



ENERGEIA CONSEIL

Commune de Saint-Zacharie

Mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour accompagner la Commune de Saint-Zacharie dans le cadre du renouvellement de la passation de la délégation de service public relative à la gestion et l'animation de la politique enfance-jeunesse

Rapport modes de gestion

14 mars 2024

Jocelyn BERNARD

06.48.24.01.61

jocelyn.bernard@energeia-conseil.fr

Table des matières

1.	Contexte et objectifs	3
2.	Détermination du mode de gestion optimal.....	4
2.1.	Passage en revue des modes de gestion envisageables.....	4
2.1.1.	Les modes de régie directe	4
2.1.2.	La subvention : un mode contractuel à exclure	5
2.1.3.	La société publique locale	5
2.1.4.	Le marché public de service	6
2.1.5.	Le mandatement direct / Service d'intérêt économique général (SIEG)	6
2.1.6.	La concession de service / délégation de service public.....	7
2.2.	Synthèse des modes de gestion	8
2.3.	Analyse multicritères des modes de gestion.....	9
2.4.	Conclusion opérationnelle	11
3.	Proposition soumise à l'Assemblée délibérante.....	12
4.	Rétroplanning de procédure	13

1. Contexte et objectifs

La Ville a confié la gestion du service public enfance-jeunesse à un tiers, Léo Lagrange Méditerranée, dans le cadre d'une délégation de service public de type affermage, arrivant à échéance le 31 décembre 2024.

Dans la perspective du renouvellement de cette gestion déléguée, il convient de déterminer le mode de gestion optimal à compter du 1^{er} janvier 2025.

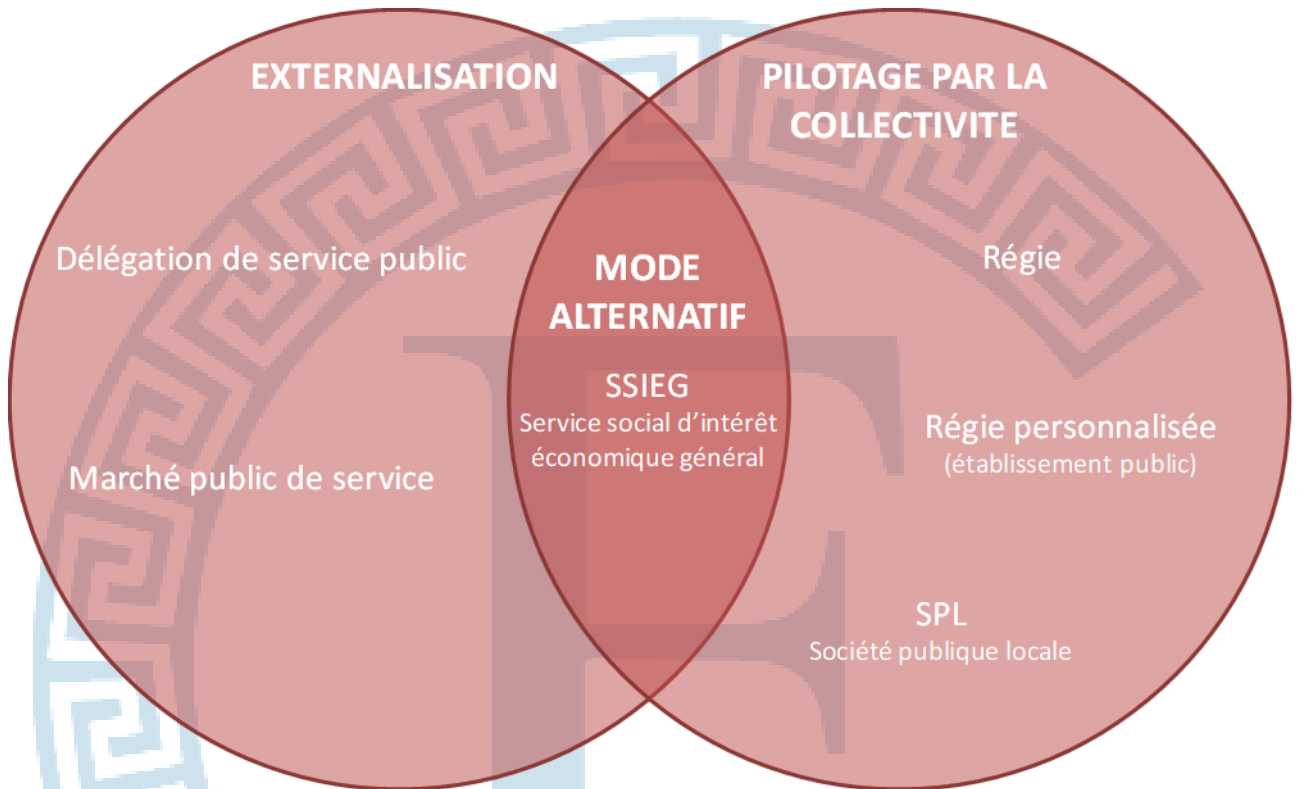
Le présent rapport vise à restituer cette analyse et la conclusion qui s'impose.



2. Détermination du mode de gestion optimal

2.1. Passage en revue des modes de gestion envisageables

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



2.1.1. 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 EP (*Établissement Public*), « 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"> - gestion stratégique et opérationnelle du service par la collectivité ; - relation directe avec l'utilisateur. 	<ul style="list-style-type: none"> - la collectivité assume l'ensemble des risques (<i>pénal, social, économique...</i>) ; - la gestion de la masse salariale, régie par le droit public (<i>pour un régime autonome</i>) ; - les services supports (<i>facturation, comptabilité...</i>) doivent être organisés en interne.

2.1.2. La subvention : un mode contractuel à exclure

Depuis la réforme de la subvention en droit interne avec la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 modifiée relative à l'économie sociale et solidaire, dite loi ESS, la subvention est désormais circonscrite aux seuls projets menés à l'**initiative d'un tiers**, et pour lequel ce dernier sollicite de la collectivité un concours financier partiel.

Dans le cas d'espèce, il s'agit sur le plan juridique d'une initiative émanant de la collectivité, qui cherche à confier à un tiers spécialisé l'exploitation d'un équipement lui appartenant, dans le cadre d'un service public dédié.

La subvention est donc juridiquement écartée du champ des possibles.

2.1.3. 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"> - gestion externalisée du service par une structure de droit privé ; - contrôle direct de la structure par le Conseil administration dans lequel siègent les élus mandatés par les collectivités actionnaires ; - absence de mise en concurrence (<i>quasi-régie</i>) ; - exigences de qualité inscrites dans un contrat. 	<ul style="list-style-type: none"> - 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 ; - nécessité d'un contrôle régulier de la gestion opérationnelle du service par la structure.

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

2.1.5. Le mandatement direct / 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.

L'établissement de cette compensation respecte ainsi les principes financiers du mandatement direct au sens du droit communautaire, et de l'habilitation au sens du droit interne. En effet, le droit communautaire et son interprétation jurisprudentielle (*CJCE, Arrêt Altmark, affaire C-280/00, 24 juillet 2003*), confirmés en cela par le droit interne, imposent le respect de plusieurs critères cumulés :

- le bénéficiaire doit être expressément mandaté d'Obligations de Service Public (OSP) précisées au sein de la convention de mandatement ;
- la compensation doit être établie selon des paramètres de calcul établis en amont de son versement : les règles de calcul devront donc être figées et expliquées dès le lancement de la procédure ;
- la compensation ne doit engendrer aucune surcompensation, et doit donc être assortie d'un contrôle comptable et financier (*induisant un coût de gestion*) → stricte équivalence entre l'impact financier du respect des OSP par l'opérateur et le montant de la compensation versée ;
- la mission de service public doit avoir été confiée à l'issue d'une procédure de marché public, ou reposer une analyse des coûts correspondant à celle d'une entreprise moyenne et bien gérée.

Le respect de ces critères permet ainsi d'éviter la qualification d'aide d'Etat, et ce au-delà du seuil des aides *de minimis* : le plafond procédural est donc fixé au seuil de notification à la Commission européenne, nettement supérieur aux volumes financiers en jeu dans le cas d'espèce.

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.

Précision méthodologique :

Le cadre juridique du mandatement/SIEG a encore été renforcé par sa transposition en droit interne sous la notion d'habilitation de service public (HSP), issue de la loi du 5 mars 2014 et de son décret d'application du 21 novembre 2014, et qui couvre les champs de la formation professionnelle et de l'insertion (*renforçant donc la légitimité de ce mode de contractuel en droit interne*).

AVANTAGES	INCONVENIENTS
<ul style="list-style-type: none"> - mode de gestion partenarial ; - pas de conséquence sur le personnel ; - compensation à l'euro près du service attendu. 	<ul style="list-style-type: none"> - importance de la réalisation de contrôles réguliers et approfondis pour s'assurer de la réalité des dépenses pour lequel le prestataire demande une compensation ; - 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.

2.1.6. 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.

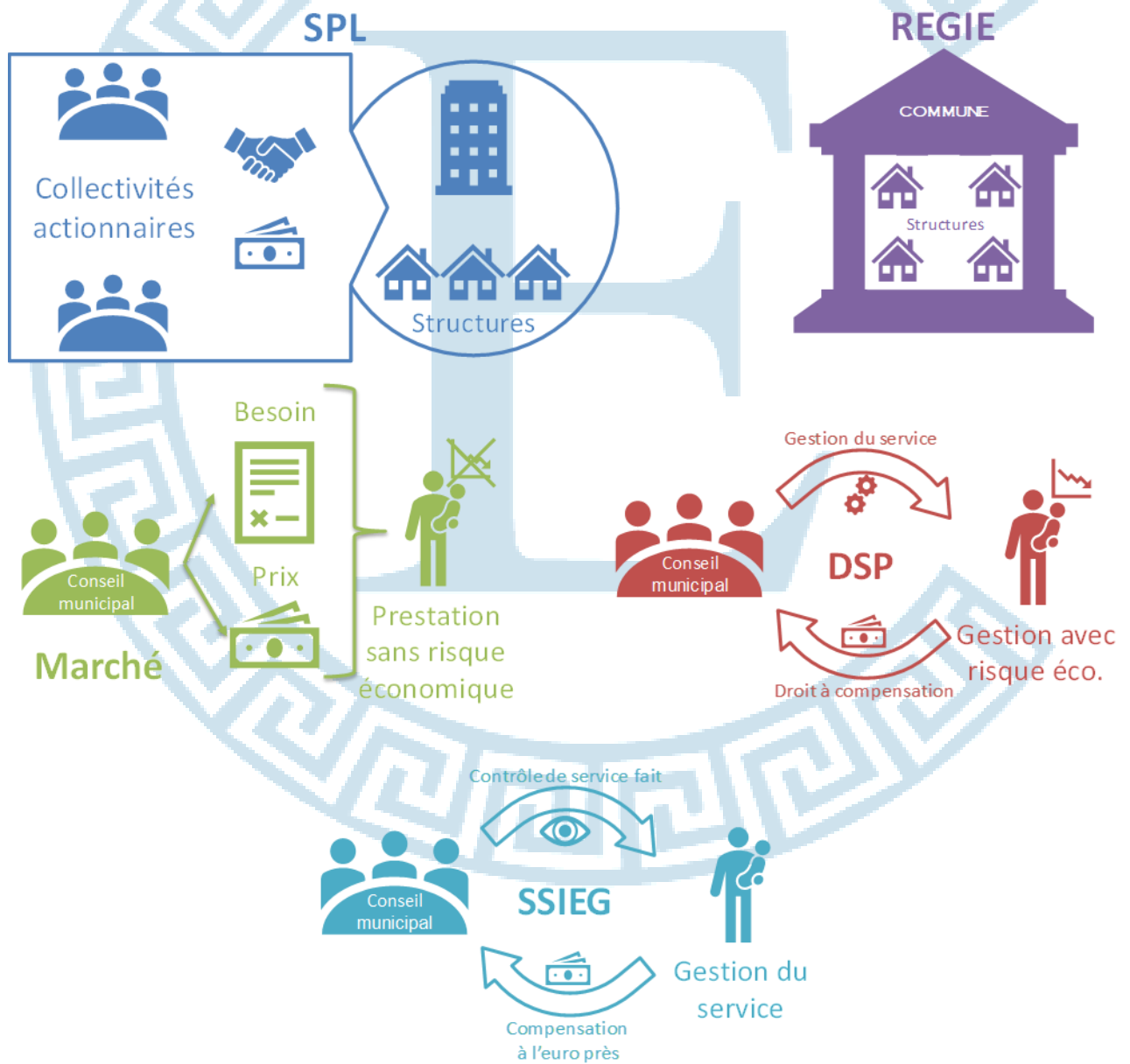
En cas de mise à disposition de locaux afin d'assurer la gestion du service public, le concédant peut prévoir un « loyer » sous forme d'une redevance annuelle d'occupation du domaine public (RODP).

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

2.2. Synthèse des modes de gestion





2.3. 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'étalement 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 (globaux ou 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 mandaté 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 gage, de la continuité et de la 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 gage, de la 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 mandaté 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 mandaté	+	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	

2.4. Conclusion opérationnelle

En synthèse, la concession apparaît comme le mode de gestion optimal pour l'animation de la politique enfance-jeunesse :

- 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 ses seuls sites ;
- 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 capacité de renégociation « libre » de sa rémunération en cours de contrat ;
- 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, 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.

Précision méthodologique :

Au-delà des éléments développés *supra*, directement liés à la détermination du mode de gestion, le futur Dossier de consultation des entreprises devra prévoir :

- des obligations de service public précises et contraignantes, afin d'augmenter le niveau de service apporté par le délégataire, tout en permettant de déterminer la juste compensation nécessaire à apporter par le concédant dans le cadre des négociations à venir ;
- l'intégration des nouvelles modalités de cofinancement CAF dans le cadre de la Convention territoriale globale (CTG), qui prévoit notamment l'attribution directe du Bonus Territoire au gestionnaire (*et non plus au concédant*) ;
- la mise en place d'une redevance pour occupation du domaine public, qui pourra prendre une structuration composite comportant une part fixe, une part variable d'intéressement, et une part pour frais de contrôle du concédant.

3. Proposition soumise à l'Assemblée délibérante

Considérant les éléments précédents, il est proposé de recourir à une concession de service pour l'animation de la politique enfance-jeunesse à compter du 1^{er} janvier 2025.

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 ;

Durée du contrat : cinq (5) ans à compter du 1^{er} janvier 2025, conformément à l'article 3114-2 du Code de la commande publique.

Economie générale du contrat :

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

A ce titre, le concessionnaire sera autorisé à percevoir :

- des recettes tarifaires auprès des usagers, d'une part ;
- une compensation pour Obligations de service public de la part du concédant, d'autre part, dont le montant sera déterminé à l'issue des négociations à venir.

Par ailleurs, 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 :

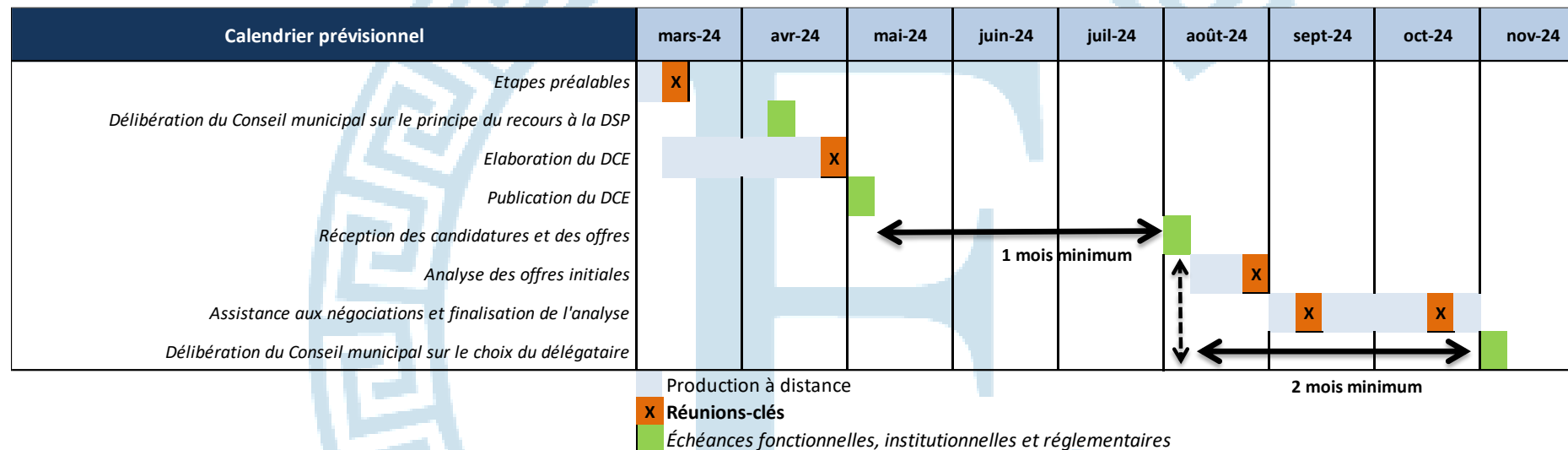
- valoriser le service par une communication à la fois active auprès des familles, et transparente quant aux responsabilités respectives du concessionnaire et celles du concédant ;
- élaborer des plannings permettant d'optimiser les contrats de travail proposés aux animateurs ;
- assurer un taux de fréquentation maximal du périscolaire, de l'extrascolaire et du Secteur jeunes ;
- 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 l'animation de la politique enfance-jeunesse à compter du 1^{er} janvier 2025.

4. Rétroplanning de procédure

Nous avons détaillé ci-dessous les échéances des différentes phases de la procédure, permettant d'assurer la continuité du service public à compter du 1^{er} janvier 2025 :



N.B. : il s'agit d'une procédure ouverte (ex « Corsica Ferries ») permettant de publier concomitamment l'AAPC et le DCE, et ainsi réceptionner candidatures et offres à la même date.



Energieia Conseil

35 bis, rue du Trou Normand 95330 DOMONT

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

contact@energieia-conseil.fr

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

TVA intracommunautaire : FR77 907994453