

Département du Puy de Dôme



Création d'un crematorium

CONSEIL MUNICIPAL RAPPORT SUR LE CHOIX DU MODE DE GESTION

EN APPLICATION DU L.1411-4 DU CGCT

Les assemblées délibérantes des collectivités territoriales, se prononcent sur le principe de toute délégation de service public local au vu d'un rapport présentant le document contenant les caractéristiques des prestations que doit assurer le délégataire.

1. PREAMBULE

Aux termes de l'article L2223-40 du code général des collectivités territoriales, "**les communes** et les établissements publics de coopération intercommunale sont seuls **compétents pour créer et gérer les crématoriums et les sites cinéraires**. Les crématoriums et les sites cinéraires qui leur sont contigus peuvent être **gérés directement ou par voie de gestion déléguée**."

Le choix des familles pour la crémation est en constante progression sur tout le territoire national, et les crématoriums existants à proximité, Amiens, Abbeville ou Beauvais obligent souvent à de longues attentes avant de pouvoir satisfaire aux demandes des familles. Il est donc très judicieux d'envisager la création d'un crématorium à **RIOM**, en sachant que l'équilibre économique d'un tel service se trouve dès 450 crémations annuelles.

Le montant de l'investissement, comprenant l'acquisition d'un terrain (environ 5.000m²), les frais d'études et d'assistance, les travaux de construction, d'équipement technique (un four et son ensemble de traitement des fumées) et les mobiliers et équipement divers, les aménagements des jardins et des abords, se trouve compris entre 2,5 M€ et 3,3 M€ hors taxes selon le type de construction et des équipements retenus, les coûts de voirie et raccordements divers et la nature des sols.

2. LES DIFFERENTS MODE DE GESTION DE SERVICE PUBLIC

Les collectivités et leurs groupements choisissent librement le mode de gestion du service selon l'une de ces possibilités :

2.1. La Gestion directe

Par gestion directe, on entend un mode de gestion par lequel la collectivité locale gère directement le service. Cela se matérialise par le recours à une régie, dont les modalités ont évolué avec le **Décret n°2001-184 du 23 février 2001** relatif aux régies chargées de l'exploitation d'un service public.

Trois formes de régies sont distinguées :

- **La Régie directe**

Pour les SPIC, seules les régies municipales antérieures à 1926 peuvent poursuivre leur activité sous ce régime ; **il n'est plus permis de créer une nouvelle régie directe**

Pour ce motif cette possibilité n'est pas développée dans ce rapport.

- **La Régie dotée de la seule autonomie financière ;**
- **La Régie dotée de l'autonomie financière et de la personnalité morale.**

Les modalités de fonctionnement des deux types de régie sont comparées ci-dessous :

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 ou communautaire	La création est décidée par délibération du conseil municipal ou communautaire
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 , son président et un directeur désignés par le conseil municipal sur proposition du maire (ou Président). 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 maire et du conseil municipal. Les membres du conseil d'exploitation sont nommés par le conseil municipal. Le directeur est nommé par le maire (ou Président) sur avis du conseil d'exploitation.
Le conseil d'administration délibère sur toutes questions intéressant le fonctionnement de la régie	Le conseil municipal ou communautaire, 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.
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 communauté.
La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.	La régie prend fin en vertu d'une délibération du conseil municipal.

- **Les moyens humains**

La gestion directe d'un crématorium implique le recrutement de plusieurs agents pour réaliser au quotidien :

- Gestion des demandes des opérateurs funéraires mandatés par les familles ;
- Tenue des cérémonies ;
- Gestions des équipements de crémation et de filtration des fumées ;
- Renouvellement des équipements ;
- Entretien des locaux, des équipements et des espaces extérieurs ;
- Continuité du service pendant les congés et absences.

S'y ajoutent les besoins « fonctionnels » de :

- Comptabilité ;
- Gestion des ressources humaines ;
- Secrétariat.

- **Le marché public de services**

Le marché public de services n'est pas un mode de gestion à proprement parler.

Il s'agit d'un moyen, pour une Régie, de faire exécuter des tâches d'exploitation (ou fonctionnement) à un opérateur économique.

L'étendue des tâches confiées par voie de marché public n'est pas limitée ; elle peut même comprendre la facturation et l'encaissement des redevances par le biais d'une régie d'encaissement.

Toutefois il faut préciser que dans le cas d'un marché public de services il n'y a pas de transfert de risque vers le Titulaire du contrat et que la totalité des recettes et des dépenses transitent par le budget de la Régie.

Le marché public ne dispense pas la collectivité du suivi du service et d'une réelle implication dans sa gestion, et l'oblige à prendre en charge le financement et les risques la construction et l'équipement.

2.2. Autres solutions institutionnelles

Une structure de type SPL ou SEMOP est une solution envisageable pour une gestion publique d'un service. Il ne s'agit toutefois pas d'une gestion directe puisque la Collectivité crée entre elle et l'usager une société (le « S » de SPL) à qui elle confie la charge de gérer le service.

En effet, depuis la Loi du 28 mai 2010 les SPL (Société Publique Locale) peuvent réaliser des opérations de construction ou exploiter des services publics industriels et commerciaux.

Sans que cette solution puisse être considérée comme une forme de régie, elle offre aux Collectivité la possibilité d'une gestion publique reconnue comme ayant plus de souplesse qu'une Régie.

Considérées comme le prolongement des collectivités ou établissements publics, les SPL n'ont pas à être mises en concurrence par leurs collectivités actionnaires, bien qu'intervenant sur des marchés hautement concurrentiels (art L1411-12 du CGCT).

Les responsabilités des SPL, en quelque sorte des SPLA modernisées aux compétences élargies, sont déterminées par leurs statuts.

En outre, toute activité d'une collectivité étant - par définition - d'intérêt général, le champ des compétences des SPL peut s'étendre sur une large palette de responsabilités, dans le cadre, bien sûr, des compétences exercées par la collectivité en question.

Compte tenu du statut de société, la SPL est soumise à une comptabilité de type privé, à l'image de ce qui se pratique dans les sociétés d'économie mixte (SEM).

2.3. La Gestion concédée

• Le cadre général

Les contrats de concession sont les contrats conclus par écrit, par lesquels une ou plusieurs autorités concédantes confient l'exécution de travaux et/ ou la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est transféré un risque lié à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, en contrepartie soit du droit d'exploiter l'ouvrage ou le service qui fait l'objet du contrat, soit de ce droit assorti d'un prix.

La part de risque transférée au concessionnaire implique une réelle exposition aux aléas du marché, de sorte que toute perte potentielle supportée par le concessionnaire ne doit pas être purement nominale ou négligeable. Le concessionnaire 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 de l'ouvrage ou du service

Suivant l'article L1121-3 du code de la commande publique, **un contrat de concession de services a pour objet la gestion d'un service. Le concessionnaire peut être chargé de construire un ouvrage ou d'acquérir des biens nécessaires au service.**

2.3.1 La concession de service sans construction

La concession de service est limitée à **l'exploitation des ouvrages qui sont réalisés par la Collectivité qui, en a assuré le financement**, le concessionnaire est chargé de la maintenance de ces ouvrages ou, dans certains cas, de leur modernisation ou leur extension.

Le concessionnaire est rémunéré par les usagers, et il reverse à la collectivité une redevance destinée à contribuer à l'amortissement des investissements qu'elle a réalisés. Le risque d'exploitation repose sur le fermier. La durée des concessions de service est généralement plus courte (compte tenu de l'absence de « gros » investissements à amortir) et **doit être justifiée lorsque celle-ci excède 5 ans.**

2.3.2 La concession de services avec travaux de construction

La concession de services avec travaux est un mode de gestion par lequel la Collectivité charge un **concessionnaire de réaliser des travaux de premier établissement et d'exploiter à ses risques et périls le service pendant une durée déterminée**, en prélevant directement auprès des usagers du service public des redevances qui lui restent acquises.

Le contrat de concession doit tenir compte, pour la détermination de sa durée, de la nature des prestations demandées au concessionnaire et ne doit pas dépasser la durée d'amortissement des installations mises en œuvre.

Dans le domaine des ordures ménagères et autres déchets, de l'eau potable et de l'assainissement, les délégations de service public ne peuvent avoir une durée supérieure à vingt ans, sauf examen préalable du directeur départemental des finances publiques.

La Collectivité conserve le contrôle du fonctionnement du service, notamment au vu des comptes rendus techniques et financiers annuels que le concessionnaire doit produire.

A l'expiration de la concession, l'ensemble des investissements et des biens du service devient la propriété de la Collectivité.

Dans l'objectif de ne pas mobiliser les capacités d'investissement de la collectivité, ce type de concession **présente un réel intérêt** pour celle-ci.

2.3.3 La Régie Intéressée

En dépit de la terminologie ce type de régie n'est pas d'un mode de gestion directe.

La régie intéressée est une délégation qui se distingue des concessions par un partage plus important des responsabilités entre la Collectivité et le régisseur.

La Collectivité rémunère le « régisseur intéressé » par une rétribution composée d'une redevance fixe et d'un pourcentage sur les résultats d'exploitation " un intéressement ". La Collectivité est chargée de la direction du service mais peut donner une certaine autonomie de gestion au régisseur.

Le choix de ce schéma implique une grande vigilance dans la répartition des responsabilités ; en effet selon le niveau de risque assuré par le régisseur, le contrat relève de la délégation de service public ou d'un marché public de services.

3. SYNTHESE DES CHOIX DE MODE DE GESTION

	REGIE	MARCHES	CONCESSION
RISQUES TRAVAUX	-	-	+
RISQUES ET ALEAS	-	=	+
ACCES AUX INFORMATIONS	+	=	-
STATUT DES BIENS	+	+	-
ÉVOLUTION DU PRIX	+	+	-
CHOIX D'UN PRESTATAIRE	=	=	+
TECHNICITE, MUTUALISATION	-	+	+
REACTIVITE	-	+	+
GESTION DU PERSONNEL	-	=	+
EXPOSITION DES ELUS	-	=	+
POLITIQUE ET SOCIAL	+	+	-
IMPACT SUR LA DETTE	-	-	+

4. MOTIF DU CHOIX DE LA CONCESSION

Les impératifs de continuité de service nécessitent l'emploi de multiples compétences, une capacité de réaction efficace en toute circonstance et des techniques propres à la gestion de l'activité de **crémation** ; la **collectivité** ne dispose pas des moyens et compétences pour gérer les ouvrages et en particulier la suppléance nécessaire en cas de besoin.

En particulier **le pilotage des installations techniques** nécessite des compétences spécifiques dont la Collectivité ne pourrait que difficilement se doter.

La Collectivité ne souhaite pas avoir à s'impliquer dans l'organisation, la direction, la gestion et l'exploitation quotidienne d'un tel service dont l'exercice nécessite la possession d'une capacité technique forte, d'un savoir-faire professionnel et d'un agrément préfectoral spécifique dont elle ne dispose pas.

Et enfin, la Collectivité souhaite faire supporter le risque industriel et le risque commercial relevant de l'exploitation à un professionnel tout en le responsabilisant vis-à-vis de la qualité globale du service public rendu.

La Concession de travaux et services est bien le mode de gestion qui est le plus pertinent pour la création d'un crématorium à RIOM.

JUSTIFICATION DE LA DUREE

Le code de la commande publique limite la durée des concessions de services à 5 ans, sauf investissements pouvant justifier d'une durée supérieure. **Pour les concessions de services avec travaux, la durée doit être calculée en fonction du montant des investissements à réaliser et des tarifs qui seront appliqués.**

En l'espèce les investissements à réaliser dès la première année du contrat concernent l'ensemble du programme (immobilier, équipements techniques, parking, voirie, aménagements extérieurs, etc.).

Pour les crématoriums, certaines durées de concession atteignent 35 ans, pour le crématorium de **RIOM**, une durée de 30 ans d'exploitation permet un amortissement complet des installations en proposant des tarifs équilibrés au regard de ceux pratiqués à Clermont-Ferrand et à Vichy.

A cette durée de 30 ans, s'ajoute celle des délais d'enquête publique et d'autorisations administratives diverses, puis de construction qui représentent ensemble environ deux ans, soit une durée totale d'environ 32 ans.

5. Principales caractéristiques du contrat de concession

Objet de la concession : financement, construction, aménagement du crématorium et ses équipements exploitation aux risques et périls du candidat et sous contrôle du concédant ainsi que maintien en bon état d'exploitation des équipements, financement, aménagement et gestion de l'espace de dispersion et éventuellement d'un site funéraire contigu.

Bâtiment et Équipements : conception et création des espaces d'accueil et de cérémonies, des locaux techniques et administratifs, implantation des équipements et mobiliers nécessaires conformément aux dispositions usuelles.

Durée de la concession : 30 ans à compter de la mise en service, soit 32 ans avec les délais d'autorisation et de construction.

Services rendus : détaillés en fonction des attentes et des usages.

Conditions financières : rémunération du concessionnaire assurée exclusivement par les résultats de l'exploitation de l'ouvrage sur la base des tarifs.

Redevances : le concessionnaire supportera une redevance fixe pour occupation du domaine public, une redevance pour frais de contrôle et une redevance proportionnelle en fonction du chiffre d'affaires réalisé, avec un minimum fixé par année d'exploitation en fonction du compte prévisionnel qui sera demandé.

Contrôle : la collectivité concédante exerce, dès l'entrée en vigueur du contrat, un contrôle sur l'exécution du service. Le concessionnaire doit remettre chaque année à la collectivité, avant le 1er juin un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution de la concession de service public et une analyse de la qualité des services. Cela n'a pas d'impact sur l'organisation des services de la Ville.

Fin de la concession : à l'expiration du contrat, la collectivité accède à la propriété de l'ouvrage bâti, les installations lui étant remises, sans indemnité ni remboursement de frais quelconque, en parfait état d'entretien et de fonctionnement. Ensuite elle a le choix d'exploiter elle-même ou de renouveler la concession pour une durée beaucoup plus limitée, compte-tenu des biens qui seront déjà existants