

Jeudi 21 juin 2007 – Communauté urbaine de Lille

# Journée d'étude «Faire ou faire faire»

---

*COMPTE RENDU*

# Sommaire

<b>Quel rôle d'autorité organisatrice pour la puissance publique ?.....</b>	<b>5</b>
Accueil et introduction.....	5
Les conditions d'exercice du rôle d'autorité organisatrice des collectivités locales .....	5
❖ <i>Concept de l'autorité organisatrice</i> .....	5
❖ <i>Le champ des possibles</i> .....	7
❖ <i>Éléments de méthode</i> .....	8
Le cas de la Communauté urbaine de Nantes .....	9
❖ <i>Présentation de Nantes Métropole</i> .....	9
❖ <i>Le modèle de triangulation des services urbains de Nantes Métropole</i> .....	10
❖ <i>La mise en pratique d'une nouvelle gouvernance des services urbains : la décision de mixité des modes de gestion</i> .....	11
❖ <i>Les mises en pratique et les réflexions en cours sur les contrats</i> .....	13
Fil rouge Communauté urbaine de Lille : réflexion sur la question du Grand Stade.....	14
❖ <i>Le calendrier</i> .....	14
❖ <i>Pilotage de la réflexion</i> .....	15
❖ <i>Processus de décision</i> .....	15
❖ <i>La convention avec le club résident</i> .....	16
Echanges avec la salle .....	16
<b>La maîtrise des risques dans la conduite des projets .....</b>	<b>20</b>
Exposé introductif .....	20
❖ <i>La définition du concept de risque</i> .....	20
❖ <i>L'application au projet</i> .....	21
Le boulevard périphérique Nord de Lyon : un exemple d'évolution du partage des risques .....	23
❖ <i>Un ouvrage majeur à l'histoire mouvementée</i> .....	23
❖ <i>L'évolution vers la régie intéressée</i> .....	24
❖ <i>Le montage contractuel de la régie intéressée</i> .....	25
❖ <i>Conclusion</i> .....	26
Analyse des risques du projet du Grand Stade de Lille.....	27
❖ <i>L'évaluation préalable</i> .....	27
❖ <i>La notion de risque</i> .....	28
❖ <i>La matrice des risques</i> .....	29
❖ <i>L'approche du risque dans le projet du Grand Stade</i> .....	29
❖ <i>Echanges avec la salle</i> .....	30
<b>Le financement de projet .....</b>	<b>33</b>
Exposé introductif : les différences de logique entre finances publiques et finances privées.....	33
❖ <i>Le capital</i> .....	33
❖ <i>Les conditions d'endettement</i> .....	34
❖ <i>La notion de taux de rentabilité (TRI)</i> .....	34
❖ <i>Conclusion</i> .....	34
L'intervention des banques dans les montages en PPP / DSP.....	35
❖ <i>Le contexte actuel favorable des marchés financiers</i> .....	35
❖ <i>L'analyse financière des projets de PPP / DSP</i> .....	37
❖ <i>La bancabilité et clauses financières clés</i> .....	39
❖ <i>Conclusion</i> .....	41
❖ <i>Echanges avec la salle</i> .....	41
<b>Le pilotage de la performance .....</b>	<b>44</b>
Exposé introductif .....	44
❖ <i>Un contrôle de gestion historiquement tourné vers le contrôle des satellites</i> .....	45

❖	<i>L'essor du contrôle de gestion interne et sa connexion avec le management</i> .....	48
❖	<i>Les évolutions récentes</i> .....	48
❖	<i>Le rôle du contrôle de gestion</i> .....	49
❖	<i>Conclusion</i> .....	51
	Fil rouge Communauté urbaine de Lille : le cas du projet de Grand Stade.....	51
❖	<i>Premier niveau de performance requis : la nature de l'équipement à construire</i> .....	51
❖	<i>Deuxième niveau de performance : le choix du mode de gestion</i> .....	52
❖	<i>Projet Grand Stade : les différentes clés pour analyser la performance</i> .....	53
❖	<i>Conclusion : la vision du manager et directeur de projet</i> .....	54
❖	<i>Echanges avec la salle</i> .....	54
	<b>Conclusion des travaux par le Délégué général de l'ACUF</b> .....	<b>56</b>
	<b>SIGLES</b> .....	<b>57</b>

## Intervenants

<i>Olivier LANDEL</i> .....	5
<i>Jérôme BOUGELOT</i> .....	5
<i>Martine DOHY</i> .....	5
<i>Philippe MAREST</i> .....	9
<i>Yannick LEBORGNE</i> .....	14
<i>Robert PICARD</i> .....	20
<i>Jérôme GILLES</i> .....	23
<i>Jeanne-Marie VOLLEMAERE</i> .....	27
<i>Jean CHRISTOPHE</i> .....	35
<i>Pierre-Francois MERVEILLE</i> .....	37
<i>Stéphane BAUDRY</i> .....	44
<i>Nathalie BIQUARD</i> .....	44
<i>Stéphane COUDERT</i> .....	51

## Partenaire



# Quel rôle d'autorité organisatrice pour la puissance publique ?

---

## ***Accueil et introduction***

**OLIVIER LANDEL**

*Délégué général de l'ACUF*

Bonjour et bienvenue. Le programme de la journée a été élaboré par CALIA CONSEIL, un jeune cabinet de consultants constitué de l'équipe de l'ancien D.E CONSEIL, présidé par Martine Dohy. L'ACUF a décidé de leur déléguer l'organisation de cette journée.

**JEROME BOUGELOT**

*Directeur général de CALIA CONSEIL*

Notre travail a consisté à observer les modes de gestion, mais en sortant du débat traditionnel « régie versus DSP » ou « public versus privé ». Nous avons souhaité aborder le sujet sous différents angles tels que **l'exercice du rôle de l'autorité organisatrice**, le **financement** de projets, **l'analyse de risques** et la **gestion de la performance**.

La journée est donc découpée en 4 modules (suivant ces 4 thèmes). Chacun d'entre eux sera introduit par un consultant de CALIA CONSEIL, puis un membre d'une communauté urbaine ou un banquier interviendra. Le projet du Grand Stade de Lille sera le fil rouge de cette journée : pour chaque thème, des membres de la Communauté urbaine de Lille viendront partager leur expérience.

## ***Les conditions d'exercice du rôle d'autorité organisatrice des collectivités locales***

**MARTINE DOHY**

*Experte auprès des collectivités locales*

J'aborderai les conditions d'exercice du rôle d'autorité organisatrice des services publics locaux en évoquant d'abord la définition de l'autorité organisatrice, puis le champ des possibles pour un projet, et enfin quelques éléments de méthode d'analyse.

### **❖ *Concept de l'autorité organisatrice***

En principe, la personne publique est en mesure de tout faire elle-même, sous réserve de la préservation de l'intérêt général et de la liberté du commerce et de l'industrie. « Faire faire » consiste à choisir un mode de financement, de construction ou de gestion pour une infrastructure, un équipement ou un service public. Poser l'alternative « faire ou faire faire » revient à admettre qu'il existe des moyens concurrents pour atteindre un même objectif : il n'existe pas une seule solution

pour produire un service public. Chaque solution aura ses propres conséquences sur l'efficacité, l'organisation sociale, la prise de conscience des risques, la gestion démocratique et la citoyenneté. La difficulté majeure demeure la charge idéologique. Elle n'a pas autant diminué qu'on le prétend. Pour contourner cette difficulté, il faut tout d'abord éclaircir le rôle de chacun, en commençant par le rôle d'autorité organisatrice des personnes publiques.

### **La définition de l'autorité organisatrice**

Le concept d'autorité organisatrice est évoqué pour la première fois par la LOTI en 1982, dans le secteur des transports. Toute la richesse de ce concept réside dans la différence entre la responsabilité de l'organisation et la responsabilité de l'exploitation. Citons à titre d'illustration la Charte des services publics locaux, à l'initiative de l'Institut de la gestion déléguée, discutée avec les trois grandes organisations d'élus en 2002, l'ADF, l'ARF et l'AMF.

Le concept s'est ensuite étendu à l'ensemble des services publics locaux : l'autorité organisatrice définit les missions du service public local et en fixe les règles générales d'organisation.

### **Le rôle de l'autorité organisatrice**

L'autorité organisatrice définit les objectifs généraux de la politique publique : définition des besoins, étendue et caractéristiques des services et des projets.

Elle définit ses propres orientations stratégiques comme la réversibilité des choix, l'accès à l'information, la transparence, la maîtrise des risques, etc. Puis, dans chaque cas de figure, l'autorité organisatrice choisit le mode de gestion ou de réalisation définitif, adapté à ses objectifs et ses orientations stratégiques. Elle procède :

- au choix du mode de gestion
- au choix de la politique de financement et d'investissement
- à la maîtrise des études
- au contrôle de l'exploitant (public ou privé).

Les deux fonctions principales du service public sont l'autorité organisatrice pour chacun des services publics locaux (transposables sur un projet d'équipement ou d'infrastructure), et le rôle d'exploitant public ou privé. L'exploitation publique ou privée sera régie par un contrat avec des indicateurs de performance. Le rôle d'autorité organisatrice concerne les choix stratégiques permettant d'organiser le service public.

Le concept d'autorité organisatrice permet donc de:

- prendre conscience des fonctions à remplir et des rôles de différents intervenants
- hiérarchiser les priorités
- définir les risques et les responsabilités des acteurs
- se doter d'éléments objectifs de mesure de performance
- formaliser par un contrat ou par un projet de service les missions confiées à l'exploitant
- intégrer la notion de période.

En gestion publique, trop souvent, la notion de temps n'est pas intégrée. Pourtant, une régie ne devrait pas être un mandat implicitement illimité. Le concept d'autorité organisatrice permet quel que soit le mode de gestion d'intégrer la durée, de dresser des bilans en début et en fin de période.

L'expérience montre tout d'abord toute la difficulté pour une même personne d'assumer à la fois la réflexion stratégique (relevant de l'autorité organisatrice) et la responsabilité d'exploitant. La

responsabilité opérationnelle prend le pas sur la responsabilité stratégique. La fonction de direction est donc délaissée au profit du quotidien.

La deuxième difficulté est d'organiser pour les régies ou les délégations de services publics la réversibilité des choix. Le concept d'autorité organisatrice doit permettre de la favoriser.

❖ *Le champ des possibles*

Le champ des possibles est large. J'en ai repris les grandes formules, depuis les réalisations intégralement privées jusqu'aux formules intégralement publiques, selon les répartitions du rôle des différents acteurs pour le financement, la construction, l'exploitation, la rémunération et la procédure.

Figure : Le champ des possibles

	ppp	concession	affermage	gérance	MOP	régie
<b>financement des investissements</b>	opérateur privé	opérateur privé	collectivité	collectivité	collectivité	collectivité
<b>construction</b>	opérateur privé	opérateur privé	collectivité		entreprise	
<b>exploitation des ouvrages</b>	opérateur privé	opérateur privé	opérateur privé	opérateur privé		collectivité
<b>rémunération exploitant</b>	collectivité	usager	usager	collectivité		collectivité
<b>procédure</b>	PPP	DSP	DSP	marché public	marché public	

Source : Martine DOHY

Le champ des possibles est en réalité **restreint par le service ou par le projet lui-même**. Pour chaque situation, seules 2 ou 3 solutions sont possibles. Par exemple, pour la gestion des ordures ménagères, le mode de financement exclut de fait la DSP. De même, pour les services d'eau et d'assainissement, les contrats de partenariat sont presque toujours exclus, puisque l'option de la DSP est ouverte. Or le contrat de partenariat n'est pas autorisé lorsque l'option DSP est ouverte.

Le champ des possibles est également **restreint par l'héritage**. Le mode de gestion est difficile à changer. Un certain impérialisme des exploitants, publics ou privés, est constaté. Une fois choisis, les exploitants souhaitent non seulement le rester, mais aussi couvrir l'ensemble du territoire confié.

Les deux ou trois solutions restantes recourent généralement le débat « faire ou faire faire » au-delà des formes juridiques. Néanmoins, au sein de ces possibilités, des solutions sur mesure peuvent être appliquées. Il existe en effet de nombreuses variantes au sein des familles de contrats. Par ailleurs, on peut segmenter les services publics locaux, sauf dans le cadre des contrats de partenariat qui privilégient une approche globale. Le service public peut opérer une segmentation géographique (fréquente dans les communautés d'envergure) ou technique quand deux solutions différentes sont

possibles (exemple : collecte et traitement des ordures ménagères, ou production et distribution de l'eau). De même, certaines régions sont assistées, et ont recours à l'entreprise : certains marchés ressemblent de près à des DSP.

En conclusion, le champ des possibles se restreint dans chaque cas à deux ou trois solutions, mais la souplesse est très grande dans la mise en œuvre de ces solutions.

❖ *Éléments de méthode*

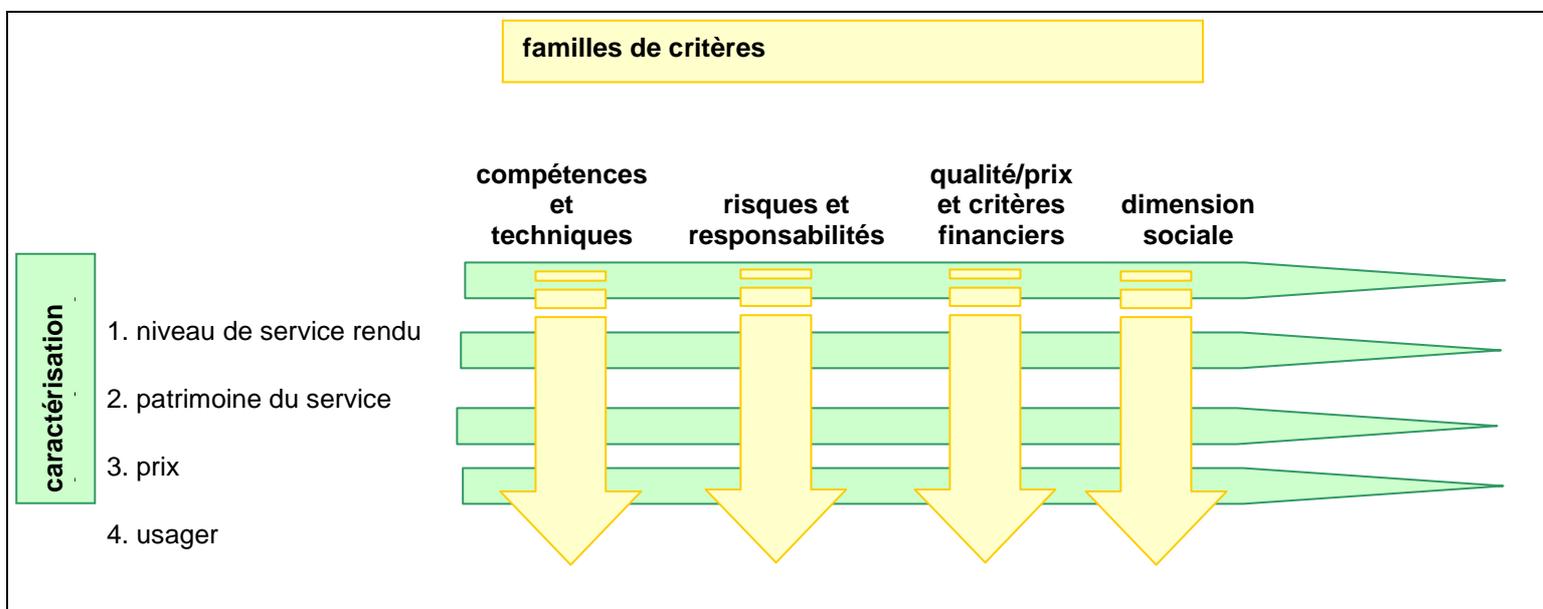
Malgré la charge idéologique, faire des choix pragmatiques s'avère essentiel. Une réflexion préalable des élus et des dirigeants territoriaux est indispensable. Cette réflexion est en partie organisée par les textes. La loi Sapin a introduit en 1993 la délibération sur les modes de gestion par **l'évaluation préalable**, prévue dans les contrats de partenariat.

Pour entamer cette réflexion, il suffit de croiser les éléments caractérisant le service rendu ou le projet (service, usager, niveau de qualité, gestion des questions patrimoniales, prix, performance) avec des familles de critères de choix, au nombre de quatre :

- la technique : qui a la compétence ?
- la performance et le rapport qualité prix
- les risques et les responsabilités
- la dimension sociale

Les élus et les dirigeants territoriaux sont ensuite en mesure de définir la meilleure formule pour chaque cas particulier.

Figure : Croisement des caractéristiques du service et des critères de choix



Source : Martine DOHY

Cependant, tous les critères ne sont pas pertinents pour tous les services. Il faut donc hiérarchiser les critères en les rapprochant des objectifs généraux des personnes publiques à un moment donné. Pour les PPP, l'évaluation préalable reprend le coût global (investissement et fonctionnement), la

performance et le partage des risques. Dans le choix du mode de gestion se retrouvent les familles de critères traditionnelles, même si les deux types de choix ne sont pas comparables.

Le plan retenu dans tous les dossiers d'évaluation de la Mission d'appui des contrats de partenariat couvre l'ensemble des sujets relatifs à l'alternative « faire ou faire faire » :

- le préalable : conditions juridiques réunies pour éligibilité en PPP
- la durée du contrat
- les délais de réalisation pour les concessions et les PPP et non pour les contrats d'exploitation et de gestion des services publics.

En conclusion, quel que soit le choix pour l'exploitation d'un service public ou la construction d'un équipement, il faut évidemment définir précisément les objectifs et le contenu du projet, une durée limitée, mais aussi mesurer les risques. Les personnes publiques n'ont pas souvent conscience des risques pris. Un chiffrage et une affectation des risques sont donc nécessaires, et l'ordonnance sur les contrats de PPP les a apportés. Des engagements contractuels précis doivent également être définis. Un dispositif de mesure et de partage de la performance est à mettre en place. Toutes ces conditions ouvrent la possibilité d'une réversibilité des choix, et mettent fin à la confusion des rôles entre la personne publique autorité organisatrice et la personne publique exploitant.

## ***Le cas de la Communauté urbaine de Nantes***

***PHILIPPE MAREST***

*Directeur général des services urbains de Nantes Métropole*

La communauté urbaine de Nantes a tenté d'instaurer un mode de gouvernance des services urbains permettant de répondre aux attentes et aux besoins des populations. J'aborderai tout d'abord la clarification du fonctionnement des services urbains et le rôle des différents acteurs de Nantes Métropole. J'exposerai ensuite la mise en application de ce mode de gouvernance sur le territoire et dans les services, en détaillant la mixité des modes de gestion. Enfin, des illustrations pratiques viendront éclairer ce propos.

### *❖ Présentation de Nantes Métropole*

Nantes Métropole est une communauté urbaine très récente, regroupant 24 communes et 580 000 habitants. Ses compétences dans les services urbains comprennent les transports collectifs et le stationnement, les risques et pollutions liés à l'environnement, la gestion des déchets, l'énergie, l'eau et l'assainissement. Le compte administratif en 2006 s'élevait à 900 millions d'euros, pour 2 300 agents, dont 400 millions d'euros et 850 agents pour les services urbains.

Afin de comprendre notre démarche, il faut revenir en 2001. La situation du territoire était alors contrastée : la communauté urbaine se substituait à de nombreuses autorités publiques. Des modes de gestion divers avec de multiples opérateurs avaient cours, caractérisés néanmoins par un ancrage fort des régies dans les services de l'eau, de l'assainissement et des déchets et une culture de délégation au district (intercommunalité). La pression politique en faveur d'une harmonisation des tarifs et de la nature des services publics sur le territoire était forte. La donnée nouvelle concernait l'exigence de proximité.

Pour illustrer cette difficulté, en 2001, nous avons pour la collecte d'ordures ménagères 20 communes, 2 syndicats, 2 régies et 18 marchés, soit deux contrats de délégations pour deux grandes unités de traitement. En assainissement, pour 22 communes, nous disposons d'un syndicat, de 7 régies et de 28 contrats au total (collecte, transfert et épuration des eaux usées). Enfin, la distribution de l'eau potable concernait 8 syndicats et 3 communes, une régie syndicale, et 10 contrats (2 affermage et 8 gérances).

Pour harmoniser les tarifs et les services, deux défis furent à relever :

- organiser ces services urbains pour offrir aux élus une vision globale et claire sur le territoire, en affirmant une gouvernance locale, en positionnant le rôle essentiel de l'utilisateur au cœur du service public, et en conduisant le changement vers une culture de service
- imaginer un « modèle simple à utiliser » par tous, afin de comprendre et de clarifier le fonctionnement de ces services, ainsi que les rôles et les relations entre les acteurs locaux.

#### ❖ *Le modèle de triangulation des services urbains de Nantes Métropole*

Nous avons tout d'abord voulu faire comprendre les bases du fonctionnement des services urbains. Si l'image des services reste technique, leur fonctionnement est simple et se fonde sur **trois éléments** formant un modèle triangulaire.

Le service urbain est avant tout **un service** dont la finalité est le service à la population. Il est délivré sur **un territoire**, lieu de vie et outil de gouvernance. Il utilise **un réseau** sur lequel s'appuient les services. Le développement du territoire pousse à l'amélioration des services. Le progrès des services force le développement des réseaux. Enfin, le réseau participe à la structuration du territoire. Par ailleurs, le progrès des services apporte une valeur ajoutée au territoire, support du réseau. Enfin le réseau est l'outil sur lequel s'appuient les services.

Ces 3 éléments mettent en relation **3 acteurs** dont l'autorité organisatrice (élus), ancienne dans les transports en commun, mais récente dans l'assainissement, l'eau et les déchets (2001). **L'autorité organisatrice** prescrit à **l'opérateur de réseau**, qui lui rend compte. Le **citoyen usager** exprime des besoins à l'opérateur de réseau qui lui délivre une prestation. Enfin l'autorité organisatrice informe et associe le citoyen usager, tandis que le citoyen usager évalue l'autorité organisatrice sur le territoire. Dans un EPCI, un quatrième acteur, l' élu communal, est associé à ce système.

Enfin, **trois grands principes d'organisation** régissent la gouvernance de la CU de Nantes :

- l'affirmation de l'autorité organisatrice comme la seule autorité légitime et garante du service public
- tout habitant est en droit d'attendre un service équitable, au même tarif, partout sur le territoire ; le mode de gestion ne doit pas peser sur le niveau de service
- la reconnaissance du rôle du citoyen usager au cœur d'une réflexion pluridisciplinaire intégrant les dimensions sociale, économique et technique.

Enfin, un choix politique assumé exige la mixité des modes de gestion.

L'autorité organisatrice a un équilibre à préserver. Dans les relations entre les acteurs, elle doit garantir l'équation entre les besoins, les attentes et les réponses. L'autorité organisatrice doit également veiller à l'équilibre des légitimités afin de lutter contre des tendances excessives de certains acteurs : le citoyen usager peut devenir consommateur, l'autorité organisatrice peut être

technocratique et se couper des besoins du territoire, enfin, l'opérateur de réseau peut devenir trop technique.

De même, un équilibre doit être maintenu entre les trois points de vue du territoire (urbanisme, espaces publics), du réseau (fonctionnelle), et du service (orienté vers le marché).

L'autorité organisatrice doit garder le cap sur le pilotage du service public, en cohérence avec le projet de territoire et en veillant à équilibrer les tensions extérieures.

#### A Nantes Métropole, **la gouvernance des services urbains s'appuie sur 3 éléments**

- un schéma d'acteurs et un cadre d'action formant le « modèle triangulaire », notre socle théorique
- une autorité organisatrice acteur majeur du développement durable et local, et pas seulement autorité de régulation
- une coopération intercommunale offrant une taille critique avec des ressources propres et une vraie capacité de négociation, en regroupant les compétences transférées et en élargissant l'ère d'intervention sous une autorité unique.

#### ❖ *La mise en pratique d'une nouvelle gouvernance des services urbains : la décision de mixité des modes de gestion*

L'enjeu essentiel consistait à donner à l'autorité organisatrice les moyens de sa gouvernance. Il fallait faire vivre le modèle posé pour permettre à l'autorité organisatrice d'un service public d'exercer son rôle sur le territoire. Nous avons fixé **les objectifs** :

- développer la capacité des services, apporter une aide à la décision à l'autorité organisatrice puissance publique
  - fixer le rôle des opérateurs publics et privés et organiser de manière efficiente les opérateurs publics.
- Le nouveau contrat d'objectifs et de moyens permet de rythmer les missions assignées aux opérateurs publics.

On dégage **deux voies d'amélioration** :

- nous avons clairement séparé les fonctions d'autorité organisatrice et celles d'opérateurs publics dans les services de la collectivité ; nous avons donc renforcé la compétence des services en matière d'éclairage des décisions de l'autorité organisatrice et de maîtrise d'ouvrage
- un débat sur les modes de gestion a été mené pour clarifier cette question et dissiper son éventuel fond idéologique.

Selon le premier principe, **5 grandes missions** ont été identifiées **pour l'autorité organisatrice**

- la mission stratégique : déterminer, conduire, évaluer la politique publique (information de la population, réponse aux attentes des usagers, accès au service, prospective, schéma directeur, évaluation des politiques)
- la mise en œuvre des moyens spécifiques et la définition de la politique tarifaire
- la détermination des conditions d'organisation des services publics (niveau et qualité de service souhaité, mode de contrôle, choix des modes de gestion)
- la gestion et la maîtrise d'ouvrage
- la prescription, le contrôle, l'évaluation de l'exécution des missions par des opérateurs.

Compte tenu du deuxième principe, nous avons défini **des missions identiques pour tous les opérateurs de réseau** :

- produire un service à l'utilisateur ; délivrer une prestation conformément au contrat (du marché à la concession), gérer la relation avec l'utilisateur
- entretenir les biens mis à la disposition par la collectivité afin de transmettre le patrimoine dans un état similaire à celui du début de contrat
- rendre compte à l'autorité organisatrice ; permettre à l'autorité organisatrice d'effectuer un contrôle fiable et sincère, avec un rôle de proposition de l'opérateur.

Nous avons clarifié les rôles au sein de l'institution. Au sein de chaque direction, les services ont été séparés. A la naissance de la communauté urbaine, les services provenaient d'origines très diverses et n'avaient pas de liens forts. L'opération n'a donc pas été trop difficile. Nous avons constitué des services d'organisation des services publics. Par exemple pour les déchets, nous disposons d'un service d'organisation de collecte avec un opérateur public dans la ville de Nantes, puis d'autres opérateurs privés.

Ces services d'organisation du service public représentent des métiers qui pilotent l'organisation du service public sur l'ensemble du territoire, en s'appuyant sur les services fonctionnels, logistiques ou les pôles de proximité à Nantes métropole.

Par exemple, pour illustrer la déclinaison des contrats de régie, nous avons créé un contrat d'objectifs et de moyens, définissant un cadre d'action pour la régie dans le temps. Ce contrat rappelle les enjeux, le rôle de chacun des acteurs du territoire et les exigences de Nantes Métropole (harmonisation et exigence de proximité). Ce contrat engage, puisqu'il est signé par le directeur d'établissement et le vice président délégué. Il constitue également un cahier des charges pour l'opérateur public. Le contrat engage sur la durée avec des objectifs de performance et des indicateurs. L'opérateur public d'eau, assainissement et déchets doit rédiger un rapport annuel d'activité (qualité et prix du service public) présenté chaque année au conseil. Les éléments de ces rapports sont ensuite intégrés dans le rapport annuel qualité-prix du service public.

Le débat a été long et approfondi sur les modes de gestion. Nous avons étudié particulièrement 3 services : l'eau, l'assainissement et la collecte des eaux usées, et la collecte des déchets.

Des éléments d'appréciation des modes de gestion ont été recherchés au regard des missions retenues pour l'autorité organisatrice. Nous avons également analysé la pertinence des critères retenus dans le contexte de Nantes Métropole, en postulant qu'aucune étude n'avait démontré la primauté d'un mode de gestion par rapport à un autre. Compte tenu du nombre d'études menées, nous n'avons pas d'*a priori* sur la teneur de nos résultats.

14 critères pertinents ont été retenus. Des critères ont été jugés déterminants, comme le choix du contrôle de gestion, et d'autres ont été jugés non déterminants, sous réserve de certaines conditions.

J'ai détaillé deux exemples de critères non déterminants et de leurs conditions :

- le rapport qualité prix n'est pas déterminant si la délégation ou les marchés permettent une concurrence réelle entre les entreprises et si les régies recherchent l'efficacité et la productivité ; des méthodes de management incontestées doivent soutenir les démarches de qualité et les mesures de performance
- l'information de l'autorité organisatrice pour organiser le service, si :

- l'autorité organisatrice maîtrise le domaine d'activité et comprend les informations qu'on lui rapporte
- dans les contrats, les exploitants sont dans l'obligation de fournir les informations sollicitées par l'autorité organisatrice
- il n'y a pas de monopole ; la comparaison est impossible s'il existe un monopole sur tout un territoire.

Les 3 exemples de critères déterminants sont les suivants :

- la responsabilité civile et pénale

- le maintien d'un niveau de connaissance métier ; il vise à rééquilibrer le schéma de la gestion déléguée qui introduit une asymétrie ; en effet, pour l'autorité organisatrice, il est difficile d'avoir un niveau d'information similaire à celui de l'opérateur ; l'exploitation en régie peut donc apporter une capacité d'expertise objective à l'autorité organisatrice, car « celui qui fait est celui qui sait ».

- le développement de technologies nouvelles ; les opérateurs privés - notamment les grands groupes - bénéficient d'un champ d'expérience plus important ainsi que des études et recherches effectuées au sein de leur entreprise nationale ou internationale.

Nous avons retenu les principes suivants. Les opérateurs sont complémentaires sur le territoire. Les opérateurs sont comparables mais les conditions d'exécution du service doivent être fixées par l'autorité organisatrice.

Ces principes aboutissent au choix politique de la **mixité des modes de gestion**. Ce dernier contribue à affirmer le rôle de l'autorité organisatrice, en la séparant des opérateurs, il favorise l'émulation entre les opérateurs publics et privés, et il garantit l'absence de monopole, préjudiciable à la performance durable des services publics.

Les facteurs de réussite sont le maintien d'un volume pertinent pour les opérateurs publics et des conditions d'attractivité et de concurrence pour les opérateurs privés.

#### ❖ *Les mises en pratique et les réflexions en cours sur les contrats*

Selon les cartes de répartition des modes de gestion en 2001, chaque commune avait un marché pour les déchets, pour l'eau et pour l'assainissement. Le besoin de rationaliser était évident. Aujourd'hui, la répartition pour la collecte des ordures ménagères montre une mixité des modes de gestion : au Centre de Nantes la régie, et autour, 5 marchés.

Le modèle créé et appliqué a permis de comparer des opérateurs publics et des opérateurs privés non plus sur des champs variés, mais sur les missions définies par l'autorité organisatrice, donc sur un champ commun. D'un côté existe un contrat d'objectifs et de moyens, et de l'autre un contrat de prestation ou DSP. Aussi, le coût des opérateurs peut être comparé à niveau de prestation équivalent, lorsque la qualité est mesurée sur des objectifs identiques fixés par l'autorité organisatrice, à mode de calcul équivalent. Par ailleurs, le coût de la prestation n'inclut que les prestations propres aux opérateurs, et est comparé dans la durée. En effet, il est souvent possible d'obtenir des présentations financières favorables sur une courte durée.

Un exemple d'indicateur est la Charte Eau qui définit 12 engagements de l'autorité organisatrice auprès de la population, négociés avec tous les opérateurs.

La réversibilité a été mise en œuvre sur une petite commune du sud ouest de la communauté urbaine, qui de la régie est passée au privé. De même, une commune du sud est passée du privé vers le public. La réversibilité a été actée par le conseil, même si elle a suscité de nombreux débats.

La démarche de Nantes Métropole propose une adaptation locale du modèle français des services publics pour les services urbains, inscrit dans le modèle européen. Cette démarche enrichit la réflexion collective en définissant les principes d'une nouvelle gouvernance locale de ces services. Elle expérimente un modèle des services urbains à l'épreuve du terrain et dans la durée, pour tester sa robustesse et sa souplesse. Cette démarche est jusqu'alors fructueuse.

Nos perspectives concernent essentiellement l'activation de la relation entre l'autorité organisatrice et le citoyen usager. Notre programme de « recherche action » étudie la participation du citoyen usager dans le domaine de l'eau. Nous travaillons également sur le territoire pertinent pour organiser le service public de l'eau (notion de proximité, taille de l'EPCI) et sur les missions de l'autorité organisatrice. Quelle valeur ajoutée et quel niveau de mission organisatrice lui concède-t-on en fonction des objectifs politiques ?

Sur le réseau nous réfléchissons à une gestion optimisée du patrimoine dans les domaines de l'eau, de l'assainissement et des transports ferroviaires. La maintenance d'un patrimoine lourd à entretenir pèsera sur les finances dans les années futures. Enfin, dans le service, nous travaillons sur des indicateurs pour mesurer la performance.

### **Jérôme BOUGELOT**

Yannick Leborgne de la communauté urbaine de Lille va évoquer l'application de la réflexion sur le rôle de l'autorité organisatrice et du choix du mode de gestion dans le projet du Grand Stade, le fil rouge de la journée.

## ***Fil rouge Communauté urbaine de Lille : réflexion sur la question du grand stade***

### **YANNICK LEBORGNE**

*Chef du service des sports de la communauté urbaine de Lille*

Pourquoi les élus ont-ils été conduits à décider la construction du Grand Stade polyvalent de Lille Métropole ?

#### **❖ *Le calendrier***

La réflexion est partie de l'échec de la rénovation du stade Grimonprez-Jooris. Ce stade constituait pour nous un équipement communautaire à mettre aux normes et à agrandir. Des procédures ont mené à l'abandon de ce projet. Nous devons livrer un stade de football conventionné à notre équipe. Les élus ont finalement décidé de construire un stade multifonctionnel de 50 000 places sous la forme d'un PPP. Pourquoi est-on parvenu à cette décision ?

Tout d'abord, Lille est une grande métropole au cœur de l'Europe. Elle se doit donc, comme ses pairs, d'avoir de grands équipements sportifs de référence. Lille souffre d'une pénurie de grands équipements sportifs et se trouve dans l'incapacité d'organiser de grandes compétitions. Pour

satisfaire l'objectif de rayonnement de la métropole à travers de grands événements culturels et sportifs de haut niveau, nous manquons d'équipements.

Dans le projet du Grand Stade, le football fait partie de notre réflexion mais il n'est pas l'unique élément fondateur.

La situation géographique de la métropole lilloise a créé de nombreux échanges avec les organisateurs de spectacles de masse, mais pour l'instant Lille reste un point de passage (et non d'arrêt) des grands spectacles *indoor* pour 40 000 personnes comme à Paris, en Angleterre, aux Pays-Bas, en Allemagne ou en Belgique.

#### ❖ *Pilotage de la réflexion*

Notre AMO nous a guidés pour étayer notre analyse. Notre AMO, une équipe très compétente de 4 personnes, a constaté que 68 % des grandes agglomérations européennes avaient un stade d'une capacité supérieure à 50 000 places (7 % avaient une capacité supérieure à 60 000 places et seulement 4 % avaient une capacité inférieure à 40 000 places, dont Lille). Tous les stades de moins de 10 ans sont d'une taille supérieure à 50 000 places.

Une étude transversale des stades en Europe montre les infrastructures sportives des différents pays d'Europe. L'Allemagne, avec 10 stades de plus de 50 000 places, est en tête (effet Coupe du Monde 2006). L'Angleterre possède 3 stades de plus de 50 000 places, l'Ecosse 4, l'Espagne 6, la France 2, l'Italie 5. Après la capacité, le deuxième critère est la norme 5 étoiles UEFA, du nom de l'organisateur des compétitions européennes de football. La norme 5 étoiles UEFA est nécessaire pour accueillir des matches de l'UEFA.

Par ailleurs, 88 stades dans 5 pays ont été examinés. Nous avons constaté que la fréquentation d'un stade était relativement indépendante du succès du club. Le projet de construire un nouveau stade aussi grand est-il tout de même raisonnable pour remplacer un stade qui attire en moyenne 15 000 spectateurs ? Nous avons décidé de nous détacher de l'unique problématique football, en montrant que nous sommes capables de maîtriser d'autres paramètres. Si les résultats du club de football ne sont pas maîtrisables, nous pouvons montrer que la qualité de l'équipement a un impact sur la fréquentation de celui-ci.

#### ❖ *Processus de décision*

Le Grand stade sera une arène polyvalente couverte pouvant accueillir des spectacles sportifs internationaux et des spectacles culturels. La couverture n'est pas imposée dans le cahier des charges, mais elle est induite par notre désir d'organiser des événements *indoor* réguliers.

L'un des exemples qui a inspiré notre réflexion est l'Arena d'Amsterdam. C'est un stade couvert de 50 000 places, polyvalent mais datant de plus de 10 ans. Avec un club référent en Europe, résident, l'Arena est un équipement capable organiser 70 à 75 événements par an, dont pas plus de 20 matches de football. Les 50 autres événements contribuent au rayonnement de l'équipement, de la métropole et au développement économique connexe à ces manifestations. Une quinzaine de grands concerts a lieu par an. Dans des stades couverts ayant un club très présent, il est donc possible de recevoir des événements d'envergure européenne. Des concerts classiques, des conventions privées et des animations *indoor* comme le ski s'y tiennent.

Ces arènes sportives visent à accueillir un public plus large que les supporters de football. Cette réflexion nous rend très optimistes sur la création de ce Grand stade. Même pour les spectacles de football, cet équipement drainera un public différent. Ces stades ont un environnement plus attirant pour les familles avec des accès facilités, des services de restauration, des sièges confortables à l'abri du vent, des technologies à disposition et des spectacles visuellement plus attractifs. Le concept de « soirée au stade » existe désormais, et le match de football est l'un des éléments déterminants mais pas le seul. L'équipement constitue une curiosité pour la famille.

Nous nous sommes inspirés des arènes sportives existantes, notamment le stade de Gelsenkirchen à Munich, résolument polyvalent avec un toit et une pelouse amovibles.

Pour les spectacles culturels, nous avons remarqué que les plus célèbres artistes cherchent en France de grandes scènes *indoor* où se produire. Ils doivent pouvoir s'arrêter à Lille dans le futur. Par rapport au Stade de France, le Grand stade est plus concurrentiel, car il est couvert. Il offre donc une sécurité face aux risques d'intempérie, qui sont problématiques pour les concerts.

#### ❖ *La convention avec le club résident*

Notre réflexion avait comme point de départ le club résident LOSC, un élément important de l'équipement. Le LOSC Lille Métropole jouait jusqu'en 2003 au stade Grimonprez-Jooris, devenu très obsolète en termes de sécurité et qui n'offrait plus un environnement favorable à un spectacle de qualité. La conception des grandes infrastructures comporte désormais en Europe le développement de conditions d'accueil importantes, permettant une activité économique et un rayonnement de l'équipe. Aujourd'hui le LOSC joue au Stadium, stade non homologué par l'UEFA. Un équipement de plus de 50 000 places correspond donc également aux ambitions du LOSC.

Pour le PPP, une convention avec le LOSC était nécessaire. Les grands termes de cette convention furent validés avant de remettre le cahier des charges aux entreprises. Les entreprises acceptaient donc de construire un stade polyvalent dans un PPP qui incluait le LOSC. Le club résident contribuera, via LMCU, à hauteur de 3 et 5 millions d'euros par an en vertu d'une convention d'occupation. Une telle participation du club est novatrice en France. Jusqu'alors, aucun club ne verse une telle contribution à sa collectivité. Cette convention constitue un pari pour le LOSC de pouvoir faire vivre cet équipement les soirs de match.

Cette réflexion fut facilitée par une période de bons résultats du LOSC. Son succès a mis en exergue le déficit d'équipement. Les élus y ont répondu par une problématique plus large de la métropole : la pénurie de grands équipements polyvalents. Avec le LOSC, les événements culturels et l'attractivité de notre métropole, le Grand Stade sera un outil performant.

## ***Echanges avec la salle***

### **De la salle (Olivier LANDEL)**

Ma question porte sur la gestion des services publics à Nantes. Vous évoquez un parallélisme sur le contrôle et l'évaluation de la performance entre le travail réalisé en interne et celui des délégataires. Les grilles d'analyse sont-elles les mêmes dans les contrats internes et externes, ou des critères propres sont-ils en cours de définition ?

**Philippe MAREST**

Les mêmes indicateurs sont utilisés pour le public et le privé. La charte de l'eau a défini des indicateurs d'engagement pour les opérateurs couvrant les trois parties de territoire. La performance des opérateurs est donc mesurée par des indicateurs de qualité ou d'activité. Tous les services publics ne sont cependant pas arrivés à cet avancement. La démarche qualité de la régie d'eau est vieille de 10 ans à Nantes. La démarche est en cours pour l'assainissement et va débiter pour les déchets.

**De la salle (Olivier LANDEL)**

Ces informations relatives aux indicateurs circulent-elles en externe, entre les opérateurs et les services, et jusqu'aux citoyens, ou restent-elles en interne ?

**Philippe MAREST**

La visibilité existe entre les opérateurs, ainsi que pour les élus. Nous disposons des indicateurs obligatoires sur le prix et la qualité du service public. Par ailleurs, un décret nouveau vise à améliorer la visibilité pour la population et les élus. Le travail accompli sur les indicateurs de l'eau s'inscrit dans cette démarche.

**De la salle**

Opérez-vous une comparaison des indicateurs de coûts ? Avez-vous trouvé une comparaison validée par les partenaires sociaux ? Enfin, diffusez-vous cette comparaison de prix en interne et auprès de la population ?

**Philippe MAREST**

Les avancements de notre réflexion ont été régulièrement présentés aux partenaires sociaux, malgré quelques difficultés initiales.

Pour le prix, notre travail actuel porte sur le coût des missions exécutées mais pas encore sur le coût de la régie ou des opérateurs. Le contrat d'objectifs et de moyens des opérateurs a permis de formaliser les procédures de la régie. La régie a comme avantage sur les opérateurs privés une certaine souplesse permettant une réaction rapide.

On mesure par exemple le coût de la production du mètre cube d'eau, en régie et chez un opérateur. La comparaison est ici possible. La comparaison globale entre une régie et un opérateur est en cours de réflexion avec le projet réflexion action sur les services urbains. Pour l'eau, les partenaires sociaux sont associés et informés des composantes du coût de revient de l'eau.

**Martine DOHY**

L'expérience de Nantes témoigne d'une situation donnée à un instant particulier. Ce n'est pas une recette applicable dans toutes les situations. L'expérience fut menée sur des services avec peu de technicité (distribution d'eau et collecte des ordures ménagères). En revanche, c'est la prise de conscience profonde du rôle des acteurs qui est enrichissante, ainsi que la mise en responsabilité de chacun par rapport à la mission qu'il doit accomplir. Les objectifs et les moyens ont été bien distingués. Cette démarche intellectuelle s'applique dans tous les cas. Mais les solutions obtenues par les élus de la CU de Nantes sont contingentes. Elles furent élaborées en fonction d'un terrain aux particularités fortes, à la naissance de la communauté urbaine de Nantes. L'héritage est différent à Lille, une ancienne communauté urbaine.

Des enseignements généraux sur le rôle des différents acteurs sont à tirer, puis dans une situation donnée, il faut évaluer les meilleurs moyens à mettre en œuvre, mais il n'y a jamais une seule solution.

### **De la salle**

Quelle est la perception des usagers du service public sur cette réorganisation du service territorial ?

### **Philippe MAREST**

L'essentiel réside dans la clarification du rôle de chaque acteur, l'enjeu étant de donner à l'autorité organisatrice les moyens d'exercer son rôle. La déclinaison locale de ce principe passe par l'adaptation au contexte. Nantes métropole est désormais perçue par la population grâce à des actions emblématiques. Nantes métropole a affirmé son rôle d'autorité organisatrice du service de l'eau. Son président a annoncé l'harmonisation du prix de l'eau sur le territoire. Cette démarche a pris 5 ans. Début 2006, il a annoncé notre succès.

Il est important que la collectivité affiche ses objectifs politiques, et mette en œuvre les moyens pour les atteindre. Le mode de gestion ne doit en aucun cas changer la qualité et le niveau de la prestation délivrée au citoyen. Cet engagement est bien perçu par la population. Nantes métropole est organisée en 10 bassins de vie de 18 000 à 20 000 habitants où sont implantés des pôles de proximité. Ces derniers sont les relais locaux des grands services urbains. Pour le contrôle de prestations, les pôles de proximité servent de relais sur les contrats d'objectifs et de moyens. Des agents publics en contrôlent donc d'autres sur la prestation effectuée. Ce bouleversement de culture n'est pas toujours évident. Le travail de proximité a permis l'émergence d'une culture sur les services urbains à Nantes. Une thésarde travaille aussi sur la démocratie participative pour l'eau. Nous attendons les résultats.

### **De la salle (Mathias CHAGNIARD, projet Grand stade à la communauté urbaine de Lyon)**

Pour le Grand stade, la redevance versée à la communauté urbaine aura une part fixe et une part variable. Or, dans le type d'équipement polyvalent choisi, de nombreux événements ne sont pas sportifs. Leur taux de remplissage étant difficile à programmer, ils ont une incidence directe sur la partie variable de la redevance du LOSC à l'autorité organisatrice. Avez-vous apprécié cette variable selon la recette et le coût d'exploitation ? Comment garantes-vous une continuité du reversement de cette part au taux difficile à anticiper ?

### **Yannick LEBORGNE**

On distingue deux systèmes indépendants. D'une part le football est régi par une convention avec le LOSC qui verse une redevance fixe et variable sur les matchs uniquement. Le LOSC fera 35 matches maximum par an sur lesquels il reversera 1 million d'euro de part fixe et 20 % sur la billetterie. D'autre part, les autres spectacles événementiels ne sont pas l'apanage du LOSC. La convention met à disposition le stade au LOSC seulement les soirs de match. Le reste relève du PPP, soit de la relation entre la communauté et l'exploitant du stade (vainqueur du PPP). Préalablement à la signature de son contrat, ce dernier aura évalué les capacités événementielles et la prise de risques. Il estimera que la particularité du Grand stade et de la métropole assurera un certain nombre de spectacles annuels et autant de recettes. Dans ce modèle économique, il acceptera donc de reverser sa redevance. Ce dialogue compétitif est passionnant. La prise de risque proposée pour l'exploitation de l'équipement et des espaces annexes sera déterminante dans notre choix. L'exploitant devra s'engager, faire preuve d'ambition, et rédiger un plan de charge pour les 20 prochaines années pour garantir le reversement

de sommes fixes. Si la prise des risques s'avère positive, la communauté urbaine en bénéficiera aussi, si elle est négative, l'exploitant devra assumer.

# La maîtrise des risques dans la conduite des projets

---

## *Exposé introductif*

**ROBERT PICARD**

Directeur associé CALIA CONSEIL

La maîtrise des risques est l'un des champs sur lequel l'intelligence de l'autorité organisatrice doit s'exprimer.

### ❖ *La définition du concept de risque*

La définition exacte d'un risque est la suivante : le risque est un événement amené à se produire. Il a une double dimension : la probabilité et les conséquences sur le projet.

Dans ces projets, l'acceptation du risque est large. Il peut être positif ou négatif, il peut grandir le projet ou le remettre en cause.

Le risque constitue une problématique ancienne. Pourtant dans la pratique, la considération du risque est récente. Elle a été remise au goût du jour par le développement du contrat de partenariat en 2004. La notion de risque dans les régies ou les DSP était autrefois mise de côté. La personne publique n'était pas toujours capable de positionner son risque en amont du projet. Le risque était traité en étant reporté en grande partie sur l'opérateur.

La notion de risque est complexe. **Il existe plusieurs familles de risques** : stratégiques, juridiques, financiers, opérationnels, périls. Ces diverses dimensions s'expriment durant les différentes étapes d'un projet : la période préliminaire, le développement et l'exploitation.

Enfin, **les risques ont des origines diverses**. Les risques internes proviennent de l'intérieur du couple collectivités/partenaires privés, alors que les risques externes sont issus de l'environnement du projet.

La réflexion en amont sur le risque d'un projet public doit prendre en compte ces différentes familles, afin d'en mesurer la complexité et d'en permettre une bonne affectation.

Les risques rencontrés sont spécifiques à chaque projet. Des exemples de risques par familles sont présentés dans le tableau ci-dessous.

*Figure : Exemples de risques par famille*

Typologie	Exemples
<b>Risques stratégiques</b>	Compétition, demande, concurrence, recherche et développement...

<b>Risques juridiques</b>	Procédure, évolution du cadre législatif et réglementaire...
<b>Risques financiers</b>	Taux d'intérêt, taux de change, Liquidités, Cash-flow...
<b>Risques opérationnels</b>	Gestion, process industriel, recrutement, politique d'achats...
<b>Périls</b>	Employés, biens, environnement, tiers...

Robert PICARD, CALIA CONSEIL

Dans le cadre d'un projet complexe, la réflexion amont sur la portée des risques pris par les intervenants doit être très large pour définir et recenser les risques.

❖ *L'application au projet*

L'ordonnance de 2004 sur les PPP apporte le constat qu'une bonne appréhension des risques en amont est indispensable à l'atteinte des objectifs fixés par la personne publique

L'objectif principal est dans un premier temps de maîtriser les risques du point de vue de la collectivité, afin que le projet ne risque pas de la mettre dans une position instable à long terme. Une appréciation large des risques comprend l'identification des risques « masqués » grâce à un brainstorming. De plus, la collectivité doit pouvoir mobiliser ses partenaires privés à la prise de risques. Les entreprises privées sont en effet mieux à même de prendre des risques.

En dehors de la maîtrise des risques, l'objectif second est d'en assumer une partie. Dans un projet complexe, il est impossible de se débarrasser de la totalité des risques sur une longue période. Une approche insuffisante du risque peut paralyser le projet. Sans une approche hiérarchisée qui classe les risques et prévoit leur affectation, le projet pourra présenter un coût prohibitif ou provoquer son abandon faute d'avoir pu définir clairement les risques et les répartir de manière idoine.

L'analyse des risques en amont est un déterminant essentiel pour le choix de montage (schémas contractuel et financier). L'analyse des risques permet de mesurer l'impact du risque sur le coût du projet. Lorsqu'un partenaire privé est impliqué dans un projet, la quantification et l'affectation du risque déterminent en effet son taux de rendement.

L'analyse risque permet aussi d'identifier rapidement les solutions à écarter ou à adopter d'emblée. En fonction du type d'affectation de risque requis par un projet, la collectivité s'orientera vers une maîtrise d'ouvrage publique, une concession ou un contrat de partenariat. Une concession sera indiquée si le risque est important dans la phase de construction. Le contrat de partenariat quant à lui sera indiqué en cas de risque important sur la construction et sur la disponibilité des équipements. En effet, le système de rémunération du partenaire privé en fonction de la disponibilité des performances de l'équipement est adapté à cette prise de risque.

L'approche du risque est à entreprendre en début de projet, car elle conditionne le type de montage possible du projet et ses conditions financières.

L'approche du risque est une démarche en trois étapes :

**- identifier le risque dans toute sa diversité**

Cette étape nécessite une décomposition des phases du projet, pour l'élaboration de scénarii prospectifs qui envisagent aussi des positions de rupture. Pour identifier le risque, différentes sources doivent être mobilisées, et pas seulement un cabinet d'AMO. Plusieurs métiers se rencontrent, chacun apportant sa perception du risque. Il faut maintenir un équilibre entre les diverses sources. Enfin, les retours d'expérience sur des opérations similaires doivent être utilisés.

#### **- quantification du risque**

Cette étape vise à déterminer son poids réel sur le déroulement du projet et son impact financier. On doit mesurer son impact financier, opérationnel, politique... et essayer d'en mesurer la probabilité.

#### **- affectation du risque**

Le risque est-il supporté par la personne publique ? Ou cherche-t-on à l'externaliser par le recours aux assurances, ou aux partenaires privés parfois plus à même de porter un risque identifié ? Cependant, dans le cas d'une externalisation, il faut savoir qui peut soutenir le risque.

Pour procéder à ces 3 étapes, l'outil anglo-saxon PFI est précieux, il est plus ou moins équivalent à notre contrat de partenariat. Cet outil représente la matrice des risques. Il vise à identifier pour chaque famille de risques rencontrée un risque en particulier, de lui affecter une probabilité et un impact. Cet outil de quantification permet ensuite de mesurer l'impact réel sur le projet. La combinaison de cette probabilité et de cet impact donne un risque en pourcentage. La matrice des risques identifie les risques, en mesure la probabilité et l'impact, puis l'affecte finalement à un acteur dont la responsabilité est engagée par la signature du contrat. L'acteur aura au préalable calculé son risque et décidé ou non de l'assumer en fonction du résultat de la matrice des risques.

La matrice de risque est un outil phare dans la mise en œuvre des contrats de partenariat.

La quantification du risque est une étape indispensable quel que soit le type de montage, même si le projet est réalisé en régie ou en maîtrise d'ouvrage publique. La quantification constitue un principe de saine gestion pour la collectivité qui doit pouvoir évaluer les risques pris et ne pas sous-estimer les risques évidents. La collectivité doit débusquer les « risques masqués ». Enfin, elle doit valider sa capacité à assumer ces risques, mais aussi définir et appliquer une stratégie pour optimiser son risque. La collectivité a tout intérêt à se poser la question du risque pour le mesurer et limiter son impact.

La considération du risque est aussi, dans le contexte du débat préalable, un moyen pour la collectivité de valider son choix de mode de gestion.

Le risque est une problématique présente tout au long du projet :

- dans les études préalables, pour valider la pertinence des solutions contractuelles et financières
- dans le cahier des charges où est traduite juridiquement l'affectation prévue des risques
- dans l'analyse des offres où l'on valide l'affectation des risques et leur impact
- au stade de la négociation et de la finalisation du contrat
- pendant toute la vie du contrat, pour le suivi du dispositif.

## ***Le boulevard périphérique Nord de Lyon : un exemple d'évolution du partage des risques***

**JEROME GILLES**

*Consultant de la direction de l'évaluation et de la performance du Grand Lyon*

### *❖ Un ouvrage majeur à l'histoire mouvementée*

Je présenterai l'évolution dans le temps du mode de gestion du boulevard périphérique Nord de Lyon. Cet ouvrage majeur de l'agglomération a une histoire mouvementée. Il est passé par tous les modes de gestion possibles, de la concession initiale à la régie intéressée actuellement, en passant par la régie directe et le marché de prestations de services. Ces modes de gestion ont déplacé le partage des risques entre les gestionnaires et la collectivité. Le boulevard périphérique Nord est long de 10 km. La majeure partie est souterraine. Il reçoit 16 millions de passages payants par an et 45 000 véhicules par jour. L'ouvrage génère 27 millions d'euros de recettes nettes perçues par la collectivité. L'évolution de trafic montre une saturation de l'ouvrage en accès et sorties.

### Historique du boulevard périphérique Nord

La phase de définition du projet débute en 1989 suite au constat des difficultés de circulation dans l'agglomération lyonnaise. En 1991, un concessionnaire est désigné sans mise en concurrence. En 1997, la mise en service de l'ouvrage a lieu le 22 juillet. L'ouverture est chaotique avec un immense embouteillage dû à des restrictions de voiries aux alentours. Ce mauvais début pèsera sur la perception de la population lyonnaise. En 1997 et 1998, la période de gestion de concession est marquée par le boycott par les Lyonnais (manifestation bloquant le péage). Le 6 février 1998, le Conseil d'Etat annule la délibération de 1991 désignant le concessionnaire. L'ouvrage n'a plus de gestionnaire ni de tarification. La régie doit le reprendre. En un mois, on met fin au contrat, on crée une régie de recettes, et l'on reprend intégralement le personnel en CDD de droit public au sein de la communauté urbaine (un véritable exploit administratif du service communautaire). Une gestion en régie directe est donc établie pendant un an.

L'année 1999 solde les conséquences de la fin du contrat. La transaction avec l'ancien concessionnaire aboutit au versement de la somme de 623 millions d'euros de contentieux.

En 1999, le mode de gestion change à nouveau, de la régie au marché public. Un prestataire de services est désigné. En 2005, un bilan du marché public est réalisé. La décision est alors prise en faveur d'une gestion en régie intéressée. Le choix est dicté par les incidences techniques dans les modes de gestion passés, notamment le contentieux avec le concessionnaire.

### Le partage des risques financiers dans les divers modes de gestion

Au départ, le risque financier pour la communauté délégante était circonscrit à la subvention d'équipement, avec un montant important de 200 millions d'euros. La maîtrise d'ouvrage y participait également puisque des travaux devaient être réalisés hors de la concession. Une fois versée l'allocation de transaction, la dépense publique globale s'alourdit considérablement. Une fois déduites les charges d'exploitation et les frais de perception, les recettes des péages couvrent de manière très réduite la dépense globale.

A propos de la répartition des dépenses et des ressources publiques, le Département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon ont signé une convention cadre statuant sur une participation partagée (à 50 %) pour les financements. Ces derniers ont augmenté avec l'indemnité de transaction. Finalement, la communauté urbaine a participé plus que le Département aux financements du fait de son rôle déléguant dans cette opération.

Comment a évolué le partage des risques au cours de cette période ? Le concessionnaire est en première ligne pour les risques de construction, de financement et d'exploitation, avec quelques restrictions. Pour la construction, le contrat prévoyait que le risque géologique important était supporté par la communauté urbaine. Pour le financement, le concessionnaire s'appuyait sur la subvention d'équipement de la communauté et des financements bancaires massifs. Pour l'exploitation, le concessionnaire prenait tous les risques à sa charge, avec deux restrictions : le contrat garantissait un rétrécissement des itinéraires concurrents et une protection contre la réalisation éventuelle d'ouvrages routiers concurrents sur le tracé.

Le mode de gestion a ensuite évolué en régie directe. La communauté urbaine et le Département ont donc occupé la première ligne des risques. Les risques de construction étaient remplacés par des risques de rénovation de l'ouvrage. La collectivité a financé le rachat transactionnel. Pour l'exploitation, les recettes sont perçues par la communauté urbaine qui assume aussi les charges.

#### ❖ *L'évolution vers la régie intéressée*

Le bilan du marché de prestation de service de 1999 à fin 2005 fait apparaître la faible responsabilisation du prestataire sur la gestion de l'ouvrage. Les frictions étaient fréquentes avec la communauté urbaine sur l'entretien de l'ouvrage.

Une nouvelle approche était donc envisagée pour l'année 2006. Le groupe de travail a répertorié les contraintes imposées :

- une contrainte politique : ne pas inciter à l'augmentation du trafic
- ne pas fonder l'équilibre économique du projet sur l'augmentation du tarif du péage
- responsabiliser les gestionnaires
- réaliser un programme d'investissement lourd (20 millions d'euros sur 8 ans) de renouvellement (GER)
- une contrainte fiscale lourde : ne pas perdre le bénéfice antérieur du FCTVA perçu sur l'indemnité transactionnelle au concessionnaire.

La problématique du FCTVA, véritable risque fiscal sur le mode de gestion futur, occupait un rôle central dans notre évolution. Sur l'indemnité transactionnelle de 623 millions d'euros, la communauté a touché 84,6 millions d'euros. Le délai de carence court sur le FCTVA dès sa perception : l'enjeu portait donc sur 25 millions d'euros éventuellement à verser (selon le mode de gestion).

Les contraintes fiscales du FCTVA étaient satisfaites dans tous les cas, sauf si la dépense initiale était exposée pour la mise à disposition d'un bien à un tiers non bénéficiaire. Les conséquences sur les modes de gestion déléguée furent nombreuses. La communauté souhaitait demeurer exploitant fiscal du service public et continuer de percevoir pour son compte les recettes du service public. Le mode de gestion de l'affermage a donc été éliminé d'office, bien qu'adapté à un transfert total des risques. Si l'affermage était choisi, la communauté aurait dû rembourser les 25 millions d'euros de FCTVA. Finalement, le champ des possibles s'est restreint à une alternative : poursuivre le projet en marché public ou explorer la régie intéressée.

A propos des risques d'exploitation, dans les deux cas, le délégant subit les charges et perçoit les recettes liées au service. En terme de risques financiers, la compatibilité est également possible avec le FCTVA pour les deux modes de gestion. Cependant, la régie intéressée s'est avérée la solution la plus avantageuse. En effet dans le cadre d'un marché public, la prise en charge des travaux de GER couplée à l'exploitation de l'ouvrage semblait difficile. Par ailleurs, la responsabilisation du prestataire paraissait trop limitée. Nous avons ainsi évolué vers la régie intéressée, mode de gestion qui entraîne des modifications dans le partage des risques.

Les objectifs de gestion de la communauté pour la régie intéressée furent les suivants :

- diminution des charges d'exploitation du service (personnel, achat, maintenance)
- recherche d'économies dans la mise en œuvre du GER
- amélioration de la qualité du service
- amélioration du taux de perception du péage.

Ces critères de gestion visant à diminuer les risques d'exploitation pour la communauté furent contractualisés dans le contrat de régie intéressée, puis intégrés au stade de la consultation dans l'appel d'offres, l'avis de publicité et le règlement de consultation.

#### ❖ *Le montage contractuel de la régie intéressée*

##### Le programme de gros entretien et renouvellement

Il constitue une spécificité forte de ce contrat de régie intéressée. Les contrats de régie intéressée comprennent rarement à la fois la gestion, l'exploitation et des programmes d'investissements massifs. Leur champ d'activité est plus souvent celui de l'exploitation pure, notamment dans les transports.

Ce programme de GER a été chiffré à 20 millions d'euros d'investissement, avec deux pics en 2007 et en 2012. La communauté a décidé de lisser la dépense en dotant un fonds spécifique de GER à hauteur de 2,5 millions par an. Ce compte GER, intégré au contrat de régie intéressée, est géré directement par le délégataire. La communauté finance les dotations linéaires. Le délégataire pioche dans ce compte pour réaliser le programme de GER. Il rémunère les excédents de ce compte s'il n'a pas consommé la totalité de l'avance. A l'inverse, la communauté en rémunère les déficits quand le solde du compte est insuffisant pour assumer les travaux.

Fin 2006, le délégataire ayant financé moins de travaux que prévu, le solde du compte est positif. Il génère un excédent capitalisé dans le compte. Au terme de la capitalisation, le compte est remis à la communauté qui en perçoit les excédents ou en assume les déficits.

##### Les principes comptables applicables à la régie intéressée

Le principe de reddition des comptes est au cœur de la régie intéressée. La totalité des recettes et des charges du service relève de la communauté, et est retranscrite dans sa comptabilité. La gestion du délégataire est donc transparente et la totalité des risques d'exploitation est assumée par la communauté. Par ailleurs, le délégataire perçoit une rémunération constituée d'une part fixe (pour les charges de structure), et d'une part variable dépendant de la réalisation des objectifs de gestion. Ce principe permet de réintroduire la participation des délégataires aux risques de l'exploitation.

La comptabilité de la régie intéressée se compose d'une part du compte de la société dédiée (le délégataire qui perçoit en produits la rémunération fixe et variable et supporte les charges de structure).

D'autre part, le compte du service délégué, complètement séparé du premier, perçoit les recettes de péage et supporte l'ensemble des charges du service avancées par le délégataire.

Finalement, le compte communautaire recense les produits du service, l'ensemble des dépenses de fonctionnement du service, la rémunération du délégataire, les dotations pour le GER et le poids des emprunts anciennement souscrits pour l'indemnité transactionnelle versée à la fin de la concession.

Les principaux éléments financiers de ce contrat d'une durée de 8 ans (2006-2014) sont les suivants. Sur la période de 8 ans, 282 millions d'euros de recettes de péage devraient être perçus. Une rémunération forfaitaire de 12 millions d'euros sera versée au délégataire. Les dépenses seront de 73 millions d'euros, divisées entre les charges du service délégué et l'investissement du programme de GER. Le coût global s'élève à 85,5 millions d'euros. L'ouvrage semble très rentable. Toutefois le service de la dette sur les anciens emprunts doit être pris en considération.

Le partage des risques de ce nouveau contrat est illustré par un schéma de sensibilité du montage financier. La rémunération théorique fixe du prestataire s'élève à 1 million d'euros par an. Si le délégataire parvient à réduire les risques de gestion (dépenses de la collectivité), sa rémunération variable devient positive. Les économies que le délégataire a générées sont partagées entre lui et la communauté. Le procédé est le même pour les excédents de dépenses. Par exemple, si le délégataire génère une recette de 750 000 euros d'économie en faisant 15 % d'économie sur les coûts de gestion, la communauté lui verse 500 000 euros de rémunération supplémentaire. A l'inverse si le délégataire dégrade la gestion de plus de 15 % en augmentant les charges d'exploitation ou le coût des investissements de GER, sa rémunération sera elle aussi dégradée par un malus sur la rémunération fixe. Ce système est vertueux pour les économies. En effet, pour générer une recette, le délégataire doit réaliser une économie supplémentaire. Inversement, si les dépenses dérivent, la communauté reste la principale responsable, le délégataire venant au deuxième rang.

#### Le partage actuel des risques

Ce partage s'est déplacé de la concession, où la communauté était éloignée du risque de financement, vers la régie intéressée, où la communauté est en première ligne sur les risques. Le régisseur intéressé participe aux risques par la rémunération variable influant sur les résultats de l'exploitation et sur les économies demandées.

Dans le contrat, les risques sont partagés de la manière suivante. Les risques de construction et de rénovation sont partagés. La communauté reste maître d'ouvrage de certains travaux liés au plan pluriannuel d'investissement. Le délégataire est le maître d'ouvrage des travaux de GER et responsable du respect du planning. Pour le financement, la communauté porte les risques de ses propres travaux effectués, à la fois sur le PPI et le GER. L'ensemble des investissements donne en effet lieu à reddition dans les comptes de la communauté. Le délégataire subit néanmoins un risque de financement à travers la rémunération des comptes de GER et l'intéressement potentiel sur les économies générées par les travaux. Enfin, la communauté subit le risque d'exploitation par l'incertitude des recettes et les charges du service. De même, le délégataire perçoit un intéressement en fonction de sa capacité à réduire, par sa gestion, les charges du service délégué afin de réduire les risques de la communauté.

#### ❖ *Conclusion*

Le montage concessif initial soulève de nombreuses questions sur l'appréhension et la répartition des risques. Le risque de construction avait été bien appréhendé par la société concessionnaire. En quelques années, elle a construit un ouvrage majeur. En revanche, les risques d'exploitation ont peut-être été sous-estimés. L'ouvrage a été mal accueilli par les usagers. Au milieu des années 1990, des enquêtes d'opinion révélaient un rejet fort de l'ouvrage de la part des Lyonnais, et notamment du principe du péage. Après résiliation de la concession et modification du système de péages, l'ouvrage a été mieux accepté pour devenir aujourd'hui un succès.

Le boulevard périphérique Nord était le deuxième ouvrage urbain à péages en France après le tunnel Prado Carénage à Marseille. Dans ce cadre, le montage concessif, caractérisé par un transfert total des risques, est-il adapté à ce type d'ouvrage intégré dans la politique de déplacement de la collectivité ? Compte tenu de l'ampleur des investissements, la durée contractuelle est obligatoirement longue (30 ans ou plus). Ces durées sont-elles pertinentes et compatibles avec la politique de déplacement d'une collectivité qui peut évoluer à maintes reprises au cours de la période ? Le partage des risques envisagé initialement, transférant sur 30 ans les risques sur un concessionnaire, n'est sans doute pas adapté.

## ***Analyse des risques du projet du Grand Stade de Lille***

***JEANNE-MARIE VOLLEMAERE***

*Directrice générale adjointe, Communauté urbaine de Lille*

### ***❖ L'évaluation préalable***

Je reviendrai sur les raisons pour lesquelles Lille a opté pour le PPP. Peu après la sortie de l'ordonnance sur le PPP, un travail d'anticipation nous a permis de prendre en compte le « risque » du PPP. Certains avantages mis en avant n'en étaient pas en réalité, tandis que d'autres avantages n'étaient jamais mis en valeur. Le partage des risques en est une illustration. En effet, dans le domaine public, le PPP a longtemps signifié que le privé apportait tous les fonds. La première étape fut donc l'analyse en interne et le rapprochement avec des organismes aux expériences similaires. Je remercie la MAPPP, qui nous a permis de cerner les avantages et la compatibilité de notre projet avec ce type de montage.

Avant même de savoir que le projet d'agrandissement de l'ancien stade serait abandonné, notre travail d'anticipation nous a permis de comprendre qu'un accompagnement était nécessaire pour élaborer un tel projet. Nous avons besoin de retours d'expérience sur certaines problématiques inhérentes au PPP, comme la notion de risque, de performance ou d'évaluation préalable. Notre première opération a consisté à lancer un appel d'offres pour choisir une AMO pluridisciplinaire, regroupant juristes, financiers, spécialistes des grands équipements sportifs et des montages PPP en France ou à l'étranger. Nous avons découvert également la grande importance de la communication tant en interne vis-à-vis de nos collègues fonctionnaires inquiets que vis-à-vis des élus.

Ces premières démarches ont été parallèles au processus du choix du site. La décision de réaliser une évaluation préalable s'est prise avant de choisir le PPP. Cette évaluation préalable pourrait s'exiger pour tous les projets quel que soit le mode de gestion finalement retenu. Les élus ont donné leur accord. Le partenaire AMO aurait pu nous accompagner dans tous les types de montage

(concession, régie directe...). Il constituait donc une tranche ferme tandis que les résultats de l'évaluation préalable constituaient des tranches conditionnelles.

L'évaluation préalable s'est donc déroulée en premier lieu. Malgré notre anticipation, nous étions en retard sur l'échéance, le Conseil d'Etat ayant déjà rendu sa décision. Cette évaluation préalable fut capitale. Elle permit de montrer que le PPP était avantageux, mais pas dans tous les cas. En effet, si les élus avaient choisi un stade mono fonctionnel de 40 000 places avec moins de complexité, le PPP n'était plus avantageux. L'évaluation préalable a confirmé que le PPP n'est donc pas une solution à tous les projets.

#### ❖ *La notion de risque*

La notion de risque est un apport essentiel des contrats de PPP, qui pourrait nous conduire à aborder différemment les autres montages de projet. Auparavant, la notion de risques était évacuée en amont. L'objectif étant de réaliser le projet, il valait mieux ne pas les évoquer en détail. Dans la régie directe, le risque assumé par la collectivité n'est ni mesuré ni abordé. Dans la DSP, il est indiqué que le projet est aux risques et périls du délégataire. Le risque est donc intégralement transféré au privé, et il ne fait pas partie des négociations du contrat. Aussi, la prise en charge des risques n'est pas détaillée par les concurrents.

Or, même dans une DSP ou dans une concession, le risque n'est jamais transféré à 100 % sur le délégataire. Ce dernier peut toujours disparaître ou rencontrer des difficultés importantes. Or le service public ne peut pas être remis en question. Dans l'exemple d'une usine d'incinération, si le délégataire se trouve en difficulté, le service public doit négocier avec le partenaire, et coûte que coûte procéder à l'élimination des ordures. Dans un affermage le risque est partagé. De fait, la collectivité, construisant l'équipement, a pris un risque financier. Si la construction de l'équipement est financée à 50 %, la collectivité a investi un coût qu'elle doit assumer jusqu'au bout.

#### Le risque dans les autres montages était abordé différemment

Le risque était une notion accessoire, strictement juridique. Dans le meilleur des cas, la notion était appréhendée quand le risque était déjà arrivé. Parfois, un risque non prévu survenait. Souvent, la situation d'urgence permet difficilement la négociation. La notion de risque était également un sujet tabou dans les négociations avec les partenaires. La réponse unique était le recours à l'assurance.

Pourtant, l'expérience montre que le risque est présent dans tous les montages. Le risque n'est pas qu'une notion juridique. Il a un coût. L'avantage du PPP est d'évaluer ce coût en amont, et d'envisager son partage. Le risque est un événement naturel de la vie des contrats. Nous devons nous décomplexer et oser aborder le sujet avec les partenaires de négociation. En outre, le risque est un bon moyen d'analyser des contrats. Analyser la matrice de risques permet d'aborder d'autres questions qui affinent le contrat : coût, rentabilité et performance.

Enfin, certains risques ne sont pas couverts par les assurances. A quelle hauteur couvrir les risques ? Quelles dispositions prendre pour qu'ils ne surviennent pas ? Quelles dispositions prendre si l'on ne souhaite pas les prendre en charge ?

Selon l'ordonnance, le risque dans le PPP constitue un volet obligatoire dans l'évaluation, la négociation et le contrat. La philosophie du risque dans les PPP est fondée sur la notion de risque partagé. Le PPP est moins privé que la concession qui transfère tous les risques. Ce mode de gestion est donc intéressant quand on ne peut pas transférer tous les risques vers un délégataire privé.

### La détermination et l'allocation des risques

L'une des clés de la réussite d'un PPP consiste à identifier les risques du projet envisagé pour les allouer (dans le contrat) à la personne la mieux placée pour les gérer, celle dont les coûts seront moindres, et celle qui évitera que le risque ne se réalise. L'objectif de l'allocation des risques est de parvenir à un contrat solide et équilibré permettant d'assurer sa pérennité quels que soient les aléas dans la vie du projet. Plus le contrat est long et plus des aléas sont susceptibles de se produire.

La détermination des risques démarre dès l'évaluation préalable qui comprend une analyse et une première matrice des risques. Elle permet de renchérir l'un ou l'autre des montages en lui affectant un coût de risques, aux côtés des coûts de construction, d'exploitation, etc. La détermination et l'allocation se poursuivent tout au long de la procédure de passation.

Cette méthode en 3 temps permet

- de déterminer une typologie des risques envisagés (juridiques, financiers, techniques, opérationnels...) sur la durée complète du contrat de partenariat (étude, construction, exploitation)
- à partir de chaque risque envisagé, de les allouer à la personne la plus à même de les assumer : collectivité, partenaire privé ou les deux à la fois pour les risques partagés

La manière dont les risques seront partagés (limites de responsabilité) est aussi à définir.

#### ❖ *La matrice des risques*

Cette méthode fait naître la matrice des risques, qui détermine si l'allocation des risques dans l'évaluation préalable est favorable au mode de gestion de contrat en PPP. L'évaluation doit apporter la preuve d'une allocation optimale et équilibrée entre les partenaires. Le coût associé à chaque risque est en effet d'autant plus élevé qu'il est mal alloué. Un transfert excessif vers la personne privée entraîne une augmentation du coût de financement et donc des versements effectués par la personne publique au cours du contrat. Enfin, un transfert insuffisant est un coût caché pour la personne publique. Même si le coût n'est pas visible, le partenaire privé prend peu de risques et se rémunère sur le contrat. La matrice est donc un élément important du dialogue compétitif et de la rédaction du contrat. Les conditions de partage de risques font partie des clauses contractuelles obligatoires.

#### ❖ *L'approche du risque dans le projet du Grand Stade*

Une décision, choquante pour certains, a été celle de la prise en charge en amont du risque « football ». La collectivité l'assume. Le LOSC verse un loyer à la communauté urbaine. Si le stade n'est pas fréquenté, la part variable devient nulle. Reste la part fixe d'1 million d'euros mais le risque existe que le club ne puisse plus verser cette part fixe. Les élus ont demandé pourquoi le partenaire privé n'assumait pas le risque « football ». Si le partenaire privé prenait ce risque en charge, le coût du contrat serait renchéri. On ne peut pas maîtriser le nombre de buts marqué par l'équipe. Mais des retours d'expérience d'autres montages où le risque football revenait au partenaire privé ont montré que la collectivité avait alors été dans l'impossibilité de faire une proposition financière intéressante. Le partenaire privé se finance en effet à un coût plus élevé, qui se répercute sur la collectivité même si le club marquait des buts. Chaque projet a sa propre matrice de risques.

L'approche du risque est une démarche en plusieurs temps. La première approche est simplifiée dans le rapport d'évaluation. Puis une proposition de matrice des risques jointe au programme fonctionnel est émise par la collectivité, l'AMO et la Mission d'appui aux PPP. Cette proposition s'intègre dans le

programme fonctionnel envoyé à chaque candidat. La communauté urbaine bénéficiant en premier des retours, elle sait que les partenaires privés ont compris la démarche. Les partenaires effectuent des retours soit pour modifier des allocations de risques, soit pour réfléchir à de nouveaux risques. Nous ferons part de notre matrice des risques à l'ACUF une fois le contrat signé.

❖ *Echanges avec la salle*

#### **Olivier LANDEL**

Nous allons organiser une journée de travail et d'échanges sur les risques de management début 2008.

#### **Jérôme BOUGELOT**

L'idée que l'appréhension en amont des risques devrait être généralisée à tous les gros projets des collectivités me paraît excellente. Ma question porte sur la nature de votre relation avec le club, sachant qu'il prend la forme d'une société anonyme qui peut faire l'objet d'un changement de gestion ou de tout autre aléa propre à la vie des sociétés privées.

#### **Jeanne-Marie VOLLEMAERE**

Les élus ont posé cette question. Si la relation actuelle avec le LOSC est excellente, la situation peut changer. La négociation a été âpre pour fixer le prix de la redevance. La société LOSC a également des objectifs de croissance et doit prévoir de déduire ce versement de ses recettes. De plus, aucun club en France n'a jamais payé cette somme à la collectivité. Le LOSC a subi des pressions de la part d'autres clubs pour ne pas céder afin que la pratique ne se généralise pas. Notre relation se fonde sur le contrat édifié. Ce dernier comporte des nouveautés historiques. Le club a par exemple été contraint de contracter avec la communauté. Il souhaitait également se charger de nommer le stade et de gérer son nom. Nous avons refusé puisque nous sommes à l'origine de la construction du stade. La convention écrite règle bien d'autres sujets que la somme du loyer, comme les modalités de l'occupation des lieux. Parfois, les négociations nous ont laissés sur notre faim, mais nous avons souhaité privilégier l'image de l'équipe dans la communauté et entretenir des relations apaisées avec le club. Sinon, des problèmes futurs auraient pu émerger. Néanmoins, nous ne sommes jamais à l'abri du rachat du club. La convention devra tout de même être respectée. Si des problèmes relationnels apparaissaient, la communauté devra les régler directement avec le club, et ne pas mettre en péril l'équipement. Nous avons fait le choix de rester maître des relations avec le club, et par conséquent maître des relations entre le club et le partenaire privé. En gardant une position intermédiaire entre le club et le partenaire privé, nous évitons le risque que les deux s'accordent sur le dos de la collectivité.

#### **De la salle (Communauté urbaine de Lille)**

Pour le partenaire privé, la présence du club de football est un handicap. Tous les jours de l'année, le partenaire privé est libre de gérer l'équipement comme il l'entend, sauf pendant les 30 soirées de matches (maximum). Il a donc la certitude d'avoir 300 soirées libres pour organiser tout type d'événements. Toutefois, il n'a aucune certitude sur le nombre de soirées de matches (qui dépend du succès du club) et il connaît tardivement les dates de match. Ensuite, de la veille du match jusqu'à la fin de la soirée du match, il met à disposition l'équipement au club. Par conséquent, la disparition du club de foot n'est pas forcément une catastrophe pour le partenaire privé dans l'analyse générale des risques.

#### **De la salle (Catherine DAVID, CU Lyon)**

Avez-vous évalué un risque sur la définition du périmètre du PPP ? Quelles sont les mesures d'accompagnement prises dans la voirie, et dans les domaines situés à la limite des collectivités et des partenaires privés ? Ce périmètre est-il traité sous forme de risque ?

**Jeanne-Marie VOLLEMAERE**

Le périmètre du PPP comprend le stade et ses espaces annexes comme le parking, la restauration ou éventuellement des hôtels, directement liés au stade (le périmètre restreint du stade). Les voiries sont hors périmètres et restent à la charge de la communauté urbaine.

**De la salle**

La voirie spécifique en tunnel n'est pas comprise dans ce périmètre ?

**Jeanne-Marie VOLLEMAERE**

Les passerelles construites seront prises en charge par la communauté urbaine. Le doublement des rames de métro était prévu avant ce projet. Ces opérations d'aménagement liées au stade ne sont pas réalisées seulement pour le stade. Cette zone périphérique restant à développer, elles serviront plus largement. La zone est située à 5 minutes en voiture de la gare de Lille et à 5 minutes à pied du centre de Villeneuve d'Ascq. La communauté souhaite garder la maîtrise sur la finition des lieux. Le périmètre a été discuté avec la MAPPP. Au début, les 25 hectares étaient inclus dans le PPP. Mais les difficultés juridiques étaient nombreuses, la conception du contrat était rendue complexe. Par ailleurs, nous avons constaté que les gains générés par les opérations d'aménagement ne sont pas si nets. En revanche, la multifonctionnalité de l'équipement constitue un réel apport. Si le LOSC descend en division d'honneur, il jouera au Stadium pendant que nous organiserons 70 conventions pour générer des recettes. Le contrat prévoit un partage des recettes garanties et un partage des recettes au-delà des recettes garanties. Les spectacles supplémentaires compenseraient alors celles que nous aurions perdues avec le LOSC.

**De la salle**

Avez-vous évalué le risque d'incompatibilité des plannings de la collectivité et du partenaire privé ? Par ailleurs, l'analyse des PFI en Angleterre montre que certains ont subi des conséquences sur les évolutions possibles du projet. Si vous souhaitez rajouter des équipements non prévus aujourd'hui, existe-t-il une clause d'évolution du programme et sur son impact sur l'évolution du contrat ?

**Jeanne-Marie VOLLEMAERE**

Sur l'évolution du programme, le risque est bien plus important en régie directe. En effet, la collectivité étant le seul acteur du projet, les élus pensent toujours qu'ils peuvent modifier le programme sans avoir besoin d'évaluer les coûts. En PPP, nous élaborons soigneusement un contrat que nous nous engageons à ne pas faire évoluer. Si le « PPPiste » souhaite poser du marbre sur les marches des escaliers, pensant en tirer des recettes supplémentaires, cela le concerne.

**De la salle**

Mais à l'inverse, si le Grand Stade est un succès et que l'on décide de l'agrandir ? Existe-t-il une étude de risques sur le sujet ?

**Jeanne-Marie VOLLEMAERE**

Non, pas pour l'instant.

**De la salle** (Stéphane COUDERT)

Le projet de l'infrastructure entourant le Grand Stade comprend un risque actuel important : l'enquête publique. Nous devons être démonstratifs sur le rôle des infrastructures complémentaires, faute de quoi nous risquerions d'être attaquables sur la capacité du site à attirer des visiteurs.

Sur le décalage des plannings, le risque n'est pas quantifié. Cependant il existe. Si les infrastructures essentielles ne sont pas réalisées au jour de l'ouverture du stade, un problème de fonctionnement se poserait. Le risque serait alors politique. Il est possible que le concessionnaire se retourne contre nous, en arguant que les projets exposés lors du dialogue compétitif ne sont pas réalisés. Cela déséquilibrerait notre compte d'exploitation. Ces risques sont pris en compte. Le premier consiste à garder une grande vigilance sur la procédure. Le second vise à disposer de plannings étudiés et cohérents pendant toute la durée du contrat, pour être prêts au moment de l'ouverture.

# **Le financement de projet**

---

## ***Exposé introductif : les différences de logique entre finances publiques et finances privées***

### **Jérôme BOUGELOT**

Le type de financement est un sujet central dans le montage de projets complexes. Mon introduction sera suivie de l'intervention de DEPFA Bank, établissement spécialisé dans le financement de projets des collectivités. DEPFA Bank est également une banque d'affaires et un protagoniste dans le projet du Grand Stade de Lille. Il n'y aura pas de fil rouge sur l'expérience du Grand Stade puisque le contrat n'est pas encore signé.

Dans le cadre d'une concession ou d'un partenariat, les informations nécessaires à la comparaison des offres doivent être demandées précisément dans le règlement de la consultation. Certaines informations font souvent défaut. La constitution d'une société dédiée constitue un outil précieux de transparence et de suivi du contrat. Cette société devient signataire du contrat et conclura elle-même des contrats avec divers partenaires représentant tous les métiers intervenant dans le montage du projet. A ce stade, la société possède deux dimensions complémentaires : une dimension économique (apport de moyens nécessaires au montage du projet) et une dimension juridique cruciale. Le montage contractuel fait collaborer les parties prenantes entre elles et avec la collectivité. Il est donc capital de définir les responsabilités aux différentes étapes. La présence du partenaire financier peut constituer un élément de garantie (rôle de monitoring interne du projet).

#### **❖ *Le capital***

Une fois la société créée, elle est dotée d'un capital. Ce dernier doit être pensé à la fois comme un amortisseur de risques et comme la matrice de gouvernance des différents actionnaires du projet. Ces derniers participent souvent au plan de financement et au plan opérationnel. Enfin, le ratio de capital doit être regardé avec attention pour la solidité de la société.

Il existe plusieurs types de partenaires industriels (opérateurs ou financiers). L'opérateur a une confiance naturelle dans le projet, sa présence est donc un avantage. De plus, l'opérateur est intéressé par l'exploitation dans le temps et peut donc accepter un petit sacrifice sur ses fonds investis. En revanche, sa vocation n'étant pas de financer, sa présence peut poser des problèmes de mobilisation de fonds. Son comité d'engagement pourrait être frileux sur le financement d'un projet.

A l'inverse, les investisseurs financiers sont prêts à prendre un risque fort dans un cadre maîtrisé, mais en espérant une rentabilité des capitaux investis forte en proportion. L'unique raison de leur présence dans le projet est de rentabiliser les capitaux investis. Or, les coûts de montage sont très lourds dans ces projets, et les résultats sont aléatoires. Par ailleurs, l'absence de dividendes peut être une réalité parfois plusieurs années. Le montage est dit « *corporate* » quand un seul opérateur est partenaire de la société.

### ❖ *Les conditions d'endettement*

Le profil du crédit dépend de la répartition des risques, des clauses juridiques et de la durée du contrat, de la qualité des partenaires, et enfin de la part de la dette reportée sur la collectivité. Tous ces éléments doivent être discutés en amont du montage du projet. Certains candidats tenteront de sécuriser une partie de leur financement par une cession de créances entre la collectivité et leur établissement bancaire. Cette garantie permet d'abaisser le coût du crédit.

Les candidats au projet expriment souvent une demande d'endettement dans les crédits-bails finançant les infrastructures, en vue de la dé-consolidation de leur endettement par rapport à leur société. Cet engagement traduit-il pour la collectivité un transfert du risque de l'entreprise privée vers elle-même ? La collectivité doit réfléchir en amont pour se positionner sur ce point.

### ❖ *La notion de taux de rentabilité (TRI)*

A partir de quand un projet est-il jugé intéressant pour le partenaire privé ? Pour mesurer l'équilibre économique du projet dans lequel il investit, on calcule le TRI (taux de rentabilité interne).

L'investisseur mesure l'intérêt du projet par rapport à l'usage qu'il aurait pu faire de ces capitaux dans une autre activité. Il ne décidera d'investir que si sa rentabilité est assurée. Chaque candidat est libre de fixer son TRI en fonction de ses exigences propres. Il serait intéressant d'établir des matrices pour comparer les taux de rendement des candidats et mesurer la rentabilité de capitaux investis par chacun.

Le niveau de TRI est calculé de la manière suivante. D'un côté un investissement est dépensé, de l'autre côté, des recettes forment des flux qu'on actualise. A partir de ces deux éléments, le taux d'intérêt est calculé. La valeur actuelle nette de ces flux futurs doit être égale à zéro.

L'investisseur privé décidera de participer au projet si le TRI obtenu est supérieur au taux d'intérêt d'un compte d'épargne et à une prime de risque supplémentaire. L'investisseur exigera d'être rémunéré en fonction des risques pris. Si aucun candidat ne répond aux attentes de la collectivité, celle-ci doit se demander si le TRI proposé est suffisant. Le TRI nominal (rentabilité demandée) représente le coût moyen pondéré du capital (CMPC) plus quelques points. Il est actuellement de 10 %. Cependant, le jeu de la concurrence s'applique entre les candidats.

L'idée que le TRI demandé pour un contrat de PPP devrait être inférieur à celui d'une concession est discutable. Tout dépend des éventuels « *upsides* » (possibilité de gains externes) du projet. Dans le cas de l'exploitation commerciale d'un lieu, le candidat peut compter, avec une bonne gestion, sur une espérance de gains forte. Ce mécanisme se rapproche de celui des concessions. Tout dépend du type de projet. Juridiquement, le plafond maximal de recettes externes doit être considéré pour chaque projet.

### ❖ *Conclusion*

Dans l'analyse d'un projet, il est important de bien distinguer le niveau de résultats (EBE) annuel et le TRI. Les deux notions ne doivent pas être confondues. En effet, l'obtention d'un TRI de 10 % peut nécessiter chaque année un résultat de 30 %. Les investisseurs privés et les opérateurs savent que le TRI est rarement regardé au profit des résultats. Ils montrent difficilement leurs bons résultats de peur d'être accusés de gagner trop d'argent. En réalité, le raisonnement économique justifie parfois ces résultats élevés.

Il faut par ailleurs distinguer la rémunération des fonds propres et les capitaux issus de l'endettement. Dans le cas des capitaux issus d'endettement, l'on rembourse un établissement bancaire à un taux

d'intérêt fixe. Alors que pour les capitaux investis par l'entreprise, l'exigence de rentabilité peut être plus forte puisque ces capitaux pourraient être utilisés autrement.

Enfin, la notion de risque est centrale dans cette analyse du financement. Les types de propositions émises par les candidats sur les gros projets dépendent du niveau de risque qu'ils acceptent de prendre.

## ***L'intervention des banques dans les montages en PPP / DSP***

**JEAN CHRISTOPHE**

*Directeur général de DEPPFA Bank*

Nous souhaitons présenter le point de vue d'une banque souvent confrontée au montage DSP ou PPP. Nous verrons d'abord pourquoi le contexte actuel des marchés financiers nous semble favorable au développement de ces montages. Puis, nous exposerons l'analyse financière des projets PPP/DSP produite par une banque pendant les procédures de mise en concurrence et de dialogue compétitif. Enfin, nous détaillerons divers critères de bancabilité, les critères d'éligibilité d'un projet au financement bancaire, et les clauses financières clés pour notre établissement.

### *❖ Le contexte actuel favorable des marchés financiers*

Le contexte est favorable en raison des **nombreux acteurs présents**. Bien que le PPP soit récent en France, les acteurs français et étrangers y ont participé rapidement. La concurrence est forte tant sur les instruments de dette que sur les fonds propres (investisseurs financiers : sponsors industriels ou fonds d'investissements).

De plus, **les conditions commerciales offertes sont compétitives**. Elles le sont mécaniquement, puisque les marchés de capitaux pour des maturités longues ont des taux historiquement bas. La courbe des taux est relativement plate. Contracter aujourd'hui un emprunt EURIBOR sur 12 mois coûte 4,5 % hors marges. Or, lever des fonds pour 20 ou 30 ans a le même prix (5 %).

Actuellement, les maturités proposées sur le marché sont très longues, même dans le secteur bancaire. Elles se sont allongées au cours des dernières années. Les financements de plus de 30 ans sont déjà courants et ceux de plus de 40 ans vont faire leur apparition.

Les niveaux de souscription sont importants. Lorsqu'un groupement s'adresse au marché pour chercher des partenaires bancaires, il trouve plusieurs fois le montant désiré. La concurrence actuelle implique de faibles marges sur les prêts et une rentabilité exigée sur les fonds propres également basse.

Par ailleurs, **une sophistication des montages** est constatée, dans la structuration et dans la prise de risques. Dans les concessions de transport, des montages financés sur la base de dettes à remboursement in fine apparaissent, avec des maturités de 8 à 12 ans. Le groupement prend donc le risque de refinancement de cette dette pendant 12 ans, mais il n'a pas à rembourser de principal pendant cette période.

De même, **les structures rehaussées se multiplient**. Ce mode d'intervention, qui peut être bancaire ou obligataire, permet qu'une société d'assurances *monoline* (notation triple A) prête sa notation pour améliorer les conditions de refinancement. En France, cette méthode, qui fut utilisée pour le refinancement du tunnel Prado Carénage, est particulièrement recherchée en ce moment. En effet le

rehaussement permet d'effectuer un arbitrage par les banques en vue de la future réglementation bancaire Bâle 2 qui refondera le calcul de ratio de solvabilité.

La sophistication des montages se traduit aussi par l'apparition de **la combinaison de plusieurs instruments de dette** où le banquier est le gardien des négociations. Il essaiera de refléter au mieux les termes commerciaux dans la structuration financière. Sur la base de ces termes, il tentera de trouver les financements les moins chers, afin de réduire le coût de financement du projet, pour le bénéfice du partenaire privé. La dette mezzanine, la dette projet et la dette Dailly apparaissent. La dette Dailly consiste à refinancer une partie importante du projet en risque sur la personne publique, pour se rapprocher des termes de financement qu'elle obtiendrait si elle s'adressait directement au marché.

**DEPFA a suivi d'importants projets récents** comme celui de l'A65, où nous étions AMO pour le Ministère de l'Équipement. La dette était de 980 millions d'euros. Elle fut arrangée et syndiquée par 5 banques. Le problème de privatisation a entraîné des syndications de plusieurs milliards d'euros.

Contrairement à d'autres marchés où le PPP est cantonné aux projets importants (30 millions de £ minimum au Royaume Uni), en France, de nombreux acteurs se sont intéressés au marché des petits PPP. Avant même la publication de l'ordonnance, la DEPFA était convaincue qu'étant donné le morcellement de secteur public local français, ces petits PPP (entre 3 et 15 millions d'euros) avaient leur importance. Les sociétés de crédit-bail furent les premières à s'y investir. D'autres initiatives ont émergé, comme celle de Bouygues avec le groupe Challenger Investissement, spécialisé dans les contrats de partenariat entre 3 et 15 millions d'euros. Le marché actuel est donc capable de servir tous les types de projets, à condition que l'étude préalable en prouve l'intérêt.

**La structure d'un PPP est semblable à celle d'une DSP.** La différence réside dans le contrat liant l'autorité organisatrice à la société de projet. La différence financière est majeure : un risque commercial est pris dans la convention par la société de projet alors que dans le PPP, il s'agit d'un risque de mise à disposition, le risque commercial ne portant que sur la génération de revenus annexes. Par ailleurs, si face à la personne publique se trouve une société de projet, les risques seront répartis au sein du groupement. Aussi, les acteurs financiers (actionnaires ou banques) se situeront au cœur de la problématique, d'où leur mission de contrôle. Ils contrôleront donc la répartition des risques et les contrats établis entre la société de projet et les sous-traitants. Une fois les risques transférés, des responsabilités maximales sont négociées. Ce complexe contractuel doit être suivi de près.

Les banquiers impliqués dans les PPP/DSP mais aussi dans les financements de collectivités territoriales encouragent **la généralisation de l'évaluation préalable**, ou du moins la culture de l'évaluation. Une ordonnance n'est d'ailleurs pas nécessaire pour l'introduire dans les méthodes de gestion.

L'évaluation préalable est indispensable pour le recours au contrat de partenariat. Le député Hervé Novelli avait proposé de soumettre les DEA à l'ordonnance. Elle permet la démonstration de l'urgence ou de la complexité. Ces différents contextes impliquent une méthode de mise en compétition différente. L'urgence demande un appel d'offres restreint alors que la complexité est l'unique critère permettant de recourir au dialogue compétitif. L'évaluation préalable se base sur la comparaison des différents outils à disposition de la personne publique.

❖ *L'analyse financière des projets de PPP / DSP*

**PIERRE-FRANCOIS MERVILLE**

*DEPFA Bank*

J'aborderai l'organisation des financements du côté du partenaire privé. L'analyse financière est un processus complexe, faisant intervenir de nombreux acteurs. Le cœur des acteurs privés est le groupement candidat dont les membres sont les actionnaires de la future société de projet. Ces acteurs peuvent être des sponsors industriels ou des investisseurs financiers, sachant que ces derniers ne sont présents que dans la société de projet, alors que le constructeur et l'exploitant sont intéressés à la réussite industrielle.

Le groupement candidat fait appel à plusieurs conseils. Le conseil financier sera le coordinateur des aspects financiers du dialogue compétitif. Le conseil juridique émettra des commentaires sur les contrats. Le conseil comptable et fiscal aidera le conseil financier à établir le modèle financier à propos de l'amortissement ou de l'évaluation des taxes pour les contrats de partenariat ou les concessions. Enfin, le conseil trafic, uniquement présent dans les concessions, évaluera la fréquentation et les recettes pour les membres du groupement. Un auditeur trafic sera également présent pour les banques dont les intérêts sont différents. Pour le financement de l'opération, le groupement fait appel aux actionnaires pour les fonds propres. Pour le financement de la dette senior, une compétition est établie entre divers établissements financiers. Chaque groupement répondant à l'appel d'offres possède son propre pool de banques. Ces banques seront en concurrence pendant le dialogue compétitif. Durant l'offre finale, un ou plusieurs arrangeurs passés en commission de crédit sera (seront) choisi(s) pour émettre une offre ferme de financement.

Le rôle des financiers

**Le conseil financier du groupement** gère la mise en compétition des financeurs potentiels. Cette compétition porte sur les conditions commerciales et sur la structuration la plus efficace et la plus résistante aux risques. Le conseil financier prépare le mémorandum d'information, document distribué ensuite aux banques et présentant le groupement et le projet. Ce mémorandum annexe aussi les projets de contrats possibles avec leurs sous-contrats de construction et de maintenance, et présente les grands équilibres du financement, le loyer, la subvention demandée...

Le rôle principal du conseil financier est la construction du modèle financier. Celui-ci sert à calculer le montant du loyer demandé à la personne publique dans un PPP, ou le montant de la subvention dans les concessions.

Le conseil financier se charge de la coordination avec les autres conseils du groupement, comme le conseil comptable et fiscal. Il est présent dans les dialogues pour guider le groupement vers la solution optimale compte tenu des souhaits de la personne publique. La collectivité formule en effet des exigences financières dans les critères de sélection. Le conseil financier compare aussi les différentes formules de financement afin de choisir le plus compétitif et celui qui répond au mieux aux souhaits de la personne publique.

Deuxième acteur important, **les arrangeurs potentiels** interviennent seulement quelques semaines avant la remise d'offres. Leur rôle essentiel est d'analyser le mémorandum d'information. La bancabilité du projet est alors étudiée. Les banques font une analyse fine de la matrice des risques.

Au sein du groupement, elles observent que le transfert des risques s'effectue bien, notamment pour la construction et la maintenance. Au-delà du contrat de PPP, le constructeur et le mainteneur font des projets de contrats indiquant les principaux termes. Les banques s'assurent que le transfert des risques de conception, construction et de maintenance est effectif vers le constructeur et le mainteneur, puisque la société de projet n'est pas capable de traiter ces risques. Les banques sont aussi attentives aux garanties et plafonds de responsabilité proposés par le constructeur et par le mainteneur. Le plafond de responsabilité est exprimé en pourcentage du coût de construction ou de l'année de contrat de maintenance. Au-delà de ce pourcentage, le contrat de construction ou de maintenance est résilié. Les banques exigent donc des contrats très fermes à ce sujet.

Pour chaque offre intermédiaire, les banques livrent au groupement une lettre de support et un *term sheet* résumant les principales conditions financières (commerciales, sûretés et cascade des flux). Elles s'assurent que le remboursement de la dette intervient après le paiement des coûts d'exploitation et la fiscalité, mais avant le versement du dividende aux actionnaires ou de l'intérêt de l'investissement.

Quant aux structures de financement, les banques sont attentives à l'analyse du modèle financier proposé par le conseil financier. Le modèle financier est la projection des équilibres financiers sur la durée du contrat. Les coûts de construction et de maintenance sont comparés aux recettes. Il résulte le flux de trésorerie disponible pour les bailleurs de fonds. Pour les fournisseurs de fonds propres, le modèle permet de calculer le taux de rendement TRI. Pour les banques, il détermine le mode de remboursement de la dette. La dette peut être remboursée en unités constantes, mais souvent dans les PPP, la dette projet est sculptée. Son profil de remboursement s'aligne sur les flux de trésorerie pour permettre une structure la plus résistante possible.

L'analyse de la résistance de la structure de financement se fait selon des sensibilités propres. Chaque banque possède ses critères de résistance. S'ils sont remplis, alors la résistance financière de telle banque sera, ou non, adéquate.

Deux cas de sensibilités ont été comparés, dans un PPP et dans une concession. La principale différence réside dans le risque de la société de projet. Dans une concession, l'attention est portée sur les facteurs de revenus alors que dans un PPP, le critère de sensibilité retenu par les banques concerne le risque de pénalités de performance. La structure est-elle résistante aux pénalités pour ne pas mettre la société en faillite ? Dans la matrice des risques, la structure financière pourra-t-elle absorber d'éventuelles hausses de coût ?

L'analyse **des investisseurs financiers** est proche de celle des arrangeurs potentiels. Toutefois, leurs sensibilités ne sont pas les mêmes. Les investisseurs portent leur attention sur les éléments affectant les taux de rendement. Ils suivent donc l'évolution de la fiscalité et les conséquences sur leur rendement. Leur angle, plus optimiste, consiste à parier sur la réussite du constructeur et du mainteneur initiaux.

Enfin, à la fin de l'analyse financière, chaque TRI est proposé puis ajusté en fonction des risques. Après le dialogue compétitif vient l'offre finale.

#### L'offre finale

L'offre finale est de courte durée. A ce stade, le contrat de PPP ou de concession est quasiment finalisé. Les banques n'ont pas de commentaire à faire, mais sont invitées à accepter le projet de contrat. Pendant cette phase, les investisseurs et les banques passent respectivement en comité

d'investissement et de crédit. Cette phase sécurise le financement. Les actionnaires sont sollicités pour apporter des lettres pour l'apport en fonds propres. Les banques émettent des offres fermes de financement. Néanmoins ces offres sont toujours soumises à des conditions préalables :

- la diligence du conseil technique
- l'exactitude mathématique du modèle financier
- le travail d'assurance
- le travail de conseil juridique des prêteurs
- l'absence de cas de force majeure.

Suite à l'offre finale, un candidat pressenti est choisi par la personne publique. Cette phase de finalisation du contrat dure entre deux et quatre mois. Elle dure deux mois quand la personne publique a déjà une expérience. Pendant la finalisation du contrat principal, les banques et les groupements lèvent les conditions préalables au bouclage financier avec le conseil des prêteurs. Le conseil des prêteurs est différent du conseil des investisseurs. Leurs intérêts divergent souvent, sauf pour la diligence technique.

#### Exemple de la *due diligence* technique

La *due diligence* technique est la revue des aspects techniques du projet par le conseil technique. Son rôle est de revoir l'adéquation des coûts et du planning tant pour la construction que pour l'exploitation. Elle contrôle la capacité à réaliser et à maintenir l'ouvrage en fonction des ressources de chaque intervenant industriel, et à remplacer les sous-contractants si un problème apparaît. Pour les PPP, elle revoit le mécanisme des pénalités. Chaque sous-ensemble de pénalités est relatif aux manquements des sociétés de projet. Chaque exploitant est donc indirectement analysé. Suite à l'analyse, le conseil technique établit des cas probabilistes et les niveaux de pénalités appliqués à la société de projet. Si l'exploitant est incompetent, il faut aussi définir le risque pour les banques.

#### L'analyse des projets, de l'évaluation préalable à la signature

Le moment du bouclage contractuel et financier arrive. Le bouclage contractuel est la signature du contrat principal du PPP alors que le bouclage financier est la signature de la documentation financière. Les banques et les investisseurs essaient de les mener concomitamment mais le bouclage financier peut avoir lieu après le bouclage contractuel. Cela peut constituer une condition suspensive et résolutoire du contrat de PPP ou de concession. Si le bouclage financier n'est pas atteint après 3 ou 6 mois, le PPP peut être résilié.

#### ❖ *La bancabilité et clauses financières clés.*

J'évoquerai rapidement les grands principes de partage des risques. Le risque doit être alloué à la personne la plus à même de le supporter ou le gérer, au moindre coût. Pour le projet du Grand Stade, le risque sportif n'était pas le mieux appréhendé par le secteur privé. Le transfert en miroir, en anglais *back to back*, ne concerne pas la société de projet ni la personne publique, mais il a lieu entre la SPV et ses sous-contractants (constructeur et mainteneur).

**Un partage équilibré des risques doit être assuré pour permettre la bancabilité des projets. La bancabilité est l'ensemble des critères permettant le financement.** Un exemple classique est la disponibilité des assurances, risque que le secteur privé ne peut pas assumer puisqu'il ne peut pas être son propre assureur. Si le risque dans le contrat est affecté à la personne privée, le montage n'est pas finançable.

Le dernier principe est celui du *if and only* : le constructeur et l'exploitant peuvent émettre des réclamations auprès de la société de projet puis de la personne publique, si par exemple des modifications réglementaires ont lieu. Cependant, en principe, dans le financement de projet, le constructeur et l'exploitant ne peuvent obtenir que ce que la société de projet obtient de la personne publique.

**Les clauses financières clés du contrat PPP/ DSP concernent les risques demeurant au sein de la société de projet une fois les risques de construction, de maintenance et d'exploitation transférés aux sous-contractants.**

Appréhendés économiquement par la société de projet, les risques sont les suivants :

- les risques de changement de loi (fiscalité par exemple).
- les risques de pénalités, qui peuvent entraîner la résiliation de l'exploitant et même la résiliation du contrat principal ; dans ce dernier cas, l'indemnité versée par la personne publique ne couvre pas nécessairement la dette contractée par la société de projet
- la cession du contrat à une autre personne publique ; les banques doivent veiller à ce que la cession de contrat se fasse à une personne publique apportant des garanties financières équivalentes
- la force majeure
- la résiliation.

En résumé, les banques n'aiment pas l'incertitude. Elles exigent des plafonds de pénalités et de responsabilité, préférant parfois un risque plus important mais bien maîtrisé à un risque non plafonné.

**La clause de résiliation pour faute est un point essentiel de l'analyse des banques.** Si la société de projet (ou son constructeur ou son exploitant) est en faute, le contrat principal de PPP ou de concession est résilié.

L'indemnité versée par la personne publique en cas de résiliation correspond à la valeur du bien moins le préjudice subi par la personne publique. Ce préjudice comporte une obligation soit de remettre l'ouvrage en état, soit de restituer le compte de réserves pour le renouvellement provisionné pendant la vie du contrat.

Les banques analysent le différentiel entre la valeur nette comptable et la valeur financière. Le mode d'amortissement est différent de celui de banques pour le remboursement de leur encours. Un problème se pose si le mode comptable est retenu. L'une des nouveautés des contrats de PPP réside dans les plafonds d'indemnités maximum. Pour le projet de concession de construction de l'A65, DEPFA Bank était AMO financier pour le Ministère de l'équipement. Nous avons introduit la clause selon laquelle l'indemnité maximale ne pourrait dépasser 90 % de la dette restant due. Les banquiers étaient au minimum à risque sur les 10 %. Le but de cette création était de responsabiliser les financiers et d'adopter un regard objectif sur les analyses de trafic. En effet, si la personne publique rembourse l'intégralité de la dette, ils se trouvent déchargés du risque principal de la concession.

**Jean CHRISTOPHE**

Ce point important n'est pas toujours bien vu par les personnes publiques. En caricaturant la situation, même dans une DSP avec une société de projet agissant à ses risques et périls, avec un constructeur engageant des fonds propres provisionnés dans son coût de construction et des banquiers assurés de récupérer leurs fonds en cas de défaut (valeur dette comptable égale au principal restant dû), les risques sont certes transférés à une société privée, mais les acteurs sont totalement

déresponsabilisés. En cas de défaut après 10 ou 15 ans, la personne publique récupère tous les risques, puisque dans la société de projet, les banquiers reprennent leur mise. Cette clause fut introduite dans plusieurs marchés à l'étranger, puis tardivement en France. Pour consolider le transfert de risques, les banquiers et tous les acteurs doivent être responsabilisés. Les banquiers engagent la mise la plus importante dans les projets. Ils sont donc censés mener des études techniques, juridiques et financières. Si des problèmes apparaissent, les banquiers doivent pouvoir être pénalisés par le non-remboursement de la totalité de la dette.

### **Pierre-François MERVILLE**

Fixer les niveaux d'indemnité est une tâche très difficile. Evidemment un plafond doit être défini, mais l'indemnité ne doit pas être trop faible pour ne pas rendre les investisseurs ou les banques frileux. Par ailleurs, le financement Dailly est sécurisé. En effet, pour bénéficier de conditions commerciales avantageuses, la personne publique doit accepter que le remboursement soit accepté quoiqu'il arrive. L'indemnité doit en tenir compte.

#### *❖ Conclusion*

### **Jean CHRISTOPHE**

Le partage des risques est central dans le PPP. Il est important que la personne publique comprenne et appréhende tous les aspects financiers d'un projet afin de s'assurer d'un transfert de risques réel et de s'assurer de la compréhension de la vie du PPP dans le temps. Le contrat de PPP est destiné à durer jusqu'à 30 ans ou plus.

La charte du dialogue compétitif a été réalisée à l'initiative de la MAPPP sous l'égide de l'Institut de la gestion déléguée. En effet, le partenariat commence par le dialogue compétitif. Il était important de s'accorder sur les principes permettant aux partenaires privés et publics de discuter dans la confiance. Dans les premiers PPP, certains partenaires privés avaient le sentiment d'un pillage organisé de leurs idées.

### **Jérôme BOUGELOT**

Merci. Le point de vue du banquier sur le montage du projet a beaucoup éclairé les collectivités.

#### *❖ Echanges avec la salle*

### **Olivier LANDEL**

Ma question s'adresse à la fois au banquier et au cabinet de conseil animant la journée. Pourquoi DEPFA Bank se positionne-t-elle comme conseiller financier en amont plutôt que dans un groupement en tant que banque des financeurs ou des co-financeurs ? Quels sont les critères déterminant ces choix ? De nombreuses banques sont soit des conseillers financiers de la collectivité, soit des investisseurs privés. Existe-t-il une concurrence entre les banques et les cabinets de conseil sur le conseil amont ?

Enfin, cette double position de la banque ne présente-t-elle pas un risque potentiel de confiance excessive, voire de connivence entre un réseau de banques se voyant tantôt en conseiller de la personne publique et tantôt en conseiller de l'investisseur ?

### **Jean CHRISTOPHE**

Sur le marché du conseil, et notamment pour le rôle d'AMO, de nombreuses banques se positionnent au niveau de l'Etat mais peu de banques sont présentes au niveau des collectivités locales. Sur le

projet de l'A65, la DEPFA était la première banque mandatée comme AMO par la Direction des routes. Cette première a inspiré d'autres banques. Ces missions sont prestigieuses. Aussi, des banques sont venues se positionner sur le problème pénitentiaire (prisons et palais de justice).

Dans les collectivités locales, la DEPFA est une des rares banques à considérer que le conseil financier est inclus dans son offre de produits. Même si nous sommes bien rémunérés en tant qu'AMO ou arrangeur de la dette, nous avons le devoir d'apporter notre expérience sur des projets emblématiques ou à réelle valeur ajoutée. Bien entendu, la concurrence existe. Néanmoins, notre vocation n'est pas de faire concurrence aux cabinets de conseil sur toutes les études préalables menées en France. Mais sur les projets des autoroutes ou du Grand Stade, nous avons des messages à transmettre et une expérience à partager. En interne, la discussion a toujours lieu pour arbitrer entre l'acceptation d'une mission et sa conséquence : le fait qu'elle nous coupe de toute possibilité de financement. Nous nous interdisons la participation à toute forme de syndication et de toucher la dette. Cette décision n'est donc pas aisée à prendre.

Sur les conflits d'intérêts, le risque de complicité entre les banques est proche de zéro sur le marché actuel. La concurrence est épouvantable.

#### **Olivier LANDEL**

Je parlais plutôt de confiance. Une banque prestigieuse connaissant bien le sujet, ayant joué le rôle de conseiller en amont, peut inspirer de la confiance aux banques candidates au financement.

#### **Jean CHRISTOPHE**

Cette confiance ne reflète pas la réalité. Si une banque prestigieuse est AMO d'une personne publique, des banques toutes aussi prestigieuses voudront se positionner. Des groupements disposant de leur propre conseil financier voudront montrer leur maîtrise du sujet. La concurrence est réelle même à ce stade.

#### **Jérôme BOUGELOT**

Nous sommes encore à l'ère des pionniers dans ces nouvelles procédures. Chaque acteur tente d'apporter son savoir-faire et ses idées. Le savoir-faire des banquiers, en particulier de la DEPFA, est réel, tout comme le sens de la responsabilité. Trouver le moyen de rendre les acteurs des projets responsables constitue un discours intéressant pour la collectivité. Au-delà de cette période d'effervescence, chacun reprendra ensuite naturellement sa place d'un côté ou l'autre de la table. CALIA CONSEIL est souvent sollicité, mais toujours du même côté. Ce stade requiert toute notre attention. Ensuite les collectivités édicteront leurs règles en fonction de l'usage. Il faut être à la fois attentifs et souples sur ces principes.

#### **De la salle (MAPPP)**

Jean Christophe évoquait les deux points de vue qui sont celui de l'AMO et du banquier financeur. La question porte sur le mécanisme de cession de créances. Son rôle est d'optimiser le coût financier global de l'opération pour le partenaire public, tout en sécurisant une partie de la dette. Mais comme il sécurise une partie de la dette, il réduit également la partie de la dette sur laquelle une pénalité peut s'appliquer en cas de non-respect des performances par les partenaires privés. L'équilibre reste donc à trouver. Quels conseils donneriez-vous à la personne publique ?

#### **Jean CHRISTOPHE**

Le sujet est vaste. En raison de notre expérience à l'étranger, nous avons participé au groupe de travail de rédaction de l'ordonnance. Les constructeurs essayaient d'imposer une cession de créance couvrant l'intégralité des investissements. Dans le cadre des nouvelles normes comptables, cela leur permettait de dé-consolider l'actif financier. Nous avons plaidé pour une rédaction souple, laissant toutes les possibilités : aucune cession de créance acceptée ou une partie, ou la totalité de la dette en cession de créances. Notre expérience à l'étranger nous a montré qu'une fois le risque transféré et les pénalités appliquées, une grande partie des *cash-flows* de la société de projet ne peut pas être affectée par les pénalités. Sans ce mécanisme de cession de créances, les *cash-flows*, quasiment certains, sont néanmoins financés comme de la dette projet avec un ratio de solvabilité de 100 % et le coût conséquent. Les banquiers ont voulu être pragmatiques en faisant bénéficier ces *cash-flows* non affectés par une pénalité d'une cession de créance. Cet outil permet d'optimiser le coût du financement significativement. Les échanges lors du dialogue compétitif interfèrent ensuite. Certaines personnes publiques veulent pousser le processus à 100 % afin de réduire le coût de financement. Avec une cession de créance à 100 %, si la personne publique obtient des garanties bancaires lui permettant de se faire payer des pénalités par la personne privée, l'arbitrage est possible. Tous les montages sont possibles. Nous essayons que la cession de créances ne modifie pas systématiquement le transfert des risques. En effet, si l'on transfère des risques pour ensuite accepter les loyers, le dialogue compétitif aurait pu être plus court. Il existe toujours des moyens de compenser une cession de créances, même importante.

#### **Jérôme BOUGELOT**

Dans une convention de crédit-bail (convention tripartite), fréquente dans les concessions, le transfert de risques est repris par l'autorité délégante.

#### **Jean CHRISTOPHE**

D'une certaine manière, oui. Nous avons utilisé ce mécanisme de cession de créances avec une convention tripartite forte, dans des DSP pour les transports afin de réduire le coût de financement. Des mécanismes de mise à disposition de garanties bancaires permettaient à la puissance publique de s'assurer d'obtenir les montants de la pénalité du cocontractant.

#### **De la salle**

Cette question est surtout pertinente pour la période postérieure à la réalisation de l'ouvrage. Or, les pénalités interviennent plus souvent dans les problèmes d'exploitation. Le jeu des pénalités doit pouvoir être effectif à ce moment-là, mais le mécanisme de cession de créances a déjà été opéré.

#### **Jean CHRISTOPHE**

La cession de créances porte généralement sur une portion de l'investissement, et non pas sur la partie maintenance. Dans les PPP, il faut donc pouvoir pénaliser au-delà de la simple redevance liée à la maintenance et l'entretien. Dans le cas du métro de Londres, les Anglais portaient sur une structuration idéologique : un transfert de risques maximum. Or, pour le refinancement, puisqu'il ne disposait pas du mécanisme de cession de créances, Transport for London a donné une garantie sur 90 ou 95 % de la dette, afin d'abaisser le coût de financement sur des *cash-flows* non affectés par les pénalités. L'approche pragmatique de la France sur le sujet est très positive.

# **Le pilotage de la performance**

---

## **Exposé introductif**

**STEPHANE BAUDRY**

*Directeur associé de CALIA CONSEIL*

La question de la performance était l'un des fils conducteurs de l'animation des groupes de travail de l'ACUF cette année. C'est pourquoi la journée se termine sur cette thématique. Il sera intéressant de croiser ce fil conducteur annuel au fil rouge de la journée, le projet du Grande Stade de Lille.

La performance est l'allocation optimale de moyens pour répondre à des objectifs définis. Cette proposition appelle deux précisions : la définition des objectifs et la maîtrise du processus permettant d'atteindre ces objectifs (qui est le pilotage de la performance). Aujourd'hui nous avons évoqué abondamment les objectifs même s'ils sont difficiles à définir compte tenu de tous les points de vue différents.

Le contrôle de gestion participe très largement au pilotage de la performance. Le contrôle de gestion peut avoir diverses définitions. Il constitue un moyen d'objectiver la fonction publique grâce à des indicateurs. Il est aussi une démarche managériale permettant de clarifier les objectifs, et de les exécuter de manière à ce que toutes les actions individuelles soient cohérentes entre elles et convergent vers un même point. En théorie, le contrôle de gestion est une démarche totalement intégrée à tous les niveaux de l'action publique : au moment de la définition des objectifs (amont) puis pendant la réalisation et le contrôle de l'exécution par une évaluation (aval). Il garantit l'atteinte des objectifs fixés. Idéalement, le contrôle de gestion permet de croiser et de relier l'action interne de la collectivité et celle confiée à des prestataires extérieurs.

Une belle illustration de cette démarche fut la mise en œuvre des contrats d'objectifs et de moyens à la communauté urbaine de Nantes. Le contrôle de gestion se construit pas à pas. Il est né d'un besoin urgent dans les années 1990 de contrôler les satellites des collectivités. Il s'est ensuite développé concentriquement. Enfin, dans sa dimension mature, il traite de management et de gestion des hommes.

L'illustration est apportée par Nathalie Biquard de la communauté urbaine de Strasbourg qui nous relatera l'histoire du contrôle de gestion à Strasbourg. Enfin, un témoignage de la communauté urbaine de Lille expliquera comment le contrôle de gestion a été intégré dans les phases préalables du PPP.

**NATHALIE BIQUARD**

*Directeur général adjoint, Communauté urbaine de Strasbourg*

Je tenterai de relier les réflexions précédentes sur les montages avec le fonctionnement de l'administration, les questions d'organisation et la manière d'exercer la fonction de contrôle de gestion, dont « faire ou faire faire » est le cœur de métier. L'exemple de Strasbourg n'a pas de vocation

normative. Il dépend du degré de maturité de l'organisation, de son histoire, de la personnalité de ses cadres. A Strasbourg, l'administration gère à la fois la ville et la communauté urbaine.

Mon exposé s'organise autour de deux grandes idées : un contrôle de gestion historiquement tourné vers le contrôle des satellites, puis depuis 5 ans, l'essor du contrôle de gestion interne et la connexion avec le management.

❖ *Un contrôle de gestion historiquement tourné vers le contrôle des satellites*

A Strasbourg, le contrôle de gestion est né au milieu des années 1990, dans un contexte caractérisé d'une part par un contrôle classique de la Chambre régionale des comptes qui avait relevé l'absence totale de service de contrôle de gestion dans l'administration, le constat d'irrégularité dans les associations, et d'autre part, par des nouveautés législatives (loi ATR sur les bilans associatifs, loi Sapin).

Le contrôle de gestion a démarré par :

- l'élimination des gestions de fait (à l'office des sports, dans les centres socioculturels...)
- l'analyse financière des comptes associatifs
- la prise en main des procédures de DSP.

Le service fut créé en 1996 au sein de la Direction des affaires juridiques et du contrôle de gestion, après une naissance à la Direction des finances.

Dès 1997, la notion s'est développée autour des risques juridiques, avec des agents essentiellement juristes.

Durant les 5 dernières années, le service a évolué dans différentes directions.

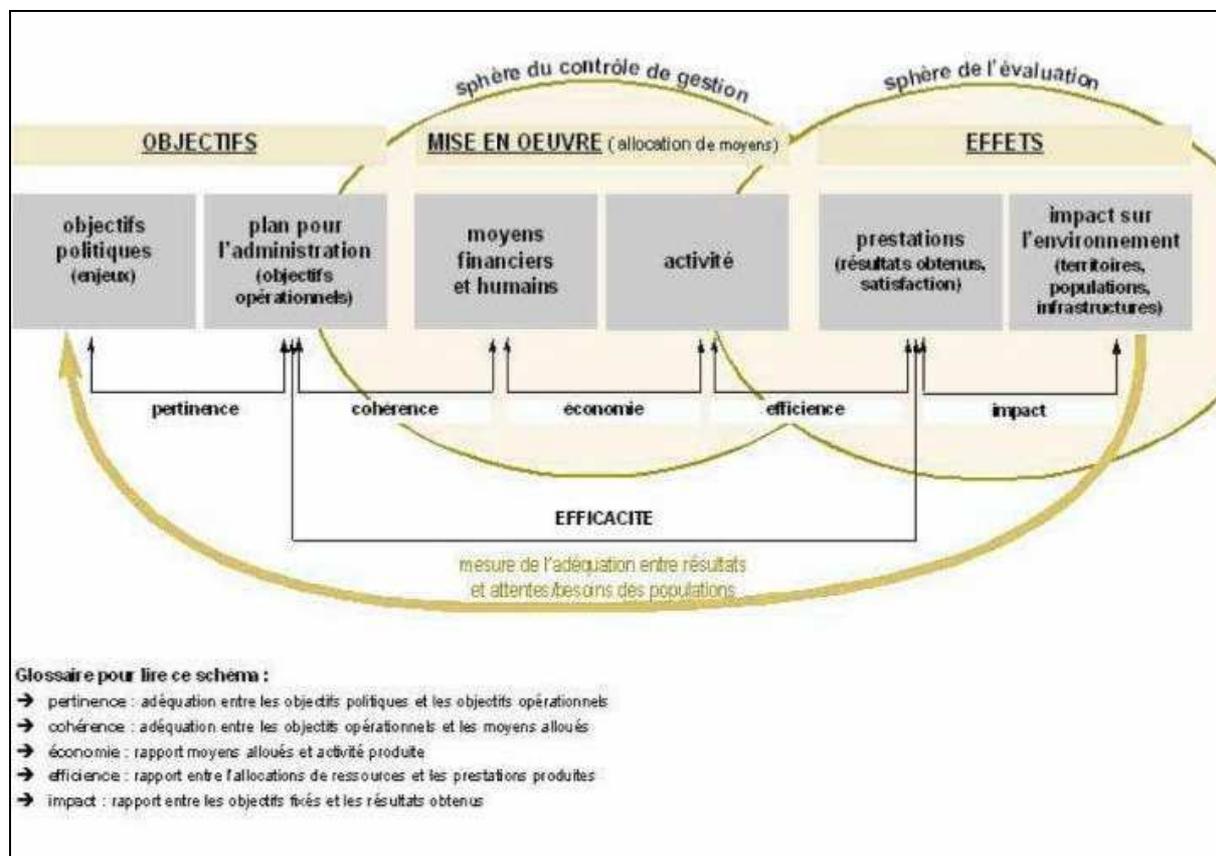
Les compétences financières ont été fortement renforcées, avec des profils issus du secteur privé. Dans les satellites, les méthodes de travail se sont progressivement normalisées, systématisées. Des plans de surveillance systématisés ont été instaurés pour les associations sur la base d'une grille de revue des risques. Des outils à destination des services opérationnels, comme les guides de procédures (« mallette du subventionneur »), se sont développés.

Pour le suivi des SEM/DSP, nous avons normalisé les rapports, dans la manière de questionner les délégataires et de synthétiser les informations. Les analyses mêlent l'activité propre, l'analyse des comptes, l'analyse stratégique et une méthode de discussion sur les différents indicateurs. Cette dernière permet une discussion avec les services opérationnels référents des contrats et les opérateurs. La dernière évolution récente est l'intégration et le rapprochement de la notion d'évaluation des politiques publiques avec celle du contrôle de gestion.

A Strasbourg, les services étaient historiquement séparés, avec des agents aux profils très différents, venant surtout des sciences sociales. Leurs études, satisfaisantes sur le plan qualitatif, étaient inexistantes sur l'organisation, les moyens ou les finances. Les contrôleurs de gestion ne s'interrogeaient pas assez sur les finalités de l'action. Progressivement, les deux se sont rapprochés pour travailler ensemble. Nos rapports d'activité proviennent du compte rendu des représentants des administrateurs de la communauté dans les conseils d'administration. Ces documents de synthèse sont élaborés par les services de contrôle de gestion. Ils sont d'abord discutés avec les sociétés, puis présentés en annexe au budget primitif en décembre. Le modèle est similaire pour les rapports loi Sapin. Ils nous servent de support pour les présentations annuelles en Commission consultative des services publics locaux. Ils constituent également un outil de référence au cours de l'année. Le

processus d'élaboration lui-même est intéressant. Son caractère méthodique permet de balayer tous les aspects du contrat et d'identifier éventuellement une anomalie à résoudre.

Figure : Le spectre des interventions du contrôle de gestion



Source : Nathalie BIQUARD

Un tableau (cf. visuel) évoque la manière dont les collaborateurs du service du contrôle de gestion voient leur activité, et les différents types d'intervention qu'ils peuvent proposer aux directions opérationnelles. Il présente la déclinaison des objectifs, des moyens engagés pour la mise en œuvre et des effets de la politique, et expose la palette des besoins d'intervention du contrôle de gestion pour mesurer l'efficacité et l'efficacite des politiques. Il est à la fois un schéma pédagogique pour les services et l'emblème du rapprochement entre des moyens de la collectivité qui étaient auparavant engagés séparément. Par exemple, la vérification des objectifs opérationnels par rapport aux objectifs politiques était conçue comme le volet managérial et donc réalisée par le service organisation management. Au milieu, les moyens relevaient du service de contrôle de gestion, et en dernier lieu venait la sphère de l'évaluation (impact et enquête de satisfaction). Nous avons pris conscience que ces trois éléments étaient étroitement liés. Tous les moyens devaient être regroupés pour fonctionner en synergie.

Parmi les évolutions récentes de la mission de contrôle de gestion à Strasbourg, nous avons constaté **une crédibilité importante du service dans l'aide à la décision**. Par exemple, les recommandations de choix dans les procédures de DSP doivent être suivies quand les données de l'arbitrage sont claires. Un nouveau Zénith est en cours de construction dans une commune de l'ouest de l'agglomération. La DSP s'est conclue l'année dernière. Le groupe VEGA spécialisé dans la

gestion des zéniths nous concurrençait. Notre SEM existante gérait le palais de la musique et des congrès. Une fois considérés les coûts d'intervention de la SEM, le choix est devenu clair. Cependant il a été difficile à expliquer aux élus.

Nous avons aussi constaté **le développement du travail sur les fonctions d'actionnaire dans les grandes Sociétés d'économie mixte**. Ces entités n'étaient pas soumises à concurrence et donc le sujet était peu abordé. Toutefois, la survenance d'événements particuliers et la généralisation des mesures de mise à concurrence ont mené à prendre conscience que ces structures étaient porteuses de risques. Une réflexion sur leur stratégie est donc devenue nécessaire. A Strasbourg, la SEM d'aménagement avait porté la construction de tout l'immobilier du Parlement européen. Cette opération importante financièrement revenait à une société d'une taille plus modeste. Nous avons été confrontés à des contentieux très lourds pour sa construction. En 2003, la SEM était en situation de quasi-faillite suite à une décision de justice défavorable. La situation d'urgence a provoqué une prise de conscience dans la collectivité. Nous sommes parvenus à faire acheter ces bâtiments, nous avons recapitalisé la SEM avec les autres actionnaires (Conseil général et Caisse des Dépôts). En contrepartie, un travail de fond a été mené sur le repositionnement stratégique, la prospective financière, l'analyse interne des risques des opérations portées par la SEM. Un comité des risques a été créé. Il se réunit avant chaque conseil d'administration pour examiner les acquisitions foncières, les perspectives de mandat... dans le détail. Ce cas particulier était lié à l'immobilier européen, mais plus généralement, toutes les SEM doivent adopter ces méthodes de travail.

#### Les effectifs du service

En 1996, le service a commencé avec 2 personnes, puis est rapidement passé à 8 personnes dédiées au contrôle des satellites. Deux ans plus tard, un contrôle de gestion interne fut créé. En 2002 le service de contrôle de gestion a fusionné avec la cellule d'évaluation prospective.

En 2003 et 2004, le pôle associatif a été renforcé en reprenant les méthodes d'examen des subventions, en normalisant les fiches d'analyse, en établissant un comité d'examen... La dernière extension concerne un poste de chargé d'évaluation. En effet, la demande s'accroît à mesure que la culture se diffuse dans les services.

Actuellement le service compte 17 personnes. Les agents du service conseil en organisation et management au nombre de 5 ou 6 ne sont pas inclus dans ces effectifs. Les moyens globaux de conseil en gestion de la collectivité représentent 23 agents, et un budget d'externalisation de 80 000 à 100 000 euros par an.

#### Les perspectives d'évolution

Les méthodes établies dans les SEM / DSP s'élargissent aux établissements publics (SDIS, OPAC, Crédit municipal, etc.) pour la surveillance financière et la maîtrise des risques. Ces structures rentrent donc peu à peu dans la sphère d'analyse. Le service de contrôle de gestion intervient de plus en plus dans les procédures de ZAC et de concessions d'aménagement, suite aux procédures de mise en compétition de ces contrats. La dimension financière a toujours été présente dans les contrats d'aménagement mais la mise en compétition inquiète les services opérationnels. Ils se tournent donc vers le service de contrôle de gestion, rôlé sur les procédures de mise en concurrence avec négociation.

Par ailleurs, **le service de contrôle de gestion se diversifie** vers les baux emphytéotiques, l'examen d'équilibre financier d'opérateurs privés... Le souci de maîtrise du coût de sortie des logements constitue une réelle préoccupation. Dans un projet de construction avec un promoteur privé, nous essayons de contractualiser un engagement de coût de sortie. Pour cela, des compétences pour réaliser un bilan d'opération et repérer les marges, et pour expertiser les montages financiers sont indispensables. Ces compétences ne sont pas à la portée des profils présents au service de l'habitat traitant ces sujets. Le contrôle de gestion est donc sollicité sur de tels dossiers, d'où une vaste diversification des domaines d'intervention.

La logique d'évolution constatée tend vers un élargissement des domaines de conseil parallèlement à la généralisation des différentes procédures de mise en concurrence, et à la diversification des modes de gestion potentiels (bail emphytéotique, PPP, concessions d'aménagement...).

Nous souhaitons aussi promouvoir une logique de diffusion des savoirs dans les services et l'animation des réseaux (réseaux d'associations ou de contrôleurs de gestion). La diversification des domaines et le renfort de crédibilité du service engendrent un afflux important de dossiers à traiter et une surcharge pour les contrôleurs de gestion. La diffusion progressive des compétences dans l'administration est cependant préférable. Le service de contrôle de gestion doit intervenir surtout dans les gros dossiers sur des questions spécifiques. L'autonomisation et la responsabilisation des services opérationnels doivent apparaître progressivement.

Enfin, le contrôle de gestion, tout en poursuivant son travail d'analyse en aval, doit intervenir de manière croissante en amont des prises de décision.

#### ❖ *L'essor du contrôle de gestion interne et sa connexion avec le management*

Le contrôle de gestion interne a débuté en 1998 avec deux outils précieux : le suivi budgétaire et les dossiers stratégiques. Le suivi budgétaire comportait l'évolution du rythme de dépenses de fonctionnement, les grosses opérations d'investissement (taux de réalisation) et le recouvrement des recettes. Le recouvrement des recettes était mal organisé à Strasbourg. Des efforts ont été fournis pour fiabiliser les prévisions, améliorer les suivis et le compte d'attente du trésorier qui accueillait parfois des recettes d'origine méconnue et organiser le système de remontée d'informations pour rapporter au niveau hiérarchique adéquat les difficultés avec les partenaires et les financeurs. Ce système a permis un dialogue lors des réunions mensuelles sur les évolutions constatées. Une commission de suivi des recettes a également été créée. Toutefois le suivi des recettes restait trop « macro », et pas assez fin sur le suivi opérationnel, d'où les évolutions engagées.

#### Les dossiers stratégiques

Créés dès les débuts, ils fonctionnent toujours mais ils sont en cours de modification. Ils consistent en des fiches créées par le service, comprenant l'identité des pilotes, un indicateur global des situations, une zone de commentaires destinée à la prise de décision, un planning (prévu/réalisé), des données budgétaires et une décomposition des coûts.

#### ❖ *Les évolutions récentes*

Ces 3 dernières années, les évolutions ont été multiples.

Le service de contrôle de gestion s'est impliqué de manière croissante dans **la stratégie des systèmes d'informations**. Les gros outils de gestion étaient quasiment inexploitable comme le

tableau de bord pour prendre des décisions. Les outils ont tout d'abord été mis à niveau. Des pratiques de travail se sont développées entre les contrôleurs de gestion, la Direction des finances, la Direction des RH et le service informatique.

En 2006, nous avons créé **un mécanisme d'analyse de la valeur des systèmes d'information**, inspiré par les méthodes de l'état ADAE pour les projets informatiques nationaux. Notre grille d'analyse actuelle des projets informatiques exploite à la fois l'angle qualitatif et financier, le retour sur investissement et l'angle RH et organisation. Désormais, aucun projet informatique n'est lancé sans cette analyse de la valeur préalable permettant de dimensionner l'investissement, de partager ses conséquences, et de faire connaître au service les bénéfices, en particulier quantitatifs, qu'il peut en tirer. En amont, une grille d'analyse est mise en place. Une fois le projet terminé, une analyse est de nouveau lancée pour vérifier l'atteinte des objectifs premiers.

Le contrôle de gestion doit poursuivre sa tâche de **mise en cohérence complète des différentes nomenclatures de gestion**. Les nomenclatures de suivi du budget et de suivi de dépenses du personnel ne sont par exemple pas cohérentes. Cette divergence complique les analyses de coûts et la vision du coût des activités. La déclinaison de nomenclatures stratégiques de type LOLF est possible dans le futur.

Le projet central actuellement en cours à la communauté urbaine de Strasbourg est le **développement d'outils de pilotage de la performance au niveau des directeurs**.

Début 2007, un projet décliné en 2 sous ensembles a été lancé. Ses deux volets sont :

- la création de cahiers de gestion harmonisés avec les données financières et les données de RH et de logistique
- une assistance à l'élaboration de tableaux de bord de métiers spécifiques pour les directeurs opérationnels, mêlant à la fois les projets et les activités stratégiques.

Cette démarche participe d'un quadruple objectif :

- travailler avec le management opérationnel des directions
- garder une préoccupation d'équité ; nous avons décidé d'engager tout le monde par phases successives dans une démarche d'ensemble afin que le membre d'un service n'ait pas le sentiment d'être le seul à devoir répondre à ces exigences.
- avoir le souci de construire un discours pour légitimer la recherche de performance, qui n'est pas évidente pour tous
- diffuser la culture de gestion et développer le dialogue de gestion à l'intérieur des directions et des services opérationnels.

Notre cahier de gestion est relativement synthétique, tout en étant assez précis pour comprendre l'origine des évolutions constatées.

#### ❖ *Le rôle du contrôle de gestion*

D'une part, il remplit une fonction d'accompagnement des directeurs, d'autre part il joue un rôle de formation de personnes ressources au sein des directions pour assurer la production et l'analyse du tableau de bord mensuel des directeurs.

Le terme « personnes ressources » est volontairement imprécis car nos profils sont disparates. Il n'existe pas de profils de contrôleurs de gestion propres à chaque service. Notre priorité réside dans la motivation des personnes et la confiance accordée par le management. Les profils varient, du contrôleur de gestion classique au responsable financier en passant par certains comptables motivés, des directeurs adjoints ou des responsables de pôles ressources. Le constat général des directeurs est que la culture du contrôle de gestion n'est pas encore développée partout. Toutefois, chacun prend conscience de la dimension transversale de ses activités, en interne et par rapport à ses collègues.

**Les attentes partagées par l'ensemble des directeurs sont les suivantes :**

- développer la culture de gestion et structurer le dialogue de gestion autour d'outils et de temps clés
- développer la dimension transversale du management au sein de la direction
- faciliter l'identification et la formalisation d'axes stratégiques
- disposer d'indicateurs relatifs à la gestion des RH.

Ce besoin a émergé tardivement après le suivi financier. En parallèle de la déconcentration de certaines procédures de RH, les directeurs attendent la mise à disposition d'informations complètes sur la gestion des RH de leurs directions (effectifs, compétences, absentéisme, accidents du travail, formation...), ne se limitant pas aux enveloppes sur lesquelles ils ont une maîtrise. Les directeurs expriment la forte nécessité de disposer d'outils de pilotage dans les RH.

Le dialogue doit se faire à tous les niveaux, et pas uniquement dans le rapport à la direction générale comme dans notre ancien système. Le but est d'autonomiser les directions et de développer un dialogue propre à chacune.

La démarche est perçue très positivement. L'adhésion est forte de la part des trois quarts des directeurs. Les membres des pôles ressources dans les directions sont également bien positionnés.

Le cabinet KPMG nous assiste dans cette démarche.

**Nous procédons à un travail de modélisation, réalisé sur les activités et les projets dans chaque domaine.** Cette procédure en cours permettra de dénombrer des activités plus ou moins fines, entre lesquelles on établira des regroupements et des priorités pour se concentrer sur l'essentiel. L'objectif n'est pas d'obtenir des tableaux de bord exhaustifs ou illisibles, mais, au contraire, comportant des informations sur les processus clés de la collectivité.

Ces travaux en cours ont de nouvelles **conséquences sur le service de contrôle de gestion**. D'une part, les deux pôles travaillent étroitement ensemble. Dans de nombreux dossiers, les compétences des contrôleurs de gestion interne sont mélangées à celle des personnes réalisant le suivi des contrats externe et des deux personnes chargées de l'évaluation politique. D'autre part, l'interconnexion avec le management est croissante. L'implication du contrôle de gestion augmente sur la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels. Les intervenants du service évoluent désormais vers une vision managériale. Le service coopère donc très étroitement avec le conseil en organisation et management. A terme, nous les regrouperons dans une même entité de l'organisation.

La logique sous jacente de ces évolutions se caractérise par :

- la cohérence de gestion des RH, la professionnalisation des pôles ressources
- la déconcentration de certaines tâches

- la crédibilisation des gestions internes inspirée des méthodes employées avec les satellites.

Les objectifs de performance n'ont pas encore été contractualisés avec les services internes comme à la communauté urbaine de Nantes. Cependant, nous tendons vers une évolution similaire dans certains domaines dans les 3 années à venir. En effet, la démarche de tableau de bord en cours favorise l'établissement d'une batterie d'indicateurs clés pour le service. Ces indicateurs pourront s'intégrer un jour dans un mécanisme contractuel.

Les évolutions concomitantes à cette logique sont :

- la généralisation des entretiens individuels d'évaluation (très récente)
- la suppression des avancements automatiques et le lien avec le mérite et la manière de servir
- à terme, une réforme du régime indemnitaire.

#### ❖ *Conclusion*

Le contrôle de gestion était pendant quelques années un service nouveau permettant de s'interroger sur les périmètres, le rattachement, la légitimité, etc. A Strasbourg, il est désormais devenu un service stratégique, pilier de la modernisation de l'administration aux côtés du management et du système d'information.

#### **Stéphane BAUDRY**

Cet exposé très complet est intéressant comme complément de l'intervention de la communauté urbaine de Nantes qui montrait le résultat d'un processus. Ici, l'histoire et la méthode qui conduiront à une approche intégrée ont été présentées.

Comment le pilotage de performance a-t-il été intégré au projet du stade de Lille ?

### ***Fil rouge Communauté urbaine de Lille : le cas du projet de Grand Stade***

**STEPHANE COUDERT**

*Directeur du projet Grand Stade*

J'entends montrer à quel point notre vision de la performance dépasse la simple vision financière. Le Grand Stade ne se réduit pas à sa redevance. Une réunion s'est d'ailleurs tenue fin mai à ce sujet. Jean-Michel Chapet y exposait ses lectures de l'application du concept de contrôle de gestion de l'entreprise vers les collectivités. Il démontrait que la performance ne se limitait pas à l'aspect financier, certes technique et essentiel, mais se déclinait aussi dans les décisions politiques et du côté des citoyens.

La réflexion sur le sujet circule donc depuis le service de contrôle de gestion jusqu'aux services les plus techniques de la communauté, signe des bonnes relations existant entre les services.

#### ❖ *Premier niveau de performance requis : la nature de l'équipement à construire*

La première performance requise pour la construction du Grand Stade était de définir quel équipement structurant était souhaitable pour la métropole lilloise, au-delà de la contrainte plus ou moins intégrée de construire un nouveau stade pour le LOSC. Il fallait donner d'autres raisons aux élus.

Ce nouvel équipement structurant, pour une métropole aux ambitions régionales transfrontalières et européennes, devait répondre aux questions suivantes

- quel équipement pour quel rayonnement ?

- quelle place dans le sport, mais aussi dans le positionnement des grands tourneurs d'événements culturels ou spectaculaires ?

- quels enjeux pour le développement urbain ?

Le site choisi fut vraiment cohérent avec les volontés de développement urbain de la communauté urbaine alors que d'autres sites en étaient une négation complète. Ce choix très urbain d'un terrain en friche au cœur de la ville relève d'une forme de performance.

- quelle qualité de vie les jours d'événements et au quotidien ? Qu'apporte le stade aux riverains ?

En effet, il existe d'une part un projet métropolitain, dont la performance se mesure par le rayonnement de la métropole, et d'autre part un projet au sein d'un territoire local.

- quelle priorité par rapport aux autres projets communautaires ?

Un élu a demandé ce que le Grand Stade allait éliminer comme autre projet métropolitain. Pour répondre à cette question, il a fallu faire un calcul de performance.

Nos outils pour répondre à ces questions furent la réalisation de deux rapports : le rapport d'évaluation préalable, et avant cela le rapport très important de préprogrammation. Ce dernier fut l'objet d'un vote spécifique pour déterminer la nature de l'équipement en projet. Le rapport de préprogrammation mettait en regard les performances attendues avec les types d'équipement (stade de football uniquement ou équipement multifonctionnel). Des simulations financières montraient qu'un stade attirant d'autres événements que le football financerait lui-même les surcoûts occasionnés par sa multifonctionnalité.

#### ❖ *Deuxième niveau de performance : le choix du mode de gestion*

Une fois déterminé le type d'équipement en cohérence avec la volonté de rayonnement de la métropole et ses autres priorités politiques, il fallait définir « le mode de faire » garantissant la meilleure répartition des risques et le choix le plus efficace.

Le PPP a un double ressort. Pour le technicien, le PPP est une conception, une réalisation et une exploitation. Le mode de fabrication d'équipement permet d'optimiser dès la conception les coûts d'exploitation. Cette situation est suffisamment peu anodine pour rester dérogatoire en droit français. Pourtant, la logique est réelle. Les candidats au PPP du stade ont d'ores et déjà pu constater que l'association à la conception des futurs exploitants et mainteneurs du stade a permis d'optimiser l'ouvrage. Ce mode de fonctionnement permet à de nombreux critères HQE de venir naturellement. L'investissement pour économiser l'eau est par exemple un surcoût à l'investissement qui s'amortit après quelques années de fonctionnement. Quand l'investisseur et l'exploitant sont différents, le constructeur doit surinvestir (ce qui surenchérit le coût de vente), alors qu'une autre personne (locataire, bailleur) bénéficie du retour. Il est parfois difficile de vendre cet argument. Quand une même personne construit et exploite, normalement les surcoûts à l'investissement doivent être naturels.

Par ailleurs, le PPP permet une répartition des risques plus favorable à la collectivité. Toutefois, le transfert de certains risques génère un coût certain. Il est donc préférable de ne pas les transférer, parce qu'ils sont trop incertains ou non assurables. La matrice de répartition des risques constitue à la

fois une étape importante et un moment de négociation âpre avec les candidats. Une grande partie de l'équilibre de la redevance s'y joue.

Le choix du mode de réalisation dépend étroitement du type d'ouvrage construit. Dans nos études de comparaison de stades, 4 stades furent analysés dans l'évaluation préalable avec les critères suivants : 40 000 places/50 000 places, monofonctionnel/multifonctionnel. Clairement, le stade monofonctionnel de 40 000 places ne justifiait pas le recours au PPP. Le PPP y est défavorable de quelques points (3 %) sur le coût global. En revanche, pour le stade multifonctionnel de 50 000 places, l'avantage du PPP dépasse 15 %, bien que selon la MAPPP, nous ayons sous-estimé la capacité à générer des recettes annexes. Le PPP est intéressant pour un ouvrage complexe. La complexité a donc emporté la décision, et non l'urgence.

La communauté urbaine bénéficie d'une longue histoire dans le contrôle de gestion. Selon les contrôles successifs de la Chambre des comptes, elle dispose d'une expérience efficace de contrôle de DSP ou assimilés. Un service contrôle de gestion est mobilisable sur tous les thèmes. Néanmoins, la communauté dispose par tradition de certaines délégations s'appuyant sur d'autres services de contrôle de gestion dans des directions thématiques (comme les transports). D'autres directions (comme l'eau potable) n'engagent pas de moyens sur le contrôle de gestion de la DSP, mais s'en réfèrent directement à des collègues experts du service de contrôle de gestion. Les gestions internes (administratives, financières et juridiques) se chargent alors du quotidien des marchés pour réaliser les travaux d'assainissement et d'eau potable, mais ne se sentent pas assez aguerris pour entamer une DSP. Toutes les configurations existent mais la direction du contrôle de gestion est toujours présente pour relayer les demandes du service technique.

Dans le projet du Grand Stade, le contrôle de gestion fut associé dès la phase préalable, bien qu'il soit encore trop tôt pour avoir des indicateurs de performance. Le service connaît l'évolution du dossier. Le contrôle de gestion a été étroitement associé pour la négociation de la convention avec le LOSC constituant l'une des recettes du PPP. Dans toutes les situations, nous n'hésitons pas à faire appel à une sous-traitance si elle s'avère nécessaire. Pour l'eau potable, chaque *round* de négociation du contrat DSP commence par un audit extérieur, constituant une base de travail pour enclencher les négociations. Pour le Grand Stade, nous nous sommes entourés d'un AMO regroupant des juristes, une banque (DEPFA Bank) et un cabinet de programmation, indispensable pour initier la réflexion.

❖ *Projet Grand Stade : les différentes clés pour analyser la performance*

**La redevance** est l'élément le plus visible : elle se résume à un chiffre. La redevance n'a pas fait l'objet d'un amendement sur une délibération mais elle a été suffisamment énoncée par les élus pour être comprise comme une forme de mandat de négociation. Les élus ont clairement décrété qu'elle devrait s'élever à 10 millions d'euros nets annuels. La définition de la redevance a permis d'avoir une cible claire à fournir aux candidats.

Par ailleurs, la capacité du projet à contribuer à l'animation quotidienne des sites est un autre élément clé. L'aspect local de l'implantation du projet est essentiel.

Le rayonnement de la métropole en est un autre, le type d'événement suscitant un type de projet. De même, nous évaluerons la performance de tous les ouvrages annexes construits autour du stade, certainement en maîtrise d'ouvrage publique avec le soutien du Département. Tous les ouvrages contribuant à l'accessibilité du stade les jours d'événements mais aussi à l'amélioration de la vie

quotidienne des riverains (diversification ou création de voies de circulation et d'accès) seront donc évalués. Une passerelle reliera par exemple la Cité scientifique au centre-ville de Villeneuve d'Ascq.

**Les acteurs ayant des exigences de performance dans le projet sont d'abord le citoyen** qui doit se retrouver dans la priorité donnée à cet ouvrage. L'activité de l'arène multifonctionnelle justifie-t-elle l'attention qu'on lui a portée ? Lille deviendra-t-elle un lieu de grand spectacle, va-t-elle posséder un grand club de football ? Rayonnera-t-elle positivement au sein des instances sportives européennes ? Par ailleurs, le contribuable devra en avoir pour ses impôts. Certains pensent que le PPP sera surtout un partenariat public-public tandis que le privé engrangera les bénéfices éventuels. Une communication est nécessaire pour expliquer la nature du PPP.

**Les voisins du stade** feront-ils une balance positive de leur proximité avec l'ouvrage ? La gêne relative aux soirs d'événements pèsera-t-elle par rapport à l'intérêt de vivre à proximité d'un tel ouvrage au quotidien ? Les témoignages recueillis dans nos études de *benchmarking* sur l'Arsenal de Londres montrent que des opérations de construction de logements ont été entreprises près du stade, et que ces logements coûtent plus cher qu'ailleurs ! Nous avons également le projet de construire des logements à proximité du stade, bien que nous soyons inquiets des nouveaux décrets sur le bruit.

**Les visiteurs** vont-ils plébisciter l'ouvrage ? Les visiteurs englobent les acteurs et amateurs de football et tous les amateurs et producteurs de spectacles et d'événements. Le stade les attirera-t-il suffisamment pour assumer l'activité nécessaire à un tel équipement ? Certains visiteurs spécialisés, comme les médias sportifs ou culturels, sont très exigeants.

En interne, **le management** permet-il de réussir collectivement le plus grand projet des années à venir, en apprenant tous, au gré de l'aventure, à gérer un projet aussi complexe ?

La mesure de la performance financière est donc au service d'une évaluation plus large de la réussite du projet.

❖ *Conclusion : la vision du manager et directeur de projet*

L'expérience de ce projet m'a inspiré deux réflexions sur la performance du management.

**La constance est essentielle** sur des projets aussi longs et complexes qui soulèvent des oppositions et des doutes. Le doute anime la grande masse plus que l'opposition ou l'enthousiasme. Pour une mesure de performance efficace, je tente de me souvenir des motivations de chaque choix à chaque étape du projet afin d'éviter des retours en arrière inutiles.

De plus **l'outil central d'animation de la performance est un planning intelligent** : documenté, vivant et constamment réinterprété. A ce stade du projet, la capacité à réaliser un planning complet est l'indicateur principal de la performance, pour éviter l'esprit d'escalier. L'esprit d'escalier est le pire des dangers de ces projets, il est le contraire de la performance d'un grand projet. Nous avons eu des alertes à ce sujet lorsque nous avons pris des décisions sans observer ce qui se passerait quelques étapes plus tard.

❖ *Echanges avec la salle*

**De la salle (Jérôme GILLES)**

Ma question s'adresse à la communauté urbaine de Strasbourg. Je travaille à la Direction de l'évaluation et de la performance de la communauté urbaine de Lyon. Il y a trois mois encore, notre service s'appelait « contrôle de gestion ». J'ai donc une bonne connaissance des outils et méthodes utilisés...

Ma première question porte sur les méthodes de travail avec les services opérationnels. Travaillez-vous en binôme, entre un service technique et des intervenants spécialisés sur les aspects juridiques et financiers ? Deuxièmement, avez-vous réfléchi, en considérant l'ensemble des gestions externes (DSP, établissements publics et associations) à effectuer une consolidation de ces structures pour émettre un niveau de risque sur les subventionnements, ou sur d'autres sujets ?

**Nathalie BIQUARD**

Les différentes compétences du service de contrôle de gestion interviennent le plus souvent en binôme avec un ou plusieurs représentants du service opérationnel concerné. Cette méthode de travail est appliquée dans quasiment tous les dossiers.

Pour la consolidation des risques, nous n'avons pas lancé de travaux de ce type. La bonne connaissance des risques provient davantage de la bonne connaissance de chacune des entités potentiellement porteuses de risques. Par conséquent, chercher une méthode pour aboutir à un indicateur synthétique ne nous paraît pas primordial ni significatif. L'important est de savoir ce qui se passe dans les structures et jusqu'où nous sommes impliqués.

## **Conclusion des travaux par le Délégué général de l'ACUF**

**Olivier LANDEL**

Merci à tous les intervenants, et à ceux qui nous ont accompagnés aux niveaux logistiques et intellectuels (Lille Métropole, CALIA CONSEIL et SUEZ ENVIRONNEMENT).

Nous n'avons pas épuisé la question « Faire ou faire faire » en une journée. Nous avons souhaité que la dernière séquence porte sur la performance, son évaluation et sa mesure.

La journée d'échanges du 30 mai dernier était dédiée aux démarches locales de performance et au rôle précurseur des collectivités locales, dans l'esprit de la LOLF. Les collectivités locales ont une longueur d'avance débouchant sur une réflexion large de la performance, loin d'être exclusivement financière. De manière croissante, nous travaillons sur une approche plus large de développement durable dans l'optique de la mesure de performance. Ce sujet a fait l'objet d'une journée de travail à Lyon en mars 2007.

Nous continuons ce cycle d'échanges. Hier, les directeurs généraux ont validé le principe d'une étude lancée par l'ACUF et ses partenaires sur la mesure de la performance en territoire urbain. Cette étude formule bon nombre de questions. Que signifie un territoire qui fonctionne ? Peut-on le mesurer avec des indicateurs environnementaux, sociaux ou économiques ? Quel est l'effet d'entraînement d'une métropole qui fonctionne bien, sur un département, une région ou un pays ? Comment les communautés urbaines se positionnent-elles dans une compétition européenne ? Dispose-t-on de bons outils de *benchmark* ?

En parallèle, nous travaillons aussi sur la future charte du développement durable des communautés urbaines. Elle fera l'objet d'une communication forte pendant les Journées des communautés urbaines à Strasbourg les 18 et 19 octobre. Des travaux poursuivis depuis quelques années par les responsables du développement durable et des responsables des communautés ont l'ambition de fixer un optimum du savoir-faire actuel des communautés urbaines à ce sujet. Les communautés en sont à des niveaux de réflexion variés, avec des savoir-faire variés en fonction des domaines. Néanmoins chaque territoire possède un domaine de pointe qui peut servir de référence pour les autres.

Nous lancerons également un travail sur le management du risque. Une réflexion collective est nécessaire sur le sujet.

Enfin, en septembre prochain, une journée d'échanges sur les systèmes d'information autour de la politique de la gestion de l'habitat social sera organisée. Je vous remercie.

## SIGLES

---

ACUF : Association des communautés urbaines de France

ADF : Association des départements de France

AMF : Associations des maires de France

AMO : Assistance à maîtrise d'ouvrage

ARF : Association des régions de France

CMPC : Coût moyen pondéré du capital

DSP : Délégation de service public

EBE : Excédent brut d'exploitation

EPCI : Etablissements publics de coopération intercommunale

FCTVA : Fonds de compensation de la TVA

GER : Gros entretien et renouvellement

LOTI : Loi d'orientation des transports intérieurs

MAAP : Mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat public-privé

OM : Ordures ménagères

PFI : *Private Finance Initiative*

PPP : Partenariat public-privé

SDIS : Service d'incendie et de secours

SEM : Sociétés d'économie mixte

TRI : Taux de rentabilité interne

Journée d'étude des Communautés urbaines de France  
Lille – 21 juin 2007

© SUEZ Environnement 2007



Réalisation :

**AVERTI**

L'agence qui fait la synthèse

E-mail : [contact@averti.fr](mailto:contact@averti.fr)  
Téléphone : 01 42 50 18 92  
[www.averti.fr](http://www.averti.fr)