencer par les intercommunalités ou les collectivités en zones rurales ou périurbaines, aux services peu étoffés - de la gestion au quotidien, jugée trop lourde et chronophage, des structures en question. Ensuite, passer par la rédaction d'un cahier des charges, s'appuyant nécessairement sur une [Charte Qualité](#), peut constituer une sécurité en termes administratif et financier. « *Cela amène la collectivité à devoir clairement réfléchir et définir ce qu'elle veut en matière de service public* », explique Gabriel Willinger, chef du service Petite Enfance à la Mairie de Strasbourg, ville signataire de quatre DSP. Troisième raison du choix de la DSP : il répond à un impératif de rapidité d'exécution. « *La première demande des familles est souvent la crèche. Pour répondre vite, il est plus simple de passer par une DSP* », estime Gabriel Willinger. « *Une construction avec une DSP sera bien plus rapide qu'avec une régie directe* », ajoute Elisabeth Laithier, maire adjointe à la Petite enfance à Nancy, ville qui n'a pas de DSP. Quatrième levier : les raisons stratégiques, tout le risque de gestion reposant sur l'organisme prestataire. Les budgets sont fixes, sans risque de dérapage, sur le nombre d'années du contrat. « *Cela permet aussi d'avoir des projets de qualité, faisant monter le niveau et les compétences de chacun* », estime Djamel Bouzerzour, Directeur des marchés publics du réseau People and Baby, premier opérateur privé (lucratif) sur la DSP en France en 2017 et 2018. *D'autant plus qu'un groupe comme le nôtre peut mettre en avant des plans de formations et de mobilité pour les salariés.* »

Le tout, enfin, en permettant à la collectivité de conserver ses propres crèches, les organismes prestataires agissant pour son compte. « *Ce qui présente un intérêt politique pour celle-ci* », pointe Elisabeth Laithier.

4 - Quels limites et inconvénients pour celles-ci ?

« *Organiser la mise en concurrence, c'est dix fois plus de travail que de s'engager, comme auparavant, sur un projet de gré à gré avec une association* », estime Gabriel Willinger. Certaines contraintes financières sont aussi montrées du doigt, la DSP pouvant aller de pair avec une indexation annuelle, liée à des éléments exogènes. « *Les collectivités contractualisent avec l'Etat une*

augmentation maximale annuelle de leur budget de 1,2 % en moyenne. Or, selon les modalités de gestion précisées dans le contrat de DSP, on trouvera souvent des indexations à la hausse assorties d'autres possibilités de réévaluation, liées à des évolutions de l'environnement réglementaire. De quoi impacter cette hausse maximale autorisée pour les budgets des communes, nécessitant des arbitrages délicats », notent Claire Topenot, directrice de l'Enfance et Juliette Descos, coordinatrice Petite Enfance, à la Ville de Lyon (ville qui n'a pas de DSP).

La DSP est également porteuse de contraintes administratives. « Si ce n'est pas clairement inscrit dans le cahier des charges, la collectivité peut perdre les attributions des places, ce qui constituerait pour elle un revers politique, relève Elisabeth Laithier. Par ailleurs, en cas de problème de gestion ou de fermeture, elle va se retrouver en première ligne. Cela demande une vigilance constante sur ce qu'il se passe dans la crèche. »

5 - Quels avantages pour les structures ?

La mise en concurrence induite par une DSP crée de l'émulation au sein des structures prestataires, dans un secteur éminemment concurrentiel. « Nous avons, par exemple, remporté une DSP avec un projet intergénérationnel », illustre Djamel Azerzour. Elle pousse les associations à mieux se structurer et à se professionnaliser. « Nous répondons à une quinzaine d'appels d'offres par an, témoigne Céline Legrain, DG de l'association Crescendo (groupe SOS Jeunesse). Ce qui nous a amenés à nous entourer d'une responsable du Développement, de la Communication et des Achats, dédiée à la réponse aux appels d'offres, à la recherche de locaux, au pilotage des ouvertures... ». Pour beaucoup, le contrat rime avec sécurisation mutuelle. « On se donne des objectifs, on est tenu par un cahier des charges, on est engagés avec la collectivité, avec chacun ses prérogatives », apprécie pour sa part Julie Marty Pichon, co-présidente de la Fédération Nationale des Educateurs de Jeunes Enfants (FNEJE). C'est aussi un engagement stratégique. « La DSP était pour nous l'opportunité de nous implanter sur un territoire où nous sommes présents depuis 2012, avec un partenariat tissé avec les acteurs de l'insertion, » témoigne Valérie Mahouitre, gérante de la [Scoop E2S petite enfance](#), dont la crèche Aretha Franklin, à Montreuil-sur-Seine (Seine-Saint-Denis) a été la première de ce statut à obtenir une DSP, dès son ouverture en octobre 2018.

6 - Quels limites et inconvénients pour celles-ci ?

Le recours à la DSP fait toutefois peser des incertitudes sur les structures, à commencer par les associatives. D'abord, sur le renouvellement ou non de leur convention. Elles s'inquiètent aussi sur le devenir de leurs salariés, en particulier (cf. point 8).

Autre cause de blues : la pratique met à mal une gestion associative locale ancrée depuis des années. En effet, répondre à ce type de marché demande une technicité particulière. « Les DSP ont concouru à une complexification croissante des procédures administratives, ce qui a profondément modifié le cœur du métier ces dernières années, au profil des gestionnaires », déplore Magali Bachelier, Directrice générale déléguée de la Scop Accent Petite Enfance. En parallèle, la fluidité relationnelle avec leurs partenaires (PMI, CAF, mairies...) s'est rigidifiée. « La DSP est venu induire une relation de concurrence entre les associations, là où on souhaiterait aussi qu'il y ait de la coopération, du partenariat, des échanges », reconnaît Gabriel Willinger.

7 - Pourquoi les réseaux de crèches privées sont-ils en première ligne dans les appels d'offres ?

Les réseaux privés à but lucratifs sont - et de plus en plus - des acteurs majeurs des appels d'offres, car la DSP présente pour eux de multiples avantages. Le leader sur le marché, People and Baby, aligne aujourd'hui une centaine de DSP sur un parc de 400 établissements, avec un contrat sur dix englobant la construction des locaux. Autre tendance qui a le vent en poupe : la vente d'une partie des berceaux - de 10 à 50 % en fonction des communes - à des entreprises.

Si le groupe est si friand des DSP, c'est d'abord du fait des économies d'échelle que sa taille permet de réaliser. « *Nous avons besoin d'avoir un maximum de structures pour minimiser nos coûts* », relève Djamel Bouzerzour. D'autre part, ce maillage permet au réseau de multiplier les implantations aux quatre coins de France. La rentabilité financière n'est pas en reste. « *Avec 7 à 8 % de marge en moyenne, essentiellement financée par la participation de la commune, la DSP n'est pas aussi rentable qu'une crèche privée inter-entreprises (20 % de marge), mais le calcul reste intéressant tout de même* », précise-t-il.

8 - Les associations sont-elles défavorisées face au secteur lucratif ?

Les collectivités font un recours de plus en plus massif aux crèches privées à but lucratif. Des réseaux censés être en capacité de réagir vite par rapport à des besoins complexes. Par ailleurs, de nombreuses communes, confrontées à des baisses de ressources, sont en recherche de crèches où elles financent 80 % des places, avec 20 % achetées par les entreprises : une configuration qui avantage les majors privés. « *Pour ce qui est de la vente de places à l'extérieur, nous allons devoir payer de l'impôt si l'on dépasse le seuil de 60 000 euros. Or cet impôt s'appliquerait alors à l'ensemble des résultats économiques de l'association, y compris pour nos activités qui sont sous contrôle de tiers financeurs (communes, CAF). Et alors même qu'il s'agit d'excédents que l'on doit reverser à 100 % aux communes* », explique Céline Legrain. Enfin, les associations sont rarement favorisées sur les appels d'offres où il faut construire, du fait de la nécessité d'une structure financière apte à lever un emprunt. Au grand dam du secteur associatif, qui se voit de plus en plus comme l'outsider d'une compétition à armes inégales. « *Les structures associatives ont des conventions collectives fortes en matière de protection des salariés, ce qui n'est pas le cas des réseaux privés lucratifs*, explique Julie Marty Pichon. *Par contre, ces réseaux bénéficient d'avantages fiscaux (TVA, taxe sur les bas salaires...) que l'associatif n'a pas. Et surtout, elles disposent de l'architecture logistique et technique pour pouvoir répondre de manière efficace aux appels d'offre, et un volume d'activité leur permettant de proposer des tarifs imbattables.* »

Pourtant, les plus grosses associations tirent également leur épingle du jeu. C'est le cas, notamment, de la Scoop E2S petite enfance. « *Nous avons fait la différence, face à trois groupes privés, en proposant une offre alternative avec multi-accueil AVIP, corrélé à une offre financière avantageuse* », témoigne Valérie Mahouitre. Selon elle, les associations ont, elles aussi, leur carte à jouer dans la bataille. « *Il faut mettre en avant le fait qu'en tant qu'acteurs de l'ESS, nous avons des valeurs, ainsi qu'une forme de gouvernance spécifique, à mettre en avant* », estime-t-elle.

9 - Les équipes y perdent-elles forcément dans le changement de gestionnaire ? Problématique majeure de la DPS pour les équipes : qui dit changement de gouvernance dit changement d'employeur. La loi oblige le repreneur à reprendre le personnel (Code du travail, article L -1224-1), ainsi que les avantages individuels acquis. Par contre, les avantages collectifs peuvent, eux, être dénoncés au-delà d'un an. Mais ce changement va aussi de pair avec un projet, des valeurs, des procédures qui peuvent changer du tout au tout. « *Une atmosphère très anxieuse pour les professionnels* », regrette Céline Legrain.

Les profils les plus précaires sont aussi les plus pénalisés. « *Les directrices et les EJE, plutôt mobiles, peuvent faire le choix de partir ou, quand l'association est importante, demander à être reprises ailleurs*, expose Julie Marty Pichon. *Mais les métiers de base, eux, subissent de plein fouet la nouvelle donne, surtout en milieu rural, avec peu de structures.* »

Face à ces inquiétudes, les réseaux privés se veulent rassurants. « *Sur les 4 000 salariés que compte People and Baby, 1 000 à 1 500 personnes sont issues de reprises*, précise Djamel Bouzerzour. *Quand nous reprenons les salariés, nous conservons leurs avantages sociaux, sans dénoncer les conventions collectives. Viennent s'y adosser d'autres, développés dans le cadre de notre socle social : tickets restaurant, vélos pour se rendre au travail, CE avantageux...* ». Les nouvelles recrues font aussi l'objet d'un accompagnement resserré. « *Chaque établissement repris dépend d'un responsable opérationnel,*

travaillant en binôme avec une DRH sectorisée, qui accompagne chacun des salariés repris, poursuit Djamel Bouzerzour. Nous sommes également adossés à un centre de formation qui permet de les faire évoluer. Enfin, chacun a aussi un parrain ou une marraine issu d'une autre structure et auquel il peut faire appel, pour une intégration en douceur ». Selon lui, tous ces éléments expliqueraient le taux de près de 90 % de personnes décidant de rester dans l'entreprise.

10 - Quelles alternatives à la DSP ?

La DSP n'est toutefois pas incontournable. Ni même la mise en concurrence. Certaines collectivités, comme Nancy ou Lyon, par exemple, ont choisi de rester en gestion 100 % directe, en s'appuyant sur un tissu associatif fort. Cela se fait généralement par le biais de conventions de coopération. *« Nous nous engageons, avec la mairie, sur un nombre de places, une certaine qualité d'accueil, un coût à la place..., expose Céline Fromonteil. C'est moins contraignant et anxiogène pour nous, car nous pouvons nous projeter à plus long terme. »* Un type d'accord qui, pour Magali Bachelier, a l'avantage de moins placer les associations dans une logique de prestataires. *« Du coup, nous sommes beaucoup plus pertinents sur les services proposés aux familles », se félicite-t-elle.*

Pour la commune, la relation partenariale est plus forte qu'avec la DSP. Elle y trouve aussi certains avantages financiers. *« Le cadre de la convention nous permet de mieux maîtriser les coûts, précise Claire Topenot. Par exemple, avec l'augmentation de la PSU ces dernières années, les structures ont augmenté leur budget sans impacter celui de la ville. »*

Autre alternative à la DSP : le marché à procédure adaptée (MAPA). Une passation de marché public moins restrictive, plus rapide et moins contraignante pour les structures, car révisable annuellement, par exemple en cas de fluctuation de la fréquentation.

Article rédigé par : Catherine Piraud-Rouet

Publié le 10 avril 2019

Mis à jour le 25 avril 2019

<https://lesprosdela petiteenfance.fr/vie-professionnelle/organisation-et-pratiques-professionnelles/dix-questions-sur-la-delegation-de-service-public-dsp>