

CONSTRUIRE LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX LIVRE BLANC



SOMMAIRE

12 **INTRO**

14 **PARTIE 1**

LA PERFORMANCE, UN OUTIL AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE

- 16 Une nécessité pour les politiques publiques locales
- 17 La rencontre d'objectifs stratégiques et opérationnels

24 **PARTIE 2**

LES CONDITIONS DE LA PERFORMANCE

- 25 Les prérequis à la performance
- 34 Les conséquences induites par la performance

42 **PARTIE 3**

LES OUTILS DE LA PERFORMANCE

- 43 Les outils stratégiques préalables
- 50 Les outils de suivi opérationnel

56

PARTIE 4

CONSTRUIRE UNE PERFORMANCE PARTENARIALE

- 58 Structurer les partenariats public-public
- 62 Penser la performance dans les contrats avec les opérateurs privés
- 74 Vers une nouvelle performance : répondre aux préoccupations sociétales

82

CONCLUSION

84

ANNEXES

10 PROPOSITIONS POUR UNE PERFORMANCE GLOBALE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

- 28 PROPOSITION 1
Clarifier les rôles de chacun en réaffirmant explicitement celui de la maîtrise d'ouvrage
- 36 PROPOSITION 2
Repenser l'association des usagers dans la co-construction et l'évaluation du service
- 44 PROPOSITION 3
Contractualiser ou conventionner les objectifs de performance, quel que soit le mode de gestion
- 48 PROPOSITION 4
Favoriser l'émergence d'indicateurs harmonisés
- 49 PROPOSITION 5
Utiliser les outils permettant d'aller vers une connaissance des coûts complets
- 53 PROPOSITION 6
Élargir les obligations de reporting (rapports périodiques) aux coopérations « public-public »
- 55 PROPOSITION 7
Utiliser l'évaluation et l'audit pour faire évoluer la stratégie de chaque service public lors de revues périodiques
- 65 PROPOSITION 8
Faire le choix de conseils qualifiés et indépendants
- 73 PROPOSITION 9
Adosser une partie de la rémunération des opérateurs à l'atteinte de critères de performance
- 81 PROPOSITION 10
Penser la « performance sociétale » des services publics locaux

ÉDITO

L'année 2019 a placé la question des services publics au cœur des préoccupations politiques. Les Français ont témoigné, comme rarement auparavant, de leur attachement aux services publics, et tout particulièrement aux services publics de proximité. Ils ont exprimé des attentes fortes, en faveur de services accessibles, modernes, au meilleur coût.

À nouveau, la crise sanitaire de 2020 a placé sous les feux de l'actualité les services publics essentiels, dont la continuité d'activité s'est avérée cruciale et vitale pour l'ensemble de la société, que ce soit en termes d'accès à l'eau, à l'énergie, de collecte des déchets, de restauration dans les EHPAD ou les hôpitaux, ou de transport de personnels soignants ou de malades.

Les collectivités locales, et notamment les intercommunalités, sont des parties prenantes de premier rang sur ces enjeux. Elles se doivent d'apporter une réponse ambitieuse aux attentes des usagers, tout en relevant les défis économiques, sociaux et environnementaux auxquels font face tous les territoires : emploi, transition énergétique et écologique, préservation des ressources, développement économique, passage au numérique, vieillissement de la population, formation, inclusion sociale.

Ces défis, d'ampleur inédite, dans un contexte de ressources budgétaires limitées, appellent à une performance accrue de nos services publics. Cette performance ne signifie pas la simple réduction des coûts, dans une logique purement comptable. C'est, bien au contraire, un concept multidimensionnel riche de sens, qui doit permettre d'interroger le projet de territoire pour construire un service public en phase avec les besoins, avec les spécificités locales, et créer du sens pour tous.

Pour être améliorée, la performance doit être clairement définie, ce qui n'est jamais simple. Cette définition implique nécessairement des choix et des arbitrages politiques ; c'est bien aux élus que revient la tâche de fixer les contours de la performance attendue en fonction des moyens et des priorités locales. Elle doit être partagée et mesurée : nos collectivités ont besoin d'outils qui permettent de fixer des objectifs, d'évaluer les progrès en toute transparence, d'effectuer des comparaisons et de rendre les débats plus objectifs. Elle doit, enfin, être explicitée aux usagers, car les ressorts de la performance leur sont parfois invisibles, quand il s'agit de renouveler les infrastructures ou de mieux prendre en compte les enjeux environnementaux par exemple.

C'est autour de cette notion complexe – mais cruciale – que nous avons souhaité mener une réflexion collective, avec pour ambition de nourrir les nouveaux exécutifs pour le mandat 2020-2026. Ce livre blanc porte la vision complémentaire de nos trois entités – une association de collectivités, un cabinet de conseil aux collectivités et une association regroupant les opérateurs privés délégataires. Il livre des clés pour mieux comprendre les grands ressorts de la performance, au-delà des spécificités de chaque service public et des modes de gestion, et mieux distinguer les nouvelles approches en la matière.



Jean-Luc Rigaut,
*Président de l'AdCF
Intercommunalités de France*



Olivier Grunberg,
Président de l'UNSPIC



Loïc Mahevas,
*Président directeur
général, Espelia*

10 PROPOSITIONS POUR UNE PERFORMANCE GLOBALE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

PROPOSITION

1

CLARIFIER LES RÔLES DE CHACUN EN RÉAFFIRMANT EXPLICITEMENT CELUI DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

Le rôle d'autorité organisatrice (AO) gagnerait à être davantage affirmé en supervision du ou des opérateurs gestionnaires, qu'ils soient publics ou privés. Pour ce faire, un exercice plus systématique d'identification et de dissociation des missions est de nature à clarifier les rôles et les limites de responsabilité des parties prenantes.

En outre, l'affirmation du rôle de l'AO permettrait de renforcer sa tutelle et ses devoirs en matière de contrôle. Elle pourrait également favoriser un suivi des opérateurs publics à travers une comptabilité « isolée » (souvent compliquée avec des régies simples).

PROPOSITION

2

REPENSER L'ASSOCIATION DES USAGERS DANS LA CO-CONSTRUCTION ET L'ÉVALUATION DU SERVICE

Une convergence des dispositifs actuels (Commission Consultative des Services Publics Locaux et Commission de contrôle financier) semble à explorer en repensant les modes de désignation (dépasser le seul cercle des associations locales par exemple), la formation, la montée en compétences des membres et les missions dévolues à cette nouvelle commission.

PROPOSITION

3

CONTRACTUALISER OU CONVENTIONNER LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE, QUEL QUE SOIT LE MODE DE GESTION

Inciter au recours plus systématique à un cadre conventionnel entre autorité organisatrice et opérateur définissant avec suffisamment de précision :

- un objet, un périmètre et une durée d'intervention, pouvant être régulièrement interrogés ;
- les objectifs à atteindre et les engagements pris par les deux parties couplés à un système de bonus / malus ;
- le reporting ou le rapport d'activité à produire ;
- des conditions « d'atterrissage » au terme de la convention qui, en cas d'insatisfaction, ouvrent la réflexion sur l'opportunité d'un schéma de gestion amélioré ou alternatif.

Afin de faciliter le conventionnement, il conviendrait d'étudier systématiquement l'intérêt de doter les régies de statuts propres instaurant un suivi et une évaluation ex-post de la convention par le conseil d'exploitation ou d'administration de ladite régie.

PROPOSITION**4****FAVORISER L'ÉMERGENCE
D'INDICATEURS HARMONISÉS**

à l'échelle nationale et par secteur d'activité (dans l'esprit de ce qui peut exister dans les services d'eau et d'assainissement), afin de permettre des comparaisons pertinentes par le biais du benchmark et de développer des référentiels de performance tant au niveau local que national.

PROPOSITION**5****UTILISER LES OUTILS
PERMETTANT D'ALLER
VERS UNE CONNAISSANCE
DES COÛTS COMPLETS,**

dans une démarche de mesure de la performance réelle, de transparence et de comparabilité. Dans le cas des services publics industriels et commerciaux, la tenue de budgets annexes devrait être systématisée et faire l'objet d'une attention spécifique quant à la qualité comptable des informations retracées (y compris l'investissement et tous les actifs liés à cette politique). Les budgets annexes peuvent être complétés par des systèmes d'analyse des coûts plus sophistiqués (dans les collectivités qui disposent de la taille critique), comme une comptabilité analytique.

PROPOSITION**6****ÉLARGIR LES OBLIGATIONS
DE REPORTING (RAPPORTS
PÉRIODIQUES) AUX
COOPÉRATIONS
« PUBLIC-PUBLIC »**

Dans le cadre de conventions « public-public », il s'agirait d'instaurer une culture du reporting au sein des services, à la fois par la mise en place de processus clairs (éventuellement en s'appuyant sur des démarches de certification type ISO 9001), mais également par une véritable approche de conduite du changement, de manière à accompagner les agents dans la compréhension de l'intérêt de ce nouveau mode de faire. L'établissement d'un rapport annuel, soumis à l'assemblée délibérante et distinct du rapport annuel sur le prix et la qualité des services, permettrait de formaliser régulièrement les résultats de ce reporting pour les régies.

10 PROPOSITIONS

PROPOSITION**7****UTILISER L'ÉVALUATION ET L'AUDIT POUR FAIRE ÉVOLUER LA STRATÉGIE DE CHAQUE SERVICE PUBLIC LORS DE REVUES PÉRIODIQUES**

Que le service soit en gestion publique ou privée, ces revues périodiques vont de pair avec une contractualisation systématique. Elles doivent permettre à la collectivité de formuler un avis sur :

- les enjeux stratégiques du service ;
- le bilan rétrospectif de la performance ;
- les enjeux d'investissement pour répondre aux nouveaux besoins ;
- les objectifs pour les prochaines années.

PROPOSITION**8****FAIRE LE CHOIX DE CONSEILS QUALIFIÉS ET INDÉPENDANTS**

Cela passe notamment par un élargissement des critères pour choisir un AMO, en donnant une moindre importance au prix et en tenant compte des références, ainsi que de :

- la capacité à mobiliser des retours d'expérience pour favoriser le benchmark ;
- la mobilisation d'outils d'évaluation technico-économiques ;
- la capacité à formuler des propositions à la fois innovantes et sur mesure pour le service ;
- l'indépendance de l'AMO et de ses recommandations.

Sur ce dernier point, la présence d'un déontologue dans la gouvernance des cabinets de conseil et l'obligation de déclaration du chiffre d'affaires par clientèle constituent d'indéniables facteurs de transparence.

À cet effet, un travail partenarial mettant à contribution associations d'élus et représentants des professionnels du conseil pourrait permettre de bâtir une grille de lecture plus aboutie pour orienter les collectivités vers un conseil indépendant et qualifié.

PROPOSITION**9****ADOSSER UNE PARTIE DE LA RÉMUNÉRATION DES OPÉRATEURS À L'ATTEINTE DE CRITÈRES DE PERFORMANCE**

Dans le cas du recours à des opérateurs privés, la collectivité peut s'engager dans une démarche visant à inciter son opérateur à « faire mieux que ce qui est prévu dans le contrat » en proposant un intéressement (bonus). Celui-ci peut ainsi récompenser une qualité de service non monétarisée ou être lié à une externalité positive (création de nouvelles recettes).

Dans le cas des opérateurs publics, les enjeux d'une rémunération à la performance s'envisagent plus sous l'angle d'une incitation des agents à optimiser la qualité du service. La prime d'intéressement à la performance collective des services (PIPCS) représente à ce titre un outil de motivation et de sens donné au travail des agents. Elle nécessite la mise en place d'indicateurs de gestion et renvoie aux enjeux du reporting en matière de qualité du service rendu, de maîtrise des coûts et d'efficacité des services.

PENSER LA « PERFORMANCE SOCIÉTALE » DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Au-delà des services rendus à l'utilisateur, les services publics locaux peuvent produire des externalités positives à de nombreux égards : lutte contre le chômage, économie circulaire, inclusion sociale, transition écologique et énergétique, développement économique, santé publique.

Dans cette perspective, rechercher la performance doit aujourd'hui conduire à optimiser la contribution des services publics à ces objectifs sociétaux.

Il peut par exemple s'agir de :

- décroiser les politiques publiques en interne, pour leur donner plus de sens et de cohérence ;
- penser le service en lien avec son écosystème territorial (société civile, acteurs économiques, citoyens, tissu associatif) et avec les enjeux spécifiques du territoire pour créer de nouvelles synergies et augmenter positivement l'impact local ;
- favoriser l'utilité sociétale à long terme des partenariats avec les acteurs privés : forts de leur ancrage territorial, de leur capacité d'innovation et de leur expérience, les opérateurs de service public sont des partenaires privilégiés pour déployer des démarches globales et/ou expérimentales.

NOTES PRÉALABLES

UN SITE INTERNET CONSACRÉ À LA PERFORMANCE LOCALE

En complément de ce livre blanc, les partenaires du projet Performance locale ont réalisé un site internet détaillant

les enjeux de la performance par secteurs et mettant à disposition des documents et retours d'expérience.

Ce site sera alimenté grâce aux contributions transmises par les territoires.

Rendez-vous sur :
www.performance-locale.com



ENQUÊTE SUR LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS INTERCOMMUNAUX

Une enquête a été conduite par l'AdCF auprès des intercommunalités entre juin et juillet 2019.

167



intercommunalités ont répondu à l'enquête, soit environ 13 % des intercommunalités de France.

20 %



des répondants sont des présidents ou vice-présidents

80 %

sont des directeurs généraux de services (DGS), directeurs généraux adjoints (DGA) ou autres agents de communautés.

76 %



des répondants font partie d'une communauté de communes

22 %

d'une communauté d'agglomération

2 %

d'une communauté urbaine ou métropole.

L'échantillon est ainsi représentatif de la répartition nationale puisque l'on comptait en France, en 2019,



80 % de communautés de communes,

18 % de communautés d'agglomération et

3 % de communautés urbaines et métropoles.

1/4 des



communautés répondantes comptent moins de 50 équivalents temps plein (ETP).

Près de la moitié (48 %) emploient entre 50 et 200 ETP.

Environ un quart (23 %) comptent entre 200 et 1000 ETP et

6 % indiquent en employer plus de 1000.

Les résultats ont permis de recueillir la vision qu'ont ces acteurs de la performance de leurs services publics, ainsi que leurs attentes. Ces résultats sont en partie présentés dans ce guide. Ils peuvent être retrouvés en intégralité sur le site www.performance-locale.com.



A photograph of two workers in a recycling facility. In the foreground, a man with grey hair and a beard, wearing a blue long-sleeved shirt and a high-visibility yellow safety vest, is focused on sorting through a large pile of discarded paper and cardboard. He is wearing white work gloves. In the background, another worker in similar attire is visible, also working at a sorting station. The scene is brightly lit, and the background is slightly blurred. Overlaid on the image are several concentric white and red arcs that sweep across the frame, and a series of vertical white and red lines that intersect these arcs, creating a graphic design element.

INTRO

Gestion des déchets, transports, eau, restauration collective, etc. : un grand nombre de services publics auxquels les Français ont exprimé leur attachement à l'occasion du grand débat national de 2019 sont aujourd'hui pilotés par les collectivités locales.

Les réformes territoriales récentes (lois Maptam, NOTRe, LOM, etc.) ont reconfiguré les compétences liées à ces services publics locaux. Ces évolutions, et tout particulièrement la montée en puissance de l'intercommunalité, incitent les collectivités à repenser la gestion des services publics aux périmètres élargis, à se réorganiser, à innover, à donner un sens nouveau à la gestion des services publics.

Toutes nos collectivités locales portent, de fait, la responsabilité de déployer des services efficaces et de qualité, prenant en compte à la fois les attentes des usagers, une réglementation toujours plus contraignante, des ressources souvent limitées ainsi que des enjeux stratégiques de territoire. Ce besoin d'efficacité et de modernisation, couplé à l'impérieuse nécessité d'une diminution de la dépense publique, place, plus que jamais auparavant, la performance au cœur de notre action publique.

- **La partie 1** explore le concept de performance et ses diverses facettes. Elle expose en quoi la performance ne se réduit pas à une réduction des coûts, mais doit, au contraire, être un projet politique, fruit d'un arbitrage entre les moyens disponibles, les attentes des usagers et les enjeux du territoire. C'est seulement à partir de cette vision politique que peuvent être déclinés ensuite les outils de la performance qui permettent de s'inscrire dans une démarche de progrès.
- **La partie 2** liste les conditions nécessaires – mais pas suffisantes – pour mettre en œuvre une démarche de performance. Gouvernance, transparence, compétences, prise en compte des usagers, etc. : autant de prérequis indispensables qui doivent faire l'objet d'une attention toute particulière pour assurer un cadre adéquat à la performance.

- **La partie 3** présente la palette d'outils qui visent à s'assurer d'une déclinaison efficace de la stratégie politique définie par les élus en actions opérationnelles et à contrôler la bonne atteinte des objectifs fixés. Indicateurs, démarches comparatives, évaluation : des outils efficaces existent qui nécessitent d'être déployés dans tous les services publics.
- **La partie 4** donne des clés de lecture pour penser la performance dans le cadre de relations avec des opérateurs externes, qu'ils soient publics ou privés. Enfin, elle ouvre des perspectives de réflexion en montrant que la performance peut être mise au service de l'ensemble de la société et contribuer au développement territorial durable.

Ce guide n'a pas pour vocation d'aborder la question des modes de gestion ou de gouvernance ni de porter un jugement sur les performances des diverses options. Quel que soit le mode de gestion retenu, nous considérons qu'il existe des ressorts communs d'efficacité et de performance qui s'expriment en matière de gouvernance, transparence, pilotage, définition du besoin, utilisation d'outils (contrats, cahiers des charges, etc.). C'est sur ces ressorts communs de la performance que nous avons axé notre analyse.



PARTIE 1

LA PERFORMANCE, UN OUTIL
AU SERVICE DU PROJET DE TERRITOIRE

La performance irrigue la sphère publique sur bien des sujets : performance et finances, performance et compétitivité, performance et rémunération, performance et efficience, performance et environnement, etc.
L'esprit de cet ouvrage n'est pas de définir tous les concepts possibles de la performance, mais de se focaliser sur une application précise : celle des services publics.

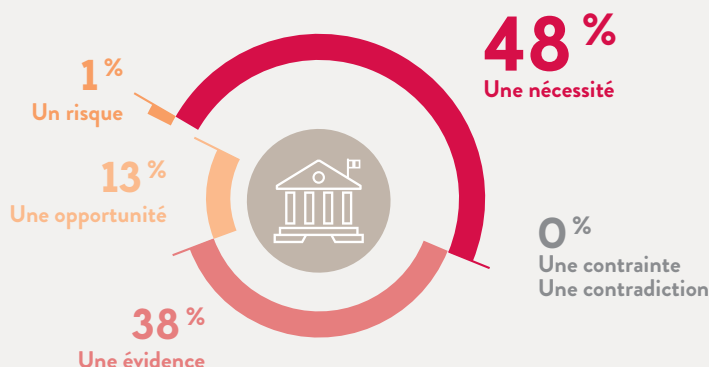
Cette dernière constitue une préoccupation politique et une attente majeure des administrations. Une préoccupation politique, puisque la recherche d'efficience et d'efficacité est un levier de légitimité des politiques publiques, et donc des dépenses qui y sont liées. Une attente des administrations également, car la décentralisation des compétences de l'État vers les collectivités locales a montré ses limites en matière d'organisation et de financement. Par ailleurs, les besoins en investissement croissent et les usages et attentes des administrés évoluent.

L'enquête menée entre juin et juillet 2019 démontre qu'une vision claire de la performance dans les collectivités locales se dégage : les deux tiers des répondants à l'enquête assimilent la performance à un enjeu de « qualité de service rendu ». Un peu moins d'un quart la renvoient à une notion d'optimisation des ressources financières de la collectivité. 5 % estiment que la performance constitue d'abord une préoccupation d'ordre managérial, et seuls 3 % y voient une façon de faciliter de la prise de décision.



La recherche de performance est un levier de légitimation des politiques publiques.

POUR VOUS, LA PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS CONSTITUE :



Graphique issu de l'enquête menée par les partenaires entre juin et juillet 2019 (voir détail et méthodologie en page 11)

En France, plusieurs actions ont été menées pour introduire et développer la performance dans la sphère publique. Créé en 1946 (et supprimé en 2017), le Comité central d'enquête sur le coût et le rendement des services publics avait ainsi pour fonction de publier rapports, méthodes et études, concernant notamment l'évaluation de la satisfaction des usagers du service public, ou encore le coût et l'organisation de la fonction de gestion des ressources humaines dans l'administration.

C'est cependant par la loi organique relative aux lois de finances du 1^{er} août 2001 que la performance a intégré la sphère publique et les services publics.

Cette intégration s'est opérée par le prisme financier de l'analyse de la performance par programme budgétaire : justification des politiques publiques dès le premier euro dépensé, transparence pour le contrôle des instances financières, sincérité des budgets publics votés, justification des prélèvements obligatoires auprès des contribuables, etc. La vision de la performance proposée dans ce livre blanc s'éloigne de ce prisme financier et gestionnaire et l'envisage comme un outil politique au service du projet du territoire. Elle fait écho aux attentes qui ressortent nettement du graphe présenté en page précédente.

UNE NÉCESSITÉ POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

Penser la performance des politiques publiques peut en effet permettre de leur donner de la hauteur en les imprégnant d'une stratégie et d'objectifs partagés par les parties prenantes. L'approche dite « performancielle » peut ainsi conférer à l'action publique plus de sens (par la légitimation des décisions prises par les élus) et plus de transparence (par la transmission d'informations aux usagers et leur concertation).

La méthodologie de la performance suppose toutefois d'accepter l'exercice du bilan de l'action locale. En effet, la performance part d'une situation initiale (le programme politique), retranscrite par des objectifs (qui peuvent évoluer en cours de mandat), et qui s'évalue à terme de manière objective.

La recherche de performance des services publics reste perçue très positivement par les collectivités locales. Près de la moitié (48 %) d'entre elles la considèrent comme nécessaire, et 38 % la perçoivent comme une évidence.

Plusieurs efforts doivent être consentis.

Le premier relève **de l'arbitrage et du choix de l'action publique**. Toutes les politiques publiques ne peuvent en général être mises en œuvre en même temps, pour des raisons de faisabilité ou de conjoncture.

Le deuxième effort est celui de **la projection dans le temps de la politique publique**.

Celle-ci impose de dépasser le cadre temporel du mandat politique pour s'insérer dans celui de la politique globale et du développement durable du territoire. Entendue ainsi, la performance dépasse une vision « court-termiste ».

Le troisième effort consiste à **définir une stratégie claire, précise et directive de la politique publique**. De cette stratégie découlent les objectifs à atteindre, les enjeux et les limites connues. La performance est souvent entendue comme une politique ambitieuse, mais elle doit d'abord être réalisable.

Le dernier effort est celui de **la transversalité et de l'imbrication des compétences** des collectivités. Nombre de compétences des collectivités locales peuvent reposer sur la même méthode performancielle et partager des objectifs et des indicateurs communs. La transversalité doit permettre de rendre plus cohérente la mise en œuvre d'une méthodologie de performance et, *in fine*, la construction et la mise en œuvre de la politique publique elle-même. Cette méthodologie peut être traduite dans un **schéma directeur de la performance locale**.



RETOUR D'EXPÉRIENCE SICOVAL

Durant le mandat 2014-2020, la communauté d'agglomération du Sicoval en Haute-Garonne a dû faire face à la réduction de ses dotations, et donc de ses marges de manœuvre. Consciente de la nécessité accrue de faire des choix et d'établir des priorités parmi ses actions, elle a identifié le besoin de mieux connaître et comprendre pour décider et programmer, puis pour piloter et évaluer. Elle a ainsi mis en place une démarche globale de management de la performance.

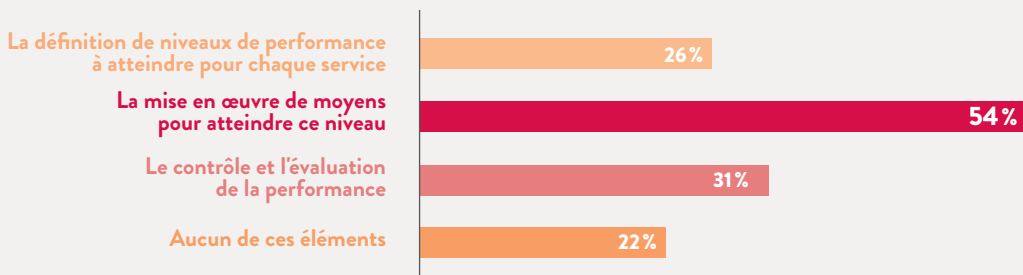
Cette démarche s'appuie sur une analyse des besoins, qui alimente un projet politique. Celui-ci est mis en œuvre à travers des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens dans tous les domaines, dotés d'indicateurs d'efficacité. Le suivi budgétaire est assuré en « mode LOLF », combinant comptabilité analytique et par projets. Enfin, les politiques publiques sont évaluées. Des démarches de concertation citoyenne sont régulièrement conduites à chacune des étapes du processus.

LA RENCONTRE D'OBJECTIFS STRATÉGIQUES ET OPÉRATIONNELS

Lorsqu'une collectivité entend mettre en œuvre une politique ou un service public, la définition des besoins constitue une étape primordiale. En effet, de ces besoins découleront des objectifs, qui guideront à la fois la stratégie (évolution, services proposés, perception par l'utilisateur, etc.) et la performance (qualité, efficacité, etc.). C'est donc par la meilleure définition possible des besoins que l'on obtient les objectifs les plus fiables, sincères, et susceptibles d'engendrer la performance.

La question des moyens à consacrer à la démarche de performance semble néanmoins être la première préoccupation des collectivités locales : 54 % mettent l'accent sur ce point dans l'enquête menée, sans toujours consacrer du temps à concevoir les objectifs (26 %), ni à évaluer le travail accompli (33 %).

ESTIMEZ-VOUS QUE VOTRE COLLECTIVITÉ A MIS L'ACCENT SUR : (PLUSIEURS RÉPONSES POSSIBLES)



Graphique issu de l'enquête menée par les partenaires entre juin et juillet 2019

LES OBJECTIFS, ÉLÉMENTS STRUCTURANTS DE LA RELATION ENTRE LA COLLECTIVITÉ ET LE GESTIONNAIRE

En janvier 2002, plusieurs associations de collectivités ainsi que l'Institut de la gestion déléguée (IGD) avaient porté cette vision nouvelle en signant la Charte des services publics locaux. Cette charte formule 7 objectifs constituant autant de « règles du jeu » susceptibles de faire émerger des instruments propices à l'amélioration de la qualité et de la performance des services publics locaux

(voir encadré). En effet, la clarté des objectifs pèse de façon décisive sur la relation de la collectivité avec le gestionnaire du service public. Qu'il s'agisse de contrats publics ou de conventions avec des services internes, l'atteinte ou non des objectifs suppose l'application *a posteriori* de sanctions, de pénalités ou d'ajustements, et donc une implication forte de la collectivité. Il est ainsi fortement recommandé d'opter pour des objectifs facilement mesurables et intelligibles. En pratique, pourtant, de nombreux objectifs sont dupliqués sans prendre en compte les spécificités locales.

LES 7 OBJECTIFS ÉNONCÉS PAR LA CHARTE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX (2002)

①

Clarifier le rôle des différents acteurs responsables des services publics locaux.

②

Bien définir les missions de service public pour mieux maîtriser leurs finalités et les conditions de leur mise en œuvre.

③

Favoriser le libre choix par les élus du mode de gestion et sa réversibilité.

④

Éclairer ce choix par des comparaisons objectives entre les différents modes de gestion et entre opérateurs.

⑤

Bâtir des relations équilibrées par un partenariat durable et responsable des acteurs.

⑥

Assurer la transparence des coûts et répartir équitablement les gains de performance.

⑦

Développer le débat public sur les choix majeurs en les fondant sur une évaluation indépendante et pluraliste.

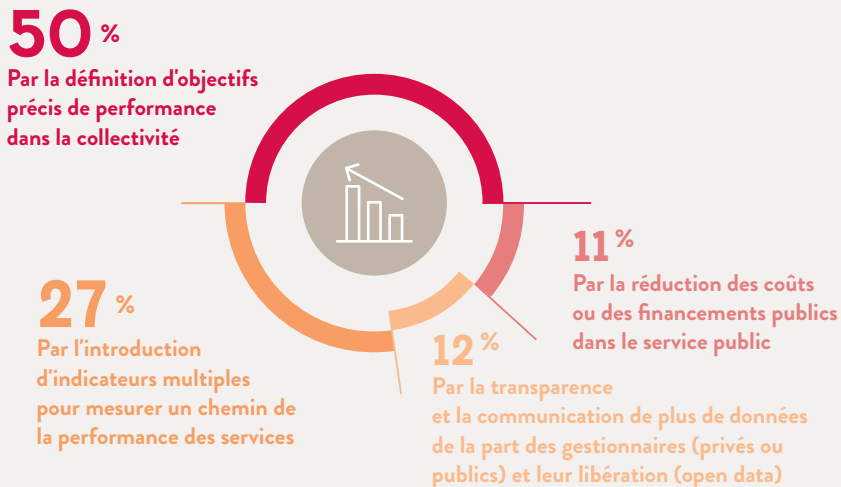
IDENTIFIER SES OBJECTIFS

Les objectifs les plus courants peuvent être recensés, de façon non exhaustive, dans la liste suivante :

- **des objectifs de qualité** : qualité du service rendu à l'utilisateur; qualité du service rendu à la collectivité;
- **des objectifs de sécurité** : concernant une infrastructure, un équipement, un service;
- **des objectifs d'efficacité sociale, économique, environnementale** : inclusion sociale, RSE (Responsabilité sociétale des entreprises), contrats aidés, formation des salariés, durabilité financière du service, valorisation du patrimoine et du domaine public, réduction de la consommation des énergies, des guides, des consommations d'eau, etc.

La majorité des collectivités interrogées dans l'enquête estiment que la définition d'objectifs précis constitue le meilleur moyen de faire s'exprimer la performance dans les services publics locaux. L'introduction d'indicateurs de mesure est également un outil plébiscité (27 %). Suivent la transparence, la communication et la libération des données par les gestionnaires, puis la réduction des coûts ou des financements publics.

SELON VOUS, COMMENT LA PERFORMANCE S'EXPRIME-T-ELLE LE MIEUX DANS LES SERVICES PUBLICS DE LA COLLECTIVITÉ ?



Graphique issu de l'enquête menée par les partenaires entre juin et juillet 2019 (voir détail et méthodologie en page 11)

Les paragraphes suivants proposent de mettre en lumière des objectifs pertinents dans les secteurs de l'eau et de l'assainissement, des déchets et des énergies.

Eau (production, distribution) et assainissement (collectif et non collectif)

Les services de l'eau et de l'assainissement ont été précurseurs dans la mesure de la performance. Le décret n° 2007-675 du 2 mai 2007 en particulier a introduit dans le rapport sur les prix et la qualité du service (RPQS) une série d'indicateurs de performance, et notamment :

- taux d'impayés sur les factures de l'année précédente;
- indice d'avancement de la protection de la ressource en eau;
- taux de réclamations;
- taux de conformité des dispositifs de l'assainissement non collectif;
- indice de mise en œuvre de l'assainissement collectif;
- taux d'occurrence des interruptions de service non programmées;
- taux moyen de renouvellement des réseaux d'eau potable;
- indice linéaire de pertes en réseau.

Tous les indicateurs n'ont pas la même fonction : certains qualifient les données constitutives du service (nombre d'abonnés, linéaire de réseau, etc.), d'autres son usage (nombre d'abonnés par km de réseau, volume consommé par abonné, etc.), d'autres enfin mesurent la performance (rendement de réseau, indice linéaire de perte, etc.). Chaque catégorie d'indicateurs correspond ainsi à un besoin précis et évalue un objectif différent. Tous ne sont pas liés à la performance du service public telle qu'elle est perçue par la collectivité et par l'utilisateur.

À cette démarche d'évaluation viennent s'ajouter de nouvelles formes d'encadrement de la performance telles que des audits croisés entre régies (sous la forme d'échanges de bons procédés), du benchmarking, l'application de normes globalisantes (ISO 24510, 22000 – 2005), le *reporting* (hebdomadaire, mensuel, trimestriel, annuel). Ces différentes actions favorisent les mesures correctives, l'ajustement du service, les arbitrages en matière d'investissements.

Se dessinent alors de nouvelles relations contractuelles induites par la performance des services publics de l'eau et de l'assainissement, avec la notion de « chemin de la performance », de nouveaux modes de rémunération et l'application de pénalités potentielles (mais aussi parfois d'intéressement) avec une nouvelle matrice des responsabilités adaptée à chaque contrat.



Chaque indicateur correspond à un besoin précis. Tous ne sont pas liés à la performance du service public telle qu'elle est perçue par la collectivité et par l'utilisateur.

Déchets (collecte et valorisation)

Le cas de la gestion des déchets est particulièrement instructif dans la mesure où la question de sa performance invite bien souvent à regarder au-delà de ses limites et des infrastructures qui y sont dédiées. Ainsi, si la performance opérationnelle des installations de collecte, tri et traitement constitue un socle incontournable, les sujets inhérents à la réduction du gisement ou encore au maintien des déchets dans le « circuit » (enjeu des dépôts sauvages, déchets professionnels, traçabilité des flux, etc.) sont eux aussi d'une importance considérable.

Les frontières du service déchets apparaissant particulièrement poreuses ou sujettes à interprétation, les décideurs publics procèdent ces dernières années à une forme de retour en arrière où le découpage systématique du service entre les étapes de prévention, de collecte, de tri et de traitement n'est plus la règle. Au contraire, une tendance consistant à les intégrer dans un unique véhicule (qu'il soit contractuel ou non) semble émerger.

Le changement de paradigme lié au passage à l'économie circulaire élargit l'offre de service bien au-delà du service public de la salubrité et du désencombrement vers des activités de nature purement industrielle et commerciale, sur lesquelles se positionnent de nouveaux acteurs. Il incite donc les élus à revoir leur approche de l'économie du service des déchets et à intégrer de nouvelles tendances :

- l'usager devient acteur : il est dès lors envisageable de lui demander de réduire sa production de déchets (par des mécanismes incitatifs par exemple) et de mieux trier ;
- l'instant « t » constitue un nouveau référentiel : l'usager souhaite une collecte sur demande ;
- l'usage se dissocie de la propriété, la recherche de la performance d'usage prend le dessus.
- la monétisation engendre la tarification de certains services précédemment gratuits, et inversement, avec notamment le développement de l'économie du partage et la valorisation des déchets comme ressource ;
- les circuits courts sont mis en avant pour rendre certains services possibles, pour plus de rentabilité et avant tout pour réduire les impacts environnementaux.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

L'EXPÉRIMENTATION DU CONTRAT DE PERFORMANCE DÉCHETS MÉNAGERS (CPDM)

Expérimentation conduite par l'Ademe, le CPDM est un nouveau modèle économique fondé sur une solution intégrée de prévention et de gestion dans le champ des déchets ménagers et assimilés (DMA) et des déchets d'activités économiques (DAE). Ce modèle a notamment pour but d'inciter les gestionnaires à favoriser la réduction des déchets à la source en intégrant des objectifs de prévention et de valorisation.

Énergies

À l'instar du secteur des déchets, celui de l'énergie est guidé par un appel à la décroissance des consommations et à la décentralisation de la production (le plus souvent dans un objectif de production d'énergies renouvelables).

L'exemple des contrats de performance énergétique (CPE), qui ont fêté leurs 10 ans en 2019, est particulièrement riche d'enseignements. Le CPE repose sur le principe d'un financement des travaux pour la rénovation énergétique de bâtiments à partir des économies d'énergies à venir. Cette vision pionnière, fondée sur la frugalité des consommations à l'heure où la réduction de l'empreinte écologique constitue une priorité, est en plein essor. L'idée d'un financement des améliorations d'un service donné à partir d'économies réalisées nourrit de nouveaux modèles économiques des services publics, notamment en adaptant les principes de *l'intracting*¹ à de nouveaux champs thématiques (eau, déchets).

DES OBJECTIFS POUR TOUTES LES POLITIQUES?

Tous les services publics ne se prêtent pas aussi simplement à la définition d'objectifs de performance précis et mesurables. La performance peut également être difficile à mesurer dans le cadre de politiques régaliennes dont découlent de nombreux services publics. C'est par exemple le cas de la compétence de gestion des milieux aquatiques et de prévention des inondations, dite Gemapi.

La prise de compétence Gemapi au 1^{er} janvier 2018 par les intercommunalités a souvent conduit ces dernières à mener un exercice d'évaluation de politiques publiques territoriales avec un double objectif : questionner l'efficience et la pertinence des politiques conduites antérieurement par d'autres acteurs et identifier l'ampleur de la tâche à accomplir, afin d'évaluer le coût financier de l'exercice de la compétence.

Parmi les questionnements, certains illustrent le souci d'efficience posé par les communautés et métropoles :

- Les actions menées sur tel tronçon de cours d'eau sont-elles prioritaires pour atteindre le bon état des masses d'eau ?
- Quel est le rapport coût/bénéfice de travaux sur un ouvrage de protection contre les inondations au regard de la sécurité publique et de l'euro investi ?
- Quelle collectivité semble la plus à même d'assurer la surveillance courante des ouvrages hydrauliques sur un bassin versant étendu ?
- En cas de crue, quelle collectivité est la plus à même d'intervenir rapidement sur les ouvrages ? Quelle est celle qui dispose des moyens suffisants et sera la plus réactive ?

¹ *L'intracting* nécessite la mise en place d'un outil de comptabilité analytique, où les flux se reportent sur une « ligne budgétaire intracting » spécifique. Cette dernière est initialement alimentée par des dotations qui financent les investissements (à l'image d'un fonds). Elle est renouvelée par les économies d'énergie réalisées chaque année. À terme, celles-ci couvrent l'intégralité des remboursements, constituant pour la collectivité une charge « neutre » dans son budget, source Banque des territoires.

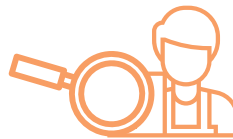
Les réponses à ces questions dépassent généralement les périmètres administratifs et confrontent les intercommunalités à des enjeux de solidarité entre territoires (amont/aval, urbain/rural, « riches »/« pauvres »). Répartition des coûts, portage géographique des actions, définition des responsabilités juridiques dépendent de ces solidarités.

Le cadre évaluatif de la compétence Gemapi, et plus largement de ce type de politique, interroge avant tout l'opérationnalité du service et l'efficacité du meilleur euro dépensé, davantage que la performance du service rendu. Les critères d'évaluation d'un service Gemapi pourraient reposer sur les trois dimensions suivantes :

- **Économie d'échelle** : la répartition des interventions entre échelons de collectivité est-elle pertinente ?
- **Solidarités territoriales** : le service réussit-il à concilier efficacité des interventions, rationalisation des coûts et capacité financière de la collectivité ?
- **Gouvernance** : le cercle des parties prenantes est-il pertinent ? L'articulation de leurs interventions est-elle clarifiée et sécurisée d'un point de vue juridique ?

Certains objectifs peuvent alors être pensés dans le cadre du suivi d'une politique publique, c'est-à-dire dans le cadre d'une dimension plus transversale que le seul service public concerné. Leur pertinence n'est avérée que dans le cadre de leur analyse à une échelle pluriannuelle. Par exemple :

- **des objectifs d'efficacité de la gestion** : l'efficacité est le rapport entre les résultats obtenus (quantité ou qualité) et les moyens mis en œuvre (financiers ou humains et techniques) ;
- **des objectifs de contrôle et de rationalisation de l'action publique** ;
- **des objectifs de répercussions économiques et sociales sur le territoire.**



Tous les services publics ne se prêtent pas, simplement, à la définition d'objectifs de performance précis et mesurables.



PARTIE 2

LES CONDITIONS
DE LA PERFORMANCE

Le présent chapitre passe en revue un ensemble de prérequis permettant de créer des conditions propices à la performance des services publics locaux. Gouvernance, transparence, compétences, prise en compte des usagers, etc. Autant de préalables indispensables qui doivent faire l'objet d'une attention particulière pour assurer un cadre adéquat à la performance.

LES PRÉREQUIS DE LA PERFORMANCE

CONNAÎTRE LES BESOINS POUR ÉTABLIR DES PRIORITÉS PARMI LES OBJECTIFS

Identifier les besoins du territoire

L'identification et la définition des besoins par la collectivité constituent les points de départ de toute réflexion relative à la performance d'un service public. Cette phase est essentielle, mais peut s'avérer complexe à mettre en œuvre. Le besoin public s'apprécie essentiellement par la voie du terrain et l'écoute des administrés, mais aussi en fonction des services existants déjà sur le marché.

Face à ce besoin, seront alors mesurées la capacité et l'opportunité d'action de la collectivité. Les critères permettant d'estimer la nécessité de mettre en place un nouveau service public ou de transformer un service public existant sont nombreux, *a fortiori* lorsque celui-ci ne relève pas de compétences obligatoires. Quelles missions sont déficientes sur mon territoire? Quel niveau d'intervention est nécessaire? Quelles sont les catégories d'usagers potentiels? Existe-t-il des situations équivalentes sur des territoires proches ou de même échelle? Dans un contexte de compression des finances locales, les réponses à ces questions constitueront autant d'aide à l'arbitrage politique.



La hiérarchisation des priorités est fondamentale : la performance est toujours un arbitrage.

Établir un état des lieux du service et de ses enjeux

La réflexion sur l'évolution d'un service public vers une meilleure performance doit prendre en compte les caractéristiques du service : le contexte historique et territorial, l'analyse du bilan du service, la connaissance de l'état des grands indicateurs, la répartition des coûts, les besoins en investissement, le nombre et la typologie des usagers à desservir, etc. La performance doit avoir pour point de départ une évaluation claire de la situation initiale du service public, à mettre en perspective avec les besoins actuels et futurs. Cette phase doit permettre la prise en compte des besoins de l'utilisateur.

Il convient d'intégrer également dans les réflexions préalables sur les besoins du service les exigences de soutenabilité formulées par la collectivité et caractérisées par des considérations environnementales, économiques et sociales. Ces enjeux sont au cœur de la notion de performance, mêmes s'ils ne sont pas toujours visibles du point de vue de l'utilisateur. C'est le cas, par exemple, des problématiques patrimoniales (exemple : le renouvellement des réseaux d'eau est bien souvent négligé – un taux de moins de 0,6 % pour l'eau, 0,42 % pour l'assainissement² –, alors même que le patrimoine enterré représente à lui seul 85 % de la valeur totale du patrimoine du service).

Hiérarchiser et classer les objectifs du service public

L'étape de définition des besoins et d'état des lieux doit permettre à la collectivité de classer par ordre de priorité ses objectifs et ses attentes vis-à-vis du service public, et de définir les bases qui permettront ensuite de mesurer l'amélioration de la performance. Dans un contexte de contrainte budgétaire, cette hiérarchisation est fondamentale : la performance est toujours un arbitrage.

Exemple pour un service de mobilité : la priorité doit-elle être mise sur la desserte des zones rurales, sur celle des zones d'activités ou sur l'augmentation des cadences en centre-ville ? Un service de transport à la demande est-il possible pour les personnes en situation d'autonomie réduite ? La mise en place de ce service suppose-t-elle de réduire le niveau de service ailleurs ou d'en augmenter le coût ? Est-il nécessaire de mettre en place un tarif social pour une partie de la population ?

À RETENIR

La définition de la performance attendue relève bien d'une décision politique prise par les élus, qui doivent arbitrer entre les besoins de l'utilisateur, les capacités budgétaires, les enjeux de développement durable et le projet de territoire. Ce travail d'analyse des besoins et de hiérarchisation des objectifs est indispensable.

Ces ambitions ont vocation à être traduites par la suite sous la forme d'indicateurs de performance qui permettront de mesurer les progrès. Par ailleurs, rappelons que la définition du besoin avec suffisamment de précision constitue une obligation juridique et un préalable pour recourir aux contrats de la commande publique. Il peut aussi être utile au choix du mode de gestion.

² Selon l'enquête publiée en 2019 par l'Observatoire national des services publics d'eau et d'assainissement : www.services.eaufrance.fr/docs/synthese/rapports/Rapport_Sispea_2016_complet_DEF.pdf



DOTER CHAQUE SERVICE D'UNE GOUVERNANCE CLAIRE ET PRÉCISE

Des autorités organisatrices fortes, en charge de la définition des objectifs politiques du service

Les autorités publiques locales sont au cœur de l'enjeu de performance de leurs services publics, car elles disposent des leviers principaux pour modeler ces derniers (niveau et qualité des services et des moyens à affecter; politique tarifaire, gestion des patrimoines et investissements, etc.). Elles agissent alors en tant qu'autorités organisatrices, c'est-à-dire en tant qu'autorités responsables de l'organisation globale du service, du choix de son mode de gestion à celui de l'opérateur qui l'exploite et au contrôle de celui-ci.

Il leur revient donc de fixer un cadre d'action et des objectifs politiques pour le service. Elles doivent également être en capacité de contrôler la qualité et le coût. Les élus locaux sont les représentants légitimes des citoyens; ils sont les garants du respect des valeurs et des principes du service public. **Une politique claire et soutenue par une vision à long terme est un prérequis indispensable à la performance du service public.**

Des instances techniques pour appuyer les élus dans le suivi/pilotage/contrôle du service

Le pilotage des services publics doit être assuré par des directions techniques de la collectivité selon une organisation adaptée à la taille de celle-ci. Il vise à s'assurer d'une déclinaison efficace de la stratégie politique définie par les élus en actions opérationnelles, ainsi qu'à contrôler la bonne réalisation des objectifs fixés, dans la limite de la compétence de l'autorité organisatrice.

Autorité organisatrice et gestionnaire : des fonctions à dissocier

La dissociation des fonctions d'autorité organisatrice et de maître d'ouvrage de celles d'exploitant ou de gestionnaire permet d'éviter les confusions de rôles et de mieux cibler les expertises nécessaires, et ce quel que soit le mode de gestion retenu. En effet, dans nombre de situations, ces fonctions se chevauchent.

La formalisation de la fonction d'opérateur de service public permet de fixer clairement les missions qui sont déclinées dans des contrats avec les opérateurs privés, conventions ou contrats de services avec les opérateurs publics.

PROPOSITION 1

CLARIFIER LES RÔLES DE CHACUN EN RÉAFFIRMANT EXPLICITEMENT CELUI DE LA MAÎTRISE D'OUVRAGE

Le rôle d'autorité organisatrice (AO) gagnerait à être davantage affirmé en supervision du ou des opérateurs gestionnaires, qu'ils soient publics ou privés. Pour ce faire, un exercice plus systématique d'identification et de dissociation des missions est de nature à clarifier les rôles et les limites de responsabilité des parties prenantes.

En outre, l'affirmation du rôle de l'AO permettrait de renforcer sa tutelle et ses devoirs en matière de contrôle. Elle pourrait également favoriser un suivi des opérateurs publics à travers une comptabilité « isolée » (souvent compliquée avec des régies simples).

La contractualisation ou le conventionnement, outil socle de clarification des rôles et des objectifs

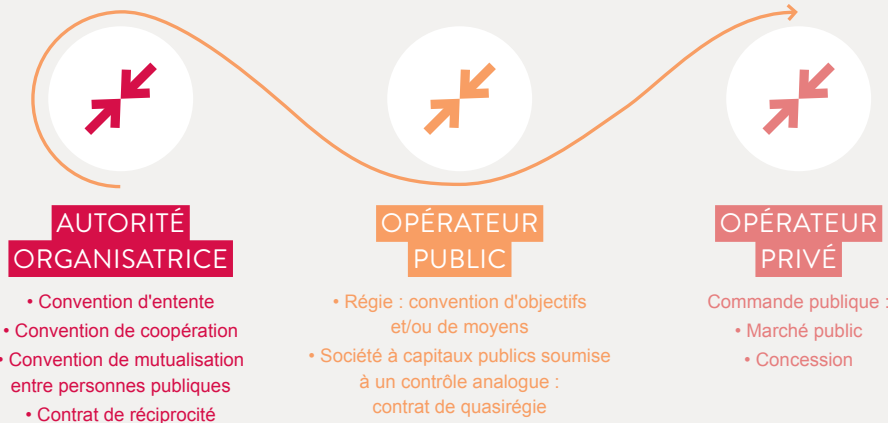
Outil partenarial par excellence, le contrat ou la convention est la principale traduction concrète d'une stratégie de performance, puisque les parties s'engagent respectivement sur des objectifs et des moyens pour les atteindre.

Les caractéristiques clés de l'outil « contrat » en font un levier intéressant d'amélioration de l'action publique :

- coordination/co-construction entre des parties permettant d'obtenir un alignement des consentements sur une vision et un ensemble de moyens et/ou d'objectifs ;
- répartition des responsabilités et des risques associés favorisant la clarté des processus à mettre en œuvre ;
- cadrage temporel (dont la limitation de la durée, qui invite notamment à la mise en mouvement et au suivi régulier) ;
- formalisation d'un référentiel de performance comportant des indicateurs et des modalités d'évaluation ;
- introduction de mécanismes d'incitations, récompenses et sanctions.

Dans ce cadre, les obligations sont fléchées sur des résultats qui peuvent conditionner la poursuite du financement ou d'un mode d'organisation à l'identique, ou encore la rémunération de l'obligé en cas de délégation à un opérateur privé.

LES OUTILS CONVENTIONNELS À DISPOSITION DES COLLECTIVITÉS SELON LA NATURE DU CONTRACTANT



La problématique de la gouvernance quand l'opérateur est un prolongement de la collectivité : le cas des régies et des SPL

Porter une stratégie de performance pour un service public nécessite une cohésion locale forte et une gouvernance affirmée.

Cela est particulièrement vrai dans les partenariats d'actions où la continuité est la clé de la réussite. C'est le cas des régies ou des sociétés publiques locales (SPL), puisque les administrateurs ou directeurs de ces structures doivent être au service de la/des collectivité(s) initiatrice(s). Leur gouvernance est donc le prolongement de la gouvernance de la/des collectivité(s) associée(s). C'est aussi le cas des régies directes. Généralement, ce sont les conventions d'objectifs qui s'appliquent entre la collectivité et sa régie. L'enjeu est ensuite de faire adhérer responsables et agents à la stratégie de performance déterminée en amont, en favorisant l'incitation plutôt que la coercition.

Le risque principal réside clairement dans le fait, pour la collectivité publique, d'être à la fois juge et partie. Dans cette situation, il est plus difficile de faire appliquer les exigences de performance (objectifs), de les suivre (indicateurs) et de les sanctionner.

À RETENIR

Une gouvernance adéquate doit permettre de clarifier les rôles, y compris quand le service est assumé par la collectivité elle-même ou l'un de ses satellites. Un conventionnement devrait systématiquement être mis en place pour fixer la feuille de route avec des objectifs partagés. Les responsabilités et les missions de chaque partie doivent y être précisées. Ces grands principes concourent à éviter la confusion entre l'obligation de moyens qui s'applique à la collectivité (nécessité de mettre en place un service public) et l'obligation de résultat que porte le gestionnaire du service.

GARANTIR LA TRANSPARENCE DE L'ACTION PUBLIQUE

La transparence peut être définie comme la capacité à expliquer et à justifier l'utilisation des moyens, conformément à leur objet et aux buts poursuivis. Dans le domaine public, la transparence vise deux objectifs prioritaires :

- rendre compte de l'organisation et du fonctionnement des services publics aux citoyens de la collectivité (affichage des objectifs, des coûts, des résultats, concertation avec les usagers avant la prise de décisions, etc.). La transparence est une condition du bon fonctionnement de la démocratie locale ;
- en interne, réduire les asymétries d'information entre les parties prenantes afin de garantir le bon fonctionnement du service. La transparence constitue par ailleurs un impératif fondateur de la commande publique, afin de contrôler l'action du délégataire quand le service public est délégué.

Disposer de données fiables et auditées

Pour établir, mesurer et analyser la performance, il est indispensable de disposer de données fiables. Elles doivent servir à nouer un dialogue sincère entre les parties prenantes. De leur qualité dépend la pertinence des actions mises en place.

Leur fiabilité peut être mesurée à l'aide de plusieurs critères, parmi lesquels : standardisation, cohérence, exactitude, accessibilité, pertinence, absence d'ambiguïté, sécurité, etc.

Elles doivent, dans cette optique, être auditables et auditées par des tiers.

OPEN DATA : UNE LOI POUR ACCÉLÉRER LA TRANSPARENCE DES DONNÉES

Depuis le 1^{er} octobre 2018, les collectivités locales doivent rendre accessibles sur leur profil d'acheteur, sous un format libre, ouvert et librement réutilisable, les données essentielles de leurs services publics, sous réserve du respect du secret industriel et commercial quand ceux-ci sont délégués au secteur privé. La mesure s'applique notamment à toutes les collectivités territoriales et intercommunalités de plus de 3 500 habitants et de 50 agents.

Promouvoir la symétrie d'information entre l'autorité organisatrice et le gestionnaire

De manière générale, tout ce qui vise à réduire l'asymétrie d'informations entre la collectivité et son gestionnaire contribue à la performance.

La transmission d'informations du gestionnaire à la collectivité doit :

- permettre de s'assurer de l'atteinte d'objectifs de performance en lien avec la politique publique définie;
- permettre le contrôle effectif du service par la collectivité.

Dans le cadre d'une délégation de service public à un opérateur privé par exemple, le rapport annuel du délégataire facilite la compréhension des comptes de résultat d'exploitation, du compte rendu technique et de l'analyse de la qualité du service. Il garantit une information complète et précise des collectivités publiques.

À noter : les informations transmises par le gestionnaire doivent être sélectionnées. Toutes les informations ne sont pas pertinentes et le « surplus » de transparence informationnelle peut nuire à l'exercice du contrôle par la collectivité.

Parallèlement, la collectivité publique doit transmettre au gestionnaire toutes les informations nécessaires à la bonne exploitation du service public (exemples : données techniques – fluides, énergies, etc. –, capacités des équipements, etc.). L'organisation de la transparence entre les parties suppose ainsi un effort de structuration et un investissement : au-delà de mettre les données à disposition, il faut les rendre « lisibles » par tous.



Au-delà de mettre les données à disposition, il faut les rendre lisibles par tous.

DEUX PRÉCAUTIONS NÉCESSAIRES EN MATIÈRE DE TRANSPARENCE DE L'INFORMATION

Dans le cas du recours à un opérateur privé, l'exigence de transparence et de contrôle est à concilier avec celle de la préservation du savoir-faire de l'opérateur (secret industriel et commercial ou secret des affaires), dans un contexte concurrentiel important.

Dans tous les cas, la manipulation de données des usagers du service impose le respect des exigences liées au règlement général relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (dit « RGPD »).



La transparence des coûts a par ailleurs une vertu pédagogique, en ce qu'elle permet de faire connaître aux usagers le coût du service correspondant à leurs attentes.

Assurer la transparence des coûts

Quel que soit le mode de gestion, la transparence sur les coûts du service et leur impact sur la formation des prix est indispensable pour objectiver et arbitrer les choix. Que dire en effet, en matière de performance, d'un service qui s'améliore qualitativement si l'on ne peut mesurer les moyens mis en œuvre pour obtenir cette progression ?

Analyser un niveau de service sans prise en compte du coût réel rend la démarche de recherche de performance caduque. À l'inverse, le coût seul ne dit rien ; il doit être analysé au regard de la qualité et du périmètre du service.

La transparence des coûts a par ailleurs une vertu pédagogique, en ce qu'elle permet de faire connaître aux usagers le coût du service correspondant à leurs attentes, ainsi que de mesurer les parts payées respectivement par l'utilisateur (« le prix ») et le contribuable.

Enfin, le coût d'un service constitue un enjeu fort de comparaison avec d'autres collectivités ou d'autres modes de gestion.

À l'heure actuelle, il n'est pourtant pas toujours évident de connaître les coûts réels d'un service public. En effet, les instructions budgétaires des collectivités permettent une présentation des budgets par grandes politiques publiques, mais il est impossible aux acteurs de ventiler automatiquement toutes les composantes de coût.

La transparence pour l'utilisateur

Rendre compte de la décision et de l'action publique est un principe fondamental – notamment inscrit dans l'article 14 de la Déclaration des Droits de l'Homme et du Citoyen – qui contribue à renforcer la confiance entre responsables politiques et citoyens et à construire des politiques plus efficaces, plus proches des besoins des usagers.

L'utilisateur doit être renseigné sur les données essentielles du service public, qui lui permettront de donner son avis sur la qualité perçue et d'évaluer sa satisfaction. Ce sont principalement les informations relatives au prix (décomposition, répartition), à la fréquence (horaires, nombre de véhicules par passager, fréquences) ou encore aux volumes.

Au niveau national, la démarche de transparence dans les services publics se concrétise actuellement par l'« engagement de transparence » pour les services de l'État en relation avec les utilisateurs³. Ceux-ci se sont engagés, d'ici 2020, à rendre compte de la qualité de leurs services en affichant clairement leurs résultats.

³ www.modernisation.gouv.fr/action-publique-2022/resultats-et-mesure-de-la-qualite-de-service/service-public-nos-resultats-en-clair

Au niveau local, la demande de transparence s'impose de manière toujours plus pressante aux élus à la faveur de plusieurs évolutions :

- le développement des technologies de l'information et l'ouverture des données publiques, qui transforment l'action publique locale;
- une demande croissante des citoyens de participer aux décisions publiques;
- le processus de décentralisation, qui confère aux autorités locales de plus en plus de responsabilités dans la gestion de services publics de proximité;
- des contraintes budgétaires, qui font croître l'exigence d'exemplarité des citoyens envers les acteurs publics, et l'impératif pour les décideurs d'expliquer leurs arbitrages et de rendre des comptes.

À noter : les usagers ou contribuables les plus curieux (et informés) disposent de la faculté de se faire communiquer tout document administratif par la collectivité.

Des outils pour faciliter la mise en œuvre de la transparence vis-à-vis de l'utilisateur

En gestion déléguée, la transparence vis-à-vis de l'utilisateur/citoyen/contribuable est facilitée par les exigences fixées pour la production du rapport annuel du délégataire : conditions d'exécution du service public, comptes de la délégation de service public, analyse de la qualité rendue, etc.

En outre, les données essentielles relatives à la passation et à l'exécution des marchés publics doivent désormais être mises à disposition sur le profil d'acheteur de la collectivité (voir l'arrêté du 22 mars 2019 relatif aux données essentielles dans la commande publique).

À noter que pour certains services, la collectivité est dans l'obligation de produire un rapport sur le prix et la qualité du service (RPQS), et ce indépendamment du mode de gestion. Il s'agit d'un document public (dès lors qu'il a été validé par l'assemblée délibérante de la collectivité) qui répond à une exigence de transparence interne, mais également à une exigence de transparence pour l'utilisateur.

À RETENIR

La fiabilisation des données pour faire des choix objectifs et stratégiques, l'homogénéisation de leur forme pour permettre une transmission et une lecture partagée du gestionnaire et de la collectivité, le déploiement d'outils de reporting et de communication en direction des usagers représentent quelques axes clefs de la performance locale. La transparence a un coût immédiat, tant pour les pouvoirs publics que pour les gestionnaires. Elle est néanmoins essentielle au respect des principes qui sont à la base du système de commande publique, à la mesure de sa performance et à la nécessaire transparence vis-à-vis des usagers.

LES CONSÉQUENCES INDUITES PAR LA PERFORMANCE

PLACER LES USAGERS ET LES PARTIES PRENANTES AU CŒUR DE LA PERFORMANCE

Boire un verre d'eau, prendre le bus, déposer son enfant à la crèche, etc. : les services publics locaux jalonnent toute de la vie quotidienne des Français. Régulièrement, des sondages illustrent leur attachement à ces services et leur crainte d'une éventuelle dégradation. Les attentes exprimées par les habitants des territoires sont nombreuses ; au-delà du principe de transparence, elles invitent les pouvoirs publics à co-construire les services avec leurs usagers, contribuant ainsi à améliorer leur performance.

Les nouvelles attentes des usagers-citoyens-consommateurs

Des services agiles et numériques

Les collectivités locales ne peuvent plus ignorer le désir très fort de renouveau exprimé aujourd'hui par les utilisateurs des services publics. Ceux-ci portent des exigences façonnées par le niveau de qualité offert par les services privés et le numérique. Les innovations numériques suscitent chez les usagers des attentes en matière de rapidité et de réactivité de la part des administrations.

LES COMMISSIONS CONSULTATIVES DES SERVICES PUBLICS LOCAUX*

Prévue à l'article L. 1413-1 du Code général des collectivités territoriales, la commission consultative des services publics locaux (CCSPL) a pour vocation de permettre l'expression des usagers des services publics par la voie des associations représentatives.

Toute commune de plus de 10 000 habitants, tout EPCI de plus de 50 000 habitants et tout syndicat mixte comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants doit mettre en place ce type de commission, qui regroupe des représentants d'associations locales nommés par l'assemblée délibérante.

Dans les faits, bon nombre de collectivités constatent les limites inhérentes à la CCSPL :

- difficultés à trouver des représentants des usagers dans tous les territoires, représentant une certaine pluralité de sensibilités ;
- complexité inhérente au caractère très technique et pointu de certains services ;
- commission ayant vocation à se prononcer sur tous les services publics sans « spécialisation » ;
- pouvoir d'influence limité sur les décisions de l'autorité organisatrice (sur le choix du mode de gestion, par exemple).

* Pour aller plus loin, se reporter au mensuel Intercommunalités n° 231 (juillet-août 2018) et son article : « CCSPL et CCF : quelles différences pour quel fonctionnement ? ».

Des services publics de qualité, accessibles, à un prix raisonnable

Parmi les principes qui fondent le service public figure la cohésion sociale, économique et territoriale. Un enjeu de la performance des services locaux peut ainsi être, dans un contexte d'accroissement des fractures sociales et territoriales, le maintien d'un service public sur un territoire ou l'amélioration de son accessibilité à une catégorie de la population.

Des services publics transparents, évaluable

Comme évoqué précédemment, les usagers sont en quête de transparence. Cette dernière dépasse la demande d'informations liée à leur simple usage du service. Ces usagers sont également des citoyens-contribuables qui attendent de comprendre le fonctionnement des services publics et exigent une dépense publique efficace.

Associer les usagers à la construction et à l'évaluation du service

L'association des usagers à la définition de la performance peut prendre différentes formes :

- association en amont : les enquêtes constituent un outil important pour connaître les attentes des usagers en matière de service public. Il n'est pas toujours possible, ni même souhaitable, de répondre à toutes les attentes, mais la connaissance des préoccupations des usagers est un élément fondamental ;
- mesure de la satisfaction (via des enquêtes, des ateliers de concertation, etc.) ;

À RETENIR

Associer les bénéficiaires des services à leur conception, leur évaluation et leur développement implique pour la personne publique de rendre des comptes, d'évaluer et de mesurer la performance au regard des besoins exprimés. Les méthodes de concertation permettent d'associer les usagers à la construction de la performance des services publics, ouvrant ainsi l'occasion de revisiter le rôle de chaque acteur autour d'un sens partagé de la performance des services publics.

POUR APPROFONDIR

- les enjeux de concertation, v. le guide *Concertner à l'échelle intercommunale*, publié par l'AdCF avec Palabreo <https://www.adcf.org/articles-concertner-a-l-echelle-intercommunale-guide-pratique-adcf-&-palabreo-4937>

- démarches de co-construction associant les usagers pour définir la meilleure réponse à leurs attentes : mise en place d'une démarche de concertation relative à l'évolution d'un service public⁴, puis association à des organes de gouvernance des services ou constitution de comités consultatifs. Dans ce cadre, certaines collectivités vont jusqu'à recourir à un référendum local⁵ ou à une consultation des électeurs⁶ ;
- associer l'usager à l'appréciation de la performance : création d'outils numériques permettant d'identifier plus efficacement les difficultés de terrain (par exemple : propreté des rues, etc.). La mise en œuvre de ce type d'approche nécessite cependant certaines précautions pour éviter toute dérive si l'outil venait à être détourné de sa fonction initiale.

⁴ L'association du public est encadrée par l'article L. 131-1 du Code des relations entre le public et l'administration : possibilité d'associer le public à la conception d'une réforme ou l'élaboration d'un projet ou d'un acte.

⁵ CGCT, art. L. 1112-1 : peut être organisé par une collectivité territoriale afin de soumettre aux électeurs une délibération tendant à régler une affaire de la compétence cette collectivité.

⁶ CGCT, art. L. 1112-15 : les électeurs d'une collectivité territoriale peuvent être consultés sur les décisions que les autorités de cette collectivité envisagent de prendre pour régler les affaires relevant de la compétence de celle-ci.

PROPOSITION 2

REPENSER L'ASSOCIATION DES USAGERS DANS LA CO-CONSTRUCTION ET L'ÉVALUATION DU SERVICE

Une convergence des dispositifs actuels (CCSPL et Commission de contrôle financier) semble à explorer en repensant les modes de désignation (dépasser le seul cercle des associations locales par exemple), la formation, la montée en compétences des membres et les missions dévolues à cette nouvelle commission.

Assumer la complexité de la performance : une nécessaire démarche pédagogique auprès des usagers

**La performance n'est pas toujours visible ni alignée
sur le seul intérêt de l'utilisateur**

La performance d'un service public correspond à une réalité multifacette ; elle nécessite de trouver un consensus qui prenne en compte la satisfaction de l'utilisateur, mais également l'efficacité technique, économique, sociale et environnementale du service, dans une logique de long terme.

Ainsi, au-delà de la performance visible pour l'utilisateur, la collectivité doit veiller à expliquer les autres dimensions contribuant à la durabilité du service.

Par exemple, l'augmentation des coûts d'un service de transport sans offre de service supplémentaire apparaît, aux yeux de l'utilisateur, comme une mesure « contre-performante ». Elle peut pourtant être liée à des choix d'investissement sur le patrimoine sans effet visible à très court terme.

De la même manière, le « verdissement » d'un réseau de chaleur, qui augmente considérablement la performance environnementale de ce mode de chauffage, ne modifie pas la qualité de service perçue et peut avoir un effet neutre sur la facture de l'utilisateur. Le gain de performance est donc peu visible pour celui-ci.

Les indicateurs nécessitent une interprétation partagée : donner du sens à la donnée

Les indicateurs qui servent à mesurer la performance doivent être accompagnés d'explications concernant leur interprétation. Un indicateur brut ne permet pas une analyse directe de la performance.

Par exemple, il convient d'expliquer à l'utilisateur pourquoi un rendement de réseau d'eau potable à 85 % est satisfaisant ou à tout le moins acceptable. Atteindre 100 % est à la fois impossible et peu pertinent car le coût de la recherche de fuites devient plus élevé à mesure que le rendement s'améliore. À tel point que résorber des fuites sur des réseaux très performants aboutit à un rapport coûts/ bénéfices environnemental et économique peu avantageux pour le service public.

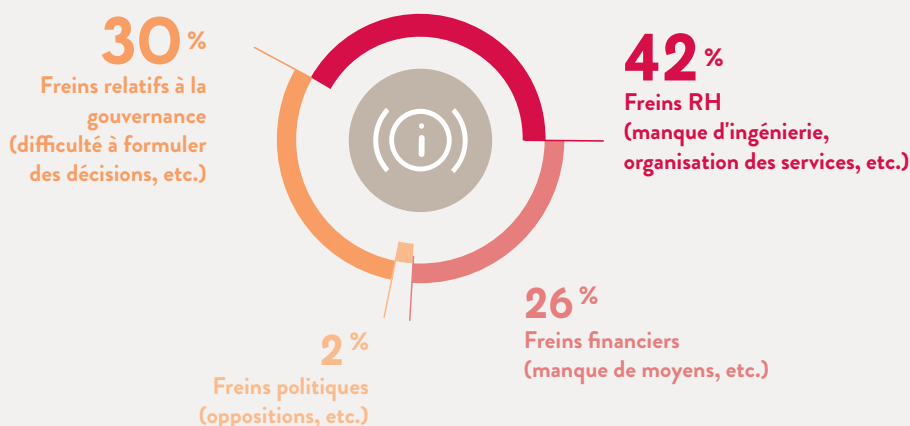
Faire la pédagogie du possible

Dans un contexte de budgets contraints, il convient d'instaurer un dialogue pour amener les utilisateurs non plus simplement à réclamer une amélioration des services dans tous les domaines ou le tarif le plus bas possible, mais bien à arbitrer en tenant compte de leurs besoins et des marges de manœuvre réelles de la collectivité. Mettre en place une véritable démarche de concertation participe pleinement à cette prise de conscience et permet d'opérer ces arbitrages de façon collective.

À RETENIR

Partager les objectifs, rendre compréhensible l'analyse de la performance, expliquer le sens des indicateurs, communiquer les résultats avec le grand public, y compris sur des enjeux parfois complexes ou lorsque les attentes du public et celles du maître d'ouvrage ne sont pas alignées : un effort de pédagogie est nécessaire pour construire avec les utilisateurs une vision partagée de la performance des services.

SELON VOUS, QUELS SONT LES PRINCIPAUX FREINS À L'OBTENTION DE LA PERFORMANCE DANS LES SERVICES ?



Graphique issu de l'enquête menée par les partenaires entre juin et juillet 2019 (voir détail et méthodologie en page 11)

RENFORCER LES CAPACITÉS DES COLLECTIVITÉS LOCALES

Pour mettre en place une démarche de performance, la suivre et l'évaluer, il convient que la collectivité soit en mesure de :

- rédiger des cahiers des charges adaptés, véritablement en phase avec le projet et les objectifs politiques ;
- traduire les objectifs et la vision politique en indicateurs chiffrés : collecter les données, les comprendre, les analyser, puis les restituer dans le cadre d'objectifs de performance ;
- maîtriser les techniques de recueil des besoins des usagers (enquêtes, etc.) et de concertation pour construire un projet de service.

À cet effet, le manque d'ingénierie humaine et d'organisation des services est le premier frein à l'obtention de la performance identifié par les répondants à l'enquête (42 %). De façon peut-être plus surprenante, le second frein (30 %) réside du côté de la gouvernance qui, si elle est mal organisée, peut engendrer des difficultés à formuler des décisions. Les freins financiers et le manque de moyens n'apparaissent qu'à la troisième place (une seule réponse était possible).



L'hybridation des compétences techniques, juridiques, financières et organisationnelles, et leur décroisement au sein des équipes constituent de plus en plus un levier dans l'adaptation des organisations publiques.

Gestion déléguée : des compétences nécessaires pour les agents de la collectivité

Dans le cadre spécifique de la gestion déléguée à un opérateur privé, l'évolution des compétences des agents chargés de la passation des contrats est nécessaire. En effet, de nombreux éléments requièrent une solide appropriation.

Les nouveaux outils économiques : la réforme de la commande publique, entrée en vigueur en avril 2016, fait de l'acheteur public « nouvelle génération » le pivot d'un achat plus intelligent, dont le prisme n'est plus prioritairement juridique, mais également économique. L'acheteur public doit ainsi maîtriser des techniques qui se rapprochent de celles du privé : sourcing, négociation, etc.

La complexité croissante liée à l'analyse des offres : l'obligation de résultat, promue dans les contrats d'objectifs et de performance, ouvre la porte à des solutions innovantes. Cependant, laisser libre court à l'expertise des répondants demande ensuite du temps, des compétences ainsi que des moyens à consacrer à l'évaluation des offres, qui pourront être très différentes et donc difficiles à comparer.

Les techniques de consultation, de dialogue et de négociation : au-delà d'agents compétents rompus aux techniques de négociation, les collectivités publiques ont besoin d'une expertise pour comprendre l'information qui leur est fournie par les délégataires, de manière à avoir une vision globale des enjeux techniques et économiques associés à la gestion de ces contrats.

La nouvelle vision du « coût global des projets » : jusque-là, la mission des agents chargés des contrats consistait à contribuer à l'efficacité de la commande publique tout en veillant à la sécurité juridique. Aujourd'hui, les nouvelles règles imposent une vision stratégique de la commande publique, qui nécessite de penser en tenant compte du « coût global » (intégrant coûts directs, indirects, implications sociales et environnementales et retour sur investissement).

Le nécessaire suivi des contrats : la complexité et la sophistication croissantes de certains contrats accentuent la nécessité de les suivre dans le temps, en mobilisant des compétences relevant à la fois des champs : technique, financier et juridique. Cet effort pour rester au contact du contrat (et de l'opérateur) au fil de l'eau est garant d'une saine relation (la collectivité respectant par là même son devoir de contrôle) fondée sur un dialogue continu et prévenant toute dérive. Il permet en outre à la collectivité de se retrouver dans une position de sachant et réduit l'asymétrie d'informations pendant et à l'échéance du contrat. Ce suivi nécessite un réel investissement public en matière de personnel, de compétences, de moyens matériels, mais est indispensable à la cohérence et à la crédibilité de la relation public/privé.

Les leviers d'acquisition de compétences dont disposent les collectivités

Formation interne ou recrutement de compétences

Le premier levier est le recours à la professionnalisation des agents, soit une montée en capacité technique « interne ». Il s'agit soit de procéder à un recrutement de nouveaux agents, soit de former les agents déjà présents dans la collectivité (ou les deux).

Cette montée en gamme est évidemment plus accessible à des collectivités/organisations de taille significative, qui auront une surface de contrôle telle qu'elle justifiera à elle seule la structuration d'équipe(s) dédiée(s) et pluridisciplinaire(s). Sur ce dernier point, l'hybridation des compétences techniques, juridiques, financières, organisationnelles, et leur décroisement au sein des équipes constituent de plus en plus un levier incontournable dans l'adaptation

des organisations publiques aux enjeux de la performance des services publics.

Pour les collectivités de taille plus modestes, le recrutement de personnel dédié et compétent constitue une équation plus complexe à résoudre. Dans ce cas, il peut être pertinent de se tourner vers un conseil extérieur, qu'il soit public (exemple des agences techniques départementales) ou privé, cabinets de conseil, bureaux d'études, cabinets d'avocats, etc., afin d'obtenir des prestations intellectuelles sur mesure.

À cet effet, une attention doit être portée au choix du conseil pour accompagner la collectivité. Au-delà de l'expérience et des compétences des assistants à maîtrise d'ouvrage, l'intérêt général sera indéniablement favorisé dès lors que ces derniers feront preuve d'indépendance (voir page 65).

LE SYSTÈME DE L'« AGENCE »

Le recours au système de « l'Agence » peut également être envisagé. Il consiste en la création par une ou plusieurs collectivités d'une instance ad hoc à leur service, indépendante, composée de compétences mixtes, et qui réalise en toute objectivité des audits, des évaluations, et formule des recommandations et avis par le biais d'études et des rapports. Cette méthode est à la croisée des chemins entre l'interne et l'externe et pose la question du positionnement d'une telle instance dans l'organigramme : rattachée à la direction

générale ou bien intégrée au sein des fonctions financières de la collectivité, sa liberté et sa profondeur d'investigation pourront en dépendre fortement.

À noter que ce système de l'Agence existe en Europe, notamment en Angleterre et au Pays de Galles avec la *Water Services Regulation Authority*. Elle est une autorité de régulation étatique non ministérielle qui a pour fonction de contrôler la qualité du service rendu par les gestionnaires de l'eau potable.

Le **management contract** : vers un transfert de compétences du privé au public

Méconnu en France⁷ et nécessitant de construire un cadre juridique ad hoc, le *management contract* est un contrat à la frontière du faire et du faire faire. Il consiste à recourir à un opérateur détenant un savoir-faire particulier dans un secteur donné, non pour que celui-ci gère et exploite directement un service ou un équipement public, mais qu'il assiste la collectivité dans la gestion et l'exploitation directe du service ou de l'équipement public. Le contrat s'inscrit dans un cadre performanciel dans le sens où :

- il permet une collaboration entre opérateur et collectivité avec un objectif de transfert réel de compétences ;
- il favorise la formation continue des agents de la collectivité dans le secteur concerné ;
- il concentre la rémunération de l'opérateur manager sur l'atteinte d'objectifs de performance par les agents de la collectivité ;
- il sollicite l'opérateur sur son cœur de métier et sa véritable plus-value de gestionnaire (management de personnel, mise à disposition de personnels à haute valeur ajoutée, management d'expertises, etc.).

À RETENIR

La démarche de performance dans les services publics suppose que les collectivités soient en mesure de piloter la démarche à tous les niveaux : cahiers des charges adaptés aux enjeux, traduction des objectifs politiques en indicateurs, suivi et pilotage de la performance, contrôle du gestionnaire, lancement de procédures d'appels d'offres le cas échéant. Par ailleurs, les réformes de la commande publique ont donné une place centrale aux outils de consultation, de dialogue et de négociation. Utiliser le potentiel de ces outils suppose une acculturation et une montée en compétences sur ces sujets.

Renforcer les compétences des agents et/ou faire le choix d'AMO compétents sont des leviers essentiels pour que les collectivités organisent un cadre structurant pour la performance. Cela suppose toutefois de

savoir « travailler ensemble » avec une coopération, en interne, de tous les services dont les compétences sont sollicitées.

Plusieurs objectifs sont sous-jacents, notamment :

- l'autonomisation des collectivités sur les sujets techniques simples à complexes ;
- l'instauration d'un dialogue équilibré avec les opérateurs ;
- Une meilleure compréhension des données et une meilleure appréciation des résultats des opérateurs ;
- l'amélioration des techniques de négociation ;
- l'amélioration de l'information des décideurs locaux et de la prise de décision.

⁷ Ces contrats sont par exemple utilisés par des bailleurs de fonds en Afrique du Nord dans le cadre du management de sociétés d'État dédiés à l'exploitation d'infrastructures en eau et assainissement. Ce modèle permet aux sociétés publiques de bénéficier de l'expertise d'opérateurs privés sans en concéder l'exploitation.

Considérer la mutabilité des services

La professionnalisation des collectivités locales sur les questions relatives à leurs services est un point névralgique de l'appréciation du besoin de mutabilité de ceux-ci. Connaître son service, ses performances, c'est aussi savoir évaluer ses forces et ses faiblesses.

Fondamentale pour les services publics, la mutabilité est un vecteur de satisfaction constante des usagers, car elle permet d'être toujours en phase avec leur besoin. C'est aussi grâce à la mutabilité que les collectivités peuvent décider d'adapter leurs objectifs en cours d'exécution, d'adapter les usages ou encore d'arrêter ou de créer de nouveaux services.

À RETENIR

La performance est un instrument important puisqu'en toute logique, plus le service est performant, plus il est légitime et tend à démontrer la satisfaction des usagers, alors que, moins celui-ci est performant, plus le service peut être remis en question et plus l'utilisateur se tournera vers des solutions alternatives. Un service performant, c'est un service qui est toujours adapté à son temps et donc, toujours adapté aux usagers du territoire.

A person's hand holding a pen, writing on a notepad, with a laptop displaying a bar chart in the background. The scene is set on a wooden desk with various office supplies like a smartphone and a small notebook. The background is slightly blurred, showing greenery and a brick wall.

PARTIE 3

LES OUTILS DE
LA PERFORMANCE

La performance d'un service doit être définie et mesurée. Les collectivités disposent pour cela d'une palette d'outils qui permettent de fixer des objectifs, de suivre et d'évaluer les progrès, d'effectuer des comparaisons, de contrôler les résultats et de rendre les débats plus objectifs. Ces outils visent à s'assurer d'une déclinaison efficace de la stratégie politique définie par les élus en actions opérationnelles et à contrôler la bonne atteinte des objectifs fixés.

LES OUTILS STRATÉGIQUES PRÉALABLES

LES CONTRATS OU CONVENTIONS D'OBJECTIFS ET DE PERFORMANCE : PASSER D'UNE LOGIQUE DE MOYENS À UNE LOGIQUE DE RÉSULTATS

Mettre en place un système de gestion par la performance consiste à apprécier l'efficacité des dépenses publiques non plus en tant que telles, mais au regard d'objectifs fixés en fonction d'un projet politique. Cela suppose donc de passer d'une logique de moyens (mise en œuvre d'un service) à une logique de résultats (quelles priorités se donne-t-on dans la mise en œuvre de ce service?). D'un point de vue formel, la contractualisation de ces objectifs permet de définir clairement les attentes et les résultats escomptés.

Les indispensables du contrat de performance : objectifs, durée, obligations de résultat, outils de suivi/contrôle

Inscrits dans le temps, les contrats de performance permettent de clarifier la contribution du gestionnaire aux objectifs d'une politique publique et d'assurer le suivi des résultats atteints.

Ils comportent :

- **des objectifs et des performances à atteindre par le service opérationnel** et une description des moyens susceptibles d'être engagés pour les atteindre;

- **les termes de la collaboration entre les parties prenantes** en cas de dissociation entre l'autorité en charge du service et celle en assurant la « commande » et le contrôle : les droits, les devoirs et les responsabilités de chacun, une durée adaptée aux enjeux, les moments de renégociation, les événements et paramètres susceptibles d'entraver la bonne réalisation, les modalités de travail sur l'amélioration de la situation en cas de résultats sous-performants;
- **des dispositions de suivi et de contrôle :**
 - les moyens du suivi/contrôle mis en place par l'autorité organisatrice,
 - les indicateurs, qui permettront d'évaluer la qualité du service et l'atteinte de ces objectifs,
 - un dispositif de reporting auditable avec revue de performance,
 - l'évaluation.

Les objectifs et le niveau de performance à atteindre par le service sont à définir précisément au contrat; il convient notamment de bien convenir de l'année de référence prise pour chaque indicateur et des règles d'évolution éventuelles de ces derniers. Les parties doivent s'attacher à favoriser la mise en place de véritables « procédures contradictoires » permettant d'évaluer conjointement l'atteinte des performances et d'en tirer les conséquences (bonus-malus à appliquer, par exemple, dans le cas d'une gestion déléguée).

PROPOSITION 3

**CONTRACTUALISER OU « CONVENTIONNER »
LES OBJECTIFS DE PERFORMANCE QUEL QUE
SOIT LE MODE DE GESTION**

Inciter au recours plus systématique à un cadre conventionnel entre autorité organisatrice et opérateur définissant avec suffisamment de précision :

- un objet, un périmètre et une durée d'intervention, pouvant être régulièrement interrogés ;
- les objectifs à atteindre et les engagements pris par les deux parties couplés à un système de *boni/mali* ;
- le reporting ou le rapport d'activité à produire ;
- des conditions « d'atterrissage » au terme de la convention qui, en cas d'insatisfaction, ouvrent la réflexion sur l'opportunité d'un schéma de gestion amélioré ou alternatif.

Afin de faciliter le conventionnement, il conviendrait de doter toutes les régies de statuts propres (simple autonomie financière ou personnalité morale) notamment en instaurant un suivi et une évaluation ex-post de la convention par le conseil d'exploitation ou d'administration de ladite régie.

Des engagements réciproques : les obligations de l'autorité organisatrice

L'entité organisatrice doit s'engager à donner au service gestionnaire les moyens de remplir sa mission. Elle détermine ainsi (et parfois avec la contrainte de la nature du contrat, lorsqu'il s'agit d'une prestation externalisée) la nature des investissements qu'elle prend à sa charge, les modalités de reprise des autres biens, les mises à disposition de personnels et de lieux, les délais dans lesquels elle s'oblige ou s'autorise à réviser les objectifs, les services qu'elle peut rendre au gestionnaire (grâce à ses propres ressources, et moyennant rémunération au juste coût), la tarification, les moyens financiers alloués au service en cohérence avec les ambitions.

LE SOURÇAGE (SOURCING) POUR PRÉCISER LES BESOINS

Les textes récents relatifs aux contrats de la commande publique ont officialisé la pratique du sourçage (ou *sourcing*) en autorisant l'acheteur public à « effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences »⁸ pour préparer la rédaction d'un marché public.

Le sourçage permet :

- d'identifier en amont de la procédure les solutions et fournisseurs susceptibles de répondre à un besoin ;
- de vérifier que les exigences formulées (qualités, coûts, délais, performance, etc.) correspondent aux capacités et contraintes du secteur économique.

Le sourçage doit se conformer aux principes d'égalité de traitement des candidats, de liberté d'accès et de transparence des procédures, afin d'assurer l'efficacité de la commande publique et la bonne utilisation des deniers publics. Il convient ainsi de documenter la démarche dans une logique de transparence afin de se prémunir de tout contentieux.

Formalisé juridiquement pour la commande publique, le sourçage est une pratique dont les principes sont également opportuns lorsque la collectivité fait le choix d'une organisation en régie. La construction de sa stratégie de performance interne gagnera en effet à se nourrir de « l'état de l'art ».

Le recours au sourçage est particulièrement adapté pour les services publics industriels et commerciaux qui s'inscrivent dans une logique concurrentielle. C'est aussi le cas pour des

services publics facultatifs qui ont un champ d'intervention plus large ou nouveau, à l'instar de la gestion de tiers-lieux, d'équipements multifonctions ou pluriactivités, dont la finalité est de mélanger activités purement économiques et activités culturelles, touristiques, voire sociales.

Le sourçage peut constituer la première phase d'une stratégie de performance. D'une part, il permet à la collectivité organisatrice – en identifiant les solutions existantes, leurs performances et leurs perspectives d'évolution – de formuler des objectifs réalistes, de challenger les offres qui lui sont remises (en cas de commande publique) et de disposer d'idées pour imaginer de nouvelles pistes de performance à tester. D'autre part, il favorise la mobilisation des meilleurs candidats et *in fine* des meilleures offres.

LE SOURÇAGE : MÉTHODE

Pour aller à la rencontre du tissu économique, plusieurs solutions s'offrent aux collectivités :

- une étude de marché ;
- une consolidation des informations du marché et du secteur ;
- un sondage des opérateurs potentiels concernés.

La collectivité peut organiser des réunions d'information ou des entretiens individuels avec plusieurs acteurs. Ces temps d'échanges nécessitent un cadrage précis pour assurer une transparence des démarches et assurer une égalité de traitement entre les opérateurs sollicités.

⁸ Article R. 2111-1 du CCP (Code de la commande publique) : « Afin de préparer la passation d'un marché, l'acheteur peut effectuer des consultations ou réaliser des études de marché, solliciter des avis ou informer les opérateurs économiques de son projet et de ses exigences. Les résultats des études et échanges préalables peuvent être utilisés par l'acheteur, à condition que leur utilisation n'ait pas pour effet de fausser la concurrence ou de méconnaître les principes mentionnés à l'article L.3 ».

SE COMPARER PAR RAPPORT À DES RÉFÉRENCES OBJECTIVES : LE BENCHMARKING

La démarche de benchmarking est opportune en phase de réflexion, en amont de la mise en place du service ou du renouvellement d'un contrat, mais elle peut aussi être mise en œuvre tout au long de la vie du contrat. Une veille du marché organisée autour de la constitution de bases de données peut être extrêmement précieuse afin, pour une collectivité, de se comparer, de susciter l'innovation et de percevoir de nouvelles possibilités. À ce titre, l'*open data* constitue une source providentielle pour la réalisation d'un benchmark (ou parangonnage) au sujet de tout service public, y compris parmi les plus classiques. Un benchmark efficace et crédible s'appuie sur des critères objectifs de performance et s'affranchit dans la mesure du possible des spécificités d'un équipement ou d'un service public.

Exemples :

- *critères de performance relatifs à des revenus par usager (dans les centres aquatiques par exemple) ou pourcentages de couverture de charges;*
- *taux de facturation ou taux d'occupation en matière de gestion de crèches (critères de gestion utilisés par la CAF pour moduler les aides attribuées aux établissements en fonction de la performance).*

Les observatoires sectoriels : des outils de benchmark et recueils de bonnes pratiques

En dehors d'une mise en concurrence formelle, des observatoires de services publics existent. Ils permettent de recueillir des données de base (techniques, patrimoniales, économiques, financières, etc.) et de situer le service public d'une collectivité donnée dans un référentiel géographique (régional, national, etc.).

Eau et assainissement : des dispositifs relativement matures

L'observatoire des services publics d'eau et d'assainissement⁹ (système d'information SISPEA) : cet outil s'appuie sur une grille d'indicateurs d'état ou de performance (la plupart réglementaires) à renseigner chaque année par les autorités organisatrices des services d'eau et d'assainissement de France. Si la complétude du remplissage est encore imparfaite, cet outil offre un référentiel intéressant pour des collectivités qui souhaiteraient positionner les performances de leurs services à situation équivalente. Des rapports annuels sont produits afin d'analyser les tendances nationales. L'observatoire dispose de marges de progression afin d'en faire un véritable outil de parangonnage dynamique, voire de communication sur le prix et la qualité des services d'eau. À noter que contrairement à d'autres observatoires, le remplissage des données est rendu obligatoire par décret¹⁰.

Sur un panel plus réduit de collectivités (une trentaine de services d'eau ou d'assainissement), la FNCCR a lancé en 2009 la première analyse comparative des services publics d'eau et d'assainissement en France. Fondée sur le croisement d'indicateurs et les partages d'expériences, l'analyse permet une meilleure compréhension de la performance de chaque service dans le temps et par comparaison avec d'autres collectivités.

⁹ www.services.eaufrance.fr

¹⁰ D. n° 2015-1820, 29 déc. 2015, relatif aux modalités de transmission du rapport annuel sur le prix et la qualité du service public de l'eau potable et de l'assainissement.

Une veille du marché peut être extrêmement précieuse afin, pour une collectivité, de se comparer, de susciter l'innovation et de percevoir de nouvelles possibilités.

Déchets : un foisonnement d'observatoires

SINOE® met à disposition un ensemble de données chiffrées telles que les flux de déchets ainsi que les coûts relatifs à la gestion des déchets ménagers et assimilés. Des indicateurs, des graphiques et des cartographies complètes sont disponibles pour chaque structure.

Il existe des observatoires régionaux des déchets de type Ordif, dont la mission est de développer la connaissance et la diffusion d'informations et d'élaborer des indicateurs en matière de déchets en Île-de-France¹¹.

Au niveau national, **l'Ademe réalise une enquête nationale tous les deux ans**¹² afin de dresser un état des lieux de la collecte et du traitement des déchets. Ces enquêtes permettent aux acteurs locaux de se situer en matière de performance, aux conseils régionaux d'établir et/ou de suivre les plans de prévention et de gestion des déchets, et d'alimenter les statistiques françaises et européennes.

Autres services publics et vision transversale

En matière de transports, il existe un observatoire géré par l'autorité de régulation (l'Arafer), qui collecte régulièrement des données auprès des acteurs des marchés du transport ferroviaire, du transport routier de voyageurs et du secteur autoroutier, et publie des bilans d'activité trimestriels et annuels. Cependant, la structuration de la donnée et l'organisation de sa collecte n'ont pour l'heure rien de systématique et dépendent des moyens engagés sur le sujet par l'Arafer et de sa capacité à aller repérer l'information dans les territoires (pour ce qui concerne le transport urbain et interurbain par exemple).

L'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) publie à intervalles plus ou moins réguliers un Observatoire de la mobilité, en intégrant quelques indicateurs clés (trafic, surface desservie en km², offre en km/habitant ou encore taux de couverture des dépenses d'exploitation avec les recettes commerciales).

Pour disposer d'une vision transversale des modes de gestion de divers services publics (eau, déchets, éclairage public, réseaux de chaleur, transports urbains, stationnement, restauration collective, petite enfance, équipements sportifs ou culturels, etc.), **l'Institut de la gestion déléguée (IGD) publie, avec l'AdCF, France Urbaine et Villes de France, un atlas**¹³ pour les collectivités de plus de 30 000 habitants qui permet de mesurer les tendances en la matière.

¹¹ www.ordif.com/

¹² <https://optigede.ademe.fr/enquetes-nationales-dechets>

¹³ www.fondation-igd.org/wp-content/uploads/2019/04/19-IGD-AtlasVD.pdf

LES BUDGETS ANNEXES : UN OUTIL UTILE, MAIS PAS TOUJOURS EXHAUSTIF

Pour les SPIC, la pratique des budgets annexes permet de tendre vers une vision globale des coûts du service. Les budgets annexes constituent une dérogation aux principes d'universalité et d'unité budgétaires, justifiée par la nécessité soit de suivre l'exploitation directe d'un SPIC et de fixer un tarif en lien avec les coûts, soit d'éviter des variations importantes d'une année sur l'autre sur le budget des collectivités. Ces budgets permettent, en théorie, d'établir le coût réel d'un service et de déterminer le prix à payer par ses seuls utilisateurs pour équilibrer les comptes.

Néanmoins, la valeur analytique de cet outil peut être limitée pour plusieurs raisons* :

- les données qui y sont retracées ne sont pas toujours exhaustives (la totalité des dépenses d'investissement n'y figure pas toujours, notamment dans les cas facultatifs ; la quote-part des différentes fonctions supports de la collectivité intervenant sur le service n'est pas non plus toujours prise en compte) ;
- les budgets annexes ne font pas l'objet d'une vérification particulière de leur qualité comptable et notamment du bon usage de la nomenclature M4 ou M14.

Les bonnes pratiques : dans le cas des SPIC, la tenue de budgets annexes devrait être systématisée et faire l'objet d'une attention quant à la qualité comptable des informations retracées (y compris l'investissement et tous les actifs liés à cette politique). Les budgets annexes peuvent être complétés par des systèmes d'analyse des coûts plus sophistiqués (dans les collectivités qui disposent de la taille critique), comme une comptabilité analytique.

* Voir la Revue de dépenses relatives aux budgets annexes des collectivités territoriales, IGA/IGF, 2016.

PROPOSITION 4

FAVORISER L'ÉMERGENCE D'INDICATEURS HARMONISÉS

à l'échelle nationale et par secteur public d'activité (dans l'esprit de ce qui peut exister dans les services d'eau et d'assainissement), afin de permettre des comparaisons pertinentes par le biais du benchmark et de développer des référentiels de performance tant au niveau local que national.

Appréhender les coûts complets des services pour des comparaisons plus objectives

La plupart des collectivités ne disposent pas d'outils permettant d'isoler les coûts d'un service public local, ce qui rend difficile la comparaison entre collectivités et entre modes de gestion. Les instructions budgétaires actuelles des collectivités permettent une présentation des budgets par grandes politiques publiques, mais il est très difficile de ventiler automatiquement toutes les composantes de coûts des services publics. Cet écueil est en partie limité quand le service est externalisé.

Un enjeu fort est celui de la prise en compte des coûts indirects (exemples : dépenses de personnel, notamment celui issu d'autres services de la collectivité, ou encore dépenses liées à l'entretien du bâtiment, aux fonctions supports comme l'informatique, etc.).

À l'heure où les usagers-citoyens-contribuables ont des exigences croissantes en matière de transparence, de nombreuses collectivités locales ont lancé, partout sur le territoire, des démarches allant dans le sens d'une meilleure analyse des coûts¹⁴. Des outils se développent au niveau sectoriel pour aider les collectivités dans cette démarche, comme la méthode ComptaCoût® conçue par l'Ademe, fondée sur les principes de la comptabilité analytique adaptée à la gestion des déchets¹⁵.

Des outils existent, qui peuvent permettre d'aller vers une meilleure perception des coûts :

- la comptabilité analytique : alors que la comptabilité générale répartit les charges par nature, la comptabilité analytique les ventile par destination. Elle permet en ce sens de définir précisément les coûts du service. Si cette démarche peut s'avérer coûteuse à généraliser, notamment dans les petites collectivités, elle pourrait néanmoins être davantage déployée, au moins pour les services qui supposent une rémunération par l'usager ou pouvant faire l'objet d'une externalisation. Cela permettrait de mieux comparer les gestions et d'estimer la part réelle payée par l'usager;
- la certification des comptes : elle peut indirectement aider, car elle fiabilise les processus de contrôle interne et les informations financières;
- la mise en place de nomenclatures fonctionnelles avec répartition des coûts indirects.

PROPOSITION 5

UTILISER LES OUTILS PERMETTANT D'ALLER VERS UNE CONNAISSANCE DES COÛTS COMPLETS,

dans une démarche de mesure de la performance réelle, de transparence et de comparabilité (comptabilité analytique, nomenclatures fonctionnelles, etc.). Dans le cas des SPIC, la tenue de budgets annexes devrait être systématisée et faire l'objet d'une attention spécifique quant à la qualité comptable des informations retracées (y compris l'investissement et tous les actifs liés à cette politique). Les budgets annexes peuvent être complétés par des systèmes d'analyse des coûts plus sophistiqués (dans les collectivités qui disposent de la taille critique), comme une comptabilité analytique.

À RETENIR

La comparaison (benchmark) constitue un levier de performance, d'émulation et d'amélioration continue. L'analyse comparative des performances permet aux collectivités d'introduire, y compris vis-à-vis de leurs propres services, une forme de concurrence pour inciter les services opérateurs à accroître leur efficacité et leur transparence. Des démarches existent (observatoires), mais elles sont encore limitées et l'exercice de comparaison reste toujours délicat, faute d'outils généralisés et en raison de contextes locaux aux enjeux variés.

¹⁴ www.lagazettedescommunes.com/564948/la-recherche-de-la-performance-passe-par-lidentification-des-charges/?abo=1.

¹⁵ www.ademe.fr/collectivites-secteur-public/integrer-lenvironnement-domaines-dintervention/dechets/maitriser-couts-ajuster-financement/dossier/connaître-couts/linteret-matrice-couts-comptacoutr-collectivites

LES OUTILS DE SUIVI OPÉRATIONNEL

LES INDICATEURS DE PERFORMANCE : DES OUTILS POUR TRADUIRE DES OBJECTIFS, MESURER, ÉVALUER ET COMPARER L'ACTION PUBLIQUE

Typologie d'indicateurs

Trois types d'indicateurs de performance sont à distinguer :

L'indicateur de qualité. Il mesure les éléments qui sont perçus directement par l'utilisateur.

Il est généralement lié à la satisfaction générale de l'utilisateur face au service. Par exemple : ponctualité d'un bus, régularité d'une rame ou d'une opération de nettoyage, sécurité, services connexes, réclamations, etc.

L'indicateur de pilotage. Il mesure une situation, un risque, un avancement.

Il est généralement lié à la gouvernance et à la prise de décision de l'autorité de tutelle face à son gestionnaire. Par exemple : pérennité du service en matière de gestion patrimoniale, réalisation des obligations, viabilité financière, tarification adaptée, etc.

L'indicateur de gestion. Il mesure l'atteinte *stricto sensu* des objectifs assignés au gestionnaire.

Il est généralement le lien direct entre la situation concrète et les obligations du gestionnaire. Par exemple : développement de la fréquentation du service, augmentation des recettes, réduction des fraudes ou des impayés, amélioration de la RSE, réduction des dépenses énergétiques, taux de valorisation des déchets, actions sociales, etc.

L'indicateur de performance : un outil de compréhension partagée, mais pas une « fin en soi »

L'indicateur est un instrument de mesure d'une composante de la performance et de sa progression dans le temps, sur la base d'une situation initiale. Il contribue à la fois à l'objectivation des perceptions et à la transparence de l'effectivité du service. Il est un outil de dialogue entre les parties prenantes. L'indicateur comporte également une dimension proactive : il permet de responsabiliser les parties prenantes et d'entretenir dans le temps leur mobilisation sur l'objectif de performance. Son évolution peut déclencher, enfin, des conséquences : redimensionnement des équipes, ajustement de la tarification, réaménagement des horaires ou encore, dans le cas d'une délégation, attribution d'une prime ou d'une pénalité au prestataire.

Pour être efficace, l'indicateur doit avoir les caractéristiques suivantes :

- cohérent avec le service et ses enjeux ;
- objectivement mesurable et quantifiable : étant entendu que la mesure doit être réalisée avec des moyens raisonnables ;
- fiable et auditable ;
- en nombre limité pour conserver une pertinence et une lisibilité ;
- compréhensible par tous, y compris l'utilisateur ;
- comparable dans le temps, avec une période suffisante pour en tirer des informations utiles.

L'indicateur est un outil qui ne doit pas être dissocié du contexte et de la conjoncture.

Une contre-performance peut être due à des facteurs exceptionnels ou exogènes au service.

Un fait observé peut avoir de multiples causes (ainsi, s'agissant de l'amélioration de la collecte des déchets constatée lors de la mise en place de la tarification incitative, il demeure difficile de faire la part des effets entre ceux de la tarification elle-même et toute la communication pédagogique déployée en amont).

Enfin, c'est la somme des indicateurs de performance qui permet de percevoir **la performance globale du service**. Il convient donc (hors exception spécifique) de les analyser ensemble plutôt qu'individuellement.

Certains écueils peuvent être évités, notamment en se gardant de :

- **choisir des indicateurs de suivi trop subjectifs, sujets à débats entre les parties prenantes** : il convient de privilégier, quand les données existent, des indicateurs chiffrés, qui peuvent être néanmoins nuancés et complétés par une analyse sous un angle qualitatif ;
- **manipuler les résultats pour atteindre les chiffres escomptés** (notamment lorsque les données sont difficiles d'accès) ;
- **faire de l'indicateur une donnée réelle**, alors qu'elle n'est que relative (décalage dans le temps) ;
- **faire de l'indicateur un vecteur d'immuabilité du service** et écarter les schémas innovants et la mutabilité du service à des fins conservatoires (« *Pourquoi changer quelque chose qui marche ?* »).

À RETENIR

L'indicateur n'a qu'une fonction d'instrument, sa place ne peut être disproportionnée dans l'analyse globale du service.

Les indicateurs de performance sont des outils d'aide à la décision et de pilotage pour la collectivité. Ils doivent néanmoins être choisis au regard de critères précis et privilégier la qualité à la quantité. Leur utilisation nécessite, enfin, d'être contextualisée.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

GS'O

Neuf collectivités¹⁶ se sont lancées, avec l'aide d'Espelia, dans la construction de GS'O afin d'anticiper les réponses aux nouveaux enjeux des autorités organisatrices des services d'eau et d'assainissement. L'outil s'attache à faciliter leurs missions quotidiennes d'autorités organisatrices :

- gestion de l'ensemble du cadre contractuel (tâches, engagements, gestion documentaire, etc.) ;
- capitalisation, mise à jour et analyse des données annuelles d'exploitation ;
- pilotage et valorisation de l'ensemble du patrimoine et des enjeux d'amortissement et de renouvellement associés ;
- calcul automatique des coefficients d'actualisation et du prix de l'eau ;
- production automatisée des rapports sur le prix et la qualité des services ;

- procédures de concession de service : guides, pièces-types, veille juridique et sectorielle, e-learning, communauté d'acteurs publics ;
- reconstitution des charges d'exploitation, analyses financières ;
- tableaux de bord interactifs et benchmark des indicateurs de performance.

Cette démarche collaborative et collective est exemplaire, dans la mesure où elle offre une réponse opérationnelle et performante à de nouveaux besoins des collectivités.

Du fait notamment de la loi NOTRe, nombre de collectivités se retrouvent responsables d'une multitude de dispositifs contractuels ou conventionnels ; elles doivent dès lors être en mesure de garantir un haut niveau de reporting et de suivi de la performance, le tout dans une logique de comparabilité entre périmètres dans et hors du territoire de la collectivité.

¹⁶ SDAEP des Côtes d'Armor, Communauté de communes Touraine Vallée de l'Indre, le SMG d'Ille-et-Vilaine, le SYDED, le Syndicat Charente Eaux, le département de la Mayenne, le SIEDEC du Jura, le SMDE 24, Eau du Morbihan et le département des Vosges. Pour en savoir plus, se reporter au lien suivant : www.espelia.fr/fr/sujets-phares/g-s-o-une-solution-pour-le-pilotage-de-vos-services-d-eau-et-d-assainissement.html.

AMÉLIORER LE SUIVI

La recherche de la performance passe par l'utilisation d'outils de contrôle et de suivi réguliers. Sans nécessiter d'investissements techniques majeurs, les collectivités peuvent introduire une série de procédures leur permettant de collecter l'information, d'en faire une lecture critique et de la diffuser : comités de suivi, fiches de bord, lignes directrices voire règlements généraux de service avec des chapitres liés au contrôle et aux obligations des gestionnaires.

Les outils de reporting

Parfois complexes à imaginer, les procédures de contrôle des services publics sont néanmoins une étape fondamentale dans la démarche de performance. Fortes de leur développement dans le cadre des contrats publics, et particulièrement en matière de concessions de service public, les collectivités peuvent s'inspirer de cette procédure et l'appliquer à l'ensemble des services publics indépendamment de leur mode de gestion.

La gestion du service s'inscrivant ainsi dans une démarche de performance, il doit être requis des gestionnaires de produire des rapports et comptes rendus annuels avec une présentation formelle claire et intelligible, et une problématisation sur les sujets de fond abordés.

L'autorité de contrôle, quant à elle, doit valoriser effectivement ces informations en évitant le traitement parfois très « mécanique » accordé à ce type de rapports annuels.

PROPOSITION 6

ÉLARGIR LES OBLIGATIONS DE REPORTING (RAPPORTS PÉRIODIQUES) AUX COOPÉRATIONS « PUBLIC-PUBLIC »

Dans le cadre de conventions « public-public », il s'agirait d'instaurer une culture du reporting au sein des services, à la fois par la mise en place de processus clairs (éventuellement en s'appuyant sur des démarches de certification type ISO 9001), mais également par une véritable approche de conduite du changement, de manière à accompagner les agents dans la compréhension de l'intérêt de ce nouveau mode de faire. L'établissement d'un rapport annuel, soumis à l'assemblée délibérante et distinct du rapport annuel sur le prix et la qualité des services, permettrait de formaliser régulièrement les résultats de ce reporting pour les régies.

Des clauses de rendez-vous pour favoriser le dialogue

L'amélioration du pilotage, du suivi, du contrôle et du reporting ne doit pas être envisagée par le seul prisme de la sanction des gestionnaires. Au contraire, une sensibilisation aux enjeux de la performance doit d'abord permettre la réduction des asymétries informationnelles et une perception des intérêts partagés. L'amélioration des rapports entre le donneur d'ordre et son cocontractant peut également passer par une rénovation des modes de contrôle (par exemple : faire du rapport annuel d'un concessionnaire une occasion de discuter des conditions d'exploitation, des perspectives d'évolution). En d'autres termes, les échanges doivent être constructifs et non pas uniquement coercitifs.

Une organisation interne pour le suivi

Nombreuses sont les collectivités à dédier au suivi des moyens mis en œuvre et de leurs effets des services entiers, ou quelques agents chargés d'analyser le service déployé tant dans ses aspects financiers (contrôle de gestion, vérification des données économiques) que dans ses dimensions techniques (suivi bâtiminaire, classification et archivage de la documentation technique, etc.). Dans ce domaine il convient :

- d'identifier clairement un ou des interlocuteur(s) au sein de la collectivité en charge du suivi du service tout au long de la vie du contrat, quel que soit le mode de gestion ;
- d'organiser régulièrement des rencontres entre les gestionnaires du service, les services techniques en charge du suivi et les élus pour instaurer une relation de confiance (clauses de rendez-vous) ;
- d'étudier l'opportunité d'un positionnement transversal de l'évaluation au sein de l'organigramme de la collectivité, qui favorisera la recherche d'optimisation du pilotage des différents services publics (mutualisation des compétences transverses, équipes pluridisciplinaires, etc.) ;
- de dimensionner convenablement le service en charge du suivi : il ne devrait pas y avoir plus de « contrôleurs » que de personnels en charge du service. Contractualiser, c'est aussi reconnaître une autonomie à l'opérateur public ou privé sachant qu'un contrôle a lieu à terme.

SYSTÉMATISER L'ÉVALUATION ET L'AUDIT

L'évaluation et l'audit constituent deux méthodologies d'appréciation d'une situation donnée. Elles sont complémentaires, n'ayant ni le même champ d'analyse ni la même finalité.

L'évaluation, pour apprécier l'efficacité globale du service

Le décret n° 98-1048 du 18 novembre 1998 relatif à l'évaluation des politiques publiques définissait l'évaluation comme l'appréciation de « l'efficacité de [la] politique en comparant ses résultats aux objectifs assignés et aux moyens mis en œuvre ».

La méthodologie consiste d'abord à se poser les questions suivantes :

- Comment le gestionnaire a-t-il réalisé sa/ses mission(s) ?
- Quels sont les résultats de ses actions ?
- Quel est le rapport entre leur utilité sociale (intérêt général), leur coût (intérêt économique) et leur impact (effets) ?

À RETENIR

Piloter la performance du service public, c'est se doter d'une organisation permettant de s'assurer de la déclinaison efficace de la stratégie en actions opérationnelles et de la bonne réalisation des objectifs stratégiques fixés grâce à la mise en place d'un suivi et d'un contrôle des objectifs. Cette démarche s'appuie sur quelques outils et techniques dont le formalisme assure à la démarche ancrage, pérennité et transparence.

De cette manière, l'évaluation conduit à une **analyse systématique de l'efficacité** (comparaison entre les objectifs et les résultats), **mais aussi de l'efficience** (comparaison entre les moyens et les résultats). L'évaluation de son service par la collectivité favorise la compréhension de l'environnement dans lequel il s'insère, en **identifiant les contraintes qu'il supporte et les effets qu'il entraîne**. Par conséquent, l'évaluation renvoie à l'hypothèse d'un préalable évident : une évaluation « zéro » avant toute démarche performancielle.

L'audit, pour s'assurer de la réalité de la performance mesurée

Communément, l'audit (qui peut être mené en interne ou par un tiers) est une méthode qui consiste à chercher, récupérer et compiler une série d'informations, puis de **s'assurer de leur sincérité, de leur fiabilité et de leur transparence**. Le processus de l'audit est un contrôle de la conformité de ces données aux règles applicables à une entité, un service ou une organisation.

Contrairement à l'évaluation, dont l'objectif est de connaître une situation afin d'en tirer des conclusions en vue d'une amélioration, l'audit a pour objectif de contrôler une situation et de **constater son fonctionnement à un instant défini** (exemple de la certification). L'audit doit être utilisé et compris par son bénéficiaire, ce qui exige des compétences ou un accompagnement pour plus de pertinence dans les prises de décisions qui en découlent.

PROPOSITION 7

UTILISER L'ÉVALUATION ET L'AUDIT POUR FAIRE ÉVOLUER LA STRATÉGIE DE CHAQUE SERVICE PUBLIC LORS DE REVUES PÉRIODIQUES.

Que le service soit en gestion publique ou privée, ces revues périodiques vont de pair avec une contractualisation systématique. Elles doivent permettre à la collectivité de formuler un avis sur :

- les enjeux stratégiques du service ;
- le bilan rétrospectif de la performance ;
- les enjeux d'investissement pour répondre aux nouveaux besoins ;
- les objectifs pour les prochaines années.

À RETENIR

Alors que l'audit apporte de la transparence et des informations brutes sur le service, l'évaluation va donner des solutions et des pistes d'amélioration.

The background of the entire page is a photograph of a woman on the left, smiling and looking towards the right, and a man on the right, whose hand is shaking the woman's. The woman is wearing a light blue button-down shirt. The background is blurred, showing warm, out-of-focus lights. Overlaid on the image are several concentric, semi-circular lines in white, orange, and red, starting from the top left and curving towards the bottom right.

PARTIE 4

CONSTRUIRE UNE
PERFORMANCE PARTENARIALE

Dans le cadre de la mise en place de leurs services, les collectivités publiques peuvent être amenées à nouer des partenariats avec d'autres acteurs :

- Avec d'autres acteurs publics. La coopération public-public, aujourd'hui mieux connue et inscrite dans la législation, permet de penser les modes de travail entre collectivités autrement que par le regroupement dans une structure. Celles-ci peuvent ainsi s'associer, mutualiser, gérer un service de façon partagée, et donc s'accorder sur une performance à atteindre.
- Avec des opérateurs privés spécialisés dans leur secteur. La commande publique permet de recourir à des partenaires privés à travers diverses formes de contrat, pour confier à des entreprises expertes tout ou partie de la gestion d'un service, toujours sous contrôle et pilotage publics.

Comment mettre ces partenariats au service de la performance ?

Les éléments suivants proposent d'examiner les dispositifs dans lesquels peuvent actuellement s'insérer les outils de la performance. La dernière partie explore des approches émergentes dans le cadre de politiques transsectorielles faisant appel à des modèles économiques ou encore à des gouvernances de projets innovants. *In fine*, elle démontre que des services publics locaux peuvent devenir de véritables leviers de développement territorial durable, au bénéfice de l'ensemble de la société.

STRUCTURER LES PARTENARIATS PUBLIC-PUBLIC

On peut définir le partenariat public-public comme l'ensemble des coopérations, ententes, associations ou groupements entre deux ou plusieurs personnes publiques, quelle que soit leur personnalité morale (État, collectivité territoriale, établissement public, entreprise publique). Au fil des réformes territoriales de cette dernière décennie a émergé un besoin croissant de diversifier et de mieux formaliser les modes de coopération entre entités publiques, que ce soit au sein des collectivités ou entre acteurs publics dépendant d'un échelon administratif distinct.

DES DISPOSITIFS SUR MESURE EN FONCTION DES BESOINS

Si les collectivités sont depuis longtemps familières des contrats publics-privés (marchés publics de travaux, de fournitures ou de services, de concessions, etc.), leur permettant notamment de confier à un opérateur la réalisation d'un équipement et/ou l'exploitation d'un service, force est de constater que leur environnement et leur action sont de plus en plus marqués par des contractualisations multiples.

Ainsi, à cette contractualisation « classique » avec des prestataires ou opérateurs privés ou d'économie mixte, tendent à s'ajouter de plus en plus régulièrement :

- **Une contractualisation en amont** avec l'État et/ou des opérateurs de l'État (exemples : convention Action cœur de ville, contrat de progrès dans le cadre du programme Eau DOM, contrats de ruralité, convention ANRU, contrat de transition écologique, etc.). Elle touche moins directement le fonctionnement des services publics locaux.

- **Une contractualisation horizontale** avec d'autres collectivités (exemples : contrats de réciprocité ville-campagne, conventions d'entente, etc.).
- **Une contractualisation en aval** public-public, par exemple à travers les contrats d'objectifs signés avec les régions.

L'OUTIL CONVENTION/CONTRAT : UN LEVIER PUISSANT DE STRUCTURATION DE L'ACTION PUBLIQUE

Les caractéristiques clés de l'outil « convention/contrat » en font assurément un levier intéressant d'amélioration de l'action publique en revisitant avec modernité les modes de faire entre acteurs publics :

- La coordination/co-construction entre des parties permet d'aboutir à un alignement des consentements en amont de l'action sur la base d'une vision et d'un ensemble de moyens et/ou d'objectifs mutuellement compris.
- La répartition des responsabilités et des risques associés favorise la clarté des processus à mettre en œuvre *a posteriori*.
- Le cadrage temporel, dont la limitation de la durée, invite à la mise en mouvement, au suivi régulier et à l'amélioration continue des services publics.
- La formalisation d'un référentiel de performances comportant des indicateurs et des modalités d'évaluation suppose d'être bien partagée par les parties prenantes.
- L'introduction de mécanismes d'incitation, de récompenses et éventuellement de sanctions assure l'opérationnalité de l'ensemble.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

LAVAL AGGLO

Inspirée de la logique de la LOLF, Laval Agglomération a choisi de définir un plan annuel de performance fondé sur une déclinaison fonctionnelle « missions, programmes, actions ». La définition d'objectifs pluriannuels au niveau des programmes permet d'évaluer la performance. Les services publics rattachés à chaque programme sont concernés par les objectifs de performance.

L'agglomération a choisi de décliner cette démarche au sein d'une convention d'objectifs avec la régie d'eau et d'assainissement, créée

à la suite de transferts de compétences. La convention, établie pour six ans, précise les responsabilités assumées par la régie ainsi que les objectifs que lui assigne l'autorité organisatrice en matière de performance opérationnelle (qualité de l'eau, rendement de réseau), de qualité des process (certification Qualité sécurité environnement) ou encore de satisfaction client. Elle indique également les moyens dont dispose la régie pour atteindre ces objectifs, mais aussi les conditions de suivi et d'évaluation des résultats.

LES MODES DE GESTION ASSOCIÉS À LA COOPÉRATION PUBLIC-PUBLIC

La régie

Traditionnellement, le partenariat public-public est rapproché de la notion juridique de « régie ». Notion polysémique, la régie consiste dans ce cas de figure en un mode de gestion directe (par la collectivité de tutelle) du service public. La régie directe peut être simple (budget propre) ou financièrement autonome (budget annexe). La régie peut aussi être personnalisée, c'est-à-dire confiée à une personne morale créée spécifiquement pour la gestion du service qui lui est transféré : il s'agit d'établissements publics (administratifs ou industriels et commerciaux, en fonction de l'objet du service public).

La quasi-régie

La quasi-régie, communément appelée « *in house* », est une situation juridique dérogatoire par laquelle une personne publique « acheteuse » sollicite des prestations de toute nature à une entité en dehors des règles de procédure et de publicité de la commande publique.

Elle n'est possible que sous conditions strictes. C'est l'exemple des conventions conclues entre les collectivités territoriales et des sociétés publiques locales (SPL) dans lesquelles elles sont actionnaires. Si la formalisation de ces conventions est rendue obligatoire, leur contenu reste très variable en fonction des missions confiées à la SPL. La formalisation d'une convention précisant les cibles de service attendues de la part de la SPL, mais également les méthodes de reporting et d'évaluation, a vocation à être systématisée. Elle devrait à terme permettre aux actionnaires des SPL de mesurer avec précision l'atteinte de leurs objectifs opérationnels et politiques.

UN OUTIL PRIVILÉGIÉ DE LA COOPÉRATION INTER-TERRITOIRES

Les divers modes de gestion en régie et la large place faite à la coopération invitent les collectivités à dépasser leur seul territoire pour la mise en œuvre de leurs services publics. Sans aller jusqu'à l'uniformisation des services, des objectifs communs de performance, à situation équivalente, peuvent permettre d'homogénéiser les pratiques et d'atteindre la qualité, voire l'égalité de traitement entre les usagers. En outre, la mise en place d'une « réglementation » commune, voire de services communs entre collectivités, concernant la définition d'objectifs et d'indicateurs relatifs à l'évaluation de la performance de services comparables, constitue une piste à explorer (dans l'esprit des services dits « universels » instaurés par les règlements européens dans les domaines stratégiques).

La coopération publique : le rapprochement par convention

La gestion coopérative du service public peut s'imaginer soit dans le cadre d'une régie avec une tutelle polycéphale, soit via une tutelle confiée à une personne publique coordinatrice (bénéficiaire ou non) en dehors du cadre de la commande publique (collaboration publique). Il peut s'agir d'ententes, de conventions ou de conférences intercommunales.

On peut par exemple se tourner vers des conventions conclues entre les collectivités territoriales dans le but d'entreprendre ou de conserver à frais communs des ouvrages ou des institutions d'utilité commune, prévus par le Code général des collectivités territoriales. Ce mode de coopération a l'avantage d'être simple à mettre en œuvre d'un point de vue formel et n'oblige pas les collectivités à créer une nouvelle personne morale de droit public.

Pour aller plus loin, le guide des coopérations réalisé par la Direction générale des collectivités locales¹⁷ est librement consultable.



RETOUR D'EXPÉRIENCE LE CAS DES ENTENTES INTERCOMMUNALES

Les ententes intercommunales existent depuis longtemps en droit français, mais ont longtemps été utilisées de façon très exceptionnelle. Elles retrouvent leurs lettres de noblesse à l'occasion d'une coopération lancée entre l'agglomération d'Annecy et la commune de Veyrier-du-Lac pour l'exploitation du service public d'eau potable.

Dans le cadre de la réforme territoriale, la possibilité a été donnée à certaines intercommunalités de reprendre la main sur la gestion de compétences antérieurement

déléguées à des syndicats. Cette opportunité a été saisie par quelques collectivités qui souhaitaient pouvoir développer une gestion unifiée et harmonisée à l'échelle d'un territoire, avec parfois certains effets indésirables (communes orphelines et isolées).

L'entente permet de poursuivre la coopération entre territoires en maintenant une continuité dans la gestion opérationnelle du service public en régie, tout en s'inscrivant dans une nouvelle donne politique et administrative.

¹⁷ Guide des coopérations à l'usage des collectivités locales et de leurs groupements, Direction générale des collectivités locales, juillet 2019 (www.collectivites-locales.gouv.fr/files/files/dgcl_v2/CIL2/20190712_guide_des_cooperations.pdf).

Le partenariat public-public institutionnel : une nouvelle vision de l'intérêt général

Au-delà d'une coopération conventionnelle, les collectivités ont la possibilité de s'associer dans le cadre d'une entité juridique à part entière : il s'agit de partenariats public-public institutionnalisés. Traditionnellement, les collectivités ont pour habitude de réunir leurs compétences dans des établissements publics qui deviennent gestionnaires du service. Elles peuvent aussi décider de s'associer en société (de type SPL) ou en groupements (groupement d'intérêt public).

Toujours orientées vers la mise en œuvre du service public, ces entités à part entière permettent de prendre en compte l'intérêt général avec une souplesse parfois primordiale pour assurer leurs missions de manière rationnelle et optimale. On voit, par exemple, que le choix de telles entités permet de recourir à la souplesse du droit privé pour la gestion de services publics. En ce sens, les collectivités ont la possibilité de conserver certains services publics dont elles estiment la maîtrise stratégique plutôt que de procéder à une externalisation vers le secteur privé.

Les partenariats public-public institutionnalisés peuvent être :

- un vecteur de rapprochement des collectivités vers un objectif commun ;
- un outil de rationalisation des moyens techniques et financiers ;
- un acteur de la performance en décloisonnant les territoires ;
- un modèle économique adapté aux besoins, en excluant la redistribution des bénéfices d'exploitation vers les associés et en les fléchissant en faveur de l'amélioration continue du service ;
- un outil flexible, avec la possibilité d'intégrer des partenaires privés (exemple du GIP).

Le recours à de tels partenariats est conditionné à la satisfaction d'une connaissance du service, de son contexte et de sa conjoncture par la voie d'études préalables. Il est aussi conditionné à la définition d'une stratégie politique et territoriale forte et assumée (voir partie 1).



RETOUR D'EXPÉRIENCE

SPL – TRI VAL DE LOIR(E)

De nombreux centres de tri actuels ne répondent plus aux besoins des habitants du territoire français : problème de taille critique, performances insuffisantes, flux mal maîtrisés, etc. Leurs capacités de tri sont largement dépassées et vont devenir obsolètes face à l'extension des consignes de tri des emballages.

Tours Métropole Val de Loire et dix collectivités de l'Indre-et-Loire, du Loir-et-Cher et de la Sarthe se sont réunies pour constituer la Société publique locale (SPL) TRI VAL DE LOIR(E),

qui portera la construction et l'exploitation du nouveau centre de tri interdépartemental sur l'ensemble des emballages ménagers. Le nouveau centre de tri permettra de traiter jusqu'à 50 000 tonnes d'emballages et de papier par an. Le projet, estimé à 26 millions d'euros, n'aurait pas été possible en un temps aussi court sans le recours à une SPL, qui a permis de conduire un dialogue territorial efficace tout en ménageant une liberté de choix de gestion de la politique déchets de ses actionnaires.

PENSER LA PERFORMANCE DANS LES CONTRATS AVEC LES OPÉRATEURS PRIVÉS

Pour répondre aux enjeux de leurs services publics, les collectivités locales peuvent choisir de nouer des partenariats avec le secteur privé. Elles disposent en effet de la liberté du choix de mode de gestion pour les services publics dont elles ont la charge.

Le secteur privé est un interlocuteur naturel en matière de performance s'agissant des services publics industriels et commerciaux.

Pour rester compétitives, les entreprises doivent sans cesse perfectionner leur expertise et réinventer leurs savoir-faire dans les métiers dans lesquels elles sont spécialisées. Pour y parvenir, elles structurent des cellules R&D, emploient et développent des expertises complémentaires, elles s'appuient sur des comparaisons entre les pratiques de leurs multiples exploitations, y compris à l'international. Ces compétences, sollicitées par les collectivités, doivent être mobilisées au bénéfice des services publics.

Les outils contractuels pour recourir au secteur privé dans la gestion des services publics sont nombreux et leur modernisation récente invite à placer la performance et l'innovation au cœur des réflexions.

La commande publique admet plusieurs partenariats possibles avec le secteur privé, du plus simple au plus externalisant, dont la mise en place est précédée par une sélection conforme aux règles de la concurrence.

UNE PLURALITÉ DE SOLUTIONS JURIDIQUES POUR LA COOPÉRATION PUBLIC-PRIVÉ

Le dynamisme de la relation public-privé a donné naissance, au fil du temps, à une pluralité de solutions juridiques et d'innovations contractuelles pour formaliser cette coopération : concessions, marchés publics, sociétés d'économie mixte (SEM), sociétés d'économie mixte à opération unique (Semop). Des moyens renouvelés mis à disposition, tels que le marché public global de performance ou le marché public de partenariat, permettent désormais aux collectivités locales de disposer d'une riche palette d'outils pour tirer le meilleur parti d'une association avec le secteur privé.

En vertu du principe de libre administration des collectivités territoriales, chaque collectivité doit faire le choix de la solution juridique la plus appropriée en fonction de ses besoins, au regard des problématiques spécifiques du territoire, des compétences disponibles en interne, de la gouvernance qu'elle souhaite mettre en place, des risques qu'elle souhaite transférer ou non à l'opérateur. Dans tous les cas, l'octroi d'un contrat à un opérateur externe doit systématiquement résulter d'une procédure de mise en concurrence, et ce, indépendamment de la solution choisie.

LA MISE EN CONCURRENCE, SOURCE D'ÉMULATION BÉNÉFIQUE

La mise en concurrence systématique (lorsque la valeur des contrats dépasse les seuils réglementaires) est une source d'émulation importante. Elle permet de stimuler le professionnalisme des opérateurs et leur créativité, ce qui favorise l'émergence de solutions optimisées sur les plans technique, commercial et financier.

Chaque remise en concurrence d'un contrat est également l'occasion pour l'autorité organisatrice de s'interroger sur le niveau de performance actuel et souhaité du service ainsi que sur la manière d'améliorer l'offre de service.



RETOUR D'EXPÉRIENCE FAVORISER L'ÉMULATION ENTRE MODES DE GESTION

La mise en concurrence des modes de gestion n'existe pas aujourd'hui en droit interne. La loi impose seulement l'obligation de motiver le choix du mode de gestion quand la collectivité publique opte pour une gestion déléguée. En dépit de l'absence d'obligation de mise en concurrence, les autorités publiques peuvent néanmoins trouver avantage à ce que s'instaure au moins une comparaison, voire une compétition, destinée à leur permettre d'exercer le meilleur choix.

Certaines collectivités ont ainsi recouru à une réponse publique au cahier des charges destiné initialement aux opérateurs privés. Pilotée par une équipe pluridisciplinaire interne à la collectivité et/ou appuyée par des experts tiers, cette offre « régie publique » répondant strictement aux exigences du cahier des charges constitue un nouveau point de repère dans la conduite du dialogue avec les concurrents. Testé dans le cadre de la remise en concurrence du contrat d'eau potable de la Métropole

européenne de Lille en 2014 ou plus récemment en 2019 par Toulouse Métropole dans le cadre du renouvellement de ses contrats d'eau et d'assainissement, ce parti pris méthodologique a dynamisé le processus de mise en concurrence, y compris en cas de défaut de compétiteurs. Ce type de comparaison nécessite néanmoins une certaine rigueur pour tenir compte des différences de régimes juridiques ou fiscaux entre gestion publique et privée. Par ailleurs, elle ne peut pas avoir la valeur juridique d'une offre véritable ni son caractère réellement engageant, et doit par conséquent être considérée avec discernement.

Sans porter nécessairement la démarche aussi loin, il apparaît bénéfique de promouvoir des « rendez-vous de gestion » pour faire le point à échéances régulières sur la pertinence du mode de gestion en cours, en particulier dans le cas des régies, pour éclairer la réflexion par des regards extérieurs.

Le choix du mieux-disant

À l'issue de la procédure de mise en concurrence, les acteurs publics doivent se donner véritablement les moyens de choisir, parmi les candidats au marché, celui qui propose l'offre la plus adaptée aux besoins, avec le meilleur niveau de qualité.

À cet effet, l'élaboration d'un cahier des charges tenant compte d'autres critères que le critère financier (en les pondérant et les hiérarchisant) permet :

- de promouvoir la qualité de l'offre, dans ses multiples dimensions, au regard des enjeux du service public ;
- d'obliger les candidats à justifier de la justesse des moyens mis en œuvre, et d'éviter ainsi l'écueil du *low cost*, caractérisé par une logique d'« offre anormalement basse », dont le prix est manifestement sous-évalué et de nature à compromettre la bonne exécution du contrat. La relation contractuelle doit être solide, durable, équilibrée et viable pour les deux parties.

Bien penser la conduite de son appel d'offres pour garantir la performance future du service

Définir clairement le besoin, en faisant appel si nécessaire à l'expertise du secteur privé ou des AMO

La performance de la gestion d'un service est conditionnée à la bonne définition des besoins par la collectivité avant le recours à un quelconque partenariat. Pour y parvenir, les acheteurs publics peuvent recourir à différentes ressources :

- l'expertise du secteur privé : consultation des opérateurs ou entreprises spécialisées en amont de la procédure (exemple du sourcing, voir chapitre 3 - Les outils stratégiques préalables), solutions de dialogue pour co-construire la définition du besoin. Exemple : le dialogue compétitif, dans lequel la faible définition du besoin public laisse place à une discussion avec des opérateurs qui pourront affiner, avec le pouvoir adjudicateur, les contours de celui-ci. Ces interactions doivent, le cas échéant, se faire dans le respect des principes de liberté d'accès à la commande publique, d'égalité de traitement des candidats et de transparence des procédures ;
- des conseils spécialisés : le recours à un assistant à maîtrise d'ouvrage (AMO) est pertinent lorsque la collectivité ne possède pas la ressource interne nécessaire à la préparation qualitative des éléments requis lors d'une procédure de mise en concurrence. Certains services et certains besoins nécessitent, parfois, des montages spécifiques, complexes et qui requièrent une expertise supplémentaire dont ne disposent pas toujours les collectivités. Ce coût d'entrée (coût de la prestation) évite dans bien des situations de futurs coûts cachés (renégociation, déséquilibres économiques, frais de contentieux, etc.).

Si le bon conseil n'a pas de prix, il a en revanche un coût, celui du respect des engagements, de la rigueur et de l'indépendance. L'expertise et la pédagogie se rémunèrent également, mais devraient être des prérequis non négociables à l'activité de conseil. Par ailleurs, l'analyse des références est une étape importante¹⁸.

¹⁸ Pour aller plus loin sur les conditions d'un partenariat collectivité-AMO réussi, v. le dossier d'*Intercommunalités* n° 235, janvier 2019.

PROPOSITION 8

FAIRE LE CHOIX DE CONSEILS QUALIFIÉS ET INDÉPENDANTS

Cela passe notamment par un élargissement des critères pour choisir un AMO, en donnant une moindre importance au prix et en tenant compte des références ainsi que de :

- la capacité à mobiliser des retours d'expérience pour favoriser le benchmark;
- la mobilisation d'outils d'évaluation technico-économiques;
- la capacité à formuler des propositions à la fois innovantes et sur mesure pour le service;
- l'indépendance de l'AMO et de ses recommandations.

Sur ce dernier point, la présence d'un déontologue dans la gouvernance des cabinets de conseil et l'obligation de déclaration du chiffre d'affaires par clientèle constituent d'indéniables facteurs de transparence.

À cet effet, un travail partenarial mettant à contribution associations d'élus et représentants des professionnels du conseil pourrait permettre de bâtir une grille de lecture plus aboutie pour orienter les collectivités vers un conseil indépendant et qualifié.

Traduire ses besoins dans un cahier des charges adapté

Les situations actuelles révèlent encore trop souvent des cahiers des charges standardisés (« copiés-collés ») et inadaptés aux situations locales. Pour s'assurer d'une parfaite cohérence entre le besoin et le contrat, il est conseillé de réaliser des diagnostics objectifs en amont de toute procédure. Cela implique de solliciter tous les services concernés (techniques, financiers, etc.).

Aussi, un cahier des charges adapté est un cahier des charges qui sait allouer les risques de manière optimale. Tous les risques n'ont pas vocation à être transférés puisque, traditionnellement, le risque doit être conservé par le partenaire le plus en mesure de le prévenir et le gérer. De cette manière, le cahier des charges est un gage de relations équilibrées et pérennes.

Il est également indispensable de créer des conditions favorables à la rédaction d'un cahier des charges de qualité en préparant ce dernier *a minima* deux ans avant son terme (ce qui préserve un temps de réflexion préalable à la mise en concurrence et une période de tuilage entre les deux exploitants), mais également d'assurer un suivi régulier tout au long de sa vie.

FAVORISER UNE Saine COMPÉTITION VIA LE VERSEMENT D'UNE COMPENSATION AUX CANDIDATS

Répondre à une consultation peut s'avérer techniquement complexe et coûteux pour les soumissionnaires. Ces frais engagés en amont, et sans certitude d'être « amortis » par l'obtention du contrat public, peuvent être un frein à une saine compétition, mais aussi un frein à des propositions innovantes.

Prévoir le versement d'une compensation – indemnisation forfaitaire – aux candidats peut être un levier pour dynamiser la concurrence et favoriser la qualité intrinsèque des offres. Cette indemnité peut être conçue par paliers qualitatifs (X € si le candidat est admis à négocier par exemple), puis par tour de négociations en fonction des améliorations réelles apportées par les candidats (Y € par tour de négociations).



La négociation, c'est s'intéresser aussi à l'économie de la performance des offres : quel réalisme dans les propositions ? Le partage des gains entre la collectivité et le partenaire est-il équitable et reste-t-il motivant ?

Utiliser pleinement le recours à la négociation pour construire un contrat équilibré

La négociation s'insère de plus en plus dans les procédures de mise en concurrence. Pouvant être mise en œuvre sous conditions en marchés publics, elle est une faculté pouvant être mobilisée en matière de concessions.

Maîtriser les ressorts de la négociation, c'est préserver le secret industriel et c'est encourager les candidats à améliorer leurs offres en faveur du service et des usagers, avec pour objectif d'avoir des propositions à haute valeur ajoutée.

Pour la collectivité, négocier c'est aussi :

- favoriser une meilleure adaptation de l'offre au besoin ;
- s'assurer de la fiabilité des offres proposées ;
- objectiver l'offre économiquement la plus avantageuse ;
- conserver l'équilibre économique du contrat ;
- encadrer les modifications futures.

Les autorités organisatrices peuvent aussi imaginer autrement la négociation et s'intéresser non seulement à l'équilibre économique global du projet, mais aussi à l'économie de la performance des offres : quelles actions pour quels gains (quantitatifs ou qualitatifs) ? Quels aléas peuvent affecter l'équilibre économique ? Quel degré d'ambition, mais aussi quel réalisme dans les propositions ? Quelle utilisation est-il fait de ces gains ? Le partage de ceux-ci entre le service, la collectivité et le partenaire privé est-il équitable, et reste-t-il motivant pour ce dernier ?

FAVORISER L'INNOVATION DANS LES APPELS D'OFFRES : QUELQUES PISTES

La recherche de la performance suppose de laisser toute sa place à l'innovation. Quelques procédures et outils permettent de favoriser l'innovation dans les appels d'offres.

La variante : elle est une modification laissée à l'initiative des soumissionnaires à un contrat public pour apporter une amélioration technique et/ou financière à l'offre de base. En cela, elle est une alternative au besoin défini par l'autorité organisatrice et peut permettre d'apporter de vraies innovations au service.

La variante est un outil à manier avec discernement, dans la mesure où il n'offre pas la même sécurité, voire la même objectivité dans l'évaluation des offres que lorsque la solution est encadrée à l'avance. C'est particulièrement le cas de la variante libre, pour laquelle l'opérateur peut proposer des innovations à son initiative, sans que cela constitue une demande du cahier des charges.

Pour plus de sécurité dans ce domaine, la variante peut :

- être limitée quantitativement : le candidat peut être sollicité sur une ou deux variantes (selon la complexité du service) ; de cette manière, l'écueil de la multiplication est évité au bénéfice d'alternatives optimisées ;
- être limitée qualitativement : le candidat ne peut modifier substantiellement l'objet initial tiré des documents de la consultation.

La variante doit être appréciée, tant par la collectivité que par les soumissionnaires, comme une offre contenant une véritable « plus-value » et non comme une offre « fourre-tout » contre-productive pour le service public.

La durée : même si elle ne fait pas nécessairement consensus (proposition portée par le cabinet Espelia), lorsque les conditions sont strictement définies dès la phase précontractuelle, la durée peut être une donnée favorable à la démarche de performance. Elle peut permettre à la collectivité d'en attendre plus de son gestionnaire lorsque celui-ci a atteint ses objectifs financiers plus rapidement que prévu. Elle peut permettre au gestionnaire d'atteindre ses objectifs financiers et performanciers lorsque, indépendamment des risques qu'il doit assumer, la durée de base ne lui est pas suffisante.

Réfléchi en amont, parfaitement défini dans les conditions d'exécution, l'ajustement de la durée peut ainsi permettre d'atteindre une nouvelle forme d'équilibre contractuel et constituer, de fait, une nouvelle performance des partenariats public-privé.

UN CONTRAT SYNALLAGMATIQUE, VECTEUR DE DIALOGUE ET D'INTELLIGENCE COLLECTIVE

Un contrat bien rédigé, équilibré entre les deux parties et reposant sur la base d'un cahier des charges adapté, constitue une condition nécessaire – mais pas suffisante – pour garantir la performance d'un service public. Chaque partie doit, par ailleurs, se donner les moyens de tenir les engagements qui lui incombent.

Deux points doivent être soulignés :

Pour l'opérateur

L'opérateur d'un service public doit rendre compte de son activité, et cela à double titre : au regard de ses obligations légales et au regard de ses engagements contractuels. Dans le cas particulier des contrats de concession, les opérateurs délégataires de service public doivent soumettre tous les ans à leur délégant un rapport comportant les comptes retraçant la totalité des opérations afférentes à la délégation de service public, ainsi qu'une analyse de la qualité de ce service et une annexe permettant d'apprécier les conditions d'exercice du service public. Mais, au-delà, les contrats peuvent prévoir des obligations complémentaires de *reporting* adaptées aux besoins du service. Attention cependant, la qualité du suivi d'un opérateur ne se mesure pas au volume du *reporting*, mais à sa pertinence et à la qualité des échanges qu'il nourrit.

Pour l'autorité organisatrice

Le transfert de risques liés à un service public porte essentiellement sur ceux liés à la gestion de ce dernier. Cela signifie que l'autorité organisatrice, même déchargée de tout ou partie de la gestion, demeure l'entité de tutelle et reste engagée sur les points suivants :

- son rôle d'autorité organisatrice : définition des objectifs et des priorités, détermination des prix, suivi et contrôle du contrat et de ses grands objectifs. À cet effet, des moyens humains et financiers sont nécessaires pour contrôler le respect de ses exigences ;
- ses obligations contractuelles : la collectivité doit assumer les missions qui lui incombent contractuellement, dont certaines conditionnent la bonne marche du service. Un dialogue avec l'opérateur est parfois nécessaire pour mener à bien cette mission. C'est le cas par exemple de l'investissement dans les infrastructures, lorsqu'elle en conserve la prérogative, pour s'assurer de l'optimisation de l'investissement au regard des enjeux d'exploitation de l'opérateur, voire pour permettre à l'opérateur de s'acquitter de ses propres obligations.

La nécessité d'un dialogue continu et constructif

Il convient de ne jamais perdre de vue que l'autorité organisatrice et son opérateur partagent un objectif commun majeur : fournir le meilleur service possible à l'usager dans le respect des termes du contrat. Les conditions d'un dialogue constructif et permanent autour de ce but commun doivent être mises en place ; le contrat est pour cela un outil vivant et dynamique.

Les clauses de revoyure, prévues contractuellement, obligent par exemple les parties à remettre à plat les grands enjeux et les indicateurs à échéances régulières. Cette remise en question est vertueuse : elle permet de dialoguer sur le service, de se questionner sur le niveau d'ambition des indicateurs et d'établir les priorités pour les prochaines années.



Pour constituer des outils de dialogue, les pénalités doivent demeurer proportionnées, et ciblée sur les grands enjeux du service.

Le cas des pénalités en cas de manquement de l'opérateur

En dépit des moyens mis en œuvre, il arrive, pour des raisons variées, que l'opérateur faillisse à certaines de ses obligations contractuelles ou n'atteigne pas les objectifs de performance escomptés. Dans ce cas, l'autorité organisatrice peut globalement prévoir dans le contrat une sanction financière (le malus).

Il est bien évident que ni l'opérateur ni la collectivité n'ont intérêt à voir appliquer ce dispositif, qui témoigne d'une mauvaise performance du service. Ces pénalités doivent être considérées, au-delà d'une sanction contre l'opérateur n'ayant pas respecté ses engagements, comme un outil de dialogue permettant de remettre le service sur une trajectoire.

Dans cette perspective, le système de pénalités devrait systématiquement être associé à une procédure contradictoire permettant d'évaluer conjointement les manquements et de proposer des solutions de correction, sous délais, afin d'appliquer ou de réallouer le montant de la pénalité, selon la décision de la collectivité.

Dans tous les cas, ces pénalités doivent être :

- ciblées sur les grands enjeux du service : trop souvent encore, les pénalités sont saupoudrées sur des objectifs périphériques à l'objet du contrat ; elles incitent ainsi l'opérateur à faire porter ses efforts sur des objectifs éloignés du cœur du service ;
- proportionnées : à noter que des pénalités trop fortes peuvent conduire certains opérateurs à renoncer à se porter candidats ou à augmenter leur prix pour couvrir le risque encouru ;
- cohérentes avec ce qui relève de la responsabilité de l'opérateur : il n'est pas logique de le pénaliser pour des difficultés dont il n'est pas responsable, et notamment si celles-ci découlent du fait que l'autorité organisatrice n'a pas tenu ses propres engagements.

LES CLAUSES INCITATIVES (BONUS) POUR ENCOURAGER LES OPÉRATEURS À « FAIRE MIEUX » : UNE CLÉ POUR LA PERFORMANCE ?

Rémunérer la performance suppose de sortir d'une approche contractuelle classique pour aller vers une rémunération du titulaire du contrat davantage liée à l'atteinte d'objectifs de performance dans le service public.

Pour stimuler la recherche de performance, la collectivité peut ainsi s'engager dans une démarche visant à inciter son opérateur à « faire mieux que ce qui est prévu dans le contrat » en proposant un intéressement (bonus).

Les expériences menées démontrent que la mise en place d'un tel système est un vrai facteur de motivation qui pousse l'opérateur à challenger ses équipes et incite à innover au bénéfice du service public. Ce système est bénéfique pour la collectivité publique, dans la mesure où le partage se fait généralement en faveur de la collectivité, l'entreprise ne recevant qu'une quote-part des gains réalisés.

La mise en place de ce système suppose une relation professionnelle responsable entre les parties prenantes pour évaluer conjointement les améliorations de la performance et construire un système équilibré au bénéfice du service public.

Une définition claire des méthodes de calcul et critères de performance

Cet outil nécessite néanmoins une méthode précise et indiscutable de calcul des indicateurs ou des critères de performance. La rédaction de clauses incitatives est plus aisée quand il s'agit de mesurer une progression quantitative (baisse des quantités gaspillées en restauration, rendement des réseaux d'eau, etc.) que quand il s'agit de mesurer l'amélioration qualitative du service (propreté dans les bus) : il convient donc que les partenaires s'accordent bien sur la méthode et les critères. Tous les enjeux ne peuvent pas faire l'objet de clauses incitatives, car leur mise en place implique de définir des objectifs mesurables et non contestables.



Un bonus nécessite
une méthode précise
de calcul des indicateurs.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

EXEMPLES DE CLAUSES INCITATIVES DANS LE SECTEUR DE LA RESTAURATION COLLECTIVE

Une collectivité a mis en place un intéressement de l'opérateur à la qualité selon les critères suivants :

La qualité de la prestation, mesurable à travers le respect des horaires par le personnel, la propreté des locaux (contrôle bactériologique), la fourniture en quantité suffisante de serviettes en papier dans les restaurants scolaires.

Si la synthèse des rapports annuels de contrôle rend compte d'une bonne appréciation de la qualité du service, une rétribution est versée à l'opérateur correspondant à 0,35 % du chiffre d'affaires annuel de la période visée (rétribution modulable à l'appréciation de l'autorité organisatrice à partir de résultats supérieurs à 75 % de satisfaction).

La lutte contre le gaspillage alimentaire

Les sites faisant l'objet d'une collecte de biodéchets affichent des résultats de pesée à chaque levée qui sont synthétisés dans des statistiques mensuelles. L'opérateur produit ses résultats chaque trimestre. En cas de diminution du gaspillage moyen sur l'ensemble des sites, une rétribution lui est versée. Son montant correspond à 0,2 % du chiffre d'affaires trimestriel sur la période visée.

Amélioration du taux de recouvrement

Le délégataire assume le risque d'impayés en matière de restauration scolaire. La Caisse des écoles assure la tarification des familles en appliquant des mesures sociales à celles qui en ont besoin. Chaque trimestre, les deux parties se réunissent pour établir les données relatives aux impayés sur la période écoulée. En cas d'amélioration du taux de recouvrement supérieure à 2 %, un intéressement correspondant à 0,35 % du CA annuel est versé à l'opérateur.

POINT DE VIGILANCE : LA RÉDACTION DES CLAUSES INCITATIVES, UNE ÉTAPE COMPLEXE

La complexité de la rédaction des clauses incitatives explique en partie leur faible développement. Mal formulées, ces clauses peuvent faire peser un risque juridique sur le contrat, voire entraîner des effets contre-productifs.

Lors de leur rédaction, il convient d'être vigilant sur certains points :

- la définition de l'objectif à atteindre : il est nécessaire de fixer un objectif ni trop simple, puisqu'en ce cas l'effort ne sera pas suffisamment grand pour enclencher la prime, ni trop ambitieux ou complexe, puisqu'en ce cas la clause ne sera pas suffisamment incitative faute d'être accessible ;
- le choix de la formule d'incitation (prime, somme forfaitaire, etc.) et la détermination de son montant : il est conseillé de rester dans une logique de proportionnalité avec les moyens mis en œuvre par le prestataire ;
- la fixation de bons indicateurs pour évaluer et contrôler la performance : la collectivité doit définir des critères objectifs, mesurables et non contestables, qui soient vraisemblablement en phase avec les objectifs principaux du service et de la politique publique.

Le traitement budgétaire des clauses de bonus

La mise en place de clauses incitatives suppose de mener une réflexion sur le financement de ces bonus, particulièrement dans les concessions où le modèle de rémunération de l'opérateur par l'usager rend plus complexe la mise en place d'un bonus.

En effet, juridiquement, les redevances perçues en contrepartie du service public doivent correspondre à une équivalence entre les prestations et le tarif. L'intéressement des parties au contrat doit donc s'inscrire dans cette logique. Pour cela, l'intéressement doit correspondre à un supplément de prestations ou à un effort qualitatif précis.

Utiliser la rémunération de la performance pour accélérer la transition vers de nouveaux modèles

La rémunération de la performance est un levier important pour stimuler les opérateurs sur des enjeux qualitatifs et quantitatifs du contrat. Elle constitue également un outil pour orienter les modèles économiques vers des logiques plus vertueuses qu'impliquent les nouveaux enjeux de la préservation des ressources et l'économie circulaire (exemples : clauses incitatives de réduction des consommations énergétiques et de réduction des déchets). C'est, du reste, nécessairement en jouant sur le levier de la rémunération que la collectivité peut faire accepter aux opérateurs – dont la rémunération est calculée sur une logique de volume – une transition vers des modèles plus vertueux qui supposent une baisse d'activité, et donc de revenus (selon l'ancien modèle), pour l'opérateur.



RETOUR D'EXPÉRIENCE

BREST MÉTROPOLE ET LA MISE EN PLACE D'UNE CLAUSE DE PERFORMANCE DANS UN MARCHÉ D'EXPLOITATION DE DÉCHÈTERIE

À l'occasion du renouvellement du marché d'exploitation des déchèteries ouvertes au public de son territoire en 2015, Brest Métropole a introduit une clause de performance dans l'exécution du marché. Pour la collectivité, les enjeux de la clause de performance étaient triples : inciter l'entreprise à orienter l'utilisateur vers le bon exutoire ; mieux contrôler les accès aux déchèteries ; intéresser l'opérateur à accepter une baisse d'activité (et donc de revenus) causée par la diminution des apports par les usagers non autorisés.

Six « flux » ont été identifiés : déchets électroniques, mobiliers, métaux, cartons (flux vertueux), ainsi qu'encombrants et incinérables (flux « non vertueux »). Pour chaque type de déchets, cette clause de performance compare les tonnages collectés d'une année sur l'autre,

puis les multiplie par le coût net du déchet, c'est-à-dire la somme des coûts de transport et de traitement, à laquelle sont retirées les éventuelles recettes obtenues par la revente du déchet. Un bonus est proposé au titulaire, puisque les gains potentiels réalisés sur les coûts d'exploitation sont partagés à 50/50 entre lui et la collectivité. Les plafonds d'intéressements ont été définis de manière à être suffisamment élevés pour permettre au prestataire de couvrir largement les pertes liées à la baisse de l'activité. À l'inverse, des pénalités (malus) sont appliquées en cas d'augmentation des coûts.

L'impact financier de cette première année d'exploitation a été de -5 % sur le coût global de gestion des déchèteries. Les tonnages en déchèteries ont été réduits de -5,7 %.

PROPOSITION

9

ADOSSER UNE PARTIE DE LA RÉMUNÉRATION DES OPÉRATEURS À L'ATTEINTE DE CRITÈRES DE PERFORMANCE

- Le dispositif d'intéressement (bonus) peut récompenser une qualité de service non monétarisée ou être lié à une externalité positive (création de nouvelles recettes).
- Dans le cas des opérateurs publics, les enjeux d'une rémunération à la performance s'envisagent plus sous l'angle d'une incitation des agents à optimiser la qualité du service. La prime d'intéressement à la performance collective des services (PIPCS) représente à ce titre un outil de motivation et de sens donné au travail des agents. Elle nécessite la mise en place d'indicateurs de gestion et renvoie aux enjeux du reporting en matière de qualité du service rendu, de maîtrise des coûts et d'efficacité des services.

VERS UNE NOUVELLE PERFORMANCE : RÉPONDRE AUX PRÉOCCUPATIONS SOCIÉTALES

MAXIMISER L'IMPACT DES SERVICES PUBLICS LOCAUX SUR LE DÉVELOPPEMENT LOCAL : UN NOUVEL ENJEU DE PERFORMANCE

Les services publics locaux sont caractérisés par un enracinement local fort. À ce titre, ils sont de plus en plus considérés par les collectivités comme des leviers pour le développement durable – économique, social et environnemental – des territoires. En effet, les collectivités attendent de plus en plus des services publics, au-delà de la réponse aux besoins des usagers, **qu'ils produisent des externalités positives à tous les niveaux des politiques publiques territoriales** : lutte contre le chômage, inclusion sociale, transition écologique et énergétique, développement économique, santé publique, etc.

C'est d'ailleurs une ambition portée par les récentes directives européennes¹⁹, qui font des marchés publics et des contrats de concession des instruments « pour parvenir à une croissance intelligente, durable et inclusive ». Ainsi, le nouveau droit de la commande publique autorise et même encourage les collectivités publiques à prévoir d'exécuter leurs marchés publics conformément à des exigences ayant trait au développement durable dans ses aspects économiques, sociaux et environnementaux.

Par exemple, il ne s'agit plus uniquement :

- de fournir un service d'eau en quantité et qualité suffisante à l'usager, **mais également** de prévoir des dispositifs tarifaires pour les populations démunies, de valoriser énergétiquement les boues et de réutiliser les eaux usées ;
- de collecter en porte à porte les déchets ménagers pour rendre un service à l'usager, **mais également** de mettre en place des dispositifs incitant au tri, de réduire les tonnages de déchets résiduels tout en permettant l'emploi dans la filière de personnes en insertion par l'activité économique ;
- de fournir un repas à un coût abordable aux élèves des établissements scolaires, **mais également** de s'approvisionner en denrées sous labels et signes de qualité auprès des agriculteurs locaux, de contribuer au développement de nouvelles filières locales et de lutter contre le gaspillage ;
- de développer le réseau de transport d'une agglomération, **mais également** d'augmenter le nombre d'usagers, d'utiliser des technologies bas carbone, de développer d'autres modes de transport, plus doux et plus durables.

Par leurs enjeux au cœur des sujets environnementaux et leur ancrage dans les territoires, les services publics locaux se sont toujours prêtés, sous bien des aspects et avec plus ou moins de maturité, à la mise en place de tels objectifs.

¹⁹ Directives européennes du 26 février 2014 (2014/23/UE sur l'attribution des contrats de concession ; 2014/24/UE sur la passation des marchés publics dans les secteurs classiques et 2014/25/UE dans les secteurs spéciaux).

Ainsi, le partenariat établi par les collectivités locales et leurs opérateurs avec les structures de l'économie sociale et solidaire d'insertion est relativement ancien en matière de collecte et de tri des déchets. Le secteur de la restauration collective a, quant à lui et de longue date, fourni des débouchés professionnels à des personnels locaux sans qualification spécifique grâce à un investissement massif dans la formation. Les logiques d'économie circulaire sont particulièrement bien ancrées dans les secteurs de l'eau, de l'énergie et des déchets, qui ont intégré, depuis longtemps, des réflexions pour optimiser l'utilisation des ressources naturelles et ainsi limiter

les déchets produits. Bien au-delà de la notion traditionnelle de service public, l'enjeu est aussi plus globalement de **participer à la transition écologique de l'économie du territoire.**

La nouveauté réside sans doute aujourd'hui dans le fait que ces enjeux de développement durable sont devenus des objectifs à part entière de tous les services publics, qui peuvent faire l'objet de clauses contractuelles ambitieuses avec les opérateurs et agir comme levier pour d'autres politiques publiques territoriales, comme l'illustre l'exemple de la SEMOP C'Midy en matière d'emploi et d'insertion.

LA RESTAURATION COLLECTIVE, LEVIER D'INSERTION ET DE FORMATION PROFESSIONNELLE SUR LES TERRITOIRES : L'EXEMPLE DE C'MIDY DANS LES YVELINES

C'Midy est une société d'économie mixte à opération unique (SEMOP) créée par Sodexo et le département des Yvelines. Depuis janvier 2019, elle assure la restauration scolaire et le nettoyage de 114 collèges des Yvelines. Sur le plan de la performance du service public, il s'agissait de rationaliser le système en harmonisant et en modernisant l'organisation des demi-pensions (il existait auparavant cinq modes de gestion des cantines, et plus de 70 tarifs différents pour les familles), tout en favorisant l'accès financier de tous à la cantine et en simplifiant les démarches grâce notamment à de nouveaux outils numériques.

Au-delà de cet enjeu, le contrat fixe des objectifs ambitieux en matière de formation et d'insertion professionnelle des collaborateurs de la SEMOP :

- développement des compétences et du professionnalisme de l'ensemble des agents via un plan de formation (près de 100 000 heures de formation seront dispensées durant le contrat de 7 ans) ;

- insertion par le recrutement de personnes en difficulté d'insertion sociale et professionnelle : C'midy, en partenariat avec ActivitY (Agence départementale d'insertion), recrute chaque année **240 personnes bénéficiaires du RSA** sur des Contrats uniques d'insertion parcours emploi compétences (CUI PEC) de 12 mois. Ces personnes bénéficient d'un accompagnement socio-professionnel qui vise à valider le projet professionnel de chacun et à lever les différents freins à l'emploi pouvant être rencontrés ;
- recrutement de 15 personnes dans des parcours d'Insertion par l'activité économique en CDD d'insertion, en partenariat avec Inserxo 78, une entreprise d'insertion.

Cette action impactante dans le domaine de l'emploi et de l'insertion a notamment été rendue possible en repensant l'articulation des services (réunion des missions nettoyage et restauration, taille critique du service avec 114 collèges).

DÉCLOISONNER LES POLITIQUES PUBLIQUES POUR PENSER LA PERFORMANCE

Si l'introduction de la performance dans les politiques publiques devient de plus en plus un réflexe naturel pour bon nombre d'acteurs, force est de constater que le sujet reste majoritairement traité dans les silos « historiques » des services publics (comprendre dans le périmètre des compétences attribuées par la loi). Les marges de manœuvre pour gagner en performance dans ces silos existent mais sont ténues.

Or, les transitions à engager (écologique, numérique, agricole, alimentaire) pour répondre à l'urgence climatique et sociale notamment font appel à des réponses à la croisée des diverses compétences dévolues aux collectivités et à leurs services publics. Elles nécessitent une réflexion hors du cadre et une mise en synergie d'acteurs et de moyens au sein de l'organisation même de la collectivité, mais également de tout l'écosystème local (société civile, acteurs économiques, citoyens). Elles représentent également une occasion pour trouver de nouveaux gisements d'économie, de nouvelles gouvernances locales et de nouveaux services aux populations, là où les modèles actuels se confrontent à des limites certaines.

L'exemple d'une boucle alimentaire locale au carrefour des intérêts des services publics locaux et des enjeux de transition agricole et écologique

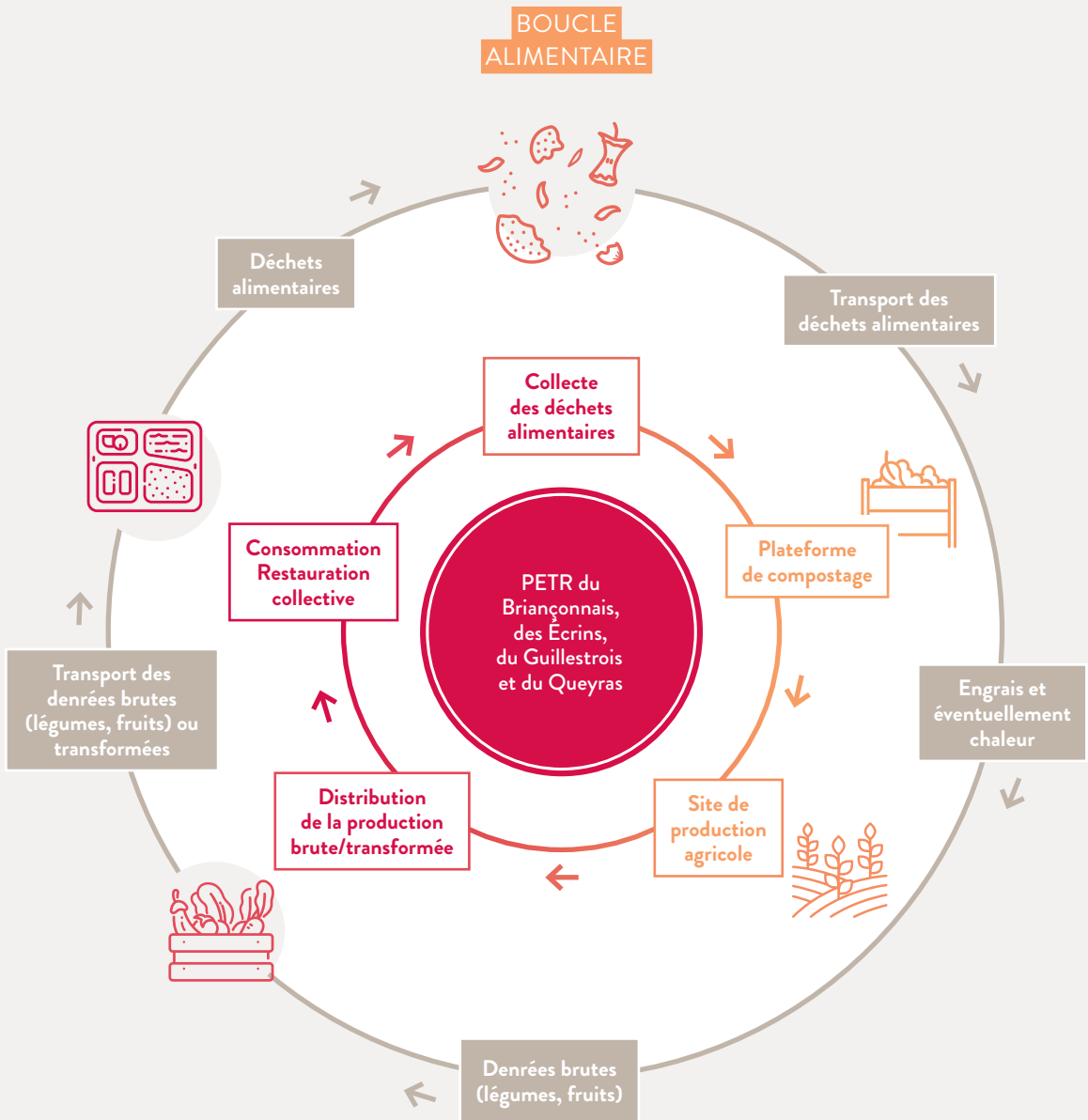
Dans le cadre de ses réflexions pour devenir l'une des collectivités pionnières en matière de contrat de transition écologique et solidaire, le PETR du Briançonnais, des Écrins, du Guillevois et du Queyras a cherché une manière de redynamiser la filière agricole, et en particulier maraîchère, en répondant de façon concomitante à des problématiques de valorisation des déchets, d'autonomie alimentaire, de transport à faible empreinte carbone de denrées alimentaires et d'insertion professionnelle.

Ce territoire présente la particularité d'être très enclavé; les enjeux de résilience notamment alimentaire y sont particulièrement présents. Le PETR a choisi de créer une boucle alimentaire locale s'appuyant sur la collecte hippomobile des biodéchets de restauration commerciale de Briançon, leur acheminement vers une plateforme de compostage (et peut-être à terme de méthanisation) et l'utilisation du compost (et peut-être à terme du biogaz) par une exploitation maraîchère fonctionnant selon les principes de la réinsertion. Les productions de l'exploitation agricole sont destinées à être vendues à la restauration collective (en particulier scolaire) du Briançonnais, en étant toujours acheminées via un transport hippomobile. La boucle se présente donc comme ci-contre.

Cet exemple offre une illustration intéressante de la structuration d'un projet :

- répondant à une utilité locale afin de satisfaire de nouveaux besoins (une alimentation locale et saine à faible empreinte carbone);
- s'inscrivant dans une finalité de transition écologique, sociale et alimentaire;
- le tout en décloisonnant différents services/enjeux publics (eau, déchets, restauration scolaire, emploi, développement économique, etc.) dans une optique évidente d'intérêt général.

Fortement inspirée des principes de l'économie circulaire, la boucle devrait faire émerger une gouvernance locale *ad hoc* pour le portage du projet (à l'étude), en mettant autour de la table les parties prenantes (communauté de communes, restaurateurs commerciaux, communes, association de réinsertion, agriculteurs, etc.) qui ont des intérêts économiques et stratégiques convergents dans la réussite de ce projet. Cet exemple illustre parfaitement la nouvelle performance attendue des politiques publiques locales, dont le rôle ne se limite plus à la gestion efficiente des compétences dévolues par la loi, mais s'entend comme une capacité à faciliter l'émergence et la pérennisation de symbioses économiques autour d'un écosystème d'acteurs.



LA CONTRIBUTION DES SERVICES PUBLICS DÉLÉGUÉS À LA CRÉATION DE VALEUR SOCIÉTALE ET TERRITORIALE (ÉTUDE UNSPIC/ESSEC*)

En 2019, l'UNSPIC a mené, avec la chaire d'économie urbaine de l'ESSEC, une étude visant à mettre en lumière la contribution des entreprises opératrices de services publics à la dynamique des territoires, et donc leur création de valeur territoriale.

Cette réflexion autour de la notion de « création de valeur territoriale » est au cœur des débats sur la compétitivité des territoires. Aujourd'hui, en effet, les travaux menés depuis trente ans au sein de la chaire d'économie urbaine de l'ESSEC permettent de mettre en évidence les facteurs de la dynamique des territoires, et donc les différentes facettes de la compétitivité territoriale. Cette dernière repose sur trois leviers centraux :

- **la mobilisation de facteurs de production à haute valeur ajoutée** (taux d'encadrement, emplois métropolitains supérieurs, densité de services aux entreprises) ;
- **les actions en faveur de la cohésion et de l'inclusion sociale** (en fait, la prise en compte du rôle très négatif des mécanismes d'exclusion socio-économique et territoriale sur la dynamique des territoires) ;

- **la qualité des infrastructures et des transports, et la présence d'autres aménités urbaines qui contribuent à l'amélioration du cadre de vie** (notamment la réduction de la congestion automobile et de la pollution, de la protection de l'environnement et des ressources).

Cette approche fondée sur la notion de « valeur territoriale » permet ainsi de mieux mesurer le rendement socio-économique des actions menées par les entreprises opératrices de services publics sur les territoires, et incite les collectivités à penser davantage à l'utilité sociale, environnementale et économique à long terme des partenariats avec les acteurs privés.

Préservation des ressources, transition énergétique et écologique, inclusion sociale et professionnelle, formation, animation du tissu économique local, animation culturelle et citoyenneté : des études de cas concrets dans les territoires illustrent les actions – contractuelles ou non – mises en œuvre par les opérateurs privés qui contribuent à améliorer la compétitivité des territoires dans lesquels ils déploient leurs actions.

*Les entreprises opératrices de service public, leviers de la compétitivité des territoires, étude disponible sur le site de l'UNSPIC (www.unspic.fr)

LES CONTRATS À IMPACT SOCIAL : UNE NOUVELLE GÉNÉRATION DE PPP POUR LES POLITIQUES PUBLIQUES DE DEMAIN ?*

Expérimentés depuis quelques années au Royaume-Uni et aux États-Unis, les Social Impact Bonds, ou contrats à impact social (CIS), visent à faire financer par des investisseurs privés des programmes sociaux, en conditionnant leur remboursement et leur niveau de rémunération financier à la réalisation d'objectifs de performance. Il est possible de voir dans les CIS une forme innovante de PPP qui conjugue financement privé de missions sociales et paiement en fonction des résultats.

De façon schématique, dans ces mécanismes, une entité publique délègue au privé une mission définie à l'aide d'objectifs quantitatifs. Pour prendre un exemple britannique de lutte contre la récidive, l'objectif d'un contrat peut être de limiter à X % le taux de récidive de délinquants après leur sortie de prison. Si le taux est atteint, l'obligation est remboursée et le taux de rendement versé dépendra de la performance réalisée au-delà de l'objectif contractuel. En cas de non atteinte des objectifs fixés à l'élaboration du contrat à impact social, l'investisseur n'obtient pas de remboursement de la part de l'autorité publique. L'idée est de laisser le privé définir la solution idoine pour parvenir à l'objectif fixé par les pouvoirs publics et de lui confier également la mise en place d'un financement.

Prudemment lancés en France en 2016, les contrats à impact social pourraient connaître de nouvelles applications dans les années à venir. Le haut-commissaire à l'économie sociale et solidaire a ainsi annoncé le 17 septembre 2019 qu'un « **fonds de paiement au résultat** » serait lancé début 2020, en partenariat avec la Banque des territoires. Ce fonds devrait se structurer autour de trois grandes priorités portées par trois ministères :

- la solidarité : lutter contre le sans-abrisme (ministère de la Cohésion des territoires et des relations avec les collectivités territoriales) ;
- l'inclusion : lever les freins au retour à l'emploi pour les publics les plus éloignés, notamment la garde d'enfants, la mobilité, etc. (ministère du Travail) ;
- l'économie circulaire : lutter contre le gaspillage, favoriser le réemploi et réduire les déchets (ministère de la Transition écologique et solidaire).

Une observation de ces expérimentations dans le temps permettra de vérifier si ce type de contrat pourrait constituer un outil complémentaire pour des projets sociaux et écologiques innovants et pour transformer les politiques publiques.

* F. Marty, Les obligations à impact social : une nouvelle génération de PPP pour les politiques sociales ?, chaire EPPP-IAE, 2016.

POUR ALLER PLUS LOIN : VERS DE NOUVEAUX MODÈLES ÉCONOMIQUES URBAINS ?

Avec ses partenaires ibicity et Partie Prenante, Espelia conduit une étude²⁰ portant sur l'émergence de nouveaux modèles économiques urbains. Cette étude a notamment permis de dégager plusieurs tendances qui soulignent l'importance pour les services publics de poursuivre des objectifs de performance :

- l'évolution des objectifs (et donc de la performance) attendus de certains services dans le cadre des transitions, notamment environnementale (de la distribution énergétique à l'efficacité énergétique, de la collecte des déchets à l'économie circulaire, du transport à la mobilité, etc.);
- la capacité croissante à définir et à mesurer la performance au plus près des besoins et attentes de chaque individu, notamment via la multiplication des capteurs et le big data;
- le découplage croissant entre propriété et usage et le renforcement du phénomène de « servicialisation » (exemple : *mobility as a service*) induisant une prise en compte toujours plus forte de la qualité du service perçue par l'utilisateur (exemple : ergonomie, volonté de payer, etc.);
- la recomposition de la chaîne de valeur de nombreux services publics avec l'arrivée de nouveaux entrants venant parfois concurrencer les acteurs publics ou privés historiques, notamment en se positionnant au plus près de l'utilisateur; à l'aval de la chaîne.

Sur ce dernier point en particulier, l'étude a mis en évidence la nécessité pour les collectivités de revoir la façon dont elles « gouvernent » les écosystèmes d'acteurs intervenant sur leurs politiques publiques. Ainsi doivent-elles passer d'une logique bien ordonnée de « jardin à la française » (régies, contrats de la commande publique, etc.) à une logique plus complexe et foisonnante de « jardin à l'anglaise », à travers la diversification des modes d'intervention qu'elles utilisent pour réguler les acteurs.

À cet égard, plusieurs de leurs ressources ont été identifiées comme clés pour assurer cette régulation (le foncier, les infrastructures publiques, les données, la confiance que leur témoignent les habitants), et plusieurs leviers ont été mis en lumière, tels que la réglementation (urbanisme réglementaire par exemple), l'influence (chartes, labels, etc.) ou le troc (données, etc.). De nouvelles formes de partenariats public-privé sont à construire sur ces bases.

En l'occurrence, ces réflexions poussent autant à repenser les partenariats public-privé qu'à s'interroger sur les notions de service public, de « biens communs » et « d'espaces de coexistence ». Les attentes vis-à-vis de la performance ne sont, dès lors, plus uniquement « lolfiennes », mais poussent à transcender la notion même de service public en le « désilotant ».

²⁰ www.modeleseconomiquesurbains.com

L'intention serait de la lier à des services et à des acteurs connexes, non nécessairement publics, mais aux intérêts convergents. La recherche d'aspérités propices à ces convergences permettra d'identifier les points d'ancrage entre les services et les biens publics, et ouvrira la perspective d'un nouveau palier dans la performance des services publics locaux. Sans que ce livre puisse y apporter une réponse, l'atteinte de ce stade sera vraisemblablement facilitée par l'émergence d'une démocratie locale plaçant le citoyen au centre des attentions et lui offrant un changement des usages. Parlerons-nous encore d'usagers-consommateurs ou plutôt d'usagers-citoyens? Quelle place prendra le civisme dans le cadre des services dits marchands (par exemple : la réduction par les usagers de leur consommation en eau passera-t-elle encore par l'incitation-sanction financière ou faudra-t-il trouver une méthode plus démocratique?)?

Ce sont là une nouvelle attente et un nouvel aspect de la performance que les collectivités locales doivent saisir; faire place à leur capacité à innover et à transformer la société est incontournable.

PROPOSITION 10

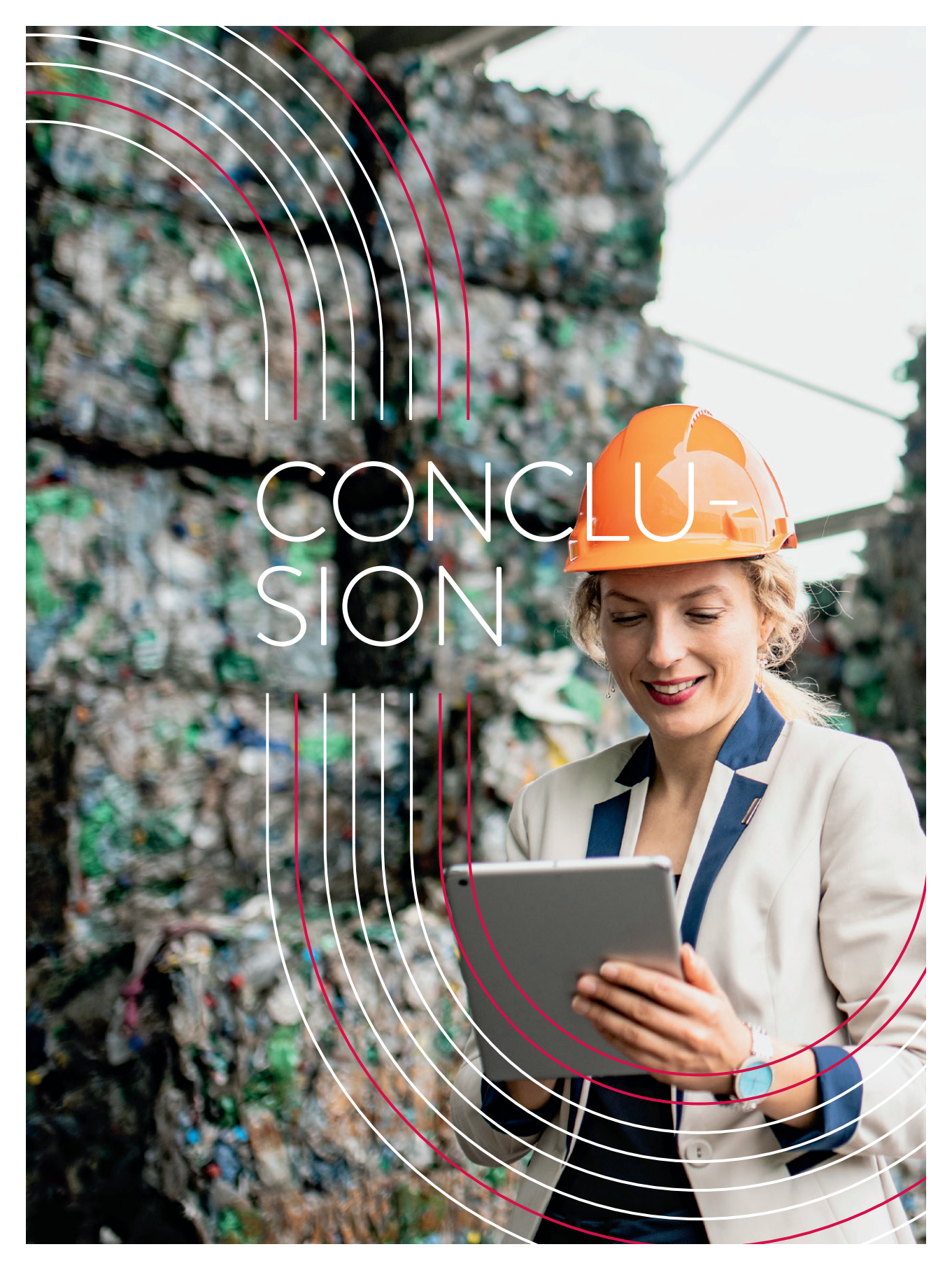
PENSER LA « PERFORMANCE SOCIÉTALE » DES SERVICES PUBLICS LOCAUX

Au-delà des services rendus à l'usager, les services publics locaux peuvent produire des externalités positives à de nombreux égards : lutte contre le chômage, économie circulaire, inclusion sociale, transition écologique et énergétique, développement économique, santé publique.

Dans cette perspective, rechercher la performance doit aujourd'hui conduire à optimiser la contribution des services publics à ces objectifs sociétaux. Il peut par exemple s'agir de :

- décloisonner les politiques publiques en interne, pour leur donner plus de sens et de cohérence;
- penser le service en lien avec son écosystème territorial (société civile, acteurs économiques, citoyens, tissu associatif) et avec les enjeux spécifiques du territoire pour créer de nouvelles synergies et augmenter positivement l'impact local;
- favoriser l'utilité sociétale à long terme des partenariats avec les acteurs privés : forts de leur ancrage territorial, de leur capacité d'innovation et de leur expérience, les opérateurs de service public sont des partenaires privilégiés pour déployer des démarches globales et/ou expérimentales.

Face aux nouvelles attentes et acteurs bousculant les services publics, les collectivités disposent encore de nombreux leviers et ressources clés.

A woman with blonde hair, wearing an orange hard hat and a light-colored blazer with a dark blue collar, is smiling and looking down at a tablet computer she is holding. She is standing in front of a large pile of sorted recycling materials, including plastic bottles and other debris. The background is slightly blurred, showing the industrial setting of a recycling plant. Overlaid on the image are several concentric white and red arcs that frame the central text.

CONCLU- SION

Engager une démarche de performance ne saurait être une fin en soi. Dans le cas précis des services publics, elle n'est qu'un moyen pour atteindre des objectifs plus importants : efficience des deniers publics, satisfaction des usagers, durabilité du service dans son environnement et inscription des services publics dans une logique d'économie circulaire.

La démarche de performance requiert alors certaines exigences que sont, outre une gouvernance et des citoyens-usagers impliqués, des outils de définition préalable et de suivi du service clairs, informatifs et suffisants.

Les dix propositions émises au travers du livre blanc peuvent venir inspirer les décideurs publics sur les orientations à prendre pour mobiliser les parties prenantes de la performance des services publics. Certaines sont tirées de bonnes pratiques et aisément transposables; d'autres supposent une réflexion plus poussée, une concertation et des échanges multipartites. C'est dans cette logique d'ouverture que s'insèrent les travaux initiés par l'AdCF, l'Unspic et Espelia.

Susciter le partage et la diffusion des bonnes pratiques, l'innovation locale, le foisonnement d'idées : c'est en ce sens que la performance des services publics a été collaborativement pensée par les coauteurs. C'est aussi en ce sens que les illustrations ont été choisies pour démontrer qu'il est possible de « penser et construire la performance » puis de « concrétiser la performance ».

Ce "livre blanc" est une ébauche de travail qui se déclinera en monographies thématiques - Eau / Déchets / Mobilités / Restauration collective / etc. - nourries d'échanges pratiques. Ces focus accompagnés d'illustrations voire d'outils opérationnels (explicitation de dispositifs contractuels, ressources, etc.) alimenteront le site internet conçu pour vous :

www.performance-locale.com/.

Engager
une démarche
de performance
est un moyen
de maintenir les
services publics
en prise avec leur
environnement,
leurs utilisateurs,
et leurs
challengers.

NOTES

NOTES

PILOTAGE ET RÉDACTION DU GUIDE

AdCF

Apolline Pretre,
Conseillère Environnement

ESPELIA

Nicolas Crinquant,
Directeur du département Environnement

Laurent Mallavaux,
Consultant juridique

UNSPIC

Lydie Perrillat,
Déléguée générale

SUIVI ÉDITORIAL

AdCF

Mathilde Lemée,
*Chef de projets événementiels,
Coordinatrice éditoriale des études*

CRÉATION & RÉALISATION

Agence Luciole - Septembre 2020

CRÉDITS PHOTOS

ISTock/Getty Images

IMPRESSION

Handiprint



PEFC™ 10-31-2816 / Certifié PEFC



22, rue Joubert • 75009 Paris
T. 01 55 04 89 00
www.adcf.org
adcf@adcf.asso.fr