

## Ville de Bouc Bel Air

Prestation d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour la passation d'une concession de service public en vue de la gestion de l'Accueil Collectif de Mineurs

*Rapport sur les modes de gestion*

27 octobre 2022

**Jocelyn BERNARD**

06.48.24.01.61

[jocelyn.bernard@energeia-conseil.fr](mailto:jocelyn.bernard@energeia-conseil.fr)

## Table des matières

1. Préambule .....	3
2. Analyse des modes de gestion.....	4
2.1. Les modes de régie directe .....	4
2.2. La société publique locale .....	5
2.3. Le marché public de service.....	5
2.4. Le Service d'intérêt économique général (SIEG) .....	6
2.5. La concession de service / délégation de service public .....	6
2.6. Synthèse des modes de gestion .....	7
2.7. Analyse multicritères des modes de gestion .....	8
3. Proposition soumise à l'Assemblée délibérante.....	11

## 1. Préambule

La commune de Bouc Bel Air exerce la compétence Enfance-Jeunesse.

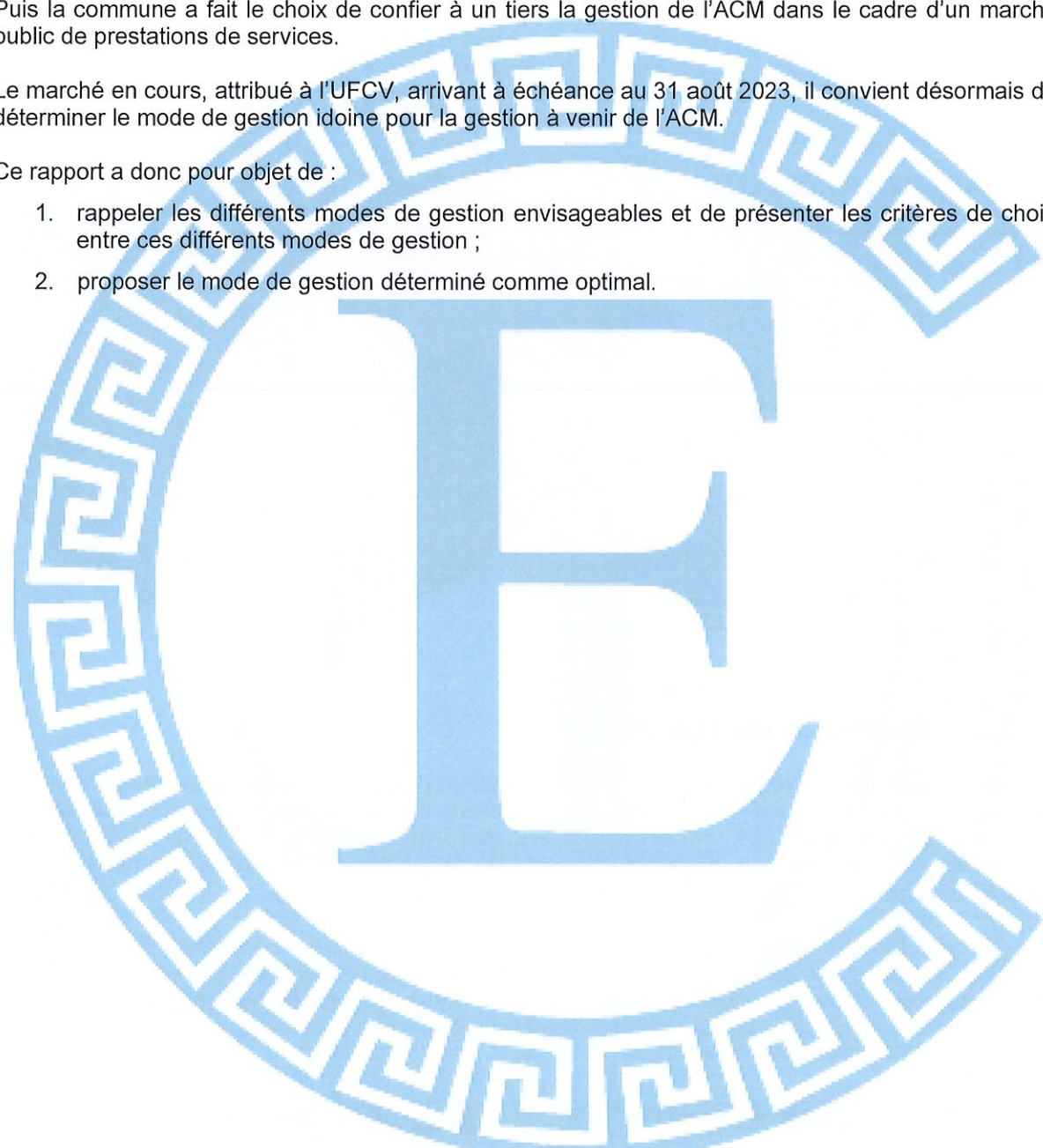
A ce titre, elle gérait en régie jusqu'en 2013 un Accueil Collectif de Mineurs (ACM) 3/17 ans.

Puis la commune a fait le choix de confier à un tiers la gestion de l'ACM dans le cadre d'un marché public de prestations de services.

Le marché en cours, attribué à l'UFCV, arrivant à échéance au 31 août 2023, il convient désormais de déterminer le mode de gestion idoine pour la gestion à venir de l'ACM.

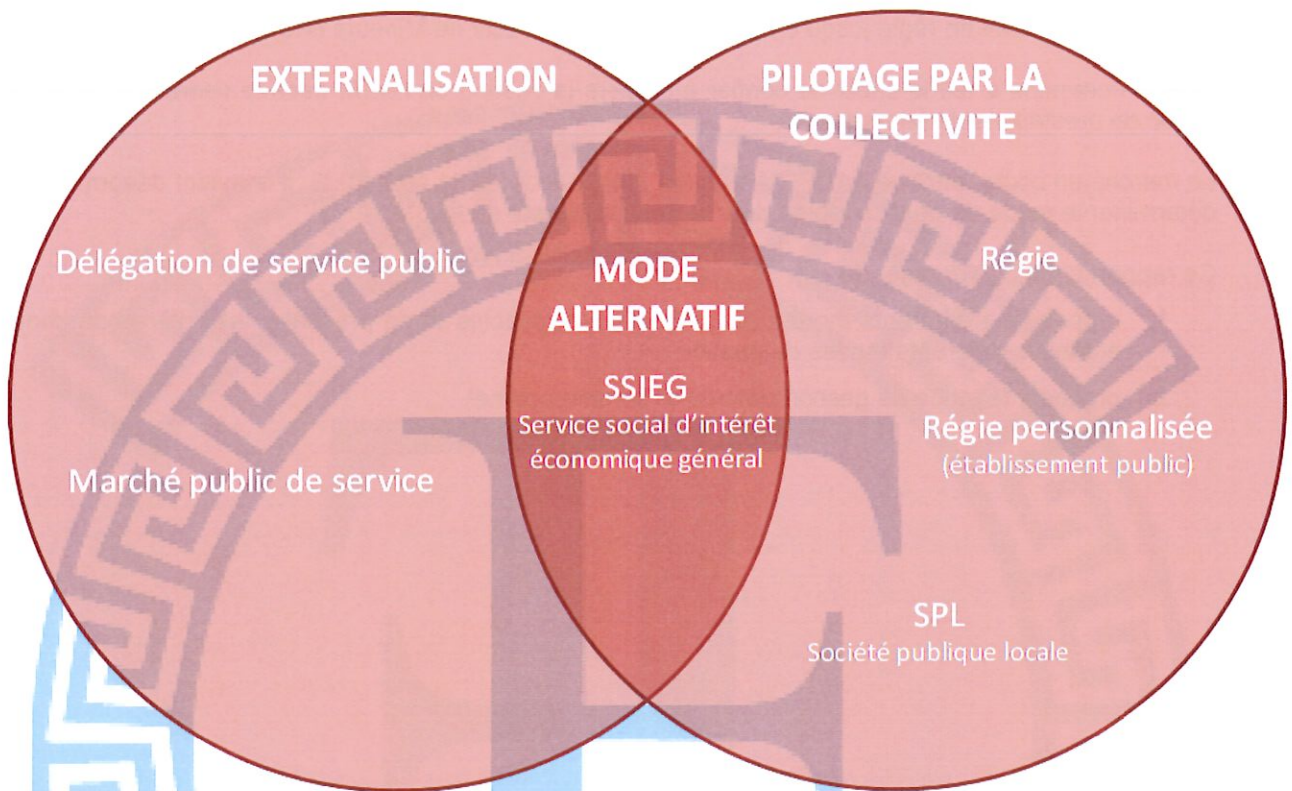
Ce rapport a donc pour objet de :

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

Il est possible de distinguer trois grandes familles de modes de gestion :



### 2.1. Les modes de régie directe

Le premier ensemble de régies recouvre la régie simple et la régie autonome (*avec seule autonomie financière mais sans personnalité morale*), 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 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 (*avec autonomie financière et personnalité morale*) : 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	INCONVENIENTS
<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 (<i>pénal, social, économique...</i>) ;</li> <li>- la gestion de la masse salariale, régie par le droit public (<i>pour un régie autonome</i>) ;</li> <li>- les services supports (<i>facturation, comptabilité...</i>) doivent être organisés en interne.</li> </ul>

## 2.2. La société publique locale

La Société Publique Locale est une forme de société privée mais dont les actionnaires ne peuvent être que les Collectivités territoriales et leurs groupements. Il faut au moins deux actionnaires publics, collectivités ou groupement qui s'entendent sur la gestion du service.

Le contrôle de la SPL s'effectue via le Conseil d'administration, composé d'élus des collectivités actionnaires.

Un contrat permet de sécuriser d'un point de vue économique la relation des collectivités avec la SPL : cette dernière assume les exigences du service selon une gestion encadrée par des objectifs et indicateurs précis.

AVANTAGES	INCONVENIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- gestion externalisée du service par une structure de droit privé ;</li> <li>- contrôle direct de la structure par le Conseil administration dans lequel siègent les élus mandatés par les collectivités actionnaires ;</li> <li>- absence de mise en concurrence (<i>quasi-régie</i>) ;</li> <li>- exigences de qualité inscrites dans un contrat.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- la création d'un SPL suppose que des collectivités disposent, au moins en partie, de la compétence sur le sujet et s'entendent pour créer une structure propre ;</li> <li>- nécessité d'un contrôle régulier de la gestion opérationnelle du service par la structure.</li> </ul>

## 2.3. Le marché public de service

Un marché public est un contrat administratif établi entre une collectivité et un prestataire pour répondre aux besoins de cette collectivité.

Le marché public est une procédure rapide à mettre en place.

Il est toutefois nécessaire de définir exhaustivement la liste des exigences de la collectivité dans la réalisation de la prestation.

De plus, le prix est défini au moment de la procédure et ne peut prendre en compte les aléas du contrat : le risque pour la collectivité est donc que le prix soit surévalué par rapport aux besoins du prestataire au long des années.

Le contrôle de la collectivité durant l'exécution du contrat est restreint : elle est supposée avoir défini ses exigences au moment de la procédure de passation.

AVANTAGES	INCONVENIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- rapidité de mise en place.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- nécessité de déterminer exhaustivement les besoins avant le début de la prestation ;</li> <li>- risque de financer une prestation au-delà des besoins.</li> </ul>

## 2.4. Le Service d'intérêt économique général (SIEG)

Le Service d'intérêt économique général (SIEG) repose sur une gestion partenariale d'un service : la collectivité impose seulement des obligations de service public (OSP) à la structure mandatée.

Le prestataire reçoit, en retour, une compensation financière pour la réalisation des obligations liées au service. Cette compensation n'est versée qu'au regard de la présentation des justificatifs permettant à la collectivité de ne rembourser que les dépenses réellement imputables à la réalisation du service.

Toutefois, afin de s'assurer que le prestataire ne reçoive une compensation que pour les seules prestations liées au service, la collectivité doit mettre en place un contrôle renforcé, généralement sous la forme d'un audit externe.

Le SIEG n'emporte pas de conséquence sur le statut du personnel : le personnel aura le statut de la structure qui l'emploie.

Le SIEG induit une mise en œuvre partagée du service public : la collectivité définit la stratégie et les obligations de service public, mais n'intervient pas dans la gestion quotidienne du service.

AVANTAGES	INCONVENIENTS
<ul style="list-style-type: none"><li>- mode de gestion partenarial ;</li><li>- pas de conséquence sur le personnel ;</li><li>- compensation à l'euro près du service attendu.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- importance de la réalisation de contrôles réguliers et approfondis pour s'assurer de la réalité des dépenses pour lequel le prestataire demande une compensation ;</li><li>- nécessité de définir de manière précise la ligne de partage de responsabilité entre la collectivité qui définit la ligne stratégique et le prestataire qui assure la gestion opérationnelle du service.</li></ul>

## 2.5. La concession de service / délégation de service public

La concession de service permet de délimiter un service qui sera confié à un prestataire externe que l'on appelle concessionnaire.

Lorsqu'une collectivité concède un service public, alors ce contrat relève à la fois du régime des concessions au sens du Code de la commande publique, mais également des délégations de service public au sens du Code général des collectivités territoriales.

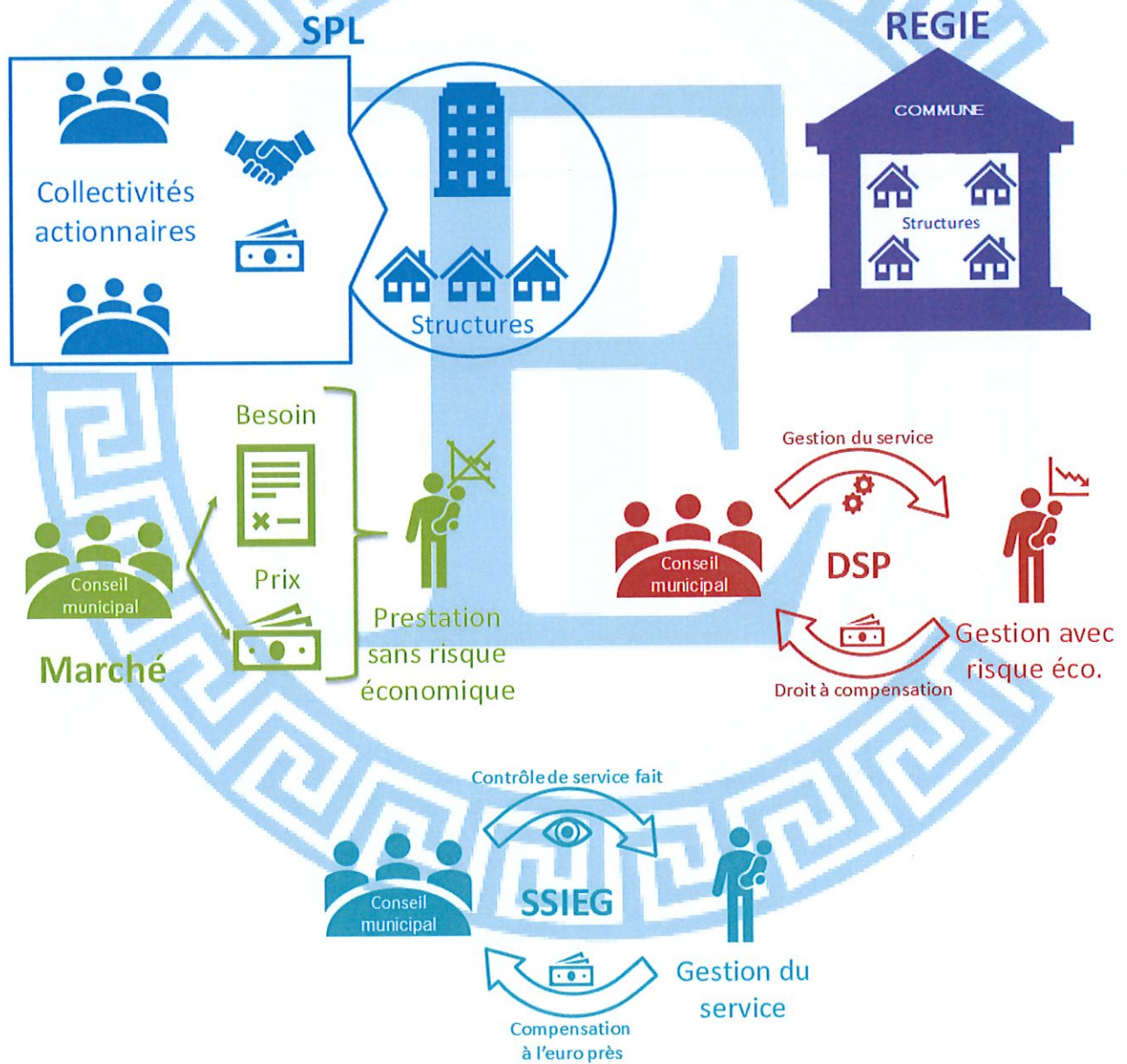
Dans une concession, la collectivité n'a pas à compenser des éventuels déficits : le concessionnaire assumer la gestion du service à ses risques et périls.

En cas de mise à disposition de locaux afin d'assurer la gestion du service public, le concédant peut prévoir un « loyer » sous forme d'une redevance annuelle d'occupation du domaine public (RODP).

Une redevance d'intéressement peut, par ailleurs, être prévue afin qu'une partie des bénéfices du concessionnaire soit versée à la collectivité.

AVANTAGES	INCONVENIENTS
<ul style="list-style-type: none"> <li>- le risque économique, entre autres, pèse entièrement sur le concessionnaire ;</li> <li>- la collectivité participe aux bénéfices du concessionnaire ;</li> <li>- la gestion opérationnelle du service incombe au concessionnaire</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- le contrat doit prévoir précisément les modalités de contrôle de la collectivité sur le concessionnaire ;</li> </ul>

## 2.6. Synthèse des modes de gestion



## 2.7. Analyse multicritères des modes de gestion

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

1. **Critère de maîtrise du service** : capacité de la collectivité à piloter le service concerné ;
2. **Critère économique** : risque économique pour la collectivité sur une durée pluriannuelle ;
3. **Critère financier** : coût net relatif au mode de gestion entre un statut public et un statut de salarié privé ;
4. **Critère recrutement** : capacité à sourcer, recruter et conserver des ressources humaines compétentes pour le service concerné ;
5. **Critère social** : responsabilité de la collectivité au regard des personnels intervenant sur les services ;
6. **Critère pénal** : responsabilité pénale de la collectivité en cas de contentieux ;
7. **Critère de la facilité de mise en œuvre** : degré de complexité et durée de mise en place du nouveau mode de gestion.



Critères	Délégation de service public	Mandat SSIEG	Société publique locale (SPL)	Marché public	Régie
1/ Critère de la maîtrise du service	La maîtrise est rendue possible par un contrat de DSP détaillé et contraignant au niveau du reporting, du contrôle et des pénalités +	La maîtrise est rendue possible par une convention de mandatement détaillée et contraignante au niveau du reporting, du contrôle et des pénalités +	La maîtrise est rendue possible par un contrat de prestations intégrées (CPI) détaillé et contraignant au niveau du reporting, du contrôle et des pénalités +	La maîtrise du service est rendue complexe par l'éloignement juridique entre acheteur et prestataire -	La maîtrise est possible et facilitée sous réserve de la volonté politique de piloter l'activité +
2/ Critère économique	Le délégataire s'engage sur une compensation de la collectivité définie <i>ex ante</i> (dans un compte d'exploitation prévisionnel/CEP). La phase de négociations permet de stipuler la concurrence et d'en tirer la meilleure offre au meilleur prix +	Le mandataire s'engage sur des plafonds économiques (plafonds unitaires) à respecter : la collectivité est économiquement protégée malgré le principe de compensation +	La société s'engage dans le cadre d'un montant fixé par le contrat de prestations intégrées (CPI). +	Le prestataire s'engage sur un prix défini <i>ex ante</i> . Néanmoins, le risque de financer une offre de service ne répondant pas à un besoin est important. Les négociations sont interdites en marché public -	La collectivité assure tous les risques économiques. Impact de long terme sur la masse salariale de la collectivité -
3/ Critère financier	Coût net inférieur au regard du taux de charges patronales et des remboursements d'indemnités journalières +	Coût net inférieur au regard du taux de charges patronales et des remboursements d'indemnités journalières +	Coût net inférieur au regard du taux de charges patronales et des remboursements d'indemnités journalières +	Coût net inférieur au regard du taux de charges patronales et des remboursements d'indemnités journalières +	Coût net supérieur au regard du taux de charges patronales et des remboursements d'indemnités journalières -
4/ Critère recrutement	Le délégataire dispose de moyens de recrutement structurés et efficaces, appuyés sur un réseau et un vivier important de salariés qualifiés et/ou de profils employables +	Le mandat dispose de moyens de recrutement structurés et efficaces, appuyés sur un réseau et un vivier important de salariés qualifiés et/ou de profils employables +	La SPL ne dispose ni des méthodes ni du vivier lui permettant d'assurer un recrutement efficace et suffisant en termes de continuité et de qualité du service public -	Le prestataire dispose de moyens de recrutement structurés et efficaces, appuyés sur un réseau et un vivier important de salariés qualifiés et/ou de profils employables +	La collectivité ne dispose ni des méthodes ni du vivier lui permettant d'assurer un recrutement efficace et suffisant en termes de continuité et de la qualité du service public -
5/ Critère social	Application du Code du travail : le délégataire assume l'intégralité de la gestion sociale +	Application du Code du travail : le mandat assume l'intégralité de la gestion sociale +	Application du Code du travail : la Société publique locale assume l'intégralité de la gestion sociale +	Application du Code du travail : le prestataire assume l'intégralité de la gestion sociale +	Application du statut de la FPT : la collectivité doit assumer l'ensemble de la gestion sociale -
6/ Critère pénal	Le risque pénal est porté par le délégataire +	Le risque pénal est porté par le mandat +	Le risque pénal est porté par la SPL +	Le risque pénal est porté par le prestataire +	Le risque pénal est assuré par la collectivité en cas de contentieux -
7/ Critère de la facilité de mise en œuvre	Mode rapidement opérationnel +	Mode complexe qui nécessite une acculturation des services et des opérateurs -	Nécessité un accord politique rapide avec un autre actionnaire public -	Mode opérationnel rapidement, mais sous réserve d'anticiper les conditions exhaustives d'exploitation dans le cahier des charges -	Mode dont la mise en œuvre peut être rapide sous réserve d'une préparation préalable +
Points à l'issue de l'analyse multicritères	7	6	5	4	2
Classement à l'issue de l'analyse multicritères	1	2	3	4	5

En synthèse, la concession apparaît comme le mode de gestion optimal de l'ACM :

- compte tenu des difficultés de recrutement et de stabilisation des emplois sur ce secteur, un tiers concessionnaire dispose de davantage de marges de manœuvre afin de mutualiser ses ressources humaines sur différents dispositifs, permettant ainsi de proposer aux animateurs des contrats de travail plus importants en volume horaire qu'une collectivité locale ayant à gérer son seul ACM ;
- la concession permet, contrairement au marché public, de transférer le risque économique par un tiers : le concessionnaire assure la gestion du service à ses risques et périls, sans renégociation fréquente de sa rémunération en cours de contrat (*contrairement au marché actuel*) ;
- ce service présente en outre un risque économique réel, lié aux aléas de fréquentation importants sur ce type d'équipements, très dépendants de l'organisation des familles, ce qui permet de garantir la solidité juridique de ce mode de gestion dans le cas d'espèce ;
- la concession peut être librement mise en place pour une durée de 5 ans, donnant ainsi une visibilité forte au futur concessionnaire (*plus importante que dans le cadre d'un marché public de 3 ou 4 ans*), et une prise de recul importante pour la collectivité à l'échéance de ce premier contrat afin de déterminer les modalités de gestion ultérieures ;
- la concession permet à la collectivité de garder un contrôle important du service proposé aux bénéficiaires au travers :
  - d'une contractualisation déterminant l'ensemble des modalités de fonctionnement et des obligations de service, sécurisée par l'existence de pénalités et d'un processus de contrôle établi au préalable ;
  - d'un reporting de données d'activité et de gestion, en cours d'année et annuel, alimentant un contrôle effectif de la collectivité.

N.B. : pour rappel, ce mode de contractualisation donne aujourd'hui toute satisfaction à la commune en ce qui concerne la gestion des crèches.

### 3. Proposition soumise à l'Assemblée délibérante

Considérant les éléments précédents, il est proposé de recourir à une concession de service la future gestion de l'ACM à compter du 1<sup>er</sup> septembre 2023.

#### Type de contrat :

- concession de service relevant du Code de la commande publique, et notamment ses articles L. 1121-3, L. 3000-1 et suivants et R. 3111-1 et suivants ;
- délégation de service public relevant du Code général des collectivités territoriales, et notamment ses articles L. 1411-1 et suivants, et R. 1411-1 et suivants ;

#### Caractéristiques du contrat :

- agrément de 220 enfants sur deux établissements, avec possibilité d'augmenter l'agrément à 250 enfants ;
- accueil fonctionnant le mercredi (*sauf pour les 12/17 ans*), les petites et grandes vacances ;
- partenariat avec le collège avec mise en place de permanence 4 jours par semaine, de 8h20 à 10h50 et de 11h50 à 15h50 ;
- mise à disposition d'animateurs du concessionnaire 4 jours par semaine en temps scolaire sur les temps méridiens et les garderies du soir ;
- organisation d'un séjour été de 60 places.

**Durée du contrat :** cinq (5) ans à compter de septembre 2023.

#### Economie générale du contrat :

La rémunération du concessionnaire sera substantiellement liée aux résultats de l'exploitation de l'ACM.

A ce titre, le concessionnaire sera autorisé à percevoir :

- des recettes tarifaires auprès des usagers d'une part ;
- la Prestation de service ordinaire (PSO) et le Bonus Territoire (BT) de la part de la CAF d'autre part.

En outre, le concédant versera une compensation pour obligations de service public, dont le montant sera déterminée à l'issue des négociations à venir.

A l'inverse, le concessionnaire reversera une redevance composite au concédant, comprenant une part fixe (RODP), une part variable d'intéressement, et une part pour frais de contrôle du concédant.

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 cette activité.

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

- valoriser le service par une communication à la fois active auprès des familles, et transparente quant aux responsabilités respectives du concessionnaire et celles du concédant ;
- élaborer des plannings permettant d'optimiser les contrats de travail proposés aux animateurs ;
- assurer un taux de fréquentation maximal de l'ACM ;
- assurer les travaux de maintenance, les réparations et le renouvellement des biens mis à

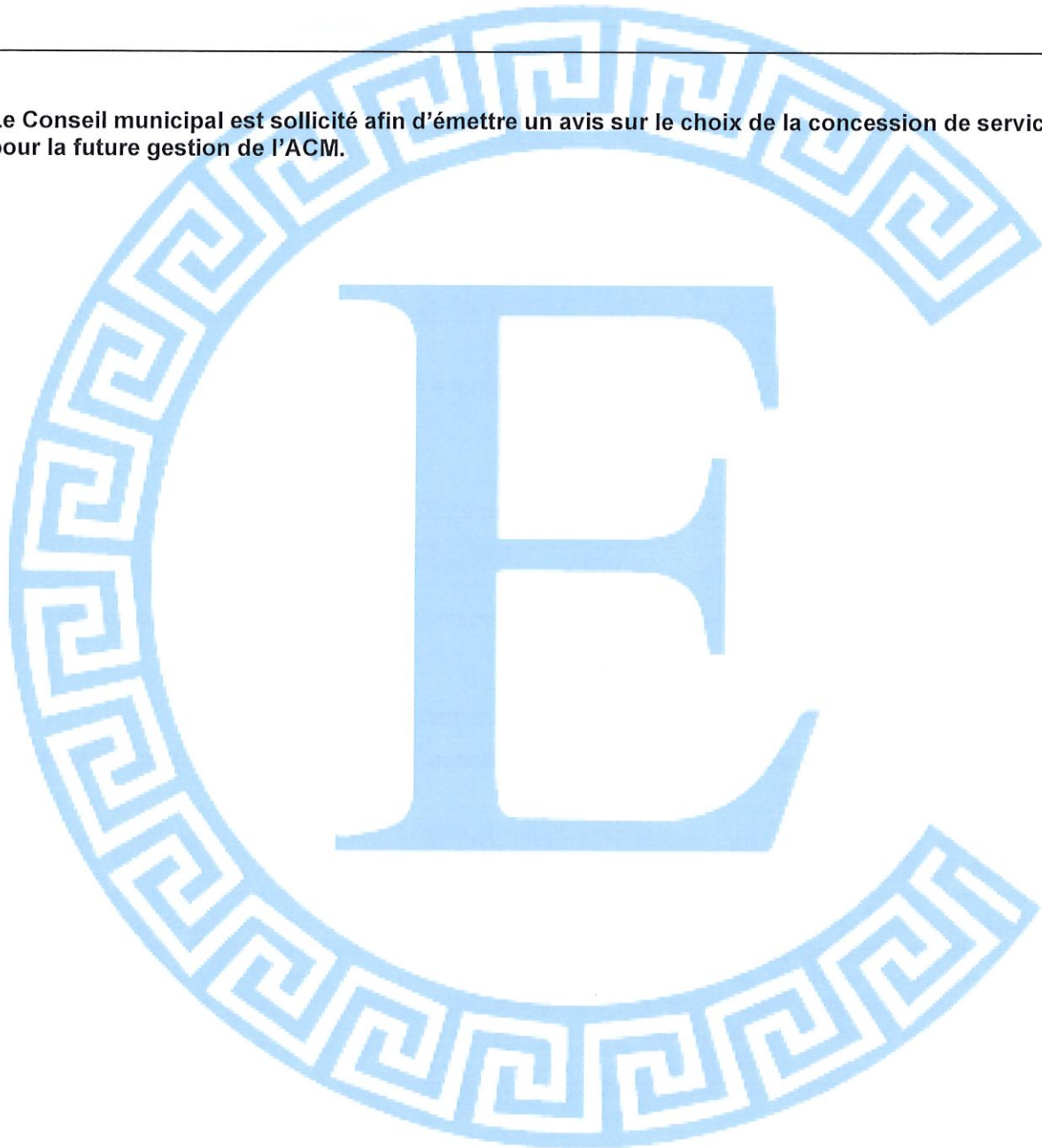
disposition ;

- assurer un reporting régulier au concédant conformément aux dispositions qui seront définies par contrat ;
- accepter l'ensemble des contrôles effectués par le concédant ou par un tiers mandaté à cet effet.

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).

---

**Le Conseil municipal est sollicité afin d'émettre un avis sur le choix de la concession de service pour la future gestion de l'ACM.**





**Energieia Conseil**

35 bis, rue du Trou Normand 95330 DOMONT

SAS au capital de 5 000 € – RCS Pontoise – SIRET 907 994 453 00013

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

<https://www.energeia-conseil.fr>

TVA intracommunautaire : FR77 907994453

