

N°1 - Confiance, transparence et contrôle :

les clés d'un partenariat public-privé réussi

- **[Edito par le Conseil d'administration de l'UNSPIC](#)**

Public/privé : unir nos forces au service d'une ambition collective

La fin d'année 2018 a vu la question des services publics se hisser au sommet des agendas politiques, médiatiques et citoyens. Si on connaît l'attachement des Français à leurs services publics, c'est surtout le sentiment de dégradation des services publics ressenti par les Français et sa conséquence, le déclin du principe de consentement à l'impôt, qui ont frappé les esprits.

Cette relation entre le niveau de financement et la qualité des services publics, vecteurs importants de cohésion sociale, renvoie à un critère fondamental de l'action publique : l'efficacité. C'est en effet seulement en rendant tous nos services publics plus efficaces qu'on pourra répondre à l'injonction d'un meilleur rapport qualité-prix.

Alors que la contrainte financière sur les collectivités publiques limite leurs capacités d'intervention, elles sont paradoxalement face à des défis d'une ampleur inédite pour répondre aux nouveaux enjeux économiques, sociétaux et environnementaux : emploi, transition écologique, préservation des ressources, développement économique des territoires, passage au numérique, vieillissement de la population, formation, inclusion sociale ...

Face à ces enjeux, l'heure n'est plus aux *a priori* et aux idées préconçues : il est urgent de se poser les bonnes questions et de regarder ce qui fonctionne dans notre pays.

Aujourd'hui, force est de constater que des milliers de services publics locaux sont, après mise en concurrence, délégués avec succès au secteur privé dans des domaines qui touchent le quotidien des Français. L'immense majorité de ces contrats sont des partenariats « gagnant-gagnant » qui permettent à une collectivité publique de s'adjoindre l'expertise d'un opérateur professionnel. Ceci au plus grand bénéfice des millions d'utilisateurs – clients qui utilisent chaque jour, parfois sans le savoir, ces services publics délégués.

Nous avons tout à gagner à voir s'unir les secteurs publics et privés – trop souvent décrits dans leurs oppositions- pour répondre aux enjeux collectifs.

Le partenariat entre le secteur privé, capable d'optimiser la gestion du service public dans toutes ses dimensions, et la puissance publique, garante des principes du service public, est sans doute une des clés

pour résoudre l'équation actuelle : de meilleurs services publics au meilleur niveau de coût pour les usagers, et de dépenses pour les contribuables.

A travers le lancement de notre newsletter « *ADN Service Public* », nous souhaitons rappeler qu'au-delà de leur statut privé, nos entreprises sont engagées de longue date aux côtés des collectivités publiques dans cette recherche de services publics de qualité, performants et innovants.

Les témoignages de nos parties prenantes (Elus, directeurs de collectivités, entreprises...) dans cette édition démontrent ainsi qu'un partenariat public/privé réussi peut permettre aux services publics de relever les enjeux auxquels ils font face sans pour autant sacrifier la qualité de service, et les valeurs d'impartialité, de continuité et d'adaptabilité qui sont les leurs.

Les membres du conseil d'administration de l'UNSPIC

Olivier GRUNBERG, Président de l'UNSPIC, Administrateur de la Fédération professionnelle des entreprises de l'eau (FP2E)

Frédéric BAVEREZ, Directeur exécutif France, Keolis

Christophe BOUTIN, Délégué général de l'Association des Sociétés Françaises d'Autoroutes (ASFA)

Marine LAPORTE-BURTIN, Déléguée générale du Syndicat des Délégués d'Equipement de Loisirs (SYDEL)

Laurent MAZILLE, Directeur des relations institutionnelles, Transdev

Muriel OLIVIER, Déléguée générale de la Fédération Nationale des Activités de la Dépollution et de l'Environnement (FNADE)

Pascal ROGER, Président de la Fédération des Services Energie Environnement (FEDENE)

Jacques ROUX, Administrateur du Syndicat National de la Restauration Collective (SNRC)

Damien VERDIER, Directeur Stratégie & Responsabilité d'Entreprise Groupe Sodexo

• 3 questions à Olivier Grunberg, Président de l'UNSPIC



« La gestion déléguée s'est adaptée au fil du temps pour permettre aux opérateurs privés de mieux répondre aux exigences de transparence et de performance attendues d'un service public, et donner ainsi toutes les clés aux élus pour piloter leurs services publics ».

Vous venez d'être réélu pour un mandat de trois ans à la présidence de l'UNSPIC. Pourriez-vous dire quelques mots sur les objectifs et les enjeux de cette organisation ?

L'Union Nationale des Services Publics Industriels et Commerciaux a été créée en 1985 pour promouvoir et défendre le rôle des opérateurs privés dans la gestion des services publics qui leur sont délégués. Une

première remarque : le service public ne se délègue pas ... C'est bien sa gestion qui se délègue ! Et c'est de cela que découle une bonne partie des propositions que nous faisons.

La délégation de services publics, ou la concession, née en France sous le second empire, est un mode de gestion des services publics qui associe une collectivité publique qui conserve toujours la définition, la maîtrise et le contrôle du service public, et une entreprise privée qui propose les moyens techniques, professionnels et financiers pour atteindre la performance attendue du service public. Cette dernière se rémunère par l'exploitation du service et en supporte les risques.

La gestion déléguée concerne quasiment tous les secteurs de la vie quotidienne des Français. L'UNSPIC rassemble ainsi des acteurs privés opérant dans de nombreux domaines : réseaux de chaleur, dépollution et traitement des déchets, gestion de l'eau, restauration collective, infrastructures de transports et d'équipements publics, autoroutes, équipements de loisirs, transport public de voyageurs ...

Nous défendons ainsi ce modèle de partenariat « gagnant-gagnant » à la française, qui permet à nos services publics de bénéficier du meilleur des deux mondes, au bénéfice des usagers-citoyens-consommateurs-contribuables.

Notre objectif est également de valoriser les savoir-faire de nos entreprises. Celles-ci disposent d'une expertise en pointe sur leur secteur d'activités. Elles investissent massivement dans des domaines pour lesquels il n'existe parfois pas de recherche publique. Elles développent sans cesse de nouvelles innovations technologiques, sociales, environnementales et financières qui bénéficient aux territoires dans lesquels elles exercent leurs activités.

De nombreux opérateurs privés de service public français sont devenus des leaders mondiaux. C'est le cas de Vinci Concessions, Sodexo, mais encore Transdev ou Keolis. Dans le secteur des services à l'environnement, Veolia et Suez sont n°1 et 2 mondiaux, un fait suffisamment rare pour être souligné. Toutes ces entreprises font rayonner le savoir-faire français à l'international.

Le gouvernement s'est engagé à réduire de 3 points la dépense publique d'ici à 2022, tout en maintenant un haut niveau de qualité dans les services publics. Le défi est d'autant plus ambitieux que les leviers à disposition ne sont pas très nombreux. En quoi la délégation de service public peut-elle constituer une des réponses à ces enjeux ?

En France, aujourd'hui, toutes nos collectivités publiques – Etat, régions, départements, communes et intercommunalités – sont mises à contribution pour tenter d'atteindre cet objectif de réduction de la dépense publique. Elles sont confrontées à des objectifs très ambitieux sans précédent pour leurs finances.

Au niveau local par exemple, après des années de baisse des dotations aux collectivités, le gouvernement actuel a opté pour une nouvelle méthode, la contractualisation financière. Ce dispositif vise à encadrer l'évolution des dépenses de fonctionnement et la dette des plus grandes collectivités territoriales. Cette démarche va inciter les élus locaux à s'interroger sur la manière d'optimiser la gestion de leurs services publics pour obtenir le meilleur rapport qualité/prix.

Dans ce contexte de recherche de performance, la délégation de services publics à des opérateurs privés présente de nombreux atouts.

Le contrat passé entre l'entreprise et la collectivité est avant tout un **contrat d'objectifs, gage de transparence et d'efficacité**. La performance est mesurée à travers des indicateurs objectivés mis en place par secteur, qui visent à apprécier la qualité des services publics. Ce sont de véritables outils de progrès, de comparaison ainsi que de communication interne et externe pour les collectivités.

La remise en jeu du contrat à échéance régulière, et la concurrence accrue avec d'autres opérateurs poussent chaque entreprise à proposer le meilleur service au meilleur coût. L'opérateur est par ailleurs de plus en plus souvent intéressé à la performance. **Il assume le risque d'exploitation**; il assure le service et choisit ses moyens notamment en personnel pour que le service public fonctionne durablement apportant les meilleures obligations de qualité. Des pénalités peuvent être attribuées en cas de non atteinte des objectifs de performance.

Ce mode de gestion permet de préserver **la capacité d'autofinancement de la collectivité**, qui fait ainsi reposer sur son opérateur le risque d'exploitation, mais parfois aussi les investissements, les travaux de rénovation et de mise aux normes selon la nature du contrat.

Enfin, les opérateurs effectuent en permanence des benchmarks. Ils comparent leurs propres prestations entre elles (entre filiales, sites, services...), mais aussi à celles proposées par leurs concurrents. Le benchmark est un processus continu d'analyse comparative, d'adaptation et d'implantation des meilleures pratiques.

J'ajouterai que nos entreprises déploient également **des moyens importants pour former les personnels, développer leurs compétences sur des métiers qui évoluent très vite**. Ainsi, elles disposent des savoir-faire dans des métiers complexes et une capacité à intégrer rapidement les nouvelles contraintes techniques et réglementaires.

Tout cela concourt à proposer un service de grande qualité au meilleur coût.

Quel est le rôle de l'autorité organisatrice dans la gestion déléguée ? Dans un contexte de finances publiques contraintes, et dans le cas d'une délégation d'un service public à un opérateur privé, et notamment quand il s'agit d'un grand groupe, le Politique a-t-il encore une marge de manœuvre suffisante pour piloter son service ?

Plus que jamais ! La gestion déléguée s'est adaptée au fil du temps pour permettre aux opérateurs privés de mieux **répondre aux exigences de transparence et de performance attendues d'un service public**, et donner ainsi toutes les clés aux élus pour piloter leurs services.

La transparence est vraiment devenue un point fort de ce mode de gestion. Les opérateurs sont soumis à de nombreuses obligations de reporting : modèles financiers annexés, rapport du délégataire... tous ces outils permettent aux élus de mieux appréhender l'économie du contrat et les enjeux du service

L'existence d'un contrat fixé entre la collectivité et l'opérateur privé permet de préciser le rôle de chacun. Celui de la collectivité est bien celui d'un maître d'ouvrage. Elle définit les missions de service public, fixe les objectifs, contrôle l'effectivité du service rendu, dans le cadre du contrat passé avec le partenaire privé. Elle s'assure de la qualité du service, ainsi que de l'équilibre financier du contrat. Au final ce sont bien les élus qui fixent le prix du tarif et le niveau de performance attendu. Ils restent maîtres des objectifs et des priorités en matière de services rendus aux usagers – clients.

Il n'y a pas de bon partenariat si la gouvernance publique n'est pas forte : pilotage politique fort, identification précise des besoins du service, accompagnement par un conseil de qualité, gouvernance claire pour le suivi technique et financier, contrôle tout au long de la vie du contrat...

Aujourd'hui, nos collectivités ont les moyens de se doter des compétences pour négocier les contrats avec les opérateurs privés ; soit par le renforcement des compétences internes (rendu possible notamment par le mouvement général de regroupement des compétences) soit par l'accompagnement par une expertise externe, sous réserve qu'elle soit compétence et qualifiée. La formation et la qualification des assistants à maîtrise d'ouvrage qui accompagnent les collectivités dans leurs réflexions sont des enjeux clés pour des partenariats de qualité.

Ainsi, la délégation de service public est un vrai partenariat équilibré. On est d'ailleurs de plus en plus souvent dans une démarche de co-construction du projet entre les partenaires, comme le montrent les exemples de contrats qui illustrent notre newsletter. Par la richesse des regards croisés entre secteur public et privé, les exemples de terrain témoignent de la force de l'intelligence collective comme levier de performance de services publics.

- **Avis d'expert - Emmanuel PELISSON, Président/Consultant associé, Finance Consult**



« Tout ce qui va dans le sens d'une diminution de l'asymétrie d'information entre la personne publique et la personne privée, et donc à une compréhension partagée des enjeux, concourt à la réussite des contrats publics/privés »

Qui est Finance Consult et comment intervenez-vous auprès des collectivités publiques ?

Créée en 1981, Finance Consult est une société de conseil financier spécialisée dans les domaines des finances publiques. Notre premier métier est le conseil aux collectivités locales dans leurs stratégies financières, fiscales et budgétaires. Dans ce cadre, nous intervenons par exemple sur les sujets de transferts de compétences ou les modalités de gestion des services publics. Le second métier – notre métier d'origine – concerne les stratégies de financement des projets publics. Il s'agit d'accompagner les acteurs (publics ou privés) dans la mise en place des financements d'infrastructures publiques. Dans ce cadre, nous intervenons sur tous les contrats publics/privés : concessions, affermages, marchés de partenariat, mais aussi sur toutes les formes de contrats hybrides telles que les SEM, SEMOP, SPL... Nous intervenons principalement aux côtés de l'Etat et des personnes publiques en général, mais également auprès des consortiums (industriels, fonds d'investissement, banques) qui ont besoin d'un conseil financier pour répondre aux appels d'offre.

Finance Consult est aujourd'hui une des sociétés leaders dans les métiers du conseil financier sur ce segment d'activité.

Comment la situation financière des collectivités locales a-t-elle évolué au cours des dernières années?

Les collectivités locales connaissent depuis plusieurs années une contrainte forte sur leurs finances. Il y a eu au fil des ans une baisse importante de la Dotation Globale de Fonctionnement (DGF) qui représentait environ 25% de leurs recettes de fonctionnement au début des années 2010. Cette part s'est beaucoup réduite avec la baisse de 13 milliards de la DGF entre 2013 et 2017, une diminution qui a mis sous tension les finances des collectivités locales.

Néanmoins, si on observe les données au niveau macroéconomique, les recettes des collectivités locales ont globalement augmenté de 10 milliards d'euros sur la même période (moins que les dépenses de fonctionnement qui ont progressées de 8 milliards sur la même période). Ainsi, la baisse des dotations de l'Etat a été compensée par une augmentation de plus de 20 milliards d'euros des recettes fiscales. Il convient néanmoins de souligner que l'augmentation de la pression fiscale ne peut pas être envisagée comme un outil de compensation à long terme.

Sur la même période, on observe également que les investissements des collectivités locales ont connu une forte diminution, d'environ 8 milliards d'euros entre 2013 et 2017.

Ainsi, au final, les finances des collectivités territoriales sont dans l'ensemble plutôt saines. Leur capacité de désendettement moyenne est de l'ordre de 4 à 5 ans et leur encours de dette est de moins de 200 milliards d'euros soit moins de 10% de la dette publique totale, alors même que ces dernières réalisent 75% des investissements publics.

Si la baisse de la DGF n'a pas globalement dégradé les finances des collectivités locales, elle a eu en revanche deux conséquences malheureuses : d'une part, une diminution de l'effort d'investissement et d'autre part, une augmentation de la fiscalité locale.

Afin d'éviter ces deux effets pervers, le gouvernement a opté cette année pour une nouvelle méthode : en échange d'un maintien de la DGF à son niveau actuel, il est proposé aux collectivités (les plus grandes pour l'instant) de contractualiser et plafonner le taux d'évolution de leurs dépenses de fonctionnement à une augmentation annuelle de 1,2%. Ce taux correspond d'ailleurs à peu près à l'évolution des dépenses de fonctionnement du secteur public local au cours des années passées. Cette nouvelle contrainte, si elle nécessite de mettre en place des procédures d'économies dans les services, devrait permettre de préserver les capacités d'investissement et d'autofinancement du secteur public local.

Quelles sont les principales attentes des collectivités locales qui recourent au secteur privé pour la gestion de leurs services publics à travers des délégations de service public ?

Les collectivités locales disposent dans leur ensemble d'une réelle capacité d'investissement, l'externalisation financière des investissements n'est donc pas le seul critère d'arbitrage pour ces dernières. Lorsqu'elles recourent au secteur privé, à travers des contrats de concession par exemple, les personnes publiques sont à la recherche d'une alliance d'expertise technique et commerciale, de maîtrise des coûts et de qualité des services publics.

Certes, le critère financier est partie intégrante de la réflexion sur les modes de gestion des services publics. Dans un contexte de budgets sous contraintes, les collectivités locales sont légitimement incitées à privilégier le financement sur leurs budgets propres des services publics non commerciaux, c'est-à-dire ne pouvant pas être financés par les usagers (routes, écoles éclairage public, etc.). Elles peuvent ainsi décider de faire porter par un opérateur privé les investissements dans les services financés par l'usager, afin d'alléger leur Programmation Pluriannuelle des Investissements (PPI).

Mais au-delà du critère financier, on observe que les collectivités sont surtout en recherche d'une expertise technique pour la construction des infrastructures et l'exploitation des services publics ainsi que d'une expertise commerciale afin d'optimiser la fréquentation du service.

Elles cherchent par ailleurs à sécuriser le coût global du service pour leurs budgets en transférant à l'opérateur privé le risque lié au coût des investissements, d'exploitation et le risque trafic, lié à la fréquentation du service.

Enfin, un critère important est la transparence financière. Le recours à un contrat de délégation de service public, si le contrat est bien rédigé, permet une transparence et une lisibilité financière accrue. Le recours à un opérateur externe, qui perçoit les recettes et supporte les charges, réalise des investissements et effectue un « reporting » de son activité permet souvent à la collectivité de disposer d'une bonne appréhension de la gestion financière du service, ce qui n'est paradoxalement pas toujours le cas lorsqu'elle exploite elle-même le service.

Quelles sont les clés pour optimiser l'efficacité des délégations de service public ?

Il convient tout d'abord de mettre en place une bonne procédure de recrutement de l'opérateur. On peut difficilement avoir une bonne délégation de service public avec un contrat médiocre.

Les collectivités publiques doivent se mettre en situation de bien maîtriser leurs procédures, ce qui implique la plupart du temps de recourir à des experts financiers, juridiques et techniques pour la passation des contrats. Cette expertise est également appréciée par les opérateurs privés, qui trouvent dans ces experts un interlocuteur disposant d'une bonne compréhension de leurs problématiques et une bonne connaissance des contraintes d'exploitation d'un service public.

Le choix des conseils pour accompagner les collectivités publiques dans la passation de contrat de DSP est fondamental, car le travail de préparation du contrat, de définition des besoins et des objectifs de délais, de coûts et de niveau de service conditionnent in fine la qualité du service public qui sera proposé aux usagers.

Aussi, la collectivité doit s'attacher à faire le choix de l'offre la plus qualitative pour ces missions d'assistance et d'accompagnement.

Une fois le contrat passé, la personne publique doit se structurer en interne pour le suivi du contrat. Cela implique souvent de recruter des agents qui seront les interlocuteurs privilégiés de l'opérateur pendant toute la durée du contrat et qui assureront le suivi du contrat.

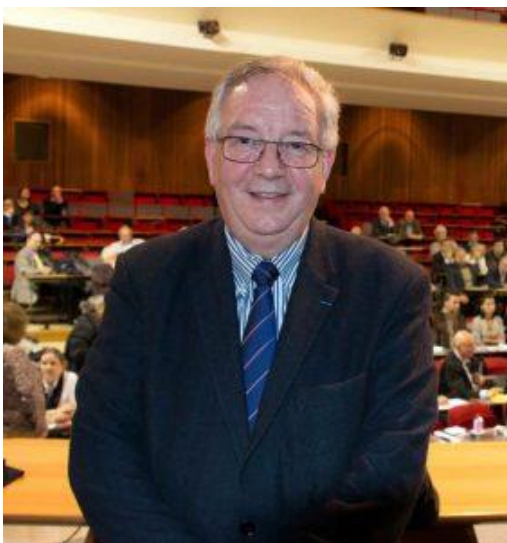
Côté concessionnaire, l'une des clés réside dans la mise en place d'outils de reporting de bonne qualité, c'est-à-dire d'indicateurs de suivi partagés avec la personne publique sur les investissements, la qualité, l'économie du contrat... Actuellement, on voit se développer à l'initiative des opérateurs des modèles opérationnels de suivi du contrat qui permettent de retracer année après année l'ensemble des critères sur l'économie des contrats.

De manière générale, tout ce qui va dans le sens d'une diminution de l'asymétrie d'information entre la personne publique et la personne privée, et à une compréhension partagée des enjeux, concourt à la réussite des contrats publics/privés.

- **Témoignages**

Restauration collective

Henri MELLIER, Conseiller municipal délégué à l'Education, Ville de Melun Vice-Président de la Communauté d'Agglomération Melun Val de Seine



« Gérer un service public aujourd'hui nécessite de s'interroger sur le meilleur rapport qualité prix pour l'utilisateur et le contribuable. Quand on est élu, on ne peut pas s'abstenir d'une réflexion sur la pertinence des modes de gestion des services publics »

Quels sont aujourd'hui les enjeux d'un service de restauration collective en milieu scolaire, et quelles sont les raisons qui ont incité la ville de Melun à changer de mode de gestion en 2012 ?

Le service public de restauration scolaire comporte un volet social et humain important. Les familles sont très attentives à la qualité du service et pour certains enfants le repas servi à midi est le seul repas équilibré de la journée. En parallèle, la gestion de ce service est de plus en plus complexe avec le poids des normes à respecter et les contraintes en termes de composition de menus, avec les nouvelles obligations comme la mise en place de repas végétariens une fois par semaine par exemple. Il y a eu une évolution des métiers de la restauration vers plus de technicité.

Avant 2012, la ville de Melun assurait le service de restauration scolaire dans ses cinq restaurants à travers une régie municipale. Ces restaurants étaient vieillissants et une étude a montré qu'ils ne répondaient plus aux normes d'hygiène et de sécurité. Par ailleurs nous avons un vrai problème de capacité puisque l'évolution démographique de la ville allait nous amener à passer de 1600 repas servis chaque jour à 2200 en quelques années.

Nous avons demandé à Elior de réaliser un diagnostic pour une mise aux normes des restaurants avec une fourniture des repas en liaison froide, et une optimisation au niveau de la production des repas.

L'investissement nécessaire pour cette mise aux normes étant estimé à environ 3 millions d'euros, nous avons choisi de conclure une délégation de service public de 10 ans, un temps suffisamment long pour permettre à notre partenaire d'amortir cet investissement conséquent que nous lui avons demandé de réaliser pour le compte de la ville.

Au final, grâce à notre délégataire, nos équipements ont été modernisés, et les process rationalisés. Nous avons supprimé les cuisines dans les cinq restaurants, libérant des surfaces pour accueillir plus d'enfants, nous avons insonorisé le restaurant, l'avons adapté aux normes, avons changé le mobilier et mis en place un self, ce qui a été une révolution éducative.

Quelle incidence le changement de mode de gestion a-t-il eu sur le rapport qualité prix de votre service de restauration scolaire ?

Le prix a considérablement chuté pour une qualité comparable, et ce, malgré la répercussion des investissements réalisés dans le coût du service.

Lorsque le service était géré en régie publique, le coût total d'un repas, incluant le contenu de l'assiette mais aussi la surveillance, le transport, les fluides et le personnel de cuisine était de 13 euros. Aujourd'hui, avec la délégation de service public, quand on calcule le coût en incluant tous ces éléments – y compris ce qui reste à la charge de la mairie comme la surveillance, mais aussi la rémunération du délégataire-, on a un prix global de revient entre 8,70 euros et 9 euros. De plus, le contenu de l'assiette représente aujourd'hui entre 2,20 euros et 2,50 euros, alors que cela représentait 1,75 euro quand le coût de revient était de 13 euros, indiquant ainsi une très sensible amélioration de la qualité de la prestation.

Par ailleurs, ce prix est amené à être encore réduit après 2022 quand les investissements seront amortis.

J'explique en partie cette baisse importante du coût du service par l'externalisation de la masse salariale.

Lorsque nous étions en régie, sur 140 jours de service dans un restaurant scolaire, nous décomptons 30 jours d'absentéisme pour 5 agents. Gérer l'absentéisme et les remplacements a un coût exorbitant pour la collectivité, ce qui, je pense, majore le coût du service d'environ 30%.

Depuis la mise en place de la délégation de service public, et le passage du personnel de ce restaurant dans les effectifs de notre délégataire, nous dénombrons environ 3 jours d'absentéisme sur ce même site. Suite à cette expérimentation positive, nous envisageons de transférer progressivement le personnel des autres restaurants dans les effectifs de notre délégataire, sous réserve que les agents soient d'accord. A ce jour, ceux qui ont été recrutés par Elior sont plutôt satisfaits de leurs nouvelles conditions de travail.

Par ailleurs, faire appel à un grand groupe permet à la collectivité de bénéficier de sa capacité à négocier les prix, à réaliser des achats groupés, ce qui contribue encore à réduire les coûts.

Au niveau de la qualité, il y a eu des évolutions positives. Elior a créé la première légumerie d'Ile-de-France qui permet aux enfants de déguster des produits locaux. L'entreprise met également à notre disposition une diététicienne qui compose les repas avec la mairie et la « commission des menus » composée de représentants de parents. Toutes ces innovations du secteur privé sont un atout considérable pour la qualité du service public rendu.

Notre délégataire, malgré son statut d'entreprise privée, exécute sa mission avec un véritable esprit de service public et les sondages réalisés auprès des parents et des enfants montrent un taux de satisfaction élevée.

Comment le changement de mode de gestion fait-il évoluer le rôle dévolu à la collectivité ?

La ville de Melun a mis en place cinq délégations de service public dans les domaines de l'eau, du chauffage urbain, des marchés forains, du stationnement et de la restauration scolaire.

Notre philosophie politique, c'est de considérer que la collectivité ne peut pas assurer tous les métiers, qui requièrent des compétences de plus en plus techniques et complexes. Le rôle de la collectivité, quand elle met en place une délégation de service public, doit être essentiellement un rôle politique et démocratique de définition du niveau de service et du contrôle de la qualité du service rendu aux usagers, pas forcément sa mise en œuvre.

C'est également à la collectivité de définir en effet quelle part du service doit être supportée par l'utilisateur ou le contribuable.

Finalement, je considère que la délégation de service public est un véritable partenariat. Avec Elior, il y a un échange régulier, et une vraie transparence. Nous pouvons à tout moment visiter les cuisines des restaurants, les parents d'élèves sont invités à y déjeuner régulièrement. Certes la Chambre régionale des comptes nous a fait des remarques sur l'absence d'annexes financières détaillées dans le rapport du délégataire. Nous avons immédiatement demandé notre délégataire de tenir compte de ces remarques ; nous sommes dans une situation de dialogue permanent. Par ailleurs Elior a volontairement indexé à ce rapport la liste des indicateurs de performance pour permettre le suivi de ses engagements contractuels mois par mois, ce qui est un vrai plus pour le contrôle par la collectivité.

Il y a bien sûr encore des améliorations à apporter à ce service, comme une meilleure action contre les impayés et de meilleurs résultats sur notre politique de lutte contre le gaspillage. Mais nous sommes globalement satisfaits du principe de la délégation de service public et nous ne remettons pas en cause ce mode de gestion à l'avenir.

En conclusion, gérer un service public aujourd'hui nécessite de s'interroger sur le meilleur rapport qualité prix pour l'utilisateur et le contribuable. Quand on est élu, on ne peut pas s'abstenir d'une réflexion sur la pertinence des modes de gestion des services publics.

Cette interrogation doit se faire à l'aide d'analyses comparatives fines incluant l'intégralité des coûts du service. A Melun, nous avons un outil pour mesurer le coût de chaque service public ; nous connaissons le prix exact d'un berceau de crèche, d'une place en Foyer Résidence pour personnes âgées, d'un mètre cube d'eau... C'est un outil indispensable.

Transport

Christophe DUPRAT, Vice-Président de Bordeaux Métropole en charge des transports et du stationnement



« Le système de la délégation de service public est, pour des réseaux de transports importants comme celui de Bordeaux, la meilleure des solutions. Travailler avec un grand groupe, qui met à notre disposition des retours d'expériences dans des réseaux similaires en France ou à l'étranger, permet à tous, élus et techniciens, de disposer de benchmarks et de s'assurer que les performances du service public sont optimisées »

Quels sont les enjeux du réseau de transport de Bordeaux Métropole, l'un des plus importants de France ?

Nous avons à Bordeaux un enjeu fort lié à l'augmentation de la population due à l'attractivité de notre métropole. Notre réseau connaît, depuis quelques années la plus forte progression de fréquentation de tous les réseaux français. Cette année, ce taux sera de 10%, il était de 6% l'an dernier et 5% l'année précédente, soit 21 % sur trois ans.

Nous avons pour objectif d'augmenter la part modale des transports en commun qui passera de 12% aujourd'hui à 15% d'ici 2030. L'enjeu est de proposer une offre de transport en commun et renforcer l'attractivité du réseau pour les habitants des zones périurbaines et périphériques, qui utilisent leurs véhicules personnels pour se rendre dans le centre-ville où se trouvent les emplois et les services. Il faut donc aussi améliorer la multimodalité en faisant en sorte que les communes périphériques à la métropole puissent se connecter aux terminus du tram via les lignes interurbaines.

Notre réseau de tram, déjà très important, est encore en extension. Il atteindra près de 90km en 2021, soit le réseau le plus important de France – si on exclut la région parisienne- et l'un des plus importants de France. Le tramway représente environ 65% du trafic de voyageurs à Bordeaux, le reste étant assuré par le bus.

En parallèle, nous passerons d'un taux de couverture moyen des dépenses par les recettes de 29% au début de la délégation de service public à 36% cette année, soit une contribution plus importante des usagers au coût d'exploitation du réseau.

Quels sont les avantages du recours à un opérateur professionnel privé pour répondre à ces enjeux ?

L'expertise de notre opérateur Keolis, l'un des leaders mondiaux du transport de voyageurs, est un avantage indiscutable pour le développement et la gestion quotidienne de notre réseau de transports qui croît de manière importante.

Recourir à un grand groupe qui se développe sur les marchés mondiaux, c'est bénéficier de toutes les innovations et expériences qu'il peut développer ailleurs. A Bordeaux nous avons ainsi pu, grâce au savoir-faire de notre opérateur, réaliser plusieurs opérations qui sont des premières françaises.

Par exemple nous avons mis en place avec succès un système de terminus partiels. Les voies du tramway ont été aménagées pour que les rames puissent faire demi-tour à des endroits stratégiques et ainsi, augmenter la cadence dans les cœurs de ligne. Résultat : aux heures de pointe, au lieu d'une rame toutes les cinq minutes, on est passé à une rame toutes les 3 minutes 40. Notre opérateur nous a également proposé de mener une campagne sensibilisation sur les risques d'accident entre les piétons et le tramway sur le modèle d'une campagne testée avec succès dans la ville de Melbourne.

Keolis nous apporte également son savoir-faire en termes de gestion des ressources humaines. Avec plus de 2500 salariés, c'est aujourd'hui le premier employeur privé de la ville de Bordeaux.

Une autre force du recours à un opérateur privé réside dans son expertise en termes de marketing et politique commerciale. Keolis a développé une connaissance fine de l'usager des transports publics et de ses besoins ; il existe dans l'entreprise un vrai savoir-faire dans la mise en place une politique commerciale efficace de conquêtes et fidélisation des usagers.

Enfin, une des forces du réseau de Bordeaux réside, je pense, dans la mise en place d'un contrat intégré avec un opérateur expert de la multimodalité. Notre opérateur exploite aujourd'hui les services de bus et de tramway, le système de vélo en libre-service, les navettes fluviales et le transport pour les personnes à mobilité réduite. Cela permet d'avoir une meilleure synergie des divers modes de transports et de permettre une plus grande lisibilité pour l'usager.

Pour toutes ces raisons, le système de la délégation de service public est sans doute, pour des réseaux de transports importants comme celui de Bordeaux, la meilleure des solutions. Travailler avec un grand groupe, qui met à notre disposition des retours d'expériences dans des réseaux similaires en France ou à l'étranger, permet à tous, élus et techniciens, de disposer de benchmarks et de s'assurer que les performances du service public sont optimisées. C'est une ouverture importante et un enrichissement permanent.

Comment concevez-vous le rôle d'autorité organisatrice de Bordeaux Métropole et quelles sont les conditions d'un partenariat gagnant-gagnant avec l'opérateur privé ?

Dans ce domaine, j'aime rappeler que « la confiance n'exclut pas le contrôle ».

Nous avons confiance entre notre délégataire, ce qui n'empêche pas de le contrôler et de suivre son travail tout au long de l'année, dans le cadre prévu par la loi : présentation des rapports du délégant et du délégataire en assemblée délibérante, mise en place d'un comité de coordination entre les équipes de Bordeaux Métropole et notre opérateur. Nous associons deux fois par an les communes des réunions sectorielles pour faire le point sur la situation des lignes.

Ce contrôle vise également à évaluer la situation par rapport aux objectifs définis dans le contrat. Il existe un système de bonus-malus pour l'opérateur, selon s'ils sont respectés ou non.

La collectivité conserve son rôle politique de maîtrise de la définition du service (définition des lignes, des investissements...) et le contrôle de la politique tarifaire. Une fois par an nous organisons une réunion avec les usagers.

Nous sommes dans un véritable partenariat avec notre délégataire. Il nous accompagne et nous conseille tout au long des projets politiques que nous souhaitons mener. Certes, nous avons parfois des débats quand il s'agit d'apporter des avenants au contrat mais notre rôle, en tant qu'élus, est de s'assurer que nous proposons toujours le meilleur rapport qualité prix pour nos usagers.

Au final, la délégation de services publics pour le réseau de transports de Bordeaux est une réussite : c'est un projet ambitieux, porté par une collectivité qui déploie des moyens pour faire de ce réseau un levier d'attractivité et de vitalité économique du territoire, et exploité par un opérateur professionnel qui garantit la performance du service.

Services énergétiques

Thierry Landais, Directeur des Métropoles, Engie Réseaux



« Le réseau de chaleur de Nantes est l'un des plus importants en fonctionnement sur le territoire français. Cette réalisation n'aurait pu se faire sans un dialogue et une co-construction à la fois technique, technologique mais aussi sociétale et environnementale ».

Quelles étaient les attentes et problématiques rencontrées par votre client Nantes Métropole ?

Nantes Métropole a choisi de s'engager dans la transition énergétique depuis de nombreuses années en poursuivant une politique ambitieuse de développement de réseaux de chaleur. En effet, ce mode d'alimentation en chauffage et en eau chaude sanitaire apporte une réponse aux différents enjeux de l'énergie en permettant un accès à une chaleur renouvelable et à tarif maîtrisé au plus grand nombre d'usagers. En 2012, Nantes Métropole a confié les travaux d'extension du réseau de chaleur Centre Loire et la construction de 2 chaufferies bois à ERENA, filiale d'ENGIE Réseaux. Long de 85 km et d'une puissance installée de 208 MW, le réseau Centre Loire dessert en chauffage et en eau chaude 16.000 logements dont 8 000 logements sociaux et de très nombreux équipements publics. Doté d'une mixité énergétique favorisant à 84% les énergies renouvelables, il permet ainsi d'éviter le rejet de 35 000 tonnes CO₂/an.

Que pouvez-vous nous dire sur le dialogue et de la co-construction du service entre partenaires mis en place sur le contrat d'extension du réseau de chaleur Centre Loire de Nantes ?

Ce réseau de chaleur est l'un des plus importants en fonctionnement sur le territoire français et nous avons une ambition commune de réussir ce projet d'envergure indispensable pour les générations actuelles et futures.

Cette réalisation n'aurait pu se faire sans ce dialogue et cette co-construction à la fois technique, technologique mais aussi sociétale et environnementale. Nous avons donc proposé des solutions et des modes opératoires précis pour atteindre les objectifs fixés par Nantes Métropole.

Le dialogue entre nos différentes entités respectives a été constant durant toute la phase d'extension afin de trouver les meilleures solutions aux problématiques rencontrées. Le réseau historique mesurait 25km et nous l'avons étendu de 60km. Pour y parvenir, nous nous sommes appuyés sur la connaissance terrain des équipes de Nantes Métropole à laquelle nous avons apporté notre expertise technique tant sur la partie construction de chaufferie biomasse que sur notre capacité à mobiliser des équipes travaux sur la partie extension de réseaux.

Par ailleurs, du point de vue commercial, nos équipes travaillent avec les services de Nantes Métropole et plus particulièrement avec les « conseillers climat » qui interviennent auprès des copropriétés existantes. L'objectif est d'intégrer leur raccordement au réseau de chaleur urbain dans le cadre d'une rénovation énergétique globale. Enfin, nous collaborons également avec les aménageurs de la collectivité dans la création de projets de ZAC afin de coordonner les futurs travaux avec les autres concessionnaires.

Ce dialogue se limitait-il aux seuls services de Nantes Métropole ?

Ce dialogue s'est principalement déroulé avec notre partenaire mais il s'est élargi auprès des usagers notamment au travers d'une réunion intitulé « La commission des usagers ». Ce rendez-vous annuel mis en place par notre autorité déléguante nous a permis de présenter nos projets, les avancées de nos chantiers et d'engager des discussions avec nos différentes parties prenantes. Par ailleurs, le volet communication a été très important durant ces 4 années de travaux puisqu'un site internet et un numéro vert dédiés ont été mis en place et plus de 100 000 courriers d'information ont été distribués auprès des riverains concernés. Enfin, dans un souci de transparence et d'information, nous avons participé au groupe de suivi mis en place par Nantes Métropole pour répondre aux interrogations soulevées par la construction de notre nouvelle unité biomasse située au sud de l'agglomération.

Ces échanges permanents avec les nantais ont permis de mieux faire accepter les nombreux travaux mais aussi de faire découvrir ce mode de chauffage collectif parfois méconnu.

Propreté /déchets

Audrey Schimberle, Directrice de la Communauté de Communes du Pays de Sainte Odile



« La philosophie d'une délégation de service public, c'est bien de laisser à l'opérateur privé la responsabilité de déployer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de performance que la collectivité a fixé pour son service. »

Quel a été le contexte du renouvellement du marché pour le service de collecte et de traitement des déchets ménagers de la Communauté de communes du Pays de Sainte-Odile ?

La Communauté de Communes du Pays de Saint Odile est une collectivité située dans le Bas-Rhin. Elle compte 6 communes pour près de 18 000 habitants et 800 entreprises.

Historiquement, le service de collecte et traitement des déchets était géré en régie publique. Dans les années 2000, plusieurs problématiques nous ont conduit à changer de mode de gestion, notamment le poids des investissements directs importants à la charge de la collectivité, comme les renouvellements de camions. Nous avons donc mis en place des marchés de prestations de services avec quatre marchés allotés pour la collecte des déchets, l'exploitation des déchèteries, le tri et le transfert des déchets vers les unités de traitement.

En 2016, lorsque les marchés sont arrivés à échéance, nous nous sommes interrogés sur le mode de gestion le plus pertinent pour gérer notre service et faire face aux nouveaux enjeux, à savoir le passage d'une redevance classique à une redevance incitative (comme prévu par la loi Grenelle 1 mise en place en 2014), ce qui impliquait un vrai bouleversement dans la conception du service. D'un modèle économique fondé sur une logique de volume (avec des services de gestion des déchets rémunérés aux volumes traités et une taxe à l'usager basée sur la valeur locative des habitations), on a élaboré un nouveau modèle économique basé sur une redevance incitative, avec dans la facture à l'usager, une partie variable proportionnelle aux levées de déchets non recyclables produits par le foyer.

Ce nouveau système imposait de traiter des enjeux croisés, de renforcer les synergies possibles entre les divers marchés préexistants. Par ailleurs, il s'agissait pour la collectivité de maintenir un service à coût identique tout en intégrant les contraintes réglementaires et les nouveaux objectifs liés à la loi de Transition énergétique. Enfin, le système avait besoin d'être professionnalisé, compte tenu de l'usage de technologies de pointe pour individualiser la facturation en fonction de l'usage du service.

Quel mode de gestion avez-vous choisi pour répondre à ce changement de paradigme dans votre service ?

Nous avons fait le choix d'une délégation de service public globale, allant de l'exécution du programme local de prévention à la valorisation et au traitement des déchets, en incluant la gestion de la redevance incitative.

Ainsi, c'est aujourd'hui notre opérateur, Veolia Propreté, qui gère ainsi la totalité de nos flux de déchets. La délégation de service public a permis de mettre en place un contrat de performance : l'objectif n'est plus de collecter des tonnages de déchets mais d'en produire moins, en agissant sur la prévention auprès des usagers, et de proposer de nouvelles solutions de production d'énergies renouvelables, de valorisation matière et des services innovants. C'est un vrai changement de paradigme qui a nécessité de faire évoluer nos outils contractuels pour les orienter vers des objectifs de performance.

La délégation de service public fait reposer le risque sur notre opérateur puisque c'est lui qui perçoit les recettes et supporte les charges. Ainsi, puisque nous ne souhaitons pas faire évoluer le montant des redevances, Veolia déploie des moyens importants pour agir auprès des usagers pour qu'ils produisent moins de déchets et recourent davantage au tri sélectif. Une ambassadrice du tri a ainsi été recrutée et de nombreuses campagnes de prévention sont menées auprès des usagers, des entreprises, dans les écoles...

La philosophie d'une délégation de service public, c'est bien de laisser à l'opérateur privé la responsabilité de déployer les moyens à mettre en œuvre pour atteindre les objectifs de performance que la collectivité a fixé pour son service.

Il se trouve que Communauté de Communes du Pays de Sainte-Odile a une longue tradition d'externalisation. Elle a mis en place des délégations de service public dans de nombreux services : piscines, eau, assainissement, traitement et collecte des déchets, transport public... L'externalisation est un choix politique depuis les années 1980, qui n'a jamais été remis en cause par les élus depuis.

Les agents intercommunaux ont l'habitude d'élaborer, lancer et suivre les DSP. Notre métier est de veiller au respect des procédures, de les améliorer, de définir les objectifs du service, de mener une réflexion sur

l'optimisation des performances et la qualité du service délivré. A la charge de notre opérateur de déployer son expertise pour répondre à nos ambitions.

Que vous a apporté le recours au secteur privé dans la gestion de ce service public ?

Quand on rend un service direct à la population, on doit viser le risque zéro. Se faire accompagner par un expert, quel que soit le service que nous produisons, est un gage de fiabilité pour la collectivité, et permet un *partage des responsabilités*.

Dans les collectivités, tous les métiers se professionnalisent. On fait face à une inflation de normes et de règles de gestion, qui nécessitent une gestion professionnelle des risques. La culture de la prévention des risques est ancrée dans la culture des entreprises. Les opérateurs privés sont à la pointe sur les dispositifs de qualité, de mise aux normes, de certification.

Cette question de la gestion des risques doit encore progresser dans la fonction publique.

Le secteur de la collecte et du traitement des déchets est sans doute le secteur dans lequel les métiers évoluent le plus rapidement. Ils sont en constante mutation et supposent un fort degré d'innovation. Il est indispensable de pouvoir avoir un retour d'expérience sur ce qui se passe sur les autres territoires, en Europe et dans le monde. La force d'un opérateur privé issu d'un grand groupe est de disposer de centres de R&D, d'une vision européenne voire mondiale des enjeux liés aux matières premières.

Grâce à notre opérateur, nous pouvons bénéficier de benchmarks et de dernières innovations technologiques disponibles sur le marché. La mise en place d'une redevance incitative implique de recourir à de nombreux outils intelligents. Toutes les poubelles sont équipées d'une puce, afin de pouvoir facturer une partie du service en fonction de l'usage ; l'accès aux déchetteries est badgé. Nous récoltons beaucoup de données qui nous permettent d'améliorer encore les performances du service.

Nous avons beaucoup d'idées sur la gestion de notre service, et sur le niveau de service que nous souhaitons obtenir, Veolia nous a amené son savoir-faire, son expertise et des outils pour faire de ce projet une réalisation exemplaire.

Notre collectivité a été une des pionnières dans ce domaine. Nous sommes aujourd'hui fortement sollicités par d'autres collectivités qui sont toutes confrontées au choix suivant : augmenter la redevance, ce qui est rarement une option acceptable, soit optimiser leur service et introduire davantage de recyclage.



Contact : Lydie PERRILLAT, Déléguée générale

- 28 rue de la Pépinière 75008 Paris
- Tél. 01 53 42 17 42
- lperrillat@unspic.fr