

LES OUTILS DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE

1. DIALOGUE INTERNE ET COMMUNICATION

- A. Les leviers du dialogue interne
- B. Rupture du dialogue interne et situation de crise
- C. D'une communication institutionnelle
à une communication / action

2. L'ENGAGEMENT DANS LA DÉMARCHE QUALITÉ

- A. L'engagement
- B. La démarche d'évaluation dynamique
- C. Les démarches transversales
 - . La démarche de certification des marchés publics
du Conseil général du Var
 - . La démarche Agenda 21
 - . L'optimisation du patrimoine existant
 - . La dématérialisation
 - . L'appel à projet, un puissant levier d'action

3. LES NOUVELLES FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE : CONTRATS ET NOUVEAUX PARTENARIATS

- A. Pour une généralisation de l'outil contractuel
 - . Les contrats d'objectifs
 - . Les contrats de territoire
- B. De la mutualisation à la co-production
de l'action publique
 - . Le service public d'initiative territoriale
 - . Les partenariats public/privé
 - . La société publique locale (SPL)
 - . Le syndicat mixte ouvert

1. Dialogue interne et communication

Le dialogue interne conditionne l'appropriation de la politique de la collectivité par les agents en favorisant la responsabilisation et l'évaluation. Mais l'amélioration de la communication interne est aussi un enjeu essentiel car l'information parvient rarement à l'ensemble des agents. Elle se limite le plus souvent aux cadres et elle est généralement descendante.

Par le dialogue interne, on se donne les moyens de construire une vision collective par :

- une meilleure connaissance de l'institution, des compétences et des métiers,
- une meilleure appréciation des évolutions de l'institution,
- la lisibilité des actions de la collectivité sur son champ de compétences,
- la qualité du service rendu à l'usager,
- l'efficacité, la performance des prestations,
- la production de réponses nouvelles et originales,
- la professionnalisation des agents.

Le dialogue interne s'organise autour de l'observation des résultats et de l'évolution du contexte, la définition des objectifs stratégiques, la formalisation des engagements, l'allocation de moyens et la programmation des actions.

A. Les leviers du dialogue interne

L'élaboration du projet de service constitue une opportunité pour inscrire la collectivité dans un processus de dialogue interne. Il s'apparente à un véritable levier de mobilisation des services et des agents.

La réalisation du projet de service permet de :

- fixer et partager les objectifs stratégiques et opérationnels,
- définir les fiches de poste, les délégations et le processus décisionnel,
- de ressituer le rôle et la place de chacun au sein de l'institution.

Une mise à jour régulière du projet de service prend en compte les évolutions de :

- l'environnement juridique et socio-économique,
- des objectifs de la collectivité,
- de l'organisation : référents, délégations, missions, moyens,
- des résultats obtenus.

Le projet de service favorise une réflexion, un partage et une redéfinition des missions de la direction, aussi bien pour ce qui concerne les compétences obligatoires de la collectivité que pour l'action publique relevant de sa propre initiative et de sa volonté. Il doit se traduire par une vraie recherche de mutualisation, aussi bien au sein de chaque service qu'entre les différentes directions. Il convient enfin de définir les moyens correspondants aux objectifs définis.

Les cadres intermédiaires sont au cœur du système d'information et de communication. Leur médiation participe au bon fonctionnement de la collectivité. Afin d'éviter toute « rupture » dans la communication, il est indispensable d'encourager leur responsabilisation et de réaffirmer leur rôle de managers.

Leur identification est un préalable indispensable à leur accompagnement en termes de formation, d'animation, d'outils de management.

Dans le cadre de son projet et de ses orientations, la collectivité anticipe sur ses besoins et détermine les compétences et les métiers qu'elle souhaite développer.

Le plan de formation s'élabore à l'échelle de chaque service et de chaque direction.

La compétence acquise est un élément de dynamique de l'organisation.





Le plan de formation a aussi une réalité individuelle. C'est un outil de promotion des agents, de valorisation, d'intégration et donc de motivation.

B. Rupture du dialogue interne et situation de crise

La rupture du dialogue interne se traduit généralement par une situation de crise. Le rétablissement d'une relation apaisée passe par différentes propositions et prises d'engagements qui peuvent être par exemple :

- La désignation d'un médiateur pour la rédaction d'un cahier de préconisations, dans lequel figure un diagnostic de la situation, les attentes, les problématiques, les freins, les priorités à respecter,
- Une évolution de l'organisation (raccourcissement des circuits de décisions) et une mise en place de moyens supplémentaires, un assouplissement des contraintes...
- La mise en place de temps et d'espaces d'échanges ouverts et participatifs (ex : instances de dialogue),

- Un renforcement du système d'informations,
- L'organisation de débats sur l'évolution des métiers,
- Le lancement d'appels à projets participatifs,
- La création d'instances collégiales portant sur des thématiques spécifiques sur l'éthique des métiers de la filière concernée.

C. D'une communication institutionnelle à une communication / action

La communication est l'outil de compréhension, de reconnaissance et de mobilisation qui permet de rendre l'action à la fois lisible et visible. Les démarches à l'aveugle sont souvent contre-productives et sources de démotivation des agents.

La communication interne

La communication interne est l'un des principaux outils de motivation des composantes de la collectivité.

Elle éclaire les agents sur la réalité des décisions prises et les diverses évolutions.

Elle est un outil d'adhésion dont le principal objectif est de mobiliser autour du projet en suscitant un sentiment d'appartenance.

En s'adressant directement aux agents, elle en fait aussi des vecteurs d'informations efficaces à l'extérieur de l'institution.

Sans communication interne, la conduite du changement n'est pas possible.

Grâce à elle, on comprend les nécessaires évolutions, on explique les choix, on apaise les inquiétudes et on crée les conditions de la dynamique.

La communication interne s'appuie sur une vision identitaire de la collectivité, sur son sens, sur son histoire, sur ses réussites, ses talents, sur le rôle qu'elle se donne par rapport aux autres collectivités, sur les caractéristiques qui lui sont propres, sur les principes et les valeurs sur lesquels elle se fonde, sur la vision qu'elle a de l'avenir.

La communication / action

La communication traditionnelle étant généralement très institutionnelle, la collectivité doit aussi se donner les moyens de communiquer « en situation », au plus près des usagers, dans une posture plus dynamique.

Quelques exemples de communication / action :

Les messages sont courts, les images fortes et décalées. On sort des sentiers battus.

L'objectif est de sensibiliser et d'informer le public sur les préoccupations qui concernent sa vie au quotidien.



2.

L'engagement dans la démarche qualité

A. L'engagement

S'engager pour une collectivité, c'est l'acte social par nature.

En s'engageant, on s'ouvre aux autres au travers d'une action qui leur est destinée et dont ils sont les bénéficiaires. En s'engageant, on exprime une volonté de ne pas laisser les choses en l'état et de s'inscrire dans une recherche positive de résultats.

Pour une collectivité, le plan d'engagement, c'est l'exercice de formalisation des orientations et des objectifs qu'elle se fixe.

L'engagement peut avoir à la fois une portée interne, en direction de l'institution et de son organisation, ou une portée externe en termes d'amélioration des services au public.

Il faut ensuite s'interroger sur les conditions de l'engagement.

Pour que l'engagement soit crédible, encore faut-il qu'il soit possible et que celui qui s'engage dispose de l'espace et des moyens nécessaires pour le faire.

Le système d'information donne les moyens aux cadres d'apprécier à tout moment le niveau de performance de chaque engagement.

Grâce au pilotage stratégique, la collectivité dispose :

- d'une hiérarchisation des priorités de la collectivité et des objectifs qu'elle poursuit,
- de la mise en place de tableaux de bord de gestion par direction. Pour chaque domaine, un tableau spécifique permet au service de connaître sa situation en matière financière, de ressources humaines et logistique,
- de la formalisation de points d'étapes sur les projets et les actions,
- d'indicateurs établis par politique publique qui renseignent sur les réalisations et les résultats en termes de qualité et d'efficacité,
- d'une démarche d'évaluation dynamique des politiques, programmes, dispositifs, projets ou actions.

L'engagement doit être partagé.

L'engagement n'existe que s'il est consensuel. Il ne doit donc pas être imposé mais accepté et consenti.

B. La démarche d'évaluation dynamique

Parce qu'une collectivité doit s'interroger systématiquement sur l'utilité de ses dispositifs, elle ne peut mettre en œuvre une politique, un programme sans se donner les moyens de connaître son impact réel sur la situation du public. C'est dans le sentiment d'utilité que l'on cultive l'enthousiasme et la motivation des agents, d'où la nécessité d'un retour systématique sur les actions réalisées, les résultats en termes de progrès mais aussi les difficultés rencontrées, les insatisfactions. Le dialogue interne se nourrit de l'évaluation. La culture de l'évaluation impose à la collectivité de nouveaux modes d'organisation, de management, de gestion. L'autonomie locale a pour principale justification de permettre aux collectivités d'adapter ou même d'inventer l'action publique en fonction des réalités du territoire et des populations.

À la différence de l'évaluation classique, qui s'attache à l'appréciation a posteriori des effets de l'action, sans interférer sur son contenu, l'évaluation dynamique est un véritable instrument de pilotage du projet. Elle vise à permettre aux acteurs d'infléchir leurs modes opératoires. Il importe que les projets soient conçus en concertation avec les acteurs concernés à qui l'on donne les moyens de faire évoluer ceux-ci au vu des résultats enregistrés. **La démarche d'évaluation dynamique permet, de ce fait, des ajustements progressifs.**

La collectivité s'inscrit dans une démarche de progrès et dynamique qui ne se satisfait pas de simples indicateurs quantitatifs. C'est la valeur ajoutée enregistrée par les administrés qui importe, celle constatée au quotidien sur le terrain.

Pour chaque action, on vérifie l'adéquation entre :

- les objectifs poursuivis,
- les moyens mis en œuvre,
- le fonctionnement des différents services concernés,
- la nature des relations entre les services,
- les réactions des usagers ou des bénéficiaires.

À l'instar de toute démarche qualité, chaque engagement non tenu et chaque dysfonctionnement doit faire l'objet d'une action correctrice.

Ainsi, l'évaluation des politiques publiques concourt à améliorer la performance, la qualité et la pertinence des projets. Elle participe à la transparence et à la lisibilité de l'action publique.

Dans le Département du Var, une Mission Évaluation rattachée à la Direction générale des services est chargée d'accompagner l'ensemble des services dans cette démarche. Elle contribue à développer et coordonner la culture, les outils et la pratique de l'évaluation et du pilotage.

C. Les démarches transversales

L'identification de champs transversaux correspondant à des problématiques complexes est une bonne occasion de faire travailler ensemble les directions et de décroiser leurs services. Parce que ces domaines sont nouveaux, il n'y a pas d'appropriation préalable et ainsi la concurrence entre chefs de projets ou directions est limitée. Ces démarches ont des vertus pédagogiques. Les agents qui y participent comprennent qu'il est nécessaire d'additionner les compétences pour réussir là où seul on ne peut pas grand-chose.



. La certification des marchés publics du Conseil général du Var

Au-delà de la garantie de sécurité qu'elle apporte, la démarche de certification peut constituer un véritable outil de management et un levier du changement efficace. Dans un premier temps, la collectivité initie le projet de certification ISO 9001 sur un domaine pilote et un champ d'intervention précis (exemple : deux axes stratégiques poursuivis dans le domaine des marchés publics : la sécurité juridique et l'amélioration de l'organisation interne).

Un cabinet consultant accompagne la démarche. L'intervenante externe apporte notamment la formation indispensable sur l'approche par processus.

La collectivité intègre progressivement la transversalité avec la vision « client », les liens fonctionnels, le pilotage par processus, la traçabilité des difficultés rencontrées et les dynamiques d'amélioration continue. Tous les services sont concernés.

Dans un second temps, aux objectifs d'optimisation de l'organisation et de sécurité juridique, s'ajoutent de nouveaux enjeux.



La certification porte dès lors sur des engagements nouveaux :
le développement de la clause sociale dans les marchés publics, ainsi que les clauses environnementales (respect du développement durable).
La collectivité va jusqu'à inventer une clause d'un nouveau type qu'elle intègre dans ses marchés :
« la clause identitaire »
par laquelle elle encourage les savoir-faire et les productions locales.

Ainsi, le Département du Var s'est appuyé sur la démarche Qualité dans la commande publique pour soutenir sa politique sociale, environnementale et identitaire.

. L'Agenda 21

L'Agenda 21 est un projet global et concret ayant pour objectif de mettre en œuvre de manière pérenne le développement durable à l'échelle d'un territoire. Au travers de cette démarche, la collectivité développe une approche de type systémique.

L'Agenda 21 est porté par la collectivité et mené en concertation avec ses partenaires. Le programme d'actions vise à améliorer la qualité de vie des habitants, leur solidarité, tout en préservant les ressources naturelles et en renforçant l'attractivité et la dynamique du territoire.

Il s'appuie notamment sur :

- une politique de l'habitat adossée à la haute qualité environnementale, la valorisation du parc existant et la reconquête des espaces en friche,



- la protection et l'aménagement des espaces naturels sensibles, la lutte contre les pollutions,
- l'utilisation de ressources renouvelables, la maîtrise de l'énergie, le développement de l'offre de transports en commun et des modes de transports alternatifs à l'automobile,
- la création d'activités répondant à une demande sociale locale et d'emplois qualifiants et durables ou de nouvelles filières

. L'optimisation du patrimoine existant

La rationalisation du patrimoine demeure certainement l'un des moyens les plus efficaces d'optimiser la dépense publique.

L'élaboration d'un schéma de rationalisation du patrimoine visant à encourager les regroupements et à limiter les déplacements permet de répondre à des impératifs socio-économiques, fonctionnels et environnementaux.

⊕ LA MÉTHODOLOGIE DE MISE EN ŒUVRE D'UN AGENDA 21 REJOINT CELLE DE LA DÉMARCHE DE PROJET

- 1. Élaboration d'un diagnostic préalable donnant une bonne connaissance du territoire sur le plan économique, social, environnemental et organisationnel.
- 2. Définition d'une stratégie déclinée en orientations et en objectifs à court, moyen et long termes.
- 3. Mise en œuvre d'un programme d'actions : pour chaque action, est élaborée en concertation avec les partenaires publics concernés, une fiche engagement présentant la méthodologie, les moyens, les partenariats, les cofinancements, ainsi que les modalités d'évaluation de l'action.

Dans une logique d'amélioration continue, l'ensemble des acteurs s'engage à une évaluation systématique et permanente des actions.

La pérennisation des équipements existants permet quant à elle de différer le recours aux équipements supplémentaires en augmentant la durée de vie du patrimoine construit. Ce qui nécessite la mise en place d'une politique de gestion dynamique du patrimoine (d'entretien des équipements existants et d'intervention avant « l'irréversible »). Les outils peuvent prendre des formes diverses : carnet d'entretien, programmation pluriannuelle des travaux, maintenance préventive et curative des installations, rationalisation et optimisation des coûts énergétiques.



La mutualisation des investissements favorise tout à la fois une occupation optimale des équipements construits, et une utilisation partenariale de ceux-ci qui peut se traduire par une vraie valeur ajoutée pour les usagers (ex : Ouverture des collèges) : accessibilité, horaires d'ouverture, accompagnement, information, délai de traitement, tarifs, confort, préservation de l'environnement....

D'autres initiatives font aujourd'hui l'objet d'expérimentations entre différents échelons de collectivités, pour mutualiser les équipements et les services dans de nombreux domaines (parcs de véhicules utilitaires, centres de documentation, outils informatiques, agences de développement économique).

. La dématérialisation

Le développement de l'économie immatérielle favorise une évolution des pratiques dans la relation avec les usagers et les partenaires. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication, en s'affranchissant de l'espace et du temps, peuvent contribuer à la réduction des sites publics tout en participant à une meilleure diffusion du service public et de son accès sur le territoire. C'est notamment le cas des plateformes de formation à distance. Le développement des télé-procédures permet la rationalisation des points d'accueil dans les services publics.

En matière de services et d'équipements, les formules itinérantes suscitent un intérêt grandissant, notamment dans les territoires ruraux dans lesquels le peuplement demeure dispersé, ce qui rend difficile la rentabilisation des équipements publics.

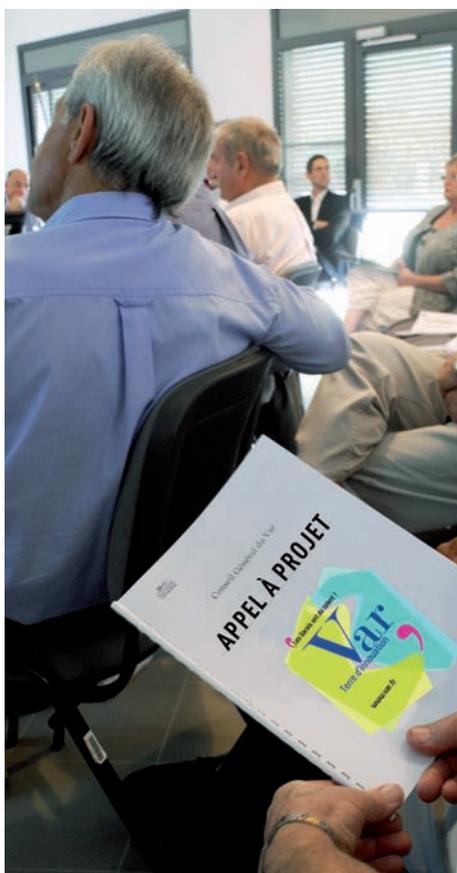
Le Var a initié, il y a quelques années déjà, un concept de crèche itinérante à partir d'une unité mobile qui apporte aux communes qui le souhaitent, les équipements techniques nécessaires pour transformer une salle banalisée (type salle de classe, salle de sport) en garderie d'enfants.

. L'appel à projet, un puissant levier d'action

En amenant les partenaires à faire converger leurs actions et leurs moyens dans un cadre prédéfini et simplifié, les appels à projets permettent d'optimiser l'effort public et de développer des partenariats notamment dans le champ du service public.

Le cahier des charges précise l'offre, le contenu des services, leur diversité, le délai de traitement. Il précise également les exigences de proximité et le coût global du service.

L'initiative est prise par la collectivité par voie de presse et sur internet. Elle compose le jury qui retient les candidats et accompagne, tout au long de l'opération, le projet et sa communication.



3.

Les nouvelles formes de l'action publique : contrats & nouveaux partenariats



A. Pour une généralisation de l'outil contractuel

. Les contrats d'objectifs

Le contrat d'objectif permet de rompre avec les modes de fonctionnement habituels qui se contentent souvent de reproduire des schémas déjà mis en œuvre.

Par le contrat, on affirme la volonté de faire évoluer les choses, de poursuivre des objectifs identifiés et d'atteindre des résultats. Chaque contrat est conçu comme un processus dynamique susceptible d'évoluer à l'épreuve de la réalité, qui s'efforce de tenir compte des capacités et des moyens des équipes concernées.

Destinés à favoriser la créativité et l'émergence de nouvelles politiques publiques, les contrats d'objectifs sont un engagement collectif, une véritable feuille de route pour les services. Issus d'un appel à projet lancé par la Direction générale des services auprès de l'ensemble des directions, les contrats d'objectifs sont une démarche expérimentale qui ne couvre pas l'ensemble de l'activité des services mais quelques projets considérés comme les plus remarquables.

Il s'agit de faire évoluer les relations entre les services prestataires et les usagers. En effet, chacune des prestations concernées est définie en concertation avec les bénéficiaires. Il s'agit ensuite de s'assurer tout au long de sa mise en œuvre qu'elle est bien en adéquation avec les attentes et les besoins des usagers.

L'objectif des contrats d'objectifs est aussi de décloisonner les services et les équipes, d'optimiser les moyens en place et de favoriser une vision globale et transversale de l'action publique. C'est un outil de valorisation et de communication de la collectivité.

Ces contrats s'articulent autour de quatre objectifs :

- l'anticipation
- l'innovation
- l'optimisation, mutualisation
- la qualité et l'excellence



Anticipation

Le premier constat est que l'action publique se situe trop souvent en aval des processus. Cela tient en grande partie à l'accroissement des compétences de la collectivité, ce qui conduit les services à agir dans l'urgence ou à subir les situations : progression démographique, chômage, maltraitance, pollutions, carence en matière de logements, etc. Trop de politiques publiques s'identifient encore comme des actions correctives. Il est de ce fait difficile de maîtriser les évolutions. Le but est d'inverser la tendance : anticiper les événements, se situer en amont du processus et non en aval.

Innovation

Le deuxième constat est la tendance partagée par la quasi-totalité des directions et services à reproduire au fil du temps des schémas, des actions, sans se remettre en question, ce qui aboutit à terme à un décalage entre la réponse publique et les besoins exprimés par le terrain.

L'innovation n'est pas une finalité en soi. C'est un levier de réactivité, un outil d'adaptation de la politique publique aux besoins du terrain, un outil de veille technologique.

L'innovation comme dynamique de l'institution, comme moyen de penser en termes d'avenir.

Qualité et excellence

La démarche d'excellence consiste, dans les secteurs où la collectivité conduit des actions remarquables, à montrer l'exemple et à essayer de devenir une référence nationale. Cet axe répond à une volonté de mobilisation des équipes. C'est un moyen de communication et de valorisation de l'image de la collectivité.

Optimisation et mutualisation

L'optimisation et la mutualisation des moyens ne se limitent pas à une optique comptable mais dans la recherche systématique de réponses au sein même de la collectivité.

Il s'agit d'identifier les compétences, les personnes ressources, les moyens internes, à favoriser leurs rencontres pour produire des actions nouvelles.

La collectivité a trop souvent tendance à aller chercher à l'extérieur des moyens et des compétences dont elle dispose en interne, parce qu'elle ignore qu'ils existent ou tout simplement qu'elle ne sait pas les mettre en commun.

. Les contrats de territoire

Territorialisation et contractualisation participent à la rénovation de l'action publique. L'instrument contractuel permet de passer d'une gestion de l'offre de service public à la recherche active de la satisfaction des publics et des partenaires. Le territoire, quant à lui, impose une vision transversale et réaliste des conditions de vie. En recherchant chaque fois que cela est possible le périmètre, les partenariats, une méthodologie commune, les outils adaptés au service à rendre, les collectivités, tout en répondant aux principes de réalité, partagent leur responsabilité avec les acteurs du territoire.

Chacun est associé à la conception des projets, à leur mise en œuvre et à leur évaluation. Les dispositifs aveugles et unilatéraux définis au niveau central cèdent le pas aux projets partenariaux inscrits dans une logique de responsabilisation et d'évaluation.



La logique de guichet pratiquée pendant de longues années fait ainsi place à la coproduction de projets à l'échelle d'un territoire de vie, redonnant aux élus locaux un vrai rôle d'animateur et d'acteur du territoire.

La territorialisation de l'action publique est une source de souplesse, elle permet de passer d'un système égalitaire à un système différencié. Elle autorise une discrimination positive qui permet de faire primer l'équité sur le droit strict et instille partout où elle prend place une véritable culture de résultat.

B. De la mutualisation à la coproduction de l'action publique

La décentralisation a démontré au fil des ans, de façon significative, combien les compétences transférées ont été gérées plus efficacement au niveau local qu'au niveau central. Mais chaque niveau de collectivité peut aujourd'hui en mesurer les conséquences sur ses propres dépenses d'investissement et de fonctionnement.

La dynamique des compétences transférées est en effet très supérieure aux recettes correspondantes et les charges induites non financées sont nombreuses.

Il en résulte un recours accru à l'emprunt et à l'impôt, ainsi qu'à une détérioration inquiétante de leur capacité d'autofinancement.

Pendant des décennies, le choix de la facilité a été largement encouragé. L'organisation même de nos collectivités, leurs processus décisionnels, les dispositifs qu'elles ont mis en place, ont souvent été des incitations à la dépense et responsables d'un certain nombre de dérives.

La banalisation des méthodes, la standardisation, les programmes types, le système de reconduction automatique des dépenses se pratiquent sur tout le territoire et prévalent très largement sur l'examen systématique de leur pertinence. Savoir se remettre en question permet de rompre avec la tendance à reproduire, au fil du temps, des schémas, des actions.

« Il s'agit de s'assurer qu'en faisant on satisfait un besoin réel ».



. Le service public d'initiative territoriale

Les services de proximité constituent le socle même de la vie locale. De nouvelles formes de services sont à imaginer, souples, adaptables, accessibles à tous en termes de coût et d'horaires d'ouverture.

Des partenariats nouveaux peuvent être recherchés pour permettre de mettre en place des formes mutualisées de service public. Le champ est large : déplacement, haut débit, soin, garde d'enfants, formation, etc.

Le service public d'initiative territoriale permet d'offrir aux territoires les fonctions ressources nécessaires au maintien de la population et de répondre aux besoins de proximité.

Comme leur nom l'indique, il ne s'agit pas de services publics nationaux mais de démarches locales volontaires et partenariales.

Les objectifs poursuivis par la collectivité sont :

- Le maintien de services de qualité, y compris sur des territoires moins dynamiques,
- La mutualisation et l'optimisation des équipements et services,
- L'animation et la mise en place de nouveaux partenariats et de réseaux d'acteurs,
- L'adaptation des réponses publiques aux spécificités des territoires et des populations.

✪ UN PÉRIMÈTRE D'ACTION ÉTENDU



- Santé et sécurité.
- Services administratifs : formalités administratives, accès aux droits, information et prestations publiques : services postaux, Trésor, aides diverses formation, orientation, information jeunesse, emploi, accueil, écoute et accompagnement social, prestations diverses, garde d'enfants.
- Services économiques et commerciaux.
- Commerces de proximité, artisanat tourisme, information.
- Logement : accès, aide et information réhabilitation du parc, adaptation des logements existants notamment pour les personnes âgées et handicapées, recherche de mixité et de formules alternatives.
- Transport et communication : haut débit, téléphonie mobile, TNT.
- Loisirs, services culturels, sports animations, lien social.
- Environnement : eaux, déchets ménagers, assainissement.

. Les partenariats public / privé (PPP)

Il existe en matière de partenariat de nombreuses possibilités qui offrent aux collectivités publiques un large champ d'association avec le secteur privé.

Annoncée à grand renfort de publicité comme constituant une véritable panacée juridico-financière, l'instauration du partenariat public/privé créé par ordonnance du 17 juin 2004, offre en définitive un champ relativement étroit, conditionné par la technicité de l'ouvrage ou l'urgence de sa réalisation parfois difficile à appréhender.

Sur le plan financier, le Partenariat Public Privé, quelle que soit sa forme, a pour objectif principal de soulager les budgets d'investissement, en introduisant des capitaux privés dans la réalisation d'opérations publiques. Cela se traduit souvent par une accélération de la réalisation des projets, un apport d'expertise extérieure, et contribue aussi à une amélioration de la qualité des prestations, tout en autorisant un arbitrage entre contribuable et usager pour ce qui concerne la charge financière à supporter.



Entre la concession qui confie, aux risques et périls du concessionnaire, la mission de construire, de financer et d'exploiter un équipement sur une durée suffisante lui permettant d'amortir ses immobilisations, et l'affermage qui consiste, pour une collectivité après avoir construit un équipement, à confier son exploitation aux risques et périls d'une société fermière, le choix est loin d'être neutre !

Le leasing peut se révéler également comme une alternative satisfaisante à l'investissement public dans un certain nombre de domaines, notamment la constitution de pool de véhicules à fort kilométrage et l'acquisition de matériel informatique soumis à une obsolescence rapide.

Une réaffirmation forte de la maîtrise d'ouvrage publique

Quel que soit le montage adopté, dès lors que la collectivité externalise la réalisation d'un ouvrage ou d'un service, elle s'expose à un désengagement de ses agents qui se traduit par une démotivation, des risques de perte de lisibilité de l'action publique, de perte du contrôle de la prestation réalisée, de dérive en termes de délais, de coûts, d'évaluation de la performance.

Le choix de l'externalisation (notamment le PPP) peut se révéler dangereux lorsqu'il n'est destiné qu'à pallier un déficit de ressources humaines, de compétences et de savoir-faire, car c'est alors le service public lui-même qui s'expose à un délitement.

L'externalisation ne peut être envisagée que lorsque la maîtrise d'ouvrage est forte, et à même de définir son programme, ses objectifs, les besoins à satisfaire, et de mettre en œuvre les outils de pilotage et de contrôle qui lui permettront d'être crédible et respecté.

Qualité de service et renforcement des exigences de la commande publique

Dérives et perte de contrôle ne peuvent être évitées qu'au prix d'un renforcement des exigences de la commande publique. L'expression du besoin de l'usager ou de l'utilisateur final est un élément essentiel de la maîtrise d'ouvrage (car nombreux peuvent être les utilisateurs d'un même équipement : collèges, gymnases, équipements culturels ou sportifs, salle des fêtes communale...).



Préalable à toute opération d'importance, l'élaboration de plusieurs scénarii de montages faisant apparaître les avantages et les inconvénients, peut se révéler efficace pour décider de la solution la plus pertinente et évaluer son impact en termes de coût global pour la collectivité elle-même, pour le contribuable et l'utilisateur.

La collectivité doit se doter des moyens de contrôler en permanence la qualité de la prestation et conserver la possibilité d'intervenir dès la moindre défaillance du prestataire.

. La société publique locale (SPL)

La loi n°2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales crée un nouvel outil à la disposition des collectivités locales.

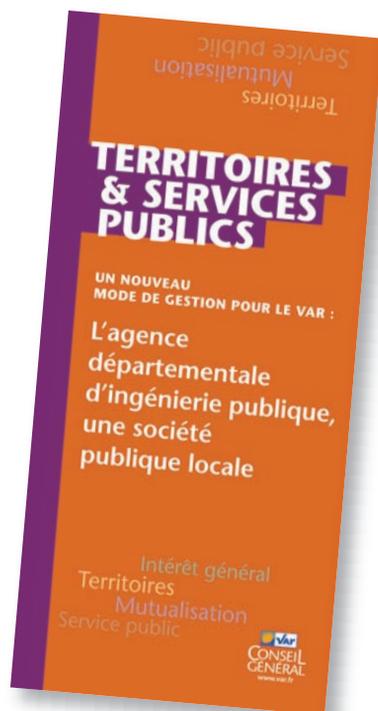
Les SPL sont des sociétés anonymes, régies par le code du commerce. Leur capital est détenu à 100 % par au moins deux collectivités territoriales dont elles sont considérées comme le prolongement.

De ce fait, elles n'auront pas à être mises en concurrence (contrairement aux Sociétés d'Économie Mixte qui, par la simple présence d'au moins un actionnaire privé dans leur capital, évoluent dans le champ de la concurrence).

Les SPL ne peuvent travailler que pour leurs seuls actionnaires et uniquement sur leur territoire (formule « in house »). La contrepartie est l'exonération des règles de la concurrence des marchés publics et donc le gain de temps.

La SPL peut se révéler comme un outil efficace pour pallier le désengagement de l'État sur les territoires. Les communes et notamment celles qui ne disposent pas de moyens et de ressources nécessaires sont aujourd'hui confrontées à la restructuration des services déconcentrés qui ne permet plus à l'État d'assumer, comme avant, son rôle d'ingénierie et de conseil aux élus.

La SPL est aussi une réponse à une complexification de l'environnement juridique et administratif des collectivités (montage complexe dans les secteurs techniques où la réglementation est de plus en plus contraignante...).



. Le syndicat mixte ouvert

La réforme de l'intercommunalité aura suivant le scénario mis en place de très profondes conséquences sur le rôle, les moyens et même l'existence de certaines collectivités.

La création des métropoles, si elle se justifie dans les départements à forte dominante urbaine, ne pourra qu'aboutir, dans les départements semi-urbain, à créer un territoire à deux vitesses, préjudiciable à sa cohésion, à sa solidarité et au dialogue ville/campagne pourtant indispensable.

La création d'un Conseil des Territoires, sous forme de syndicat mixte ouvert, intégrant le Département, les établissements de coopération intercommunale et les chambres consulaires, peut être une initiative utile. La mise en place de cette instance de régulation collégiale autorise une vision globale du développement et de l'aménagement du territoire.

Utilisant les moyens des collectivités partenaires, ce syndicat mixte ne constitue aucunement une strate supplémentaire se traduisant par des coûts élevés, mais bien un outil de dialogue entre les territoires existants.