



26 JANVIER 2023

# SERVICE ENFANCE - JEUNESSE

## ÉTUDE DES MODES DE GESTION



# sommaire

- 1/ ETAT DES LIEUX
- 2/ ETUDE DES MODES DE GESTION
- 3/ CONCLUSION

# Etat des lieux

# Le paysage actuel : un « marché public » d'un ALSH et deux CLAE

- La Ville de Trévoux dispose d'un accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) et deux centres de loisirs associés à l'école (CLAE) :
  - Le centre de loisirs associé à l'école (CLAE) Beluizon ;
  - Le centre de loisirs associé à l'école (CLAE) Poyat – GS Fil d'Or ;
  - L'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) Le Tournesol.
- La collectivité et l'association sont actuellement liées par **un contrat de marché public** avec l'association Val Horizon.
- Le contrat arrive à échéance le 31 décembre 2023.

# La construction d'un nouveau groupe scolaire

- Ce périmètre est amené à évoluer pour le futur contrat :
  - La commune de Trévoux a lancé un projet de construction d'un nouveau groupe scolaire : le GS du Fil d'Or. Il remplace la maternelle et l'élémentaire Poyat et, de fait, le centre de loisirs sans hébergement Poyat. Ce nouveau bâtiment a été mis en service en janvier 2023.

# Un risque de requalification sur le marché public en cours

- Le marché public est un contrat conclu à titre onéreux entre un acheteur public ou privé dans le but de satisfaire les besoins de la collectivité.
- Lorsqu'un contrat de la commande publique a pour objet ou pour effet de **répondre à un besoin d'une collectivité** en matière de service et de transférer le risque lié à l'exploitation de l'activité au co-contractant, la collectivité devra nécessairement passer par **une concession de service public**.
- En l'espèce, l'Association encaisse les paiements en l'absence de toute convention de mandat. En outre, le contrat actuel semble transférer « *un risque de gestion à l'association* ».
- **Il existe donc un risque de requalification du contrat de marché public en contrat de concession par le juge.**

# Les financements d'un service périscolaire et extra-scolaire

- **Les recettes d'un service périscolaire et extra-scolaire peuvent être de plusieurs ordres :**
  - La participation de la collectivité ;
  - La participation des parents ;
  - La participation de la CAF via le mécanisme de la Prestation de Service Ordinaire (PSO) ;
  - Le bonus Plan Mercredis éducatifs ;
  - L'aide spécifique Rythmes éducatifs ;
  - L'aide aux départs en vacances ;
  - Les bonus territoire CTG.

# Focus sur le fonctionnement de la prestation de service ordinaire (PSO)

- **La PSO est un financement à l'acte qui permet de soutenir l'activité et d'adapter au mieux le prix pratiqué pour les familles.**
- Les établissements soutenus sont les accueils de loisirs sans hébergement (ALSH), les accueils de scoutisme sans hébergement et les accueils de jeunes déclarés auprès de services départementaux de la jeunesse.
- Les partenaires éligibles sont les collectivités territoriales, les organismes à but non lucratif, les entreprises du secteur marchand.
- **Le nombre d'heures ouvrant droit à la PSO est fourni par le gestionnaire chaque année :**
  - **Pour les accueils extra-scolaires :** le calcul du nombre d'heures ouvrant droit à la PSO s'effectue selon les modalités de calcul liées aux choix de tarification faite aux familles (heures réalisées ou heures facturées),
  - **Pour les accueils périscolaires** (mercredi et jours semaine école) : le calcul du nombre d'heures ouvrant à la PSO s'effectue à la plage horaire.



# Focus sur la Prestation de service ordinaire

## Accueil de loisirs, de jeunes ou de scoutisme

|                       | Prix plafonds             | Taux de la PSO | PSO                      |
|-----------------------|---------------------------|----------------|--------------------------|
| Accueil extrascolaire | 1,93 €/h<br>15,44 €/jour  | 30 %           | 0,579 €/h<br>4,63 €/jour |
| Accueil périscolaire  | 1,83 €/h<br>14,64 €/jour  | 30 %           | 0,549 €/h<br>4,39 €/jour |
| Accueils adolescents  | 2,86 €/h<br>22,88 €/ jour | 30 %           | 0,858 €/h<br>6,86 €/jour |

*Valeurs pour 2022*

# La rédaction du futur contrat

- **Le futur contrat de concession devra :**
  - Prévoir une clause en cas de déménagement des accueils de loisirs ;
  - Prendre en compte l'augmentation prévisionnelle des usagers (ouverture d'un nouveau groupe scolaire) ;
  - Prévoir une organisation et une gestion de l'accueil des enfants en période de grève ;
  - Prévoir une obligation de formation du personnel sur le comportement ;
  - Prévoir du personnel qualifié pour les enfants en situation de handicap ;
  - Prévoir les modalités d'accueil des enfants des autres communes (tarif, priorité aux enfants de la commune de Trévoux...) ;
  - Veiller à faire supporter un réel risque d'exploitation au concessionnaire.

# Etude des modes de gestion

# Présentation des modes de gestion : la régie directe

- Un premier mode de gestion est la **régie directe**, 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 donc la **main sur le service**. En contrepartie, elle assure l'ensemble du service. Elle serait donc notamment amenée à gérer les commandes des jeux ...
- Le personnel de la ville devrait assurer la gestion RH (paie, management...) mais aussi la facturation du service.
- La mise en place d'une régie supposerait que la commune de Trévoux crée un service périscolaire et extra-scolaire et **reprenne le personnel** aujourd'hui affecté au marché public.
- Le **risque économique pèse entièrement sur la collectivité** : en cas de difficulté de gestion, la collectivité assume les déficits. Cependant, la reprise en régie permettrait à la Ville de Trévoux de maîtriser ce risque financier.
- La commune de Trévoux deviendrait **l'interlocuteur des parents**.

# Présentation des modes de gestion : La Régie directe

| Avantages   | Inconvénients   |
|---|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Gestion stratégique et opérationnelle par la collectivité. Puisqu'il n'y a pas d'intermédiaire entre elle et le service, elle peut intervenir rapidement lorsqu'un problème survient.</li><li>• Maitrise totale du service.</li><li>• Relation directe avec les usagers</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• La collectivité assume l'ensemble des risques (pénal, social, économique)</li><li>• La gestion de la masse salariale revient à la collectivité</li><li>• Les services supports doivent être organisés en interne</li><li>• En tant qu'employeur du personnel des services périscolaires et extra-scolaires, la commune de Trévoux devra gérer les difficultés de recrutement.</li></ul> |

# Présentation des modes de gestion : le marché public

- Un marché public est un **contrat conclu à titre onéreux** entre un acheteur public et des personnes publiques ou privées, et qui répond aux besoins de cet acheteur public en matière de fournitures, services ou travaux.
- Il est classiquement considéré comme se caractérisant par le **paiement direct d'une contrepartie** par le pouvoir adjudicateur au titulaire du contrat. Ainsi, un prix doit être payé par l'acheteur en contrepartie d'une prestation réalisée.
- Le contrat ne doit **pas** avoir pour effet de **transférer un risque d'exploitation** au titulaire, au risque d'être **requalifié en concession**.
- Le marché public suppose que la collectivité prenne en charge le risque d'impayés.
- L'ensemble des **obligations qualitatives et quantitatives sont transcrites dans le contrat de marché public**. Ainsi, au travers du cahier des charges, la Ville de Trévoux pourrait imposer ses objectifs en termes de qualification et de formation du personnel, mais aussi en termes d'organisation du service.
- Le prix global et forfaitaire ou les prix unitaires sont **fixés en amont** et le titulaire est rémunéré sur la base du prix global et forfaitaire ou sur l'application des prix unitaires aux quantités réellement exécutées.

# Présentation des modes de gestion : Le marché public

- Au-delà de **40 000 € HT**, le marché public nécessite une procédure de mise en concurrence, cette dernière sera une **procédure adaptée**, quelque soit le montant du marché, du fait de son objet. En effet l'accueil de loisirs périscolaires et extra-scolaires rentre dans l'exception liée aux services sociaux et autres services spécifiques.

# Présentation des modes de gestion : Le marché public

| Avantages  | Inconvénients   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Bénéficiaire des compétences / apports d'un opérateur privé</li><li>• Gestion des coûts maîtrisée</li><li>• Maîtrise du service rendue possible par un contrat contraignant (reporting, pénalités...)</li><li>• Bon contrôle de la qualité des prestations puisque le paiement a lieu une fois le service fait</li><li>• Maîtrise du coût pour les usagers</li><li>• Négociation possible même au-delà des seuils de procédure formalisée pour les services périscolaires et extra-scolaires.</li><li>• La gestion du personnel et donc des difficultés de formation et de recrutement qui peuvent en résulter seront à la charge du prestataire de la collectivité.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Risque juridique de requalification en concession si le risque économique pour le prestataire est caractérisé</li><li>• Obligation d'allotissement</li><li>• La commune devrait assurer la facturation auprès des parents</li></ul> |



# Présentation des modes de gestion : la concession de service public

- Une concession est un contrat par lequel une autorité délégante confie la gestion d'un service à un ou plusieurs opérateurs économiques, à qui est **transféré 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**.
- La part du risque transférée au concessionnaire implique une **réelle exposition aux aléas du marché**. Ainsi, l'autorité délégante n'a pas à compenser d'éventuels déficits : le concessionnaire assume la **gestion du service à ses risques et périls**.
- La concession doit être assortie **d'un contrôle de l'autorité délégante** du respect des obligations (notamment via le biais de pénalités).
- Un contrat de concession est **légalement limité à 5 ans**. Cette durée peut être dépassée si des investissements sont réalisés et que ces derniers nécessitent une durée d'amortissement supérieure à 5 années.

# Présentation des modes de gestion : La concession de service public

- La concession de service public permettrait à la commune **d'externaliser** l'ensemble du process. Un prestataire prendrait en charge l'accueil des enfants et des parents, la gestion RH mais aussi la facturation auprès des parents. En effet, le prestataire **se rémunérerait sur l'exploitation du service**. La commune verserait une **compensation annuelle**, fixée dès la signature du contrat.
- En cas de résultat excédentaire, le concessionnaire pourrait verser une partie de son excédent à la ville.
- Au travers **du cahier des charges**, la commune pourrait imposer son objectif d'atteinte des exigences en termes de qualification et de formation du personnel.
- La concession de service implique un **contrôle technique et financier annuel** du service par la commune. Afin de réaliser ces contrôles, le concessionnaire doit transmettre toutes les informations utiles à l'autorité concédante. Un manquement à cette transmission d'information sera sanctionné par **une pénalité**.

# Présentation des modes de gestion : La concession de service public

| Avantages  | Inconvénients   |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"><li>• Bénéficiaire des compétences / apports d'un opérateur privé que la personne publique n'a pas aujourd'hui</li><li>• Gestion des coûts maîtrisée</li><li>• Maîtrise du service rendue possible par un contrat contraignant (reporting, pénalités...)</li><li>• Transfert de tous les risques financiers, sociaux et techniques</li><li>• Possibilité de faire porter l'investissement par le concessionnaire</li><li>• Perception de redevances</li><li>• La risque d'exploitation transféré au concessionnaire</li><li>• Les difficultés de recrutement du personnel et de sa qualification seront gérées par le concessionnaire.</li></ul> | <ul style="list-style-type: none"><li>• Risque juridique de requalification en marché publics si le risque économique pour le prestataire n'est pas caractérisé</li><li>• Procédure de mise en concurrence longue</li><li>• Risque de sur compensation si l'activité est excédentaire (car la compensation est fixée dès le démarrage du contrat )</li><li>• Nécessite un contrôle des prestations et du rapport d'activité</li></ul> |

# Analyse multicritère des modes de gestion

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

- 1. Critère de maîtrise du service :** capacité de la collectivité à piloter le service concerné ;
- 2. Impacts financiers :** incidence du mode de gestion sur le prix payé par la collectivité ;
- 3. Portage du risque financier ;**
- 4. Impacts procéduraux :** nécessité d'une mise en concurrence ou non ;
- 5. Durée du contrat ;**
- 6. Calendrier.**

# Comparaison des modes de gestion

|                            | Régie   | Marché public   | Concession  |
|----------------------------|---|---|---|
| <b>Maitrise du service</b> | <p>4</p> <p>Trévoux aurait une maîtrise totale du service car la commune assurerait et assumerait directement le service par ses propres moyens. Cela lui permettrait d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixés en termes de formation du personnel et d'organisation des activités extra et périscolaires.</p> | <p>4</p> <p>La maîtrise du service est rendue possible par un cahier des charges détaillé et contraignant, assorti de pénalités.</p> <p>Un marché public permettrait à la commune d'encadrer rigoureusement les prestations en intégrant des exigences en matière de formation du personnel et d'organisation des activités extra et périscolaires.</p> <p>Les pénalités permettraient de contraindre le titulaire à respecter les engagements formulés dans le cahier des charges et dans son offre.</p> | <p>4</p> <p>La maîtrise du service est rendue possible par un cahier des charges détaillé et contraignant, assorti de pénalités.</p> <p>Une concession permettrait à la commune d'encadrer rigoureusement les prestations en intégrant des exigences en matière de formation du personnel et d'organisation des activités extra et périscolaires.</p> <p>Les pénalités permettraient de contraindre le titulaire à respecter les engagements formulés dans le cahier des charges et dans son offre.</p> |

# Comparaison des modes de gestion

|                           | Régie   | Marché public   | Concession  |
|---------------------------|---|---|---|
| <b>Impacts financiers</b> | <b>1</b><br>La collectivité supporte l'ensemble des coûts de fonctionnement et ne bénéficie pas l'effet de mutualisation dont peut bénéficier un prestataire extérieur.<br><br>De plus, la masse salariale du service géré en régie aura un impact à long terme sur les finances de la collectivité du fait de la reprise du personnel. | <b>3</b><br>Les prix sont fixés en amont et sont intangibles.<br><br>La négociation est possible pour les marchés publics relatifs à l'accueil d'activités périscolaires et extrascolaires même au-delà des seuils de procédure formalisée. | <b>4</b><br>Le montant de la compensation peut être discuté lors des négociations.<br><br>Le concessionnaire verse une redevance à la personne publique.<br><br>La compensation peut être amoindrie par la perception d'un % des recettes par la collectivité si le résultat net s'avère supérieur à celui annoncé au compte d'exploitation prévisionnel. |

# Comparaison des modes de gestion

|                                    | Régie  | Marché public  | Concession   |
|------------------------------------|--|--|--|
| <b>Portage du risque financier</b> | <b>1</b><br>La collectivité supporte l'intégralité du risque financier. Elle gère la facturation mais aussi les impayés. | <b>2</b><br>Trévoux supporterait le risque financier puisqu'elle serait amené à gérer la facturation donc à subir les impayés. | <b>4</b><br>Le concessionnaire, en prenant à sa charge la facturation et la perception des recettes, supporte le risque financier.<br><br>La commune de Trévoux ne souhaitant pas gérer la facturation et les encaissements, la concession est le modèle optimal sur ce point.<br><br>La commune n'aurait pas à compenser au-delà de la compensation définie au contrat. |

# Comparaison des modes de gestion

|                            | Régie   | Marché public  | Concession   |
|----------------------------|---|--|--|
| <b>Impacts procéduraux</b> | <p>2</p> <p>La régie implique la création du service, la structuration de celui-ci et la reprise des agents.</p> <p>La procédure est lourde.</p>                                  | <p>4</p> <p>La passation d'un marché public nécessite une mise en concurrence. La reprise du personnel incombe au titulaire.</p> <p>Un passage en commission d'appel d'offres est nécessaire mais la procédure est moins lourde qu'en concession de service public ou lors d'une reprise en régie.</p> | <p>3</p> <p>La passation d'une concession de service public nécessite une mise en concurrence.</p> <p>La comitologie peut être lourde (CT, CDSP, vote en conseil municipal).</p> <p>La procédure est moins lourde que lors d'une reprise en régie mais plus lourde que pour la passation d'un marché public.</p> |
| <b>Durée du contrat</b>    | <p>4</p> <p>Pas de durée limitée.</p>   | <p>3</p> <p>Le marché public est en principe limité à 4 ans.</p>   | <p>4</p> <p>La concession est limitée à 5 années sauf la durée d'amortissement des investissements confiés au concessionnaire est supérieur à 5 années. Ce n'est pas le cas pour le projet de la commune de Trévoux.</p>   |
| <b>Calendrier</b>          | <p>3</p> <p>La reprise est en régie est une procédure longue. Elle pourrait être effective au 1<sup>er</sup> janvier 2024 mais au risque de faire certaines étapes à la hâte.</p> | <p>4</p> <p>La procédure est relative rapide. Le début d'exploitation pourrait commencer le 1<sup>er</sup> janvier 2024;</p>   | <p>4</p> <p>La procédure est plus longue que pour un marché public mais un début d'exploitation à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2014 est réaliste.</p>   |



# Analyse multicritère des modes de gestion : synthèse

|                             | Régie     | Marché public | Concession |
|-----------------------------|-----------|---------------|------------|
| Maitrise du service         | 4         | 4             | 4          |
| Impacts financiers          | 1         | 3             | 4          |
| Portage du risque financier | 1         | 2             | 4          |
| Impacts procéduraux         | 2         | 4             | 3          |
| Durée du contrat            | 4         | 3             | 4          |
| Calendrier                  | 3         | 4             | 4          |
| <b>Total</b>                | <b>15</b> | <b>20</b>     | <b>23</b>  |

**L'analyse multicritère démontre l'opportunité d'opter pour une concession de service public.**

# Conclusion

# Proposition soumise au Conseil municipal

Considérant les éléments précédents, il est proposé au Conseil municipal de la Ville de Trévoux de recourir à une concession de service public, pour une durée de cinq années.

Le concessionnaire prendra **la gestion et l'exploitation des structures suivantes, réparties en trois lots** :

- Le centre de loisirs associé à l'école (CLAE) Beluizon ;
- Le centre de loisirs associé à l'école (CLAE) Poyat – GS Fil d'Or ;
- L'accueil de loisirs sans hébergement (ALSH) Le Tournesol.

Le concessionnaire prendra également en charge toute nouvelle structure d'accueil périscolaire ou extra-scolaire.

**Conformément à l'article L. 1411-4 du CGCT, le Conseil municipal de la Ville de Trévoux est sollicité afin d'approuver le choix de la concession de service public comme mode de gestion des accueils péri et extra scolaires de la Ville.**



**Votre contact :**  
Morgane Le Fur  
Consultante Senior  
07 81 65 43 82  
[morgane.lefur@spqr-conseil.fr](mailto:morgane.lefur@spqr-conseil.fr)

## Contact

Pierre-Vincent GUERET  
Directeur associé  
+33. 6.21.39..44.75  
[pierre-vincent.gueret@spqr-conseil.fr](mailto:pierre-vincent.gueret@spqr-conseil.fr)

SPQR  
33 rue François Garcin – 69003 Lyon  
France  
SIRET 810 353 607 000031