

BEST

Benchmark Européen des Services publics Territoriaux



Les rencontres du réseau
Nov. 2013 - Sept. 2015

Avec le soutien de **Hudson**

BEST est un réseau informel d'échange entre DGS de grandes villes, agglomérations ou régions françaises sur des thématiques stratégiques et prospectives, et avec l'éclairage de contributeurs venus d'autres pays européens.

BEST est né à Nantes en septembre 2012, à l'initiative de Maxim PETER et Christian GAUFFIN qui assurent conjointement le secrétariat du réseau.

Benoît QUIGNON en est le délégué national, rôle précédemment assuré par Pierre TONNEAU puis Bertrand UGUEN.

Une charte définit les finalités, le périmètre, les principes de fonctionnement du réseau et les modalités d'organisation des rencontres.

Un site Internet www.best-europe.net présente le réseau et les programmes des rencontres.

Rejoindre le réseau

Maxim PETER
maxim.peter@hudson.com
+33 6 02 19 87 44

Christian GAUFFIN
christian.gauffin@comhem.se
+46 70 725 75 77

Les DGS des grandes collectivités territoriales exercent un métier difficile. Ils sont les managers de structures au personnel nombreux, aux règles administratives contraignantes et aux métiers multiples qu'il faut en permanence adapter aux besoins du service public. Ils sont aussi les garants de la cohérence entre les choix politiques des élus, les besoins des usagers et le fonctionnement des services, dans un environnement législatif et un paysage institutionnel en perpétuel renouvellement.

Le métier de DGS requiert avant tout des compétences en stratégie, management et savoir-être, autant de talents qui se développent en situation et s'enrichissent dans le partage entre pairs.

C'est précisément le sens des rencontres BEST que d'offrir le cadre de ce partage. Depuis 2012, de nombreux DGS y ont participé, faisant contribution de leur temps, leurs témoignages, leurs réflexions et, pour certains, de leur aide logistique à l'organisation. BEST est un réseau informel, sans cotisation ni "carte" de membre, au sein duquel les DGS ne représentent qu'eux-mêmes.

Notre rôle, en tant que secrétaires du réseau, est d'assurer la récurrence des rencontres (2 à 3 par an), d'inviter de nouveaux DGS à nous rejoindre et de mobiliser des contributeurs capables d'apporter un éclairage européen aux sujets abordés.

Les rencontres font l'objet d'une préparation minutieuse, indispensable à leur qualité. Car chacun est convaincu que le succès de BEST tient autant au choix et au traitement des sujets, en phase avec l'actualité et avec les préoccupations des DGS, qu'au plaisir de l'échange confraternel à l'abri des pressions du quotidien.

Signe de son apport réel aux participants, le réseau BEST se développe au fil des rencontres autour d'un noyau de fidèles qui ne demande qu'à s'élargir.

Christian GAUFFIN et Maxim PETER

Questions à Benoît QUIGNON, délégué national

Quelle est la finalité du réseau BEST ?

De partager des expériences, de réfléchir à ce qui fait la performance des organisations publiques locales. Avec cette originalité d'un éclairage européen systématique. Ce qui me frappe le plus est peut-être la richesse des contributions et le fait que chacun des participants soit appelé à apporter sa pierre à la réflexion. Le lien de confiance entre nous, dirigeants de grandes collectivités, est essentiel, car il nous permet d'avoir une parole très libre. Pour une fois, nous ne sommes pas en représentation et cela fait beaucoup de bien.

De quoi parlez-vous pendant les rencontres ?

Chaque rencontre porte sur un thème choisi plusieurs mois à l'avance. Nous le "décortiquons" suivant plusieurs grilles de lecture, à partir de l'expérience des praticiens que nous sommes mais aussi de celle d'observateurs avisés. Le choix du thème s'inscrit souvent dans la continuité des travaux de la rencontre précédente. Pour l'instant nous ne manquons pas d'idées ! Chaque thème a toujours forcément une dimension technique ou juridique, mais nous la dépassons car ce qui nous intéresse, en tant que dirigeants, c'est la dimension stratégique et surtout managériale des sujets, qui est au cœur de nos préoccupations.

Nous avons d'ailleurs le projet d'animer un débat public sur la gestion des grandes collectivités sous l'angle non pas technique ni politique, mais managérial. C'est un aspect essentiel dont on parle pourtant très peu.

Que retirez-vous du "benchmark" européen ?

Les témoignages de nos invités européens nous permettent de sortir du cadre institutionnel français. Il est toujours très instructif de voir comment d'autres pays, confrontés aux mêmes enjeux que nous, les abordent de façon souvent très différente. Leurs éclairages libèrent notre imagination, nous donnent des idées et nous rendent parfois plus modestes. Ces échanges sont très stimulants.

L'un de nos projets est d'ailleurs d'organiser une prochaine rencontre en immersion dans une ville européenne.

Les rencontres

L'activité du réseau s'exerce principalement par des rencontres de ses membres et de contributeurs invités, généralement dirigeants de collectivités européennes ou universitaires.

Les rencontres, d'une journée et demie, ont lieu dans différentes villes de France à l'invitation de la collectivité hôte.

Christian GAUFFIN assure la préparation du programme, la mobilisation des intervenants, la mise au point des contenus avec chacun et l'animation des rencontres.

BEST s'est déjà réuni à Nantes, Grenoble, Strasbourg, Nantes (de nouveau), Montpellier, Brest, Lyon et enfin Bordeaux en septembre 2015. Il sera accueilli à Rouen en février 2016.

Ce document rend compte des 5 dernières rencontres du réseau.

Christian GAUFFIN, Benoît QUIGNON, Maxim PETER à Bordeaux (2015)





NANTES

29 et 29 novembre 2013

La coopération public-privé au service des territoires

Nos échanges ont montré que, sans forcément partager le même point de vue sur le partenariat public-privé, nous avons en commun de ne tomber ni dans l'angélisme ni dans l'idéologie à son sujet. Il s'agit d'un outil parmi d'autres.

La crise économique que traverse l'Europe se traduit par une remise en question du périmètre d'intervention du service public. La contribution du privé, y compris associatif, à la construction du bien commun revient dans le

Une remise en question du périmètre d'intervention du service public

débat. Un débat dont le PPP est un point de cristallisation, dans une France qui a pourtant une longue tradition de coopération public-privé, à travers les régies, les marchés de prestations, les délégations de service public, aujourd'hui le PPP et demain sans doute les sociétés de projet

ou SEM contrat. Elles nous permettront peut-être de créer enfin une vraie économie mixte.

Sans apporter toutes les réponses, cette rencontre aura permis de poser les bonnes questions qui, hélas, le sont trop rarement : Que doit apporter le service public, quel service public peut-on se permettre, quelles ressources peut-on appeler, est-ce à l'utilisateur ou au contribuable de payer ?

Ces questions nous amènent à celle de l'évaluation des politiques publiques, une démarche qui peine à démarrer en France, et qui pourrait peut-être fournir la matière d'une prochaine rencontre du réseau BEST.

Thierry BOUTOUTE
Directeur général adjoint des services de Nantes Métropole



1)

Comparaison des différentes formes de partenariat public-privé en France et au Royaume-Uni

Présentation des résultats de travaux de recherche.

- Différences et convergences entre la France et le Royaume-Uni dans les politiques publiques
- Les réformes dans les modes de gestion des services publics
- Le contrat de PPP dans le système juridique de chacun des pays
- Importance comparée des PPP
- Les PPP ont-ils été vecteurs de « value for money »?
- La coopération publique-privée a-t-elle été vecteur d'innovation et d'amélioration dans les services ?
- Les PPP, outil de relance économique dans la crise ou facteur d'accroissement des coûts et des risques pour les finances publiques ?

> [Elisabeth CAMPAGNAC](#), directrice de recherche à l'École nationale des ponts et chaussées (jusqu'en 2013) et auteur de « Évaluer les PPP en Europe ».

> [Graham WINCH](#), professeur de management de projets de construction à la Manchester Business School de l'université de Manchester.

> [Géry DEFFONTAINES](#), doctorant au LATTS (Laboratoire techniques, territoires et sociétés), université de Paris-Est, ENPC, CNRS.

2)

Présentation de projets de coopération public-privé

Réalisation d'un équipement public au sein d'une opération d'aménagement. Le montage d'un projet de gymnase intégré à un immeuble de bureaux dans le quartier Euronantes Gare.
> [Thierry BOUTOUTE](#), DGA de Nantes Métropole et de la ville de Nantes.

Retours d'expérience et réformes en cours au Royaume-Uni. Le témoignage de Local Partnerships, la société de conseil pour les PFIs et PPPs.
> [Neil OKNINSKI](#), directeur de projets à Local Partnerships.

Le Grand Stade de Bordeaux. La négociation du contrat entre trois partenaires pour la construction, la maintenance et l'exploitation du stade. L'enjeu majeur de la gestion du risque.
> [Thierry GUICHARD](#), directeur de projet du Grand Stade pour la ville de Bordeaux.

Rénovation énergétique de bâtiments publics. Un PPP entre le conseil général de la Manche et EDF Optimal Solutions pour la rénovation énergétique de collèges et musées, et du siège du Conseil général.
> [Frédéric CHAUVEL](#), DGA chargé du développement et de l'aménagement du territoire au conseil général de la Manche.

Du PPP contractuel au PPP institutionnel (PPPI). Illustration de ce modèle par deux exemples.
> [Bertrand UGUEN](#), DGS de Brest Métropole Océane.
> [Vincent LE JEUNE](#), ingénieur-expert à la direction générale de Brest Métropole Océane.

3)

Les facteurs clés de succès d'une coopération public-privé renouvelée au service des territoires

Enjeux et perspectives.

Évolutions juridiques à envisager. Nouvelles compétences à renforcer pour les agents publics. Attentes du secteur public vis-à-vis du secteur privé. Nouvelle répartition des risques.

> [Thierry BOUTOUTE](#), DGA chargé des finances et de la gestion, ville de Nantes et Nantes Métropole.

Du bon usage du partenariat public privé en régime de dépuissance publique.

> [Michel VAYSSIÉ](#), DGS de la communauté urbaine de Bordeaux.

Le facteur clef essentiel du succès de la relation entre le secteur public et le secteur privé : une répartition optimale des risques entre les parties.

> [Pierre-Aymeric DEWEZ](#), senior manager chez Ernst & Young

In fine, le prix à payer par la collectivité n'est il pas déterminant dans sa capacité à investir ?

> [Christian FINA](#), DGS de Montpellier Agglomération.

Des compétences utiles à la juste répartition du risque entre la collectivité et le futur exploitant.

> [Pierre TONNEAU](#), DGS de Grenoble Alpes Métropole.

Six cas concrets, la référence du Royaume-Uni et les analyses du Latts pour la France ont fait émerger de nombreuses réflexions sur les notions de partenariat, de pouvoir et de service public.

Les difficultés rencontrées dans les PPP, inhérentes au partage et au coût du risque, relativisent l'intérêt de ce montage sans condamner d'autres formes innovantes de coopération, à promouvoir.

>>>> EXTRAITS DES ÉCHANGES

Private finance in the UK

Au Royaume-Uni, le recours au privé pour financer ou gérer les services publics est en fait assez tardif comparativement à la France, qui a inventé le système des concessions dans les transports publics dès le 19^e siècle. John Major lance les Private Funding Initiatives comme alternative "douce" aux privatisations pour alléger les finances publiques. Les projets se multiplient et se diversifient entre 2000 et 2007. La crise de 2008, et quelques échecs hospitaliers retentissants, viennent doucher l'enthousiasme. En 2011, un rapport dénonce le coût excessif des PPP, leur manque de flexibilité et leur opacité, et David Cameron prend beaucoup de distance

En régime de dé-puissance publique, le PPP devient presque la solution miracle à tout

avec eux. Le Royaume-Uni procède depuis l'origine à de très nombreuses évaluations, dont le bilan global s'avère plutôt négatif, comme le montrent les travaux **Graham Winch**. **Niel Okninski** explique que "l'un des principaux "avantages" – ou biais – des contrats de PPP, qui était de permettre aux collectivités locales de s'en-

detter au delà du plafond légal, a été supprimé en 2010. Ces contrats sont donc moribonds aujourd'hui." De nouvelles formes de coopération se mettent en place, avec des interventions de l'État en fonds propres.

Une mode en France ?

Fascination à courte vue pour les innovations juridico-financières... Lobbying orchestré par les grands groupes avec la complicité des banques, des professions juridiques et même de la Caisse des Dépôts... Plusieurs participants n'hésitent pas à dénoncer un engouement quelque peu suspect pour le PPP, sur un "bruit de fond idéologique qui, comme l'analyse **Michel Vayssié**, veut que la bonne gestion des ressources ne soit pas suffisante. Il faut aussi de la performance. En régime de dé-puissance publique, le PPP devient presque la solution miracle à tout."

Pas convaincus

Christian Fina démonte un par un les avantages supposés du PPP. " L'apport de financement ? Le public est souvent majoritaire et le loyer revient plus cher qu'un emprunt. Un entretien mieux provisionné ? C'est un détournement de l'esprit du contrat et une charge supplémentaire pour la collectivité. Une meilleure maîtrise des coûts globaux ? Possible mais c'est le banquier qui en profite. Des délais plus courts ? Non si l'on tient compte des temps de négociation et de montage." **Vincent Bonnafoux** affirme que "le surcoût financier est trop important pour être compensé par les avantages de délai ou d'acquisition de compétences." **Bertrand Uguen** considère quant à lui que "l'entreprise a toujours une longueur d'avance sur la collectivité. Le PPP n'est pas un partenariat mais un combat." **Stéphane Barranger** recommande avec humour de réserver le PPP aux

dossiers simples et non urgents (à rebours, donc, des motivations légales) pour limiter la prise de risque par la collectivité.

Deux mythes persistants

La répartition des risques est la question centrale des PPP, car tout risque a un coût, que le partenaire privé ne manque pas de “pricer”. L’ordonnance de 2004 impose une analyse préalable des risques et une réflexion sur leur allocation entre les parties. **Pierre-Aymeric Dewez** connaît bien “cet exercice rendu difficile par la persistance de deux mythes : la possibilité de transférer 100% des risques au privé et la solvabilité illimitée de la personne publique qui serait son propre assureur.” Le partage de l’analyse des risques, pourtant nécessaire,

Tout élément technique non prévu au départ est une source de coût supplémentaire, grevé de frais financiers

tourne souvent au dialogue de sourds. “On s’en sort par le flou, l’ambiguïté. On trouve un compromis rédactionnel qui permet d’avancer” témoigne **Stéphane Barranger**. En revanche, “il faut partir d’un cahier des charges très précis car tout élément technique non prévu au départ est une source de coût supplémentaire, grevé de frais financiers”, ajoute **Patrice Lemaître**.

Risques cachés et culture du risque

Thierry Guichard a traqué les risques cachés du contrat de PPP du stade de Bordeaux et apporté une série de réponses parmi lesquelles un “référentiel de mise à disposition” conçu spécialement (risque construction), une hiérarchisation des pièces du contrat qui fait primer l’obligation de résultats sur l’engagement de moyens (risque performanciel : “j’achète la performance de la chaudière, pas sa puissance”), une rédaction très contrôlée des causes légitimes de retard, qui peuvent cacher “des sommes colossales car tout décalage dans le temps génère des indemnités dues dans tous les compartiments du contrat” (risque délai). Il conteste l’absence de culture du risque dans les collectivités : “Nous savons gérer le risque technique, le béton armé n’est pas une science exacte. Mais nous n’en parlons jamais avec les politiques, et nous avons une approche sectorisée des risques. C’est plutôt la culture du partage et une approche globale du risque qui manquent. La survie des PPP se joue là.”

Pierre-Aymeric Dewez reconnaît que l’analyse des risques est une vraie lacune. “Paradoxalement, on passe autant de temps à comparer les différents montages qu’à analyser les risques qui constituent pourtant le cœur du sujet”. On manque d’outils opérationnels, les agents n’y sont pas formés surtout en logique de projet ou en fonctionnement transversal, toujours plus difficiles au sein des collectivités.

Les PPP sont-ils vecteurs de value for money ?

“On devine spontanément que le PPP coûte plus cher car il génère beaucoup de frais de financement, de transaction, de surveillance. Il faut donc s’assurer que les gains vont équilibrer ces surcoûts. C’est ce qu’on appelle le Value for Money”, explique **Géry Deffontaines**. Avec **Élisabeth Campagnac**, pour le LATTs, il a mis au point une grille de lecture objective des PPP. Selon les deux chercheurs, l’efficacité du PPP ne doit pas se mesurer seulement à l’aune des résultats finaux, mode d’évaluation porteur de biais importants. Il faut aussi tenir compte du respect de ce qu’ils appellent les promesses intermédiaires, c’est-à-dire les progrès ou adaptations réalisés dans 4 domaines : maîtrise d’ouvrage, mise en concurrence, analyse financière, organisation. Supposées tenues, elle ne le sont pas nécessairement. **Élisabeth Campagnac** estime par exemple que les contrats passés par les collectivités, de 30 à 40 millions d’euros d’investissement pour la plupart, sont trop faibles pour justifier un PPP au regard des coûts générés.



MONTPELLIER

7 et 8 mars 2014

Métropoles et gouvernance des territoires



Comme toujours avec BEST, la rencontre a été d'une belle richesse, grâce au fort investissement de chacun. Au-delà des informations échangées, les débats nous permettent de sortir du quotidien pour nous projeter dans l'avenir. Cette 5e rencontre à Montpellier nous a montré qu'il est nécessaire, pour faire naître une culture métropoli-

Trouver les voies d'une organisation rassemblée des services municipaux, métropolitains ou mutualisés.

taine qui n'existe pas encore, de s'appuyer sur un projet de territoire et sur une action publique cohérente, tant vers l'extérieur qu'à l'intérieur du territoire. Il faut aussi trouver les voies d'une organisation rassemblée des services municipaux, métropolitains ou mutualisés, qui s'appuie sur une charte de gouvernance avec les maires, gage d'une relation de proximité établie.

Autre enseignement, le facteur temps n'est pas à négliger : ces politiques ne peuvent être mises en œuvre que de manière progressive si l'on veut respecter les exigences de transparence et d'équité qui s'imposent dans le processus de métropolisation institutionnelle, ainsi que l'association des citoyens et de toutes les parties prenantes.

Enfin, et ce n'est pas le moindre des sujets, le contexte budgétaire actuel nous impose d'apprendre à faire mieux avec moins. Le prix de revient du service public doit s'adapter aux réalités sans déperdition de qualité. Un défi qui doit nous conduire à communiquer avec beaucoup de soin avec les agents et avec les citoyens.

Christian Fina
Directeur général des services
de Montpellier Agglomération

1)

L'évolution de la gouvernance des territoires

Réformes territoriales comparées en Allemagne et en France.

> [Hellmut WOLLMANN](#), Professeur à l'Université Humboldt de Berlin.

Montée, chute et rétablissement de l'aire métropolitaine de Barcelone.

Origines, développement et défis actuels de l'aire métropolitaine de Barcelone. Raisons politiques du faible développement et institutionnalisation des aires métropolitaines en Espagne.

> [Antoni FERNANDEZ](#), DG chargé des finances de la commune de Terrassa, aire métropolitaine de Barcelone, et professeur de gestion publique et de politiques publiques à l'université de Barcelone.

Regard sur l'évolution de la gouvernance territoriale et de l'intercommunalité en France.

> [Philippe MAHÉ](#), DGS de Toulouse Métropole, auteur du livre "Métropoles, 25 propositions pour fonder le développement solidaire du territoire".

2)

Métropoles et communes : nouvelles formes de coopération

Intérêt communautaire et intérêt communal. Organisation des relations intra-communautaires entre les personnes publiques. Leur évolution avec l'instauration des métropoles.

L'exemple de la Région Bruxelles Capitale et de ses 19 communes membres.

> [Michel VAN DER STICHELE](#), directeur général de l'administration publique locale de la région Bruxelles-Capitale

Les cas de trois futures métropoles dans des situations différentes ; le témoignage d'une commune.

> [Michel VAYSSIÉ](#), DGS de la communauté urbaine de Bordeaux.

> [Olivier MOULIS](#), DGS du Crès, commune de Montpellier Agglomération.

> [Marie-Caroline BONNET-GALZY](#), DGS de Lille Métropole.

> [Philippe MAHÉ](#), DGS de Toulouse Métropole.

3)

Les relations extérieures des métropoles

Coopération avec les communes et agglomérations limitrophes ou proches, avec la région et avec les acteurs économiques.

Développement d'un projet métropolitain partagé élargi, identité métropolitaine.

> [Christian FINA](#), DGS de Montpellier Agglomération.

> [Alain BENSACKOUN](#), ancien DGS du Grand Alès et de la ville d'Alès.

> [Alain BOURDIN](#), sociologue, urbaniste, professeur à l'université de Paris-Est, directeur du Lab'Urba.

4)

La transformation des communautés d'agglomérations en métropoles

Mise en place de la nouvelle organisation de la métropole et d'une nouvelle architecture de l'administration du "bloc communal".

Préparation et sécurisation des transferts de compétences et de moyens, stimulation de la dynamique de mutualisation.

Formes de contractualisation à adopter pour approfondir la coopération entre la métropole et les communes.

> [Bertrand UGUEN](#), DGS de Brest Métropole Océane.

> [Pierre TONNEAU](#), DGS de Grenoble Alpes Métropole.

> [Frédéric ALTHABE](#), DGS de la communauté d'agglomération Rouen - Elbeuf - Austreberthe (CREA).

> [Alain BENSACKOUN](#), ancien DGS du Grand Alès et de la ville d'Alès.

Regards tout au long des sessions de [Jean-Paul VOLLE](#), professeur émérite de géographie, aménagement et urbanisme à l'université Paul Valéry de Montpellier.

Le thème de cette cinquième rencontre a conduit les participants à analyser les jeux de pouvoir à différentes échelles, à partager leurs tâtonnements quant à la difficile appropriation collective de l'objet métropolitain et à confronter leurs expériences de la territorialisation des politiques publiques et de la mutualisation des services.

>>>> EXTRAITS DES ÉCHANGES

Bras de fer catalan

En Espagne, ce sont les régions autonomes (comunidades) qui créent ou défont les métropoles, et c'est peu dire qu'elles ne se précipitent pas pour partager leur pouvoir. Seules ont été créées celles de Vigo et de Barcelone, la première n'ayant pas encore d'existence réelle faute d'accord politique. Quant à la seconde, née sous Franco d'un lobbying acharné des pouvoirs économiques, "c'est une longue histoire", rappelle **Antoni Fernandez**. Le pouvoir régional, vainqueur d'un bras de fer avec le maire, l'a dissoute en 1987. Il faudra que l'ancien maire accède à son tour à la tête du gouvernement de Catalogne en 2003 pour décider de restaurer la métropole, et encore 7 ans, sur fond d'interminables négociations politiques, pour la mettre réellement en place en 2010. "Cela a duré vingt ans et a été un vrai désastre, notamment sur le plan des infrastructures" déplore **Antoni Fernandez**. Aujourd'hui, dans la grave crise qui affecte le pays depuis 2008, le pouvoir central tend à réduire l'autonomie financière des communes au profit des régions et la consolidation des métropoles n'est "absolument pas à l'ordre du jour".

Indéfinissables métropoles

La Fabrique métropolitaine est le nom donné au processus de métropolisation bordelais. L'enjeu est de "faire émerger le désir de quelque chose, de mettre les choses en mouvement, explique **Michel Vayssié**, de sorte que la loi vienne constater un fait déjà réel". D'où l'appel à la participation des habitants, ou plutôt des "usagers, car si les communes gèrent des stocks, les métropoles gèrent des flux de gens qui ont des besoins, font du bruit, etc." Et la question des compétences apparaît finalement secondaire. "La société civile, très agacée des renvois de responsabilités ne dit qu'une chose, "Réglez-nous ça !", affirme Michel Vayssié. À un moment,

À un moment, les acteurs économiques cherchent un fédérateur

les acteurs économiques cherchent un fédérateur et la communauté urbaine est bien placée pour jouer un rôle d'ensemblier." "L'objet métropole est bien plus difficile à définir que le processus de métropolisation" observe à son tour **Alain Bourdin**. Pour cet urbaniste, sociologue, chercheur et globe-trotter, le fonctionnement des institutions n'offre pas vraiment de clés de lecture pertinentes dans ce travail de définition. Le projet n'est pas non plus "l'alpha et l'oméga" du processus de métropolisation, même s'il permet d'organiser autour de lui une "coalition de projets" œuvrant dans le même sens. Car il faut se garder de rechercher l'homogénéité à tout prix, mais plutôt essayer de "faire fonctionner l'hétérogénéité".

Territorialisation : encore du pain sur la planche

La territorialisation peut prendre la forme d'une déconcentration des services communautaires. La communauté urbaine de Nantes l'a tentée en créant des directions de l'aménagement par territoire qui, selon ses représentants, ne fonctionnent toutefois pas très bien. **Olivier Moulis** se demande si cela ne revient pas tout simplement à créer un échelon de plus sans apporter de proximité supplémentaire. À Rouen, où les trois communautés de communes récemment "agglomérées" présentent des profils très différents et où "la présence physique de l'institution sur le terrain est un enjeu très fort", un système de "territorialisation politique et technique" devrait se mettre en place selon **Frédéric Althabe**, qui précise : "Nous prévoyons de créer 5 ou 6 territoires dont le découpage précis sera arrêté après les élections". S'il est important qu'il y ait une certaine "symétrie entre les territoires", il faut, pour éviter la dérive technocratique, "être à la fois très précis sur ce qui est délégué des directions centrales aux directions territoriales, et être souple sur ce qui est délégué par le territoire à la commune car il y a beaucoup de différences entre Rouen et les communes rurales. Toulouse offre un exemple d'organisation à la fois territorialisée et mutualisée. Une mutualisation qui, selon **Philippe Mahé**, apporte "plus de fluidité dans les décisions, une plus grande coordination territoriale, une vision commune et partagée du territoire, une meilleure expertise et la garantie d'une ingénierie de qualité". Dans la ville rose, 1 500 agents sont mutualisés tandis que 7 800 sont employés à la ville et 3 100 à la communauté urbaine. Les services mutualisés sont des fonctions support (direction générale, ressources humaines, commande publique), des missions techniques transverses (entretien des bâtiments...) et des plateformes de service comme les autorisations d'urbanisme et les systèmes d'information. Lille n'y est pas encore, mais les contrats territoriaux sont un pas vers la mutualisation. "Ce sont des sujets sur lesquels la Communauté urbaine n'a pas de compétences pour le moment mais qui permettent justement de les préparer et de préfigurer un prochain schéma de mutualisation" explique **Marie-Caroline Bonnet-Galzy**.

Gare aux avantages statutaires acquis

À Alès, la mutualisation des services entre la ville centre et la communauté d'agglomération, intervenu en 2002, a été rapide. "Dix-huit mois après la création de l'agglomération, on avait déjà quasiment doublé les services de la ville. On a compris qu'on allait dans le mur" se souvient **Alain Bensakoun**, alors DGS de la ville et futur DGS unique. Le changement sera radical et la mutualisation globale : aucun service n'y échappera. Il est apparemment plus simple de prendre les choses au début, avant que trop d'habitudes et d'avantages acquis ne soient figés. A Toulouse, la mutualisation représente aujourd'hui une économie 6 M€ par an soit environ 180 emplois. À Brest, où elle s'engage tout juste après 30 ans d'existence de la communauté urbaine, **Bertrand Uguen** se voit engagé sur un parcours "semé d'embûches, où l'on voit le concept énarquien d'économies d'échelle voler en éclat. Il y en aura sans doute, poursuit-il, mais pas avant une quinzaine d'années, car l'harmonisation des conditions de travail, en particulier, prend énormément de temps et complexifie les enjeux de management." L'enjeu de la mutualisation est-il vraiment là ? "Nous avons refusé de chiffrer les économies d'échelle, explique **Alain Bensakoun**, car notre projet n'était pas de réduire la masse salariale, mais d'accroître l'efficacité des services et la lisibilité interne et externe du fonctionnement. Deux ans après la mutualisation, les services ont été réorganisés par pôles, "ce qui revient à mutualiser les services autour de politiques publiques et présente un intérêt à la fois administratif et politique. Quand le maire présente ses orientations, il le fait forcément dans le contexte plus large de l'agglomération, explique Alain Bensakoun. La cohérence territoriale des politiques ressort très clairement. Cela nous a beaucoup servi pour définir les projets de territoire."

Où l'on voit le concept énarquien d'économies d'échelle voler en éclat.





BREST

14 et 15 novembre 2014

Grandes agglomérations et régions face aux mutations territoriales



Ce fut une joie d'accueillir à Brest cette 6^e rencontre du réseau BEST. Il existe peu de lieux où l'on puisse débattre entre collègues de problématiques communes dans une perspective européenne.

La construction européenne et la décentralisation sont deux dimensions d'une même recherche de nouveaux territoires institutionnels. En amont de l'élaboration de la loi NOTRe et à quelques jours de l'entrée en vigueur de la loi MAPTAM, se pencher sur les relations entre grandes agglomérations et régions en Europe n'est pas sans intérêt.

La coopération des territoires, entre verticalité traditionnelle et horizontalité novatrice

Nous avons ainsi débattu de la corrélation entre territoires institutionnels et bassins de vie, du rôle économique des pouvoirs

publics, ou encore des coopérations de territoires, dans leur verticalité traditionnelle (EPCI, département, région) et leur horizontalité novatrice (métropole, pôle métropolitain, réseaux de ville, ententes).

Je retiens en particulier les éclairages apportés à la question de l'identité territoriale avec ses deux versants que sont le marketing et l'appartenance citoyenne. Rapprocher la décision publique des citoyens prend une importance particulière en ces temps de confrontation entre refuge élitiste et interpellation populiste.

Merci à celles et ceux qui ont contribué à cette belle rencontre. Dans Brest, il y a BEST, sans en avoir l'« R » !

Bertrand Uguen

Directeur général des services de Brest Métropole Océane et de la ville de Brest

1)

La construction du couple région / grande agglomération

Construire ensemble la stratégie de compétitivité du territoire tout en préservant l'équilibre régional.

Concilier développement économique, aménagement du territoire et solidarités entre agglomérations.

Le point de vue de la région de Scanie (Region Skåne). Relations, concurrence, et partenariats avec les grandes villes voisines de cette région située à la pointe sud de la Suède, dont Copenhague, Göteborg et Oslo.
> [Gunne ARNESSON LÖFGREN](#), directrice stratégique à Region Skåne pour la coopération interrégionale dans le sud de la Suède.

Les relations de Strasbourg avec son "hinterland".

Interdépendance, pratiques du partenariat et de la contractualisation, affirmation de la métropole comme chef de file de son territoire.

> [Vincent BONNAFOUX](#), DGA chargé du pôle aménagement et développement durables du territoire de la communauté urbaine et de la ville de Strasbourg.

Les réseaux de villes et le rapport aux territoires adjacents

> [Bertrand UGUEN](#), DGS de Brest Métropole Océane et de la ville de Brest.

2)

Le citoyen dans le rapport région / intercommunalité

Introduction. Les identités territoriales peuvent-elles dessiner un monde commun ? Responsabilité des grandes agglomérations et des régions dans la compréhension par le citoyen des politiques qu'elles portent.

> [Bertrand UGUEN](#), DGS de Brest Métropole Océane et de la ville de Brest.

L'organisation territoriale de l'Espagne.

En particulier, les relations entre communautés autonomes et agglomérations.
> [Jaume MAGRE FERRAN](#), professeur d'économie politique et directeur de la fondation Pi i Sunyer, centre d'études sur les communautés autonomes et l'administration locale.

Mise en perspective de la problématique française.

> [Vincent AUBELLE](#), professeur associé du département de génie urbain à l'université de Marne-la-Vallée.

Le marketing territorial.

Marques de territoire et politiques urbaines et patrimoniales, quels impacts sur le sentiment d'appartenance ?
> [Michel VAYSSIE](#), DGS de la ville de Lille.

Les identités territoriales dans les processus d'intégration sociale des citoyens

> [Jean DE LEGGE](#), ancien DGA chargé de la communication de la ville de Rennes et de Rennes Métropole.

La territorialisation des services rapproche-t-elle l'action publique du citoyen ?

> [Christian FINA](#), DGS de Montpellier Agglomération.

3)

Impact des évolutions possibles des conseils généraux sur les agglomérations et les régions

Compétences et gouvernance des Länder, de leurs villes-arrondissements et autres collectivités.

L'exemple de la Rhénanie-Palatinat
> [Dr. Gunnar SCHWARTING](#), DG de l'association des villes de Rhénanie-Palatinat, spécialiste de l'administration et des finances publiques des Länder et des collectivités.

Nouvelles compétences des régions et leur impact sur les EPCI.

> [Jérôme BASTIN](#), DGS de la région Bretagne.
> [Philippe LACAÏLE](#), DGS de la communauté d'agglomération Tour(s)Plus.
> [Henri Noël Ruiz](#), directeur de l'agence d'urbanisme et de développement intercommunale de l'agglomération rennaise (AUDIAR).

Impacts pour les métropoles de l'absorption des compétences du département.

L'exemple de la métropole de Lyon.
> [Benoît QUIGNON](#), DGS du Grand Lyon et de la ville de Lyon.

Les réformes de l'organisation territoriale en France annoncent des changements profonds aux effets encore difficiles à évaluer. Cette incertitude ne fait pas obstacle à la réflexion sur l'efficacité de services publics mieux tournés vers l'habitant. Le marketing territorial suscite d'intéressants rapprochements entre identité, coopération et réseaux.

>>>> EXTRAITS DES ÉCHANGES

Vers une départementalisation des régions ?

Promise à de longs débats parlementaires, la réforme annoncée de l'organisation territoriale fait régner, sur ce point comme sur d'autres, un climat d'incertitude. En tout cas, selon **Jérôme Bastin**, "le principe constitutionnel de non tutelle d'une collectivité sur une autre ne marche pas car il implique une coopération mutuelle entre les collectivités." Aujourd'hui, en Bretagne, la contractualisation se fait avec les pays et non les EPCI ; la territorialisation a été reportée au prochain mandat. La loi NOTRe, si elle est adoptée ne laissera d'autre choix de territorialisation aux régions que de reprendre celle des départements. "Il nous faudra intégrer les "bataillons" de personnel, explique **Jérôme Bastin**, ça va déjà être assez compliqué, on ne va pas commencer par les relocaliser. La loi NOTRe n'est pas autre chose qu'une départementalisation des régions". Le meilleur principe, poursuit-il, est celui de la subsidiarité, dès lors que la cohérence et l'équité territoriales sont assurées, sous la responsabilité de la région.

Municipalités allemandes soumises au contrôle des Länder

En Allemagne, ce sont les Länder que l'Union européenne considère comme des régions. Ils jouissent d'un pouvoir législatif et d'une administration autonome touchant des domaines étendus (police, justice, universités, école...). La nature et les taux des prélèvements fiscaux sont pour l'essentiel définis par l'État fédéral, qui

Les villes sont rarement des tremplins pour les hommes politiques allemands

assure une redistribution entre les Länder, sans empêcher d'ailleurs la persistance d'importantes disparités. "Les compétences attribuées aux municipalités ou prises volontairement par elles sont variables et de très nombreuses combinaisons sont possibles, au point que seuls les experts sont assez savants pour en parler" témoigne **Gunnar**

Schwarting. Les municipalités sont soumises au contrôle légal et financier de leur Land, contrôle portant principalement sur l'équilibre budgétaire et l'endettement, réservé au financement des investissements. À l'exception de Munich, dont le maire fait jeu égal avec le ministre-président de Bavière, les villes sont rarement des tremplins pour les hommes politiques allemands.

Suède : des régions titulaires de monopoles de services publics

La Suède est découpée en 21 comtés initialement administrés par des préfets. Depuis 1995, sur la base du volontariat, certains comtés se sont transformés en régions dotées d'une assemblée élue au suffrage universel direct. Seize devraient l'être en 2016. Le budget de ces régions est apporté par une part de l'impôt sur le revenu des ménages, soit 10% du revenu total. Les compétences des régions sont la santé, les transports publics, le développement économique, les infrastructures et la culture ; elles ne recoupent pas celles des communes. En particulier, les régions gèrent l'ensemble des hôpitaux et assurent la totalité des transports y compris les transports urbains. Elles sont donc très fortement tournées vers la prestation de services aux habitants. Les

régions suédoises sont de taille variable et généralement beaucoup moins peuplées que les régions françaises. Selon **Gunne Arnesson-Löfgren**, “la régionalisation a fait la preuve que la concentration des moyens financiers et du pouvoir de décision améliorerait l’efficacité du service public. Mais les régions sont trop petites pour être pleinement efficaces et il est souhaitable qu’elles fusionnent, même si cela doit venir d’en haut. La coopération inter-régionale, y compris transfrontalière, entre la Scanie et la région de Copenhague par exemple, est une autre piste intéressante.”

L’intercommunalité n’est pas la solution, vive la commune nouvelle

“Nous avons aussi en France un vrai problème avec les communes créées dans l’urgence en 1789 pour collecter l’impôt, explique Vincent Aubelle. En 1790, on se demandait déjà comment les fusionner et on n’y est jamais arrivé. Et je ne crois pas que l’intercommunalité intégrative soit la solution car elle génère des machineries très complexes qui n’apportent quasiment pas de valeur ajoutée.” Le chercheur propose de sortir de cette

La péréquation, essentielle et jamais traitée, véritable tabou de la décentralisation

impasse en réinterrogeant la notion de proximité : “On part du postulat que la commune est l’espace de la proximité, mais c’est faux”, explique-t-il en se fondant sur une analyse des temps de trajets. La notion de proximité dépend des usages et de leur fréquence : l’école doit être toute proche, mais pas forcément l’hôpital. La proximité se décline donc à plusieurs échelles. Vincent Aubelle préconise donc plutôt de maintenir la

commune, mais en la rénovant suivant le principe des communes déléguées (correspondant à un espace de lien social) et des communes nouvelles. “On se fourvoie dans les intercommunalités intégratives mal calées sur l’espace, les problématiques et la notion même de proximité” conclut-il. Parmi les problématiques mal posées, celle de la péréquation, “essentielle et jamais traitée, véritable tabou de la décentralisation”.

Rennes et Brest, hubs métropolitains créateurs de richesse

Les métropoles créées par la loi MAPTAM ne remplissent pour la plupart pas les critères de compétitivité qui définissent la métropole européenne, tels ceux du CGET qui s’appuient notamment sur différents indicateurs d’ouverture internationale. “En Bretagne, où par exception deux métropoles se créent, ni Brest ni Rennes ne se qualifieraient sur ces critères, même si elles contribuent à l’équilibre du territoire et au rayonnement international du Grand Ouest, précise **Henri-Noël Ruiz**. L’idée selon laquelle les métropoles feraient le vide autour d’elles est totalement démentie par l’exemple breton, comme le montrent la masse des salaires injectés par Rennes et Brest sur l’ensemble du territoire régional, ou encore les recettes fiscales des différentes collectivités (dont la région et les départements) sur ces territoires métropolitains. L’éviction de fait des populations modestes ne se vérifie pas non plus, au contraire, témoin les proportions de bénéficiaires du RSA ou de logements sociaux supérieures à la moyenne régionale. Rennes et Brest réunissent aussi un certain nombre des conditions qui en font des écosystèmes propices à l’innovation, à la création de valeur et à l’emploi. Une cartographie des relations entre les pôles urbains du territoire montre que “les villes moyennes s’accrochent à ces hubs et forment avec elles des systèmes urbains locaux qui sont peut-être les véritables métropoles” conclut **Henri-Noël Ruiz**.





LYON

3 et 4 avril 2015

Fusions et réorganisations de collectivités territoriales



Cette rencontre a été un vrai moment de plaisir, grâce à la confiance qui règne entre nous, au fait que nous partageons les mêmes problèmes au quotidien et au relativement petit "format" des réunions qui permet à chacun de s'exprimer. Voici je crois résumé en quelques mots l'esprit de BEST.

On ne saurait laisser les habitants à l'écart du projet

Une fois n'est pas coutume, le thème de cette 7e rencontre nous a suggéré d'inviter un représentant d'une entreprise internationale à nous rejoindre pour évoquer un cas très instructif de fusion et de gestion du changement. Nos amis venus des collectivités du Nord de l'Europe, où les pratiques en matière de relations sociales et de concertation sont si différentes des nôtres, nous ont également fait réfléchir. Nous voyons bien que

nous sommes ou serons bientôt confrontés aux mêmes défis.

La dernière séquence de la rencontre a justement été consacrée à un atelier sur l'un d'eux : la participation des citoyens à la construction de la métropole. Car si l'organisation des services et l'hybridation de cultures différentes forment évidemment un énorme chantier, on ne saurait laisser la population à l'écart du projet sans s'exposer à un risque important : la perte de légitimité démocratique.

Merci à BEST d'avoir rendu ces échanges possibles, et merci à tous les participants pour leur riche contribution.

Benoît QUIGNON

Directeur général des services de la métropole de Lyon et de la ville de Lyon

1)

Enjeux culturels des fusions dans les organisations publiques et privés

Fusions de communes en Finlande. Évaluation et enseignements à tirer de 78 fusions de communes en 8 ans. Les défis rencontrés après la fusion et les réponses apportées.
> [Marianne PEKOLA-SJÖBLÖM](#), directrice de recherche et d'évaluation de la Fédération nationale des communes de Finlande.

Fusion de la communauté urbaine de Lyon et du conseil général du Rhône sur les 59 communes du Grand Lyon. Potentiel d'hybridation des politiques publiques, valeur ajoutée apportée par la nouvelle organisation. Intégration et cohésion d'équipes de métiers de cultures différentes.
> [Benoît QUIGNON](#), DGS de la métropole de Lyon et de la ville de Lyon.

Fusion des entreprises Solvay et Rhodia en 2011. Gestion du changement en théorie et en pratique. Leçons retenues et problématiques d'intégration après trois ans d'existence de la nouvelle organisation.
> [Frédéric MOONENS](#), DRH de Solvay Business Services.

2)

Enjeux sociaux et rôle des représentations syndicales

Fusion de plusieurs entités territoriales pour créer la région de Scanie en Suède. Rôle des syndicats dans ce processus de fusion et par la suite dans l'adaptation des personnels de provenances et de cultures différentes à la nouvelle organisation. Modes de dialogue entre la direction et les syndicats. Légitimité et reconnaissance des négociateurs syndicaux.

> [Gösta RHENSTAM](#), directeur des négociations avec les syndicats à Region Skåne.

Réorganisation des services de la communauté urbaine de Bordeaux. Mutualisation, pour améliorer leurs performances, des services de la CUB et de ses 28 communes membres avec transfert d'équipements, de compétences et de personnels, dans un contexte de très fortes réductions des dotations de l'État. Impact sur le partenariat social.
> [Éric ARDOUIN](#), DGS de Bordeaux Métropole et de la ville de Bordeaux.

Politique de restrictions budgétaires de la ville de Cologne. Impact sur le personnel de la ville et de sa holding Stadtwerke Köln. Dialogue avec les représentants syndicaux au sein du conseil d'entreprise (Betriebsrat).
> [Rainer PLASSMANN](#), directeur du personnel et des politiques des services publics locaux de Stadtwerke Köln.

3)

Concertation et participation des habitants aux processus de réorganisation des missions et services

Exemple de Cologne. Concertation et participation des habitants aux modes de fourniture de ses services et à la réalisation de ses missions.
> [Rainer PLASSMANN](#), directeur du personnel et des politiques des services publics locaux de Stadtwerke Köln.

Atelier de réflexion sur la participation des habitants.

Comment conforter la dimension humaniste de la nouvelle métropole, renforcer la solidarité territoriale et revisiter la relation avec les habitants et les citoyens ?
> [Benoît QUIGNON](#), DGS de la métropole de Lyon, invite les participants à la rencontre à mettre en commun leurs compétences et leurs expériences pour apporter des éléments de réponse à cette question essentielle.

La gestion du temps est au cœur des processus de réorganisation. Elle va de pair avec la responsabilisation des agents, sans laquelle une nouvelle culture commune est très difficile à instaurer. Quant à la participation des habitants, elle devient réellement déterminante et appelle de profonds changements d'approche et de méthode.

>>>> EXTRAITS DES ÉCHANGES

Le temps, carburant des processus de changement

En décembre 2012, l'annonce surprise par leurs présidents de la fusion du conseil général du Rhône et du Grand Lyon sur le territoire de ce dernier a stupéfié au sommet de l'État mais n'a pas fait tellement de remous localement. Des années de coopération l'avaient déjà un peu installée "dans les têtes" explique son directeur général **Benoît Quignon**. Ainsi s'explique que Lyon ait été précurseur dans l'évolution législative qui allait donner lieu, avec la loi MAPTAM de janvier 2014, à la création des métropoles.

"Il n'y a pas deux fusions identiques", expose **Marianne Pekola-Sjöblom**, reprenant les conclusions d'une enquête portant sur 78 fusions de communes en 8 ans. Les différences tiennent en grande partie à la qualité du leadership car le travail ne commence véritablement que le premier jour de la fusion, et il peut être très long. Une bonne analyse des résultats se fait à 3 jours, puis à 3 mois, puis 3 ans.

Nous sommes justement 3 mois après la création de la métropole de Lyon remarque **Benoît Quignon**. Si la décision politique a battu tous les records de vitesse, l'adoption tardive de la loi a maintenu longtemps les réformateurs lyonnais dans les *starting blocks*. Finalement, "l'échéance du 1er janvier 2015 nous a aidés à nous concentrer sur l'essentiel et à prendre des décisions rapides" analyse **Benoît Quignon**. Cet "exploit d'organisation" est un objet de fierté collective, mais il reste encore de nombreux défis, de nouvelles échéances, c'est une "machine infernale".

Or le temps est justement l'un des carburants des processus de changement, témoigne un DGS familier des réorganisations ou mutualisation de services de grande ampleur. Toutes choses égales par ailleurs, un changement réalisé en douceur en 5 ans est vécu comme un cataclysme en 2 ans. **Frédéric Moonens** a vécu de près la fusion des groupes chimiques Rhodia et Solvay, décidée en 3 semaines. Il commence son témoignage par ces

La gestion humaine du changement est une gestion de l'accélération

mots : "Si vous ne devez retenir qu'une chose de mon exposé, que ce soit l'importance de la courbe du changement." Tout individu passe nécessairement par une phase de peur ou de rejet avant de devenir partie prenante du processus, d'où une courbe en cloche inversée. La gestion humaine du changement visera donc non à nier

ces étapes mais à accélérer leur franchissement, c'est une "gestion de l'accélération". Les dirigeants, qui n'ont pas conscience d'être en avance sur les salariés, ont trop souvent tendance à l'oublier.

Le temps est donc un élément clé de la gestion du changement, même s'il ne se vit pas de la même manière à Lyon qu'à Montpellier, par exemple, dont le DGS **Christian Fina** rappelle que la transformation en métropole n'était pas automatique et a donné lieu à un important travail de concertation préalable entre élus. En Suède, la création de la région de Scanie, née d'une fusion, a demandé 4 ans de préparation. Quant à la métropole parisienne, sa création "prendra au moins dix ans" pronostique **Michel Namura**, DGS de Montreuil.

Des syndicats diversement mobilisés

Le plan social consécutif à la fusion Rhodia Solvay soulève des questions quant à la “faisabilité technique” d’une fusion entre services de collectivité, où de tels licenciements sont difficilement envisageables. De fait, en Finlande, la réforme sur la fusion des communes n’est passée que contre la promesse de ne licencier personne pendant 5 ans. En Scanie (Suède), où **Gösta Rhenstam** dirigeait les négociations avec les syndicats lors de la fusion, tout le personnel issu des deux départements a été conservé moyennant une “très longue anticipation” et une série de “check-lists attestant que les risques psycho-sociaux étaient sous contrôle”.

Dans les pays nordiques et en Allemagne, les syndicats ne sont pas, rappelons-le, dans une posture systématique de conflit mais sont largement associés au fonctionnement de l’entreprise. En outre, ils ne se font pas concurrence entre eux (syndicalisme de branche). En France au contraire, les syndicats sont mal à l’aise avec la co-construction et ne participent donc pas à la réorganisation des services lors des fusions. L’approche des élections syndicales exacerbe les tensions et fausse le dialogue social. Toutefois, observe un DGS, “les élus commencent à jouer sur du velours : la grève montre que l’employeur défend le contribuable, tandis que la paix sociale rime avec la perte des élections”.

Responsabiliser les agents dans leur propre changement

Éric Ardouin estime que, lors d’une fusion “on peut remobiliser les gens autrement [...] Nous avons tort de ne voir nos organisations que comme des mécaniques rationnelles. Ce qu’il faut, c’est que les gens soient responsabilisés dans leur propre changement et qu’ils puissent retrouver le pouvoir qu’ils avaient avant, qui n’est pas lié à un statut mais à des réseaux,” explique-t-il. Un DGS témoigne que les grévistes ont changé de profil : ce sont aujourd’hui les “gens des bureaux”, qui se plaignent de n’avoir “pas pu travailler sur la nouvelle organisation”.

On ne fera pas l’économie d’une culture commune, qu’il faut refonder après la fusion, sans négliger de réinterroger les sens des mots. Ainsi le respect des hommes revendiqué tant par Solvay que par Rhodia revêt-il un sens étonnamment différent selon qu’on vient de l’une ou l’autre des deux entités, témoigne **Frédéric Moons**. Une mission d’assistance à la construction d’une culture commune est sur le point d’être lancée dans la métropole de Lyon, où les agents l’ont identifiée comme un “enjeu fort”.

Aucun projet ne peut plus être imposé d’en haut

Plus d’un exemple montre que la réussite de la participation citoyenne est en train de devenir un enjeu majeur de tout projet public. Les attentes comme les outils de communication ne sont-ils pas en train d’évoluer plus vite que les méthodes de concertation mises en place par les collectivités, même les plus dynamiques en la matière ? Ce que **Rainer Plassmann** expose de la situation allemande donne à réfléchir. La défiance envers les

Aujourd’hui nous avons moins besoin de spécialistes que de gens qui savent communiquer

partis politiques est devenue générale. Les “citoyens en colère” se rencontrent désormais dans toutes les classes sociales, immigrés récents mis à part. Ce climat interdit purement et simplement la réalisation de grands projets d’infrastructure, si nécessaires soient-ils, et aucun projet ne peut plus être imposé d’en haut. “Il faut être prêt à débattre avec des groupes qui se forment subitement pour s’opposer à des projets” explique-t-il. À condition de savoir s’y prendre, miser sur la participation citoyenne est

toutefois payant, voire moteur. À Cologne, par une troublante inversion des rôles, le grand projet d’aménagement urbain Innenstadt est littéralement le résultat d’une initiative citoyenne avalisée par la collectivité. On comprend que les métiers soient eux aussi en train de changer : non seulement le temps consacré à la communication avec les parties prenantes des projets s’allonge, mais cette compétence est devenue stratégique. “Aujourd’hui nous avons moins besoin de spécialistes que de gens qui savent communiquer” et ceux qui sont incompetents sont écartés, conclut **Rainer Plassmann**.





BORDEAUX

18 et 19 septembre 2015

Innovation et financement des services pu- blics

Cette rencontre nous aura en premier lieu donné le désir d'une ouverture permanente à l'international, les expériences présentées étant d'un grand intérêt. Il est très rafraîchissant de nous retrouver lors de ces rencontres pour échapper à la pression du quotidien, prendre de la hauteur et nous projeter dans le temps long.

*L'innovation vient pour l'essentiel
de la base et non pas du sommet*

Les travaux de l'OCDE font envisager l'investissement local non seulement comme le moyen d'un développement urbain, mais aussi comme celui d'une amélioration du bien être général des habitants. Voilà qui est tout à fait revigorant, d'autant que certaines présentations nous ont aussi rappelé que l'innovation vient pour l'essentiel de la base et non pas du sommet. L'Agence France Locale en est

une parfaite illustration, puisqu'elle a été créée par des collectivités pour des collectivités, en s'inspirant largement d'un modèle qui a fait depuis longtemps ses preuves en Suède, et sans tout attendre de l'État. C'est par ce type de mouvement à la fois ascendant et ouvert sur le monde que l'on rendra le service public souple et résilient.

Les rencontres du réseau BEST fonctionnent d'ailleurs exactement sur ces principes et, en ce sens, elles constituent une réelle contribution à l'innovation dans nos métiers. Continuons donc à agir local et à penser global.

Éric ARDOUIN

**Directeur général des services
de Bordeaux Métropole et de la
ville de Bordeaux**



1)

Innovation dans le secteur public territorial

Développement d'une culture de l'innovation dans le secteur public.

Comment les administrations peuvent s'appuyer sur les nouvelles technologies, des partenariats innovants, la participations des agents et l'écoute des usagers pour simplifier leurs démarches et ainsi moderniser l'action publique.

> **Françoise WAINTRUP**, chef de la mission *Méthodes d'écoute et d'innovation* au Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique.

Un management agile pour une administration territoriale innovante.

Le principe managérial d'agilité de l'organisation comme condition et stimulation de l'innovation dans nos collectivités.

> **Michel VAYSSIÉ**, DGS de la ville de Lille.

L'Observatoire de l'innovation dans le secteur public. Analyse des différentes formes que prend l'innovation dans les secteurs publics des pays de l'OCDE et exemples de résultats.

> **Paqui SANTONJA**, analyste de politiques à la direction Gouvernance publique et développement territorial à l'OCDE.

Mutualisation des services de Bordeaux Métropole.

Présentation de la démarche de création des services communs entre la métropole et les communes avec double lien hiérarchique et fonctionnel.

> **Éric ARDOUIN**, DGS de Bordeaux Métropole et de la ville de Bordeaux.

2)

Enjeux et modes de financement de l'investissement public dans les collectivités territoriales

Politiques de développement régional et investissement public dans les pays de l'OCDE.

Analyse comparative, enjeux et pistes d'amélioration.

> **Claire CHARBIT**, responsable du Dialogue avec les autorités locales et régionales à la direction de la Gouvernance publique et du développement territorial à l'OCDE.

Le Plan d'investissement Juncker.

Son intérêt pour les collectivités territoriales européennes. Conditions à remplir pour avoir accès à ces financements

> **Stéphane VIALON**, fondé de pouvoir à la Banque européenne d'investissement, responsable des relations avec les collectivités territoriales au bureau de Paris.

Enjeux et modes de financement de l'investissement public des collectivités locales françaises.

Importance du volume d'investissement et analyse de sa réduction actuelle. Leviers pour renforcer la capacité d'investissement des collectivités : financement bancaire alternatif, co-financements public ou privés, nouvelles recettes, maîtrise des dépenses.

> **Benoît QUIGNON**, DGS de la métropole de Lyon et de la ville de Lyon.

3)

Les agences de financement des collectivités territoriales dans l'Union européenne

Kommuninvest, l'agence suédoise de financement des collectivités. Institution bancaire fondée en 1986 pour faciliter l'accès des collectivités locales au crédit, Kommuninvest a pour clients 280 des 310 collectivités territoriales suédoises. Son antériorité et son succès en font un modèle en Europe et dans le monde.

> **Maria VIIMNE**, directrice générale adjointe de Kommuninvest, chargée des relations avec les investisseurs.

AFL, l'agence française de financement des collectivités locales. L'Agence France Locale, créée en 2013, est une banque en ligne détenue par les collectivités locales françaises visant à mutualiser leurs besoins pour lever des emprunts sur le marché obligataire. Elle facilite leur accès à des financements aux conditions attractives.

> **Yves MILLARDET**, président du directoire de l'Agence France Locale.

Innovation et financement, deux sujets liés à de multiples titres. Les administrations innovent pour simplifier les démarches administratives à condition d'alléger aussi substantiellement le coût du service public. Pour les collectivités soumises à une pression financière de plus en plus forte, innover signifie imaginer de nouvelles recettes, des investissements réducteurs de coûts, ou aller vers de nouvelles sources de financement.

>>>> EXTRAITS DES ÉCHANGES

Ethnographie au guichet

Paqui Santonja présente l'Observatoire de l'innovation dans le secteur public, un outil de partage des nouvelles pratiques qui dit assez la vitalité et le foisonnement des idées dans ce domaine. En France, le Secrétariat général pour la modernisation de l'action publique, via la mission Méthodes d'écoute et d'innovation que dirige **Françoise Waitrop** ausculte l'utilisateur à des fins de simplification administrative. "Nous avons changé d'approche, plutôt que de travailler par formulaire, nous travaillons par événement de vie : je me marie, je scolarise mon enfant, j'ai perdu un proche, etc." Avec le double avantage d'être compréhensible et de dénouer les noeuds d'incohérence entre administrations qui rendent certaines démarches inextricables. Au-delà de l'écoute, une véritable ethnographie du guichet permet de dépasser le déclaratif pour analyser les comportements.

Agilité, temps court et souplesse

À Lille, ce n'est pas au guichet mais au sein des projets que **Michel Vayssié** étudie les comportements. L'enjeu est finalement moins de s'adapter à la loi du changement qu'à celle du temps court. On n'a plus le temps de conduire des projets d'organisation. Le schéma classique – diagnostic, proposition, validation, mise en œuvre – est en décalage complet avec les comportements des participants, qui en remettent en cause la linéarité. S'impose une approche à la fois itérative et incrémentale, dans laquelle on a besoin de trouver des "aires de retournement".

À Bordeaux, c'est d'abord la souplesse qui est invoquée pour conduire la mutualisation des services entre la métropole et les communes, démarche assez éloignée

S'impose une approche à la fois itérative et incrémentale, dans laquelle on a besoin de trouver des "aires de retournement".

de la culture politique locale. La souplesse est en effet la grande qualité du système "à la carte" adopté même si, avec 130 fonctions mutualisables, 26 communes et un calendrier libre, il a fallu trouver une idée pour sortir de l'imbricatio. **Éric Ardouin** l'expose ainsi : "La métropolisation, c'est la mutualisation des services associée à leur

déconcentration sur le territoire. La métropole s'engage à améliorer la qualité du service, mais le maire reste l'interlocuteur privilégié de l'utilisateur". Un point essentiel : le service mutualisé "ne part pas à la métropole", il devient un service commun, ce qui "responsabilise fortement tout le monde".

Bienvenue à l'ère de la contrainte financière permanente

Benoît Quignon, rappelant la baisse drastique des dotations de l'État aux collectivités locales, pose cette question : Comment conserver notre capacité d'investissement dans un contexte de contrainte financière permanente ? À Lyon, l'imagination est partout sollicitée pour augmenter les recettes et diminuer les

dépenses. L'urbanisme est un gisement non négligeable, avec ce que permettent les ZAC et les PUP (projets urbains partenariaux). Il y a aussi des recettes à aller chercher dans une meilleure gestion du domaine public (stationnement) ou du patrimoine immobilier. Côté dépenses, pour compléter une stratégie efficiente de contrôle, Lyon regarde du côté des services innovants qui font faire des économies. Telle cette *appli* qui informe en temps réel des meilleurs itinéraires en ville. Son développement coûte 7 M€ mais c'est beaucoup moins que les 100 M€ d'ajustement de voirie qu'il faudrait dépenser sans elle. Même chose avec cette *appli* développée par Vinci à Paris, qui signale les places de stationnement libres : on optimise le remplissage plutôt que de créer de nouvelles places. Et l'on retrouve le croisement des politiques sociales et économiques cher au DSG de la métropole lyonnaise fusionnée avec une partie du département du Rhône : faire livrer des repas à domicile à des personnes âgées permet de créer des emplois et d'économiser des coûts de structure d'accueil.

Comment séduire les fonds de pension ?

L'investissement public est une variable d'ajustement très touchée en période de crise. Depuis 2010, il a baissé très sensiblement dans la plupart des pays de l'OCDE. **Stéphane Viallon** indique que la Banque européenne d'investissement ne finance pas les collectivités mais seulement les hôpitaux, universités et des sociétés de type SEM ou SPL. Le plan Junker, opérationnel en 2016, ne devrait pas tellement concerner les projets publics français. Selon **Claire Charbit**, "le problème n'est pas la ressource, qui existe, mais le fait qu'elle soit détenue par des fonds de pension ou des assureurs qui sont très adverses au risque". L'OCDE propose de multiples pistes pour dépasser cette défiance. En particulier des montages visant à défragmenter les projets – mutualisation, territorialisation des stratégies d'investissements – des partenariats entre la Caisse des Dépôts et la

La ressource est détenue par des fonds de pension ou des assureurs, très adverses au risque

Banque européenne d'investissement, des partenariats public privé, le civic crowdfunding ou encore la création de banques de collectivités territoriales.

Agence France Locale, sur le modèle de Kommuninvest

Les pays du Nord de l'Europe possèdent depuis longtemps des structures mutualistes de financement des collectivités locales. En Suède, en 30 ans d'existence, Kommuninvest a réussi à fédérer 280 collectivités sur un total de 310, et développé une large palette de services et de conseils, en complément de ses activités de prêteur. L'Agence France Locale (AFL), créée en 2013, est fortement inspirée de ce modèle. Dans les deux cas, une société mère, au statut de coopérative (Kommuninvest) ou société anonyme (Agence France Locale) a pour membres ou actionnaires des collectivités locales ; une société de crédit filiale à 100 % (une banque privée) prête de l'argent aux membres de la maison mère.

Comme le précise **Maria Viimne**, les collectivités membres de Kommuninvest sont toutes solidaires en garantie des dettes de chacune auprès de la banque, qui jouit d'une notation identique à celle du gouvernement suédois. Le principe de solidarité n'est pas aussi total en France, mais **Yves Millardet** se félicite de ce que la notation de sa jeune banque (AFL) soit déjà deux crans au-dessus de celle de la meilleure banque française, BNP Paribas : "Nous sommes perçus comme présentant un risque identique à celui du secteur public alors que nous sommes bien une banque".

L'intérêt de ces banques est de diversifier les modes de financement des collectivités, de sécuriser leur accès à la liquidité et d'en optimiser le coût. Ainsi, l'Agence France Locale est capable de se procurer des capitaux auprès de sources auxquelles les banques classiques n'ont pas accès, comme les fonds souverains ou les banques supra-nationales (BEI, Banque mondiale...). Une centaine de collectivités étaient déjà membres de l'Agence France Locale au début 2015. **Yves Millardet** pense atteindre un portefeuille de crédits de 1,5 Mds € fin 2016 et vise 25 % du marché des prêts bancaires aux collectivités.





Les rencontres BEST depuis la création du réseau

BEST s'est réuni 8 fois depuis sa création : Nantes, Grenoble, Strasbourg, Nantes de nouveau, Montpellier, Brest, Lyon et Bordeaux.

Au fil des rencontres, les dirigeants de Lille, Rennes, Nantes, Grenoble, Strasbourg, Tours, Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Lyon, Reims, Rouen, Brest, Saint-Étienne, Pau, Marseille, Clermont-Ferrand, Metz, Le Mans, Montreuil... et bien d'autres, ont contribué à ses travaux, aux côtés d'intervenants européens venus d'Allemagne, d'Italie, d'Espagne, de Suède, du Royaume-Uni, de Belgique, ou représentant des institutions internationales.

#1

Nantes

Invitées : Suède, Espagne, Allemagne

Performance des services publics

#2

Grenoble

Invitées : Suède, Italie

Prospective territoriale et ville durable

#3

Strasbourg

Invitée : Allemagne

Le rôle des cadres dans les grandes collectivités territoriales. Le pilotage et le suivi des satellites. Gestion de l'eau et de l'assainissement.

#4

Nantes

Invité : Royaume-Uni

La coopération public privé au service des territoires

#5

Montpellier

Invitées : Allemagne, Espagne, Belgique

La gouvernance des territoires

#6

Brest

Invitées : Suède, Espagne, Allemagne

Grandes agglomérations et régions en Europe : quels partenariats stratégiques face aux mutations territoriales

#7

Lyon

Invitées : Suède, Finlande, Allemagne

Fusions et réorganisations de collectivités territoriales : quel pilotage et quel partenariat social

#8

Bordeaux

Invitées : Suède, OCDE, BEI

Innovation dans le secteur public, financement de l'investissement public et des collectivités



Liste des participants

Collectivités

(EPCI et/ou grandes villes, régions, départements)

DGS

Denis SOLIVERES	AGEN
Bernard MAGNAN	AIX-EN-PROVENCE
Alain BENSACKOUN	ALES
Eric ARDOUIN	BORDEAUX
Bertrand UGUEN	BREST
Jérôme BASTIN	BRETAGNE
Michel VAN DER STICHELE	BRUXELLES (BELGIQUE)
Marie Francine FRANÇOIS	CLERMONT-FERRAND
Patrick LAMBERT	DUNKERQUE
Gilles DA COSTA	FRANCHE COMTÉ
Gilles AMAUDRIC DU CHAFFAUT	GRENOBLE
Pierre TONNEAU	GRENOBLE
Emmanuel GROS	LA ROCHE SUR YON
Olivier MOULIS	LE CRES
Didier BAHIN	LE MANS
Marie-Caroline BONNET-GALZY	LILLE
Michel VAYSSIÉ	LILLE
Benoît QUIGNON	LYON
Philippe BLANQUEFORT	MARSEILLE
Christophe LAFOUX	METZ
Christian FINA	MONTPELLIER
Michel NAMURA	MONTREUIL
Nicolas PERNOT	PAU
Jean-Luc BOEUF	QUIMPER
Olivier NYS	REIMS
Joel BOSCHER	RENNES
Dominique BERTIN	ROUEN
Frédéric ALTHABE	ROUEN
Pierre GEY	SAINT-ÉTIENNE
Pierre LAPLANE	STRASBOURG
Yves GONÇALVES	THAU

Philippe MAHÉ	TOULOUSE
Philippe LACAÏLE	TOURS
Joseph BROUSSET	VALLÉE DE L'HÉRAULT

DGA et autres fonctions

François DE FLEURIAN	AMIENS
Dominique BLANC	AQUITAINE
Dora NGUYEN	BORDEAUX
Thierry GUICHARD	BORDEAUX
Rainer PLASSMANN	COLOGNE (ALLEMAGNE)
Olivier GALIANA	EVRY
Katherine HALLE-GUET	LORRAINE
Louis-Antoine SOUCHET	LYON
Frédéric CHAUVEL	MANCHE
Vincent BONNAFOUX	MARSEILLE
Hélène GARIDEL	MARSEILLE
Stéphane BARRANGER	NANTES
Thierry BOUTOUTE	NANTES
Denis PENOUEL	PARIS
Pierre-Yves DURAND	PARIS
Wilfried WITMANN	PARIS
Léone GOUTANY	RENNES
Henri-Noël RUIZ	RENNES
Gunne ARNESSON LÖFGREN	SCANIE (SUÈDE)
Gösta REHNSTAM	SCANIE (SUÈDE)
Jean-Michel CHAPET	SEINE SAINT-DENIS
Gunnar SÖDERHOLM	STOCKHOLM (SUÈDE)
Francis CORPART	STRASBOURG
Antoni FERNANDEZ	TERRASSA (ESPAGNE)
Luisella NIGRA	TURIN (ITALIE)
Stefano CIANCHINI	TURIN (ITALIE)

Autres organismes

Entreprises locales

Christian CLEMENT, directeur	SPL Eau du Ponant	BREST
Carlos RODRIGUEZ-FERRER, secrétaire général	Fédération des entreprises locales	ESPAGNE
Raymond HERNANDEZ, directeur de développement	Gelsenwasser S.A.	GELSENKIRCHEN - ALL.
Ludovic BOYRON, président	SPL Lyon Part-Dieu	LYON
Carl CEDERSCHIÖLD, président	Fédération des entreprises communales	SUEDE

Organismes d'intérêt public

Marianne PEKOLA-SJÖBLOM, directrice de recherche	Fédération nationale des communes	FINLANDE
Françoise WAINTRUP, chef de mission	SGMAP	FRANCE
Claire Charbit CHARBIT, responsable de service	OCDE	INTERNATIONAL
Paqui SANTONJA, analyste	OCDE	INTERNATIONAL
Neil OKNINSKI, directeur de projets	Local Partnerships	ROYAUME-UNI

Enseignement supérieur et recherche

Kai MASSER, chercheur	Institut de recherche en administration publique	ALLEMAGNE
Jaume MAGRE FERRAN, professeur	Université de Barcelone	BARCELONE
Hellmut WOLLMANN, professeur	Université de Berlin	BERLIN
Koos VAN DIJKEN, directeur de projets	Platform 31	EUROPE
Graham WINCH, professeur	Manchester Business School	MANCHESTER
Jean-Paul VOLLE, professeur	Université Paul Valéry	MONTPELLIER
Alain BOURDIN, directeur de recherche	Université de Paris-Est	PARIS
Elisabeth CAMPAGNAC, directrice de recherche	ENPC	PARIS
Géry DEFFONTAINES, chercheur	ENPC	PARIS
Vincent AUBELLE, professeur	Université Marne-la-Vallée	PARIS
Gunnar SCHWARTING, professeur	Université de Speyer	SPEYER (ALLEMAGNE)

Entreprises privées

Frédéric MOONENS, DRH	Solvay Business Services	INTERNATIONAL
Pierre-Aymeric DEWEZ, senior manager	Ernst & Young	INTERNATIONAL

Banques

Yves MILLARDET, président du directoire	Agence France Locale	FRANCE
Stéphane VALLON, fondé de pouvoir	Banque Européenne d'Investissement	EUROPE
Maria VIIMNE, directrice générale adjointe	Kommuninvest	SUEDE