Ville de
SAINT DIZIER

Rapport sur le choix du mode de gestion de la fourrière animale communale

SOMMAIRE

1. Préambule et périmètre 3
1.1. Préambule 3
1.2. Périmètre 3
2. Les modes de gestion envisageables 4
2.1. Les objectifs de la Collectivité 4
2.2. Présentation des modes de gestion envisageables 4
2.2.1. La régie 4
2.2.2. Le marché de service 6
2.2.3. La concession de service public 6
2.3. Analyse des avantages et inconvénients des modes de gestion envisageables pour l'exploitation de la fourrière animale de Saint-Dizier 7
2.3.1. La régie 7
2.3.2. Les différences entre délégation de service public et marché public 7
2.4. Conclusion sur les modes de gestion envisageables 8
3. Caractéristiques du contrat de concession de service public et des prestations confiées au futur concessionnaire 9
3.1. L'objet et la nature du contrat 9
3.2. La durée du contrat 9
3.3. Les principales missions du titulaire 9
3.4. Le régime financier du Contrat 10
3.5. La reprise du personnel 11
3.6. Les obligations de la Collectivité 11
4. Conclusion 12

1. PREAMBULE ET PERIMETRE

1.1. Préambule

L'article L.211-24 du Corde rural dispose que « *chaque commune doit disposer soit d'une fourrière communale apte à l'accueil et à la garde des chiens et chats trouvés errants ou en état de divagation […], soit du service d'une fourrière établie sur le territoire d'une autre commune* ».

Dans ce cadre, la Ville de Saint-Dizier (ci-après la « **Collectivité** ») dispose sur son territoire **d'une fourrière animale, gérée dans le cadre d'une délégation de service public d'une durée de 3 ans par O'Look Toutou à compter du 1er août 2018**. Le contrat de délégation de service public arrivant à échéance le 31 juillet 2021, il convient dès à présent de définir les conditions de l'exploitation future de la fourrière animale.

Compte tenu de la durée nécessaire à la passation d'un contrat de délégation de service public, la Collectivité doit dès à présent s'interroger sur le mode de gestion le plus pertinent pour cet équipement. La Collectivité a prévu de recourir à un marché public pour assurer la gestion du service pendant la période transitoire entre l'échéance du contrat actuel et le commencement du futur contrat.

Conformément à l'article L.1411-4 du Code général des collectivités territoriales (« **CGCT** »), le Conseil Municipal doit se prononcer sur le principe de toute délégation de service public local.

En préalable à cette délibération, le Conseil Municipal est tenu de consulter pour avis la commission consultative des services publics locaux (L. 1411-4 du CGCT),

Le présent rapport a donc pour objet de présenter :

- Les caractéristiques des différents modes de gestion ;
- Les objectifs de la Collectivité desquels découlent le montage retenu et les principales caractéristiques du futur contrat.

1.2. Périmètre

La fourrière est située dans les locaux de société O LOOK TOUTOU, 1 Chemin rural dit de la Plaine à Saint-Dizier (52100).

L'équipement dispose de **20 box (chiens) et d'une chatterie** pouvant accueillir jusqu'à 10 chats.

2. LES MODES DE GESTION ENVISAGEABLES

2.1. Les objectifs de la Collectivité

D'une part, il convient de garder à l'esprit les objectifs de la Collectivité :

- répondre au mieux aux besoins de sécurité des habitants en assurant la capture des animaux errants ou dangereux ;
- limiter le recours à l'euthanasie des animaux recueillis en mettant en œuvre les moyens nécessaires à la recherche des propriétaires ;
- optimiser la gestion de la fourrière animale et proposer une qualité de service optimisée dans un cadre financier maîtrisé ;
- réduire au maximum les risques financiers et juridiques pour la Collectivité ;
- tout en gardant le contrôle des conditions de réalisation de l'équipement et d'exploitation du service.

D'autre part, la réalisation du projet s'inscrit dans le contexte suivant :

- une fourrière animale est par nature **techniquement et règlementairement contraignante et spécifique et n'est en cela pas comparable à un autre équipement public** ;
- l'exploitation d'une fourrière animale requiert **un savoir-faire spécifique**, notamment pour ce qui concerne la capture des animaux et la recherche des propriétaires ;
- **le fonctionnement du secteur requiert une coopération quotidienne avec les différentes associations locales** ;
- les contraintes du service nécessitent **la mise en place d'astreintes**, parfois lourdes à gérer.

2.2. Présentation des modes de gestion envisageables

Les modes de gestion, publics ou privés, envisageables pour la gestion d'un tel équipement sont les suivants :

- la régie ;
- le marché de service ;
- la délégation de service public.

2.2.1. La régie

La régie est une modalité de gestion du service public, à travers laquelle **la collectivité gère directement le service**. Depuis le décret n° 2001-184 du 23 février 2001 *relatif aux régies chargées de*

l'exploitation d'un service public, décret qui a profondément modifié les dispositions applicables aux régies, les collectivités n'ont la possibilité de créer que **deux catégories de régie** :

- **soit une régie dotée de l'autonomie financière ;**
- **soit une régie dotée de l'autonomie financière mais également de la personnalité morale.**

L'ensemble des dispositions s'appliquant aux régies sont codifiés dans le CGCT aux articles L. 1412-1 et L. 2221-1 et suivants pour les textes législatifs et R. 2221-1 et suivants pour les textes réglementaires.

On peut résumer les caractéristiques de ces deux types de régies de la manière suivante :

Régie dotée de la personnalité morale et de l'autonomie financière	Régie dotée de la seule autonomie financière
La création est décidée par délibération du conseil municipal.	La création est décidée par délibération du conseil municipal
La délibération arrête les statuts et fixe le montant de la dotation initiale de la régie.	La délibération arrête les statuts et détermine l'ensemble des moyens mis à la disposition de la régie.
La régie est administrée par un conseil d'administration et un directeur désignés par le conseil municipal sur proposition du maire (article L. 2221-10 du CGCT). Les élus du conseil municipal y détiennent la majorité.	La régie est administrée par un conseil d'exploitation et un directeur qui sont sous l'autorité du président et du conseil municipal. Les membres du conseil d'exploitation sont nommés par le conseil municipal. Le directeur est nommé par le maire dans les conditions prévues à l'article L. 2221-14 du CGCT sur avis du conseil d'exploitation.
Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.	Le conseil municipal, après avis du conseil d'exploitation et dans les conditions prévues par le règlement intérieur, délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie.
Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur (SPIC) ou le président du conseil d'administration (SPA) et voté par le conseil d'administration.	Le budget comporte deux sections, l'une pour les opérations d'exploitation, l'autre pour les opérations d'investissement. Il est préparé par le directeur, soumis pour avis au conseil d'exploitation et voté par le conseil municipal. Il est annexé à celui de la commune.
Les fonctions de comptable sont confiées soit à un comptable du Trésor, soit à un agent comptable. Il est nommé par le préfet, sur proposition du conseil d'administration et après avis du trésorier-payeur général.	L'agent comptable est celui de la CC.
La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.	La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.

Dans le cadre d'une gestion du service public en régie, **la personne publique prend donc en charge les aspects stratégiques et opérationnels de la gestion du service public**.

Dès lors :

- **le personnel est directement recruté par la collectivité** chargée de la gestion du service public, qu'il s'agisse de fonctionnaires ou d'agents contractuels de droit public ou de droit privé ;
- **les biens nécessaires à l'exploitation du service public appartiennent à la personne publique** ;
- **le financement de la gestion du service public en régie est assuré par le budget de la personne publique**.

La collectivité peut toutefois **confier des prestations particulières à des tiers** dans le cadre de marchés de services, de fournitures et de travaux. Le (ou les) titulaire(s) du (des) marché(s) public(s) demeure(nt) un (de) simple(s) prestataire(s) de service agissant pour le compte de la collectivité. La responsabilité du service ne lui (leur) est pas transférée.

2.2.2. Le marché de service

Toute collectivité a la possibilité de faire réaliser l'exploitation d'un service par le recours à un marché public de service, tel que prévu par la seconde partie du Code de la commande publique.

Dans cette hypothèse, c'est la collectivité qui conserve et assume l'intégralité du risque lié à cette exploitation (risque volume notamment). En effet, si le marché est conclu à titre onéreux, ce prix fait l'objet d'un **paiement par la collectivité** et correspond au coût de l'ensemble des prestations prises en charge par le prestataire qui agit pour le compte de la collectivité.

La collectivité perçoit les recettes tirées de l'exploitation du service et le risque du prestataire est alors limité à la bonne détermination du coût des charges.

Dans ce schéma contractuel, la collectivité a donc bien la maîtrise du budget mais les risques restent principalement à sa charge.

2.2.3. La concession de service public

En droit français, la gestion déléguée d'un service public prend la forme d'un contrat de concession de service public.

> Ainsi, aux termes de l'article L. 1411-1 du CGCT, dans sa version issue de la troisième partie du Code de la commande, une délégation de service public est : *« un contrat de concession au sens de la troisième partie du code de la commande publique, conclu par écrit, par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service public à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un 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.*
>
> *La part de risque transférée au délégataire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le délégataire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le délégataire assume le risque d'exploitation lorsque, dans des conditions d'exploitation normales, il n'est pas assuré d'amortir les investissements ou les coûts qu'il a supportés, liés à l'exploitation du service.*
>
> *Le délégataire peut être chargé de construire des ouvrages, de réaliser des travaux ou d'acquérir des biens nécessaires au service public ».*

La délégation de service public est donc un contrat par lequel une collectivité territoriale confie la gestion d'un service public dont elle a la charge à un délégataire, en transférant à ce dernier 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**. Il est possible dans ce type de montage de confier des travaux et des investissements au délégataire.

Les deux caractéristiques principales de ce type de montage sont donc :

- **son objet** : l'activité sur laquelle porte la délégation doit constituer une activité de service public ;
- **le mode de rémunération du partenaire privé** : celui-ci doit se rémunérer sur l'exploitation du service, étant entendu que cette rémunération peut également être assortie d'un prix, dès lors toutefois que le partenaire privé conserve à sa charge une part significative de risque lié à cette exploitation.

2.3. Analyse des avantages et inconvénients des modes de gestion envisageables pour l'exploitation de la fourrière animale de Saint-Dizier

2.3.1. La régie

Le mode de gestion en régie semble peu pertinent pour l'exploitation de la fourrière de Saint-Dizier dès lors que l'exploitation d'un tel service nécessite, compte tenu de la nature des activités, **des savoir-faire et des moyens dont ne dispose pas la Collectivité aujourd'hui.**

En outre, le recours à un tel mode de gestion nécessiterait :

- **la prise en charge directe et intégrale des coûts du service et des risques associés** à l'exploitation, par le budget de la Collectivité ;
- **la reprise par la Collectivité de l'ensemble des personnels actuellement affectés au service**. En effet, aux termes de l'article L. 1224-3 du Code du travail : « *lorsque l'activité d'une entité économique employant des salariés de droit privé est, par transfert de cette entité, reprise par une personne publique dans le cadre d'un service public administratif, il appartient à cette personne publique de proposer à ces salariés un contrat de droit public, à durée déterminée ou indéterminée selon la nature du contrat dont ils sont titulaires* ».

La technicité du métier et la souplesse de gestion nécessaire, dans un environnement techniquement et réglementairement complexe, requièrent un savoir-faire et des compétences professionnelles pointues dont ne dispose pas la Ville de Saint-Dizier et incitent à retenir le principe d'une gestion externalisée du service.

2.3.2. Les différences entre délégation de service public et marché public

Quelques différences vont militer en faveur de la gestion du service via une délégation de service public :

- Compte tenu de la définition de la délégation de service public, le principal critère de distinction entre les marchés publics et les délégations de service public est la **rémunération du délégataire**. En effet, selon la loi, la rémunération du délégataire de service public doit être

« substantiellement liée aux résultats de l'exploitation du service ». En pratique, **le délégataire assume le risque commercial lié à l'exploitation du service (gestion aux risques et périls du délégataire) et tire sa rémunération des redevances versées par les différents usagers**, même si celle-ci pourra être complétée d'une participation versée par la Ville ;

- En conséquence **le délégataire est intéressé au bon fonctionnement du service**, qui lui est indispensable pour tirer une rémunération de son activité. En l'occurrence, **la délégation de service public aura pour effet d'inciter fortement le délégataire à rechercher les propriétaires des animaux recueillis.** Cela lui permettra en effet de limiter la durée de séjour, et les charges qui en découlent, et également de facturer les frais de garde, et de développer ainsi ses recettes.
- La logique de la délégation de service public sous-entend **une plus grande autonomie du délégataire dans la gestion et l'organisation du service que dans un marché public**. Celle–ci permet, d'une part, à la Collectivité d'être déchargée de la gestion quotidienne du service et ainsi de pouvoir se concentrer sur ses missions de contrôle des prestations rendues par le Délégataire et, d'autre part, de bénéficier du savoir-faire de l'entreprise privée, souvent reconnue au niveau national ;

Au regard de l'ensemble des éléments en présence, la gestion externalisée de la fourrière animale devrait donc prendre la forme d'une délégation de service public, cette solution s'avérant plus adaptée que le recours aux marchés publics.

2.4. Conclusion sur les modes de gestion envisageables

Au regard des éléments développés ci-avant, le mode de gestion sous forme de délégation de service public semble le plus adapté en vue de l'exploitation de la fourrière animale de Saint-Dizier.

3. CARACTERISTIQUES DU CONTRAT DE CONCESSION DE SERVICE PUBLIC ET DES PRESTATIONS CONFIEES AU FUTUR CONCESSIONNAIRE

3.1. L'objet et la nature du contrat

Le contrat aura pour objet de confier au délégataire **la gestion et l'exploitation de la fourrière animale de Saint-Dizier.**

Le contrat aura la nature d'un contrat de délégation de service public, le titulaire supportant **l'ensemble des risques d'exploitation du service** (rémunération perçue sur les usagers).

Etant donné que le bâtiment de la fourrière appartient à la société O'Look Toutou, une convention d'occupation sera conclue en parallèle du contrat de délégation de service public entre la Collectivité, le futur délégataire et la société O'Look Toutou, permettant la mise à disposition de l'équipement au futur délégataire contre le versement d'un loyer à O'Look Toutou.

3.2. La durée du contrat

Afin de permettre une remise en concurrence régulière et compte tenu de l'absence de programme d'investissement de grande ampleur mis à la charge du délégataire, la durée envisagée pour ce contrat de délégation de service public est de **4 ans**. Le contrat prendra effet au **1er août 2021**, ou à la date de notification si celle-ci est ultérieure.

3.3. Les principales missions du titulaire

Les prestations que devra assurer l'entreprise délégataire seront principalement les suivantes :

- **la capture et le transport des animaux errants,** y compris les animaux dangereux, blessés ou non, sur demande de la Commune, des services de police, ou de tout habitant ;
- **le ramassage des animaux morts** ;
- **la mise en œuvre de rondes** à caractère systématique et/ou préventif ;
- **l'hébergement et le soin** des animaux recueillis ;
- **l'identification, la recherche des propriétaires des animaux recueillis et la restitution des animaux le cas échéant ;**
- au terme de la durée légale de garde, **le transfert des animaux et l'euthanasie si nécessaire ;**
- **la collaboration et un travail en bonne intelligence avec les associations impliquées dans le bien-être animal sur le territoire**, et en particulier le refuge affilié à la SPA ;

- **l'accueil physique et téléphonique du public** ;
- **l'exploitation de l'ensemble des installations du service** ;
- **le maintien en parfait état de fonctionnement des ouvrages et leur approvisionnement en fluides** ;
- **le renouvellement des ouvrages et du matériel** ;
- **la gestion du personnel** ;
- **la gestion administrative et financière du service ;**
- **la perception des recettes sur les usagers**.

Le délégataire sera tenu d'affecter à l'exécution du service du personnel qualifié et approprié aux besoins conformément à la réglementation en vigueur.

Le contrat définira précisément les objectifs assignés au délégataire et les critères de performance correspondants, ainsi que les informations que le délégataire tiendra à la disposition de la Collectivité, et les modalités de leur transmission.

Des pénalités viendront sanctionner le non-respect des obligations réglementaires ou contractuelles.

La mission du délégataire sera applicable sur toute l'étendue du territoire de la commune de Saint-Dizier. Le délégataire sera par ailleurs autorisé à signer des conventions avec les communes alentours, selon les conditions définies au contrat.

3.4. Le régime financier du Contrat

Le Délégataire sera rémunéré notamment par la perception de redevances auprès des usagers.

Le titulaire assumera l'ensemble des charges résultant des missions qui lui sont confiées au titre du contrat.

Le titulaire supportera ainsi intégralement l'aléa de l'exploitation et le risque commercial en découlant, pendant la durée du contrat. Le titulaire exploitera donc le service public **à ses risques et périls** sur la base d'un compte d'exploitation prévisionnel établi pour toute la durée du contrat et annexé au futur contrat.

En outre, en contrepartie de l'usage des installations, le titulaire versera chaque année à la Collectivité une **redevance minimum garantie**, acquise dans tous les cas à la Collectivité, ainsi qu'une **redevance variable** annuelle en cas de surperformance, dont les modalités de calcul seront précisées dans le contrat.

Afin de compenser les contraintes de fonctionnement imposées au titulaire, le contrat pourra prévoir, conformément aux dispositions de l'article L. 2224-2 1° du CGCT, **le versement par la Collectivité au titulaire de compensations pour sujétions ou obligations de service public.** Le contrat définira alors précisément les modalités de calcul et de révision de ces compensations.

Le régime financier du contrat comprendra donc les éléments suivants :

- **En produits :**
  - **les produits issus des redevances usagers,** sur la base des tarifs définis par délibération de l'autorité délégante ;
  - **Les éventuelles recettes liées aux conventions passées avec les villes alentours ;**

    - **les compensations annuelles pour sujétions de service public, le cas échéant.**
- **En charges :**
    - **les charges supportées par le titulaire** en fonction des missions qui lui sont confiées au titre du contrat,
    - **les redevances** versées par le titulaire à la Collectivité.

3.5. La reprise du personnel

En application de l'article L.1224-1 du Code du travail, les contrats de travail des personnels dédiés au service seront transférés au nouvel exploitant dans le respect des dispositions législatives et réglementaires.

3.6. Les obligations de la Collectivité

La Collectivité conservera un **pouvoir de contrôle** sur le bon déroulement de l'exploitation du service ainsi que sur la gestion du service, notamment au regard des obligations de service public imposées au contrat. Ce contrôle sera exercé par le biais d'outils qui seront précisés dans le contrat.

La Collectivité devra présenter au Conseil Municipal le rapport annuel remis par le titulaire avant le 1er juin de chaque année, portant sur l'exercice précédent dans les formes et conditions prévues par les dispositions du Code de la commande publique.

4. CONCLUSION

Compte tenu des objectifs de la Collectivité, des contraintes afférentes à l'exploitation de la fourrière et de la nature du service, la solution de la délégation de service public apparait comme la mieux adaptée.

Dans le cadre d'un contrat de concession de service public, l'exploitation et la gestion du service seraient donc confiées à un titulaire chargé de l'exploiter à ses risques et périls conformément aux prescriptions du cahier des charges, la Collectivité conservant un droit de contrôle sur l'exécution du contrat.

Dans le cadre de la procédure de délégation de service public codifiée par l'article L. 1411-4 du CGCT et par la troisième partie du Code de la commande publique, le Conseil Municipal sera donc appelé à se prononcer sur le principe du recours à la concession de service public comme mode de gestion de la fourrière de Saint-Dizier.