

LE PILOTAGE DES DELEGATIONS DE SERVICE PUBLIC A LA VILLE ET A L'EUROMETROPOLE DE STRASBOURG

VILLE ET EUROMETROPOLE DE STRASBOURG

SYNTHÈSE
RAPPORT DU
STAGE COLLECTIF

INET

Élèves ingénieurs en chef
Promotion Jules VERNE

Tuteurs au sein de la collectivité

Vincent COGNEE

Directeur adjoint de la construction et des bâtiments

Renaud GEISSMANN

Responsable du service partenariats

Rapport rédigé par

les élèves ingénieurs en chef territoriaux

Christine DUCHENOIS, christine.duchenois@ingenieurchef-inet.org

Marie-Pierre FIEVET, mariepierre.fievet@ingenieurchef-inet.org

Christophe PAINEAU, christophe.paineau@ingenieurchef-inet.org

Corinne SCHERPEREEL, corinne.scherpereel@ingenieurchef-inet.org

Hayette SKORNIK, hayate.skornik@ingenieurchef-inet.org

Date

11/05/2018

Strasbourg.eu
eurométropole



I. RAPPEL DES OBJECTIFS DE LA COMMANDE

Une commande détaillée dans la lettre de mission

La Ville et de l'Eurométropole de Strasbourg (EMS), dont les services sont mutualisés en une unique administration, ont souhaité dans un premier temps une analyse des conditions actuelles de gestion de leurs 112 délégations de service public (ou concession de service public) au cours des différentes phases :

- analyse et choix du mode de gestion,
- lancement et passation du contrat,
- exécution du contrat,
- bilan – renouvellement,

Dans un second temps, il était attendu un référentiel cible des activités afférentes à mettre en œuvre lors de chacune des phases et enfin la production de recommandations en termes d'actions à mettre en œuvre pour atteindre progressivement un niveau de gestion des DSP optimal et une organisation en mode projet.

II. CONTENU DES TRAVAUX REALISES/METHODOLOGIE + TRAVAIL REALISE

La méthodologie utilisée et le rendu fourni

1. METHODOLOGIE

Ce sont les entretiens avec les agents intervenant dans le processus actuel qui ont permis de collecter les informations, de comprendre l'organisation actuelle du pilotage des DSP, d'identifier les acteurs et leurs liens, les outils utilisés, le processus, et de lister d'éventuels dysfonctionnements et propositions d'amélioration. Quarante et une personnes ont ainsi été rencontrées, dans toutes les directions pilotes de DSP ainsi que les directions support (DRH, Direction des finances, DCPB, DCPAJ). Les personnes rencontrées avaient des niveaux de responsabilité différents, du chargé de mission à l'élue déléguée aux finances.

Nous avons eu également accès aux contrats des délégations de services publics, et avons pu participer à certaines des réunions relatives aux DSP : réunion de lancement, Commission Consultative des Services Publics Locaux (CCSPL), réunions de travail,...

2. TRAVAIL REALISE

a. Diagnostic des processus, méthodes et outils existants

Le contexte local de réduction de la masse salariale, et le contexte national poussant les collectivités à l'externalisation (baisse des concours financiers de l'Etat et contractualisation visant à encadrer les dépenses et maîtriser le taux d'endettement), ont pour conséquence le

développement de l'externalisation, et notamment des délégations de service public. C'est le cas pour la Ville et l'Eurométropole, qui pilotent 112 DSP regroupant de nombreux champs de politiques publiques, avec deux modes de gestion : la concession et l'affermage.

➤ L'organisation des services pour le pilotage

Certaines directions techniques de la collectivité concentrent le pilotage du plus grand nombre des DSP. Ces directions les pilotent avec une organisation qui leur est propre, et font plus ou moins appel, pour cela, à des directions supports telles que la DCPAJ et la DCPB.

Les services sont impliqués différemment suivant la phase de la DSP. Le rôle du service partenariats est central pour les phases de lancement et de renouvellement.

➤ Les outils

Les outils de pilotage et de suivi des DSP sont peu nombreux, souvent non partagés, portant essentiellement sur la phase de lancement/renouvellement des contrats. On constate une quasi-absence de formalisation de l'organisation du pilotage des DSP dans l'administration, et un travail en mode projet peu répandu.

➤ Les forces et faiblesses de l'organisation existante

L'analyse du pilotage des DSP fait apparaître que les forces principales résident dans l'expérience de la gestion de nombreuses DSP, sur l'expertise de certaines personnes clé et l'existence (non généralisée) de documents, ou d'outils

Mais il existe des faiblesses dans l'organisation actuelle, notamment le manque de formalisation des processus, de gestion en mode projet, de définition des rôles, l'hétérogénéité des pratiques, ayant pour conséquences un manque de suivi des délégataires, notamment (mais pas uniquement) sur les clauses relatives à la gestion patrimoniale, et une insuffisance de moyens humains

En termes de pilotage et de gouvernance, les faiblesses identifiées sont relatives à l'arbitrage, au partage des données et des informations, et à l'absence de reporting.

Au vu de cette multiplicité d'acteurs (internes et externes), de la complexité des liens entre eux, de l'hétérogénéité des pratiques, de l'absence de formalisation des processus de pilotage, il apparaît pertinent de chercher à harmoniser le pilotage des contrats afférents, mais également d'adapter les clauses des contrats.

➤ L'analyse contractuelle

Les DSP de la Ville et de l'Eurométropole présentent plusieurs aspects communs liés à la réglementation, mais une grande hétérogénéité liée à la nature des services, à la structure du délégataire, l'âge des contrats,...

On constate une très grande disparité dans la rédaction des DSP avec notamment des clauses relatives à la gestion patrimoniale très différentes :

- signe positif de l'adaptation des contrats au service public et à l'équipement délégués,
- mais, ayant pour conséquence de complexifier le suivi et le contrôle par les services opérationnels et les services supports, notamment techniques (DCPB). Le contrôle et le suivi nécessitent une allocation de ressources dédiées, ainsi la maîtrise du patrimoine et son évolution seront garanties.

Par ailleurs :

- le programme du GER n'est pas toujours précisé, même si les montants alloués sont indiqués
- il n'y a pas d'intéressement ou de contrainte pour que le délégataire réalise les investissements pertinents pour maintenir le patrimoine.

Dans les clauses, nous relevons des zones d'incertitude entre ce qui relève du délégant et du délégataire pour la maintenance, avec comme conséquences :

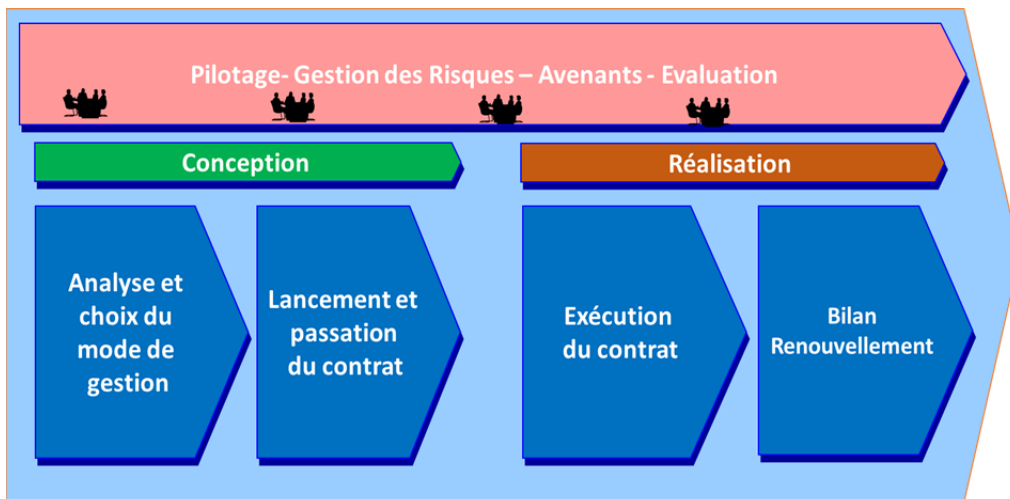
- des moyens mobilisés pour négocier la répartition des tâches entre délégant et délégataire,
- le délégataire qui intervient sur des prestations qui pourraient ne pas relever de son périmètre,
- certaines prestations qui ne sont pas réalisées, au détriment du patrimoine.

b. Propositions pour optimiser le pilotage des DSP

Plusieurs collectivités ont participé à notre enquête et grâce à leur expérience, elles ont éclairé nos propositions.



Pour optimiser le pilotage des DSP, nous proposons un processus cible en 4 phases :

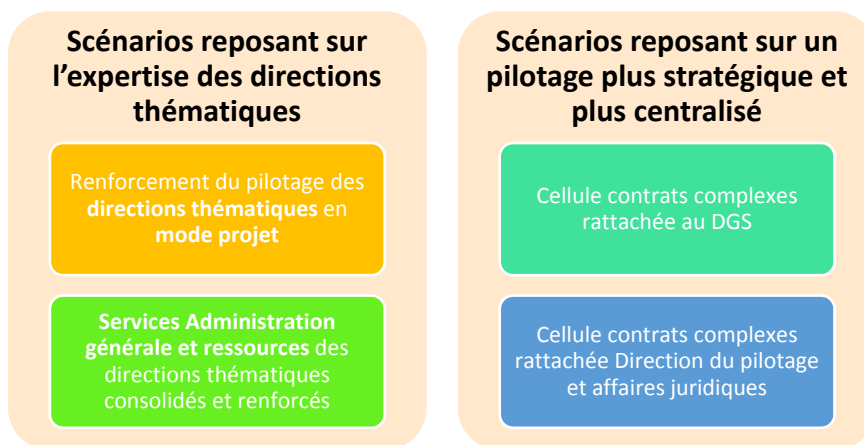


Réunion projet

Chaque phase a été décrite en étapes, détaillées en tâches décrivant des données d'entrée (éléments déclencheurs de l'activité) et des données de sortie (résultats attendus de l'activité - elles peuvent être des données d'entrée de la phase aval -).

Les rôles et responsabilités de chaque acteur sont ainsi détaillés.

Quatre scénarii d'organisation sont proposés s'appuyant sur un fonctionnement en mode projet indispensable à la mobilisation, la mise en relation et en collaboration des différentes compétences nécessaires à l'ensemble du processus. Avec ce fonctionnement, la relation au délégataire repose sur ce groupe projet et sort de la logique de contrôle a posteriori au profit d'une démarche de pilotage stratégique, avec une posture de la collectivité « d'ensembliser ».



Pour piloter une DSP d'une manière optimale, nous proposons l'utilisation d'un certain nombre d'outils, parmi eux :

| | |
|-------------------------------|---|
| La synthèse contractuelle | <ul style="list-style-type: none"> •Présentation uniformisée des clauses pour l'ensemble des contrats •Connaître les engagements pris par le délégataire est le préalable essentiel pour les contrôler |
| Les tableaux de bord | <ul style="list-style-type: none"> •La qualité de service fournie correspond-elle à celle prévue par le contrat ? •Le prix de ce service correspond-il au niveau de service fourni ? •Cette qualité de service correspond-elle toujours aux besoins identifiés ? |
| Gouvernance du pilotage : | <ul style="list-style-type: none"> • Le dialogue constant entre les parties constitue le terreau d'une relation partenariale de qualité pour gérer les difficultés en temps réel. |
| Plan qualité | <ul style="list-style-type: none"> •les règles d'organisation du projet, •les règles d'organisation du travail réparti entre les différents acteurs, •les règles de gestion de la documentation associée à chaque étape du processus. |
| Guide méthodologique | <ul style="list-style-type: none"> •Support de formation et guide opérationnel à l'usage interne des agents en charge de près ou de loin d'une DSP |
| Procédure retour d'expérience | <ul style="list-style-type: none"> •Repérer les points positifs et les capitaliser •Identifier les points négatifs et proposer les axes d'amélioration |

Les conditions de réussite d'une telle organisation sont les suivantes :

- une appréciation des modalités financières au plus juste,
- une durée du contrat adaptée,
- un intéressement pertinent qui encourage à la fois la rentabilité financière, la qualité du service, et une gestion patrimoniale performante,
- des pénalités pertinentes et applicables,
- des conditions d'accès à des données complètes,
- une évaluation de la satisfaction des usagers,
- une répartition précise des responsabilités entre le délégant et le délégataire et, en interne, entre les différents services de la collectivité.

Un plan d'actions à déployer est proposé pour organiser ce processus, déployer cette organisation et mettre en place ces outils.



III. LES ENSEIGNEMENTS A TIRER POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

L'analyse de la situation à Strasbourg, et le parangonnage effectué avec la Métropole Européenne de Lille, Nantes Métropole, Bordeaux Métropole et la ville d'Auxerre a montré que l'optimisation du pilotage des DSP est aujourd'hui un enjeu majeur des collectivités qui délèguent leurs services publics et souhaitent s'assurer de l'optimisation de ces services publics délégués, et mettre en place un contrôle des délégataires rigoureux. Il n'existe pas d'organisation « idéale », ni standardisée.

Paradoxalement, la formalisation des organisations mises en place pour cette optimisation est rare. La gestion en mode projet paraît incontournable, avec les ressources existantes des collectivités. La formalisation de cette organisation est plus que jamais nécessaire, en donnant une légitimité au pilote, et en mobilisant les ressources de la collectivité, avec une gouvernance adaptée, telle la mise en place de comités de suivi des DSP.

Par ailleurs, un renforcement des moyens consacrés au contrôle de gestion et à l'évaluation permettrait de mieux capitaliser sur les forces et faiblesses des actuels contrats, d'éclairer davantage les choix des modes de gestion, la rédaction de certaines clauses contractuelles et de faciliter le suivi par les services opérationnels.

Au-delà, du suivi des concessions, la gestion patrimoniale représente une véritable politique d'optimisation des coûts sur la durée. Cette politique moins visible des usagers est pourtant cruciale dans la recherche de marges de manœuvre des collectivités. Les investissements dirigés vers le patrimoine peuvent générer d'importantes économies de fonctionnement en particulier sur les dépenses énergétiques. Cette politique nécessite la mobilisation transversale des services de l'administration.

IV. LES CONDITIONS DU TRANSFERT DES METHODES ET OUTILS A D'AUTRES STRUCTURES LE CAS ECHEANT

La démarche « pilotage des DSP » est transférable et modulable quel que soit le niveau et la taille de la collectivité.

À l'issue de sa mission, le groupe projet propose une boîte à outils détaillée et complète pour décliner le processus de gestion d'une DSP dans tout service volontaire :

- la synthèse contractuelle, outil pour une connaissance partagée des engagements réciproques (convention, annexes et avenants) avec les exigences en termes d'état des lieux, de suivi et d'entretien par le délégataire. Cet outil doit contribuer à une meilleure maîtrise par tous les services concernés des contrats.
- la préconisation d'un tableau de bord pour chaque DSP avec les données d'activités essentielles, le suivi des engagements en particulier d'investissement et un compte d'exploitation.
- un tableau de bord consolidé pour la Direction générale.
- un plan qualité avec les règles d'organisation du projet de DSP, les règles d'organisation du travail réparti entre les différents acteurs, les règles de gestion de la documentation associée à chaque étape du processus.
- un guide méthodologique destiné à servir de référence pour une sensibilisation des acteurs du processus de DSP.
- une procédure de retour d'expérience permettant d'identifier les difficultés de nature diverse afin de repérer les axes d'amélioration et de faire ressortir les mesures positives qui pourront être réutilisées.

La méthode est largement modulable pour être utilisée pour tout service public délégué. En effet, les outils, les processus, les tableaux de bords, les points de vigilance ainsi que les critères de succès sont communs à l'ensemble des concessions.