

**RAPPORT DE PRESENTATION DU CHOIX DU MODE DE GESTION DU SERVICE
PUBLIC DU CREMATORIUM DE LA COMMUNE DE DENAIN ET DES
CARACTERISTIQUES PRINCIPALES DU FUTUR CONTRAT**

-

ARTICLE L. 1411-4 DU CODE GENERAL DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

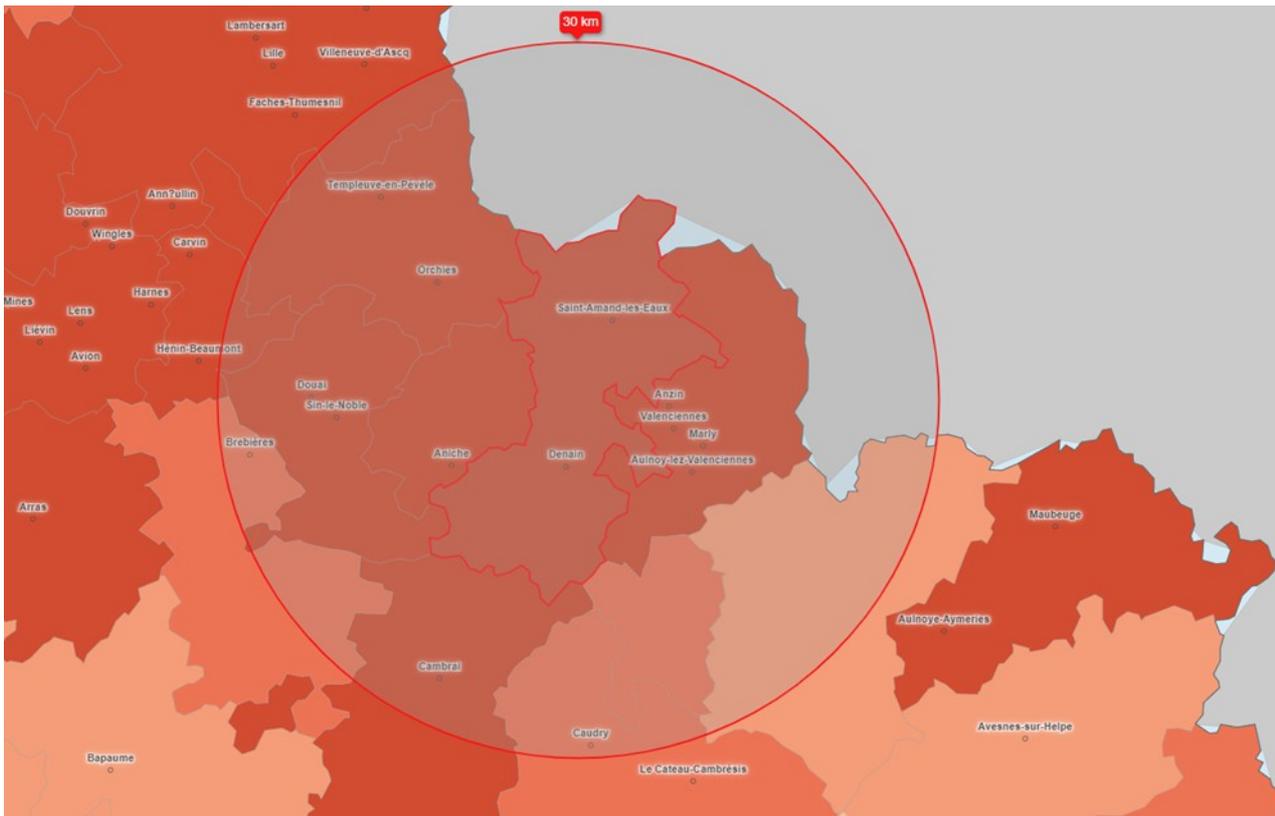
1. Le contexte du projet

La crémation est une pratique funéraire qui se développe en France sans discontinuer depuis quarante ans, pour atteindre un taux de 39% des obsèques au niveau national, avec des perspectives proches de 70% à l'horizon de vingt ans.

Un crématorium est un service public, rendu au nom d'une collectivité, au bénéfice des familles endeuillées et de leur opérateur de pompes funèbres. Les crématoriums se voient aujourd'hui largement investis de la responsabilité de la réalisation de cérémonies soignées et de l'accompagnement des familles au moment de l'ultime séparation du deuil. Leur implantation est donc une nécessité pour les familles, un jour ou l'autre confrontées à la douleur de perdre un être cher et de respecter ses volontés.

La Commune de DENAIN peut décider de la création d'un crématorium sur son territoire. L'article L.2223-40 du Code général des collectivités territoriales précise : « *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* ».

La Commune de DENAIN a fait réaliser une étude afin de déterminer l'opportunité d'accueillir un crématorium sur son territoire et la faisabilité du projet. Il en résulte que la Commune de DENAIN est idéalement placée au centre d'un cercle dont le pourtour recoupe 3 bassins de vie assez denses : Cambrai, Douai et Valenciennes :



Source : Observatoire des territoires.

Cependant, le département du Nord compte huit crématoriums en exploitation. La construction d'un nouveau crématorium sur le territoire de la commune de DENAIN va donc s'inscrire dans un espace très concurrentiel. Il sera donc nécessaire de se concentrer sur trois axes :

- 1) Un tarif de crémation sensiblement plus économique (tout en tenant compte de l'importante augmentation des coûts de l'énergie)
- 2) Une meilleure qualité de service pour les familles (conception du bâtiment, prestations du délégataire, notamment).
- 3) Une meilleure attractivité pour les opérateurs funéraires (démarche commerciale du délégataire).

Au regard de l'étude de faisabilité, le crématorium de DENAIN disposerait d'un potentiel d'activité minimum de 600 crémations la première année.

2. Le mode de gestion

Les principaux objectifs poursuivis par la Commune de DENAIN sont les suivants :

- une réponse adaptée et qualitative aux besoins des usagers ;
- une exploitation optimisée du service ;
- une réduction des risques juridico-financiers pour la collectivité tout en gardant le contrôle des conditions de réalisation et d'exploitation du service.

L'intéressement aux résultats d'exploitation ne doit pas être un objectif premier ici.

2.1 Présentation des modes de gestion envisageables

Conformément au principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales, ces dernières sont libres de choisir le mode de gestion de leurs services publics.

Par ailleurs, l'article L.2223-40 du Code général des collectivités territoriales prévoit qu'un crématorium peut être géré « directement ou par voie de gestion déléguée ».

Ainsi, la Commune de DENAIN dispose de deux possibilités concernant la gestion du nouveau crématorium :

- la gestion directe en régie ;
- la gestion déléguée à un tiers.

2.1.1 La gestion directe en régie

Dans le cas d'une gestion directe, le service est exploité directement par la personne morale dont il dépend :

- soit en régie autonome, dotée de la seule autonomie financière, sans personnalité morale. Le service public de crémation est alors assuré par l'autorité organisatrice elle-même, au travers de l'un de ses services doté d'un budget annexe,
- soit en régie personnalisée, dotée de l'autonomie financière, avec personnalité morale. Un établissement public industriel et commercial (EPIC), juridiquement distinct de la commune se voit confier tout ou partie des missions de contrôle et/ou d'exploitation du service public. Le budget de la régie est indépendant de celui de la commune.

2.1.2 La gestion déléguée à un tiers

Dans le cas d'une gestion déléguée, l'autorité organisatrice confie à un tiers la gestion du service public par voie de contrat. Il peut s'agir d'une société à capital soit privé, soit majoritairement public (SEM : Société d'Economie Mixte), soit totalement public comme une Société Publique Locale (SPL).

Dans ce cadre :

- le Conseil municipal conserve la possibilité de faire évoluer le service, de fixer les tarifs et la consistance des services,
- le délégataire peut avoir à sa charge certains investissements, facilitant ainsi l'adaptation du service au besoin,
- le contrat régit les responsabilités respectives du délégant et du délégataire permettant d'assurer la transparence de gestion et le contrôle des engagements du délégataire.

La gestion directe permettrait à la Commune de bénéficier d'une maîtrise totale de l'exploitation du service, mais elle devrait en contrepartie se doter de compétences professionnelles très spécifiques et assumer l'entièreté des risques d'exploitation.

Compte-tenu des objectifs rappelés ci-avant, et du caractère très spécifique de ce service, la Commune de DENAIN ne souhaite pas se doter des compétences internes, techniques et humaines, ni même assurer le risque d'exploitation.

En conséquence, la gestion déléguée à un tiers est le mode de gestion retenu.

2.1.2.1 Choix du marché public d'exploitation ou de la délégation de service public

Aux termes de l'article L.1111-1 du Code de la commande publique, un marché public est «° un contrat conclu par un ou plusieurs acheteurs soumis au présent code avec un ou plusieurs opérateurs économiques, pour répondre à leurs besoins en matière de travaux, de fournitures ou de services, en contrepartie d'un prix ou de tout équivalent°»

Dans une gestion externalisée par le biais d'un marché public, l'opérateur est un prestataire qui exécute le cahier des charges tout en étant subordonné à l'autorité organisatrice du service. Il ne supporte que le risque de l'éventuelle sous-évaluation initiale du coût des prestations qu'il aura lui-même proposées et qui font l'objet du marché. Et encore cela n'est vrai que dans l'hypothèse d'un prix à forfait.

Aux termes de l'article L.1411-1 du Code de la commande publique, la délégation de service public est «° un contrat par lequel une ou plusieurs autorités concédantes soumises au présent code confient l'exécution de travaux 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 théorique 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, liés à l'exploitation de l'ouvrage ou du service, qu'il a supportés° ».

Ainsi, à l'inverse du marché public, la délégation de service public suppose l'autonomie du cocontractant dans sa gestion du service et une exposition aux aléas du marché, caractérisée principalement par une rémunération liée substantiellement aux recettes tirées de l'exploitation du service.

Au cas présent, au regard des objectifs de la Commune de DENAIN et des spécificités du service, de ses conditions d'exploitation, et notamment de l'absence d'usagers dits captifs, la conclusion d'un marché public n'est pas adaptée.

Au contraire, au regard de la définition du contrat de délégation de service public, la conclusion de ce type de contrat par la Commune de DENAIN constitue une véritable plus-value dans la mesure où le cocontractant supporte une véritable responsabilisation en étant intéressé à la fréquentation du service.

Le contrat de délégation de service public présente un véritable dynamisme financier qui incite le délégataire à agir dans le sens de la qualité et la performance du service.

Le service sera donc assuré par un contrat de délégation de service public.

2.1.2.2 Présentation des différents types de délégation de service public

Nonobstant la définition légale unique de la délégation de service public, la jurisprudence administrative distingue trois types de délégation de service public : l'affermage, la régie intéressée et la concession.

✓ L'affermage

L'affermage est une convention par laquelle une collectivité confie à une autre personne morale, le fermier, l'exploitation d'un service public à ses risques et périls.

L'affermage se caractérise en premier lieu par le fait que le fermier n'a pas à financer les ouvrages initialement nécessaires à l'exploitation du service : il reçoit l'équipement déjà construit de la collectivité.

L'affermage se caractérise également par le versement à la collectivité d'une redevance qui est la contrepartie de l'amortissement et des annuités d'emprunts supportés par la collectivité affermante.

Le montant de cette redevance doit couvrir au minimum l'amortissement des biens mis à la disposition du fermier.

Il appartient au fermier d'entretenir les ouvrages qui lui ont été remis. En revanche, les travaux de renforcement et d'extension sont en principe à la charge de la collectivité.

✓ La régie intéressée

Dans la régie intéressée, la collectivité prend intégralement en charge le financement de l'établissement du service dont elle confie l'entretien et l'exploitation à une personne physique ou morale de droit privé.

Le régisseur se borne alors à exploiter le service avec un degré d'autonomie variable, et sa rémunération n'est pas substantiellement liée à l'exploitation du service mais dépend de la collectivité qui lui reverse une part fixe couvrant ses charges de structures, complétée d'une part variable.

✓ La concession

La concession est une convention de délégation de service public par laquelle la collectivité confie à un tiers, à ses risques et périls, le financement et la construction d'ouvrages, ainsi que leur exploitation.

Il s'agit généralement d'un contrat de longue durée, permettant l'amortissement des investissements par le concessionnaire.

Ce dernier se rémunère sur les usagers du service et éventuellement sur une subvention d'équipement ou de fonctionnement versée par la collectivité.

En fin de concession, les ouvrages nécessaires au fonctionnement du service reviennent à la collectivité gratuitement.

La mise en place d'une gestion déléguée sous la forme d'une concession permet ainsi, au contraire de la régie directe et de l'affermage, à l'autorité organisatrice :

- d'éviter la mobilisation de fonds d'investissements pour ce projet ;
- d'allouer sa capacité d'investissement à d'autres services dont le coût ne saurait être couvert par les usagers ;
- l'optimisation des coûts, compte tenu du professionnalisme de l'opérateur qui sera choisi ;
- de bénéficier d'un intéressement aux résultats de l'exploitation.

Au regard de ce qui précède, et compte tenu des objectifs poursuivis, du dimensionnement de la Ville de DENAIN ainsi que du contexte fortement concurrentiel dans lequel s'insère la construction et l'exploitation du crématorium, une délégation de service public sous forme de concession sera conclue avec un opérateur économique.

3. Les caractéristiques principales du futur contrat

3.1 Objet et périmètre sur service délégué

Le contrat de délégation de service public aura pour objet de confier au délégataire la construction et l'exploitation d'un crématorium situé rue du Maréchal Leclerc, parcelle cadastrée AO 571.

Les principales missions du délégataire

Les missions principales dévolues au concessionnaire dans le cadre de la convention seront les suivantes°:

- la construction d'un crématorium ;
- l'exploitation de l'ensemble des installations du service ;
- la gestion administrative et financière du service ;
- la tenue des registres légaux ;
- la réception des cercueils ;
- l'accueil des familles ;
- le bon déroulement des cérémonies ;
- les contrôles nécessaires au bon fonctionnement des fours ;
- le bon entretien et la maintenance des installations ;
- la vérification du dossier administratif de crémation avant l'introduction dans le four ;
- la crémation des cercueils ;
- la pulvérisation et le conditionnement des cendres ;
- le recueil des cendres dans une urne cinéraire munie d'une plaque extérieure portant l'identité du défunt et celle du crématorium et sa fourniture gratuite à la famille ;
- la crémation des pièces anatomiques d'origine humaine ;
- la crémation des restes mortels des corps exhumés ;
- l'organisation des cérémonies ;
- la perception des redevances ;

- la traçabilité des cendres ;
- la conservation des urnes cinéraires ;
- l'information sur les destinations légales des cendres et, éventuellement, les formalités à accomplir suivant les dispositions de l'article L.2223-18-3 du CGCT en cas de dispersion des cendres en pleine nature.
- Le cas échéant, l'aménagement d'un site cinéraire contigu au crématorium et toutes les prestations y afférent

3.2 Charge des travaux

La délégataire aura la charge de financer et réaliser la construction du crématorium et de l'ensemble des installations s'y rattachant. En outre, il devra maintenir et entretenir les installations tout au long de la délégation de telle sorte à les remettre en bon état de fonctionnement à la Commune en fin de contrat.

L'ensemble des biens nécessaires au service reviendront gratuitement à la Commune en fin de contrat.

3.3 Conditions d'exploitation du service

Le délégataire assurera la construction des installations et l'exploitation du service à ses risques et périls, et sera seul responsable de son bon fonctionnement.

Le délégataire sera rémunéré par les ressources tirées de l'exploitation du service public relatif au crématorium, et principalement par les redevances qu'il sera autorisé à percevoir auprès des usagers en contrepartie du service rendu, dans les conditions à définir dans la délégation de service public.

Il est seul responsable vis-à-vis des usagers et des tiers.

3.4 Durée

Au regard du niveau des investissements et du risque assuré par le délégataire, la convention sera conclue pour une durée maximale de 30 ans.

3.5 Redevance d'occupation du domaine public

Le délégataire versera à la Commune une redevance tenant compte des avantages de toute nature procurée par l'utilisation du domaine. Cette redevance sera indexée sur le chiffres d'affaires ou le résultat réalisé par le délégataire.

3.6 Les mécanismes de contrôle et de gouvernance du service

Le contrat prévoira un accès permanent à l'ensemble de l'information d'exploitation créée par le délégataire. Celui-ci sera par ailleurs tenu de fournir des rapports mensuels et annuels d'activité dont le contenu sera défini contractuellement.

La Commune de DENAIN aura le droit de contrôler les renseignements donnés tant dans les états mensuels que dans les états annuels. Pour cela, la Commune de DENAIN disposera d'un droit d'accès et de contrôle permanent sur l'exécution technique et financière de la délégation ainsi que sur la qualité et la quantité du service rendu aux usagers et les objectifs assignés au délégataire.

Le délégataire se verra imposer de répondre à toute demande de communication de pièces émises tant par les agents de la commune de DENAIN que par les personnes ou organismes mandatés par ce dernier selon des conditions et délais prévus contractuellement.

Le concessionnaire produit chaque année un rapport comportant notamment les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à l'exécution du contrat de concession et une analyse de la qualité des ouvrages ou des services. Ce rapport permet à la Ville d'apprécier les conditions d'exécution du service public.

3.7 Les mécanismes de sanctions

Des pénalités seront fixées pour sanctionner les manquements contractuels du délégataire, et notamment pour les motifs suivants :

- retard dans le calendrier de réalisation des travaux ;
- non remise aux dates prévues des attestations d'assurance et tous documents dont le présent contrat prévoit la communication par le délégataire à la Commune ;
- défaut de mise à jour de l'inventaire des installations du service ;
- retard dans la remise à la Commune du rapport annuel ou remise d'un rapport annuel manifestement et substantiellement incomplet ;
- défaut d'affichage du contenu et de la grille tarifaire des prestations assurées par le Délégataire ;
- défaut d'entretien des ouvrages et installations ;
- non-respect des obligations relevant de la réglementation funéraire ;
- non-respect des horaires du service ;
- non-respect de l'obligation d'égalité de traitement des usagers ;
- non-respect des délais de crémation ;
- interruption injustifiée du service ;
- non-respect des règles de liberté du commerce et de l'industrie et des règles de la concurrence ;
- non remise des documents nécessaires au futur exploitant ou de non remise des données informatiques à la Commune au titre de la continuité du service en fin de délégation ;
- en cas de violation des obligations du Code du travail au titre de la lutte contre le travail dissimulé.

Un mécanisme de mise en régie provisoire sera prévu pour sanctionner les fautes graves du délégataire.

3.8 Les hypothèses de fin de contrat anticipée

Les clauses de fin de contrat anticipée suivantes seront notamment prévues :

- Déchéance en cas de faute(s) grave(s) et/ou répétées(s) du délégataire ;
- Défaillance économique du délégataire ;
- Résiliation amiable ;
- Résiliation pour motif d'intérêt général.

Pour chaque hypothèse, le contrat s'attachera à définir les modalités de continuité du service public et, le cas échéant, l'indemnisation du préjudice en résultant pour le délégataire.

3.9 Les modalités de fin de contrat

Le contrat s'attachera à prévoir le sort des biens et du personnel en fin de contrat. Les biens de retour de premier établissement de vont être totalement amortis à l'échéance normale du contrat. Les biens de reprise et le cas échéant, les stocks, pourront faire l'objet d'un rachat par l'autorité concédante.

Le contrat fixera également des modalités d'échanges entre les parties afin de préparer la fin de la délégation et, le cas échéant, la préparation de la procédure de passation du prochain contrat.