

Guide managérial

La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial



En partenariat avec :



Les auteurs de cette étude et les personnes citées sont seuls responsables des opinions exprimées dans ce Cahier. L'étude a été réalisée à la demande de l'Observatoire social territorial de la MNT, en partenariat avec l'INET et avec l'AATF. Ces opinions ne reflètent pas nécessairement les vues des commanditaires, mais ont pour objet de nourrir un débat jugé nécessaire par l'Observatoire, illustré par l'atelier reproduit dans cette publication.

Illustration de couverture : © Maxim Pavlov - Fotolia

La gestion consolidée des collectivités locales : le pilotage stratégique des satellites face aux nouveaux enjeux de management territorial

Étude réalisée par des élèves administrateurs territoriaux
de la promotion Václav Havel

Bertrand ASSERAY
Marion BOBENRIEHTER
Caroline BOUVARD
Charles DUPORTAIL
Antoine FOISSEY
Stéphane PACCARD
Anne-Charlotte SENELLART

Pour l'Observatoire social territorial
de la Mutuelle Nationale Territoriale (MNT)
en partenariat avec l'Institut national des études territoriales (INET)
et l'association des Administrateurs territoriaux de France (AATF)

Juin 2015

SOMMAIRE

« Une voie montante de l'action publique locale à intégrer » - par Jean-René MOREAU .	7
« Où est le millefeuille territorial ? » - par Fabien TASTET	9
« Un outil concret d'aide à la décision » - par Véronique ROBITAILLIE	11

Introduction	15
--------------------	----

1 ^{re} partie : commande et contexte	19
---	----

A. Présentation de la commande	19
--------------------------------------	----

1. Une commande au cœur de l'actualité	19
--	----

2. Les objectifs de cette étude	20
---------------------------------------	----

3. Le champ des satellites étudiés	21
--	----

B. Les différentes formes de satellite :

contexte juridique et multiplication des structures	24
---	----

1. Les différents statuts disponibles : avantages et inconvénients	25
--	----

2. Un nombre de satellites en augmentation	32
--	----

2 ^e partie : de nouveaux enjeux de politique publique qui réinterrogent les modes de pilotage et de management des satellites	35
---	----

A. Un enjeu d'adaptation à un contexte juridique en évolution	35
---	----

1. La création des SPLA et SPL comme réponse aux évolutions de la jurisprudence communautaire du « <i>in house</i> »	35
---	----

2. Le droit communautaire également à l'origine des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMO)	37
--	----

3. L'évolution des autres outils juridiques répond également à un besoin d'adaptation de l'action publique locale	38
--	----

B. Un enjeu de maîtrise budgétaire	38
--	----

1. Maîtriser la charge financière, notamment en matière de ressources humaines, tout en maintenant des compétences	39
---	----

2. Rationaliser les financements croisés en favorisant les partenariats au détriment des « <i>chevauchements</i> »	40
---	----

3. Mobiliser d'autres sources de financement, notamment privées	41
---	----

4. Générer des opportunités de mutualisations	41
---	----

C. Un enjeu d'efficacité et de qualité de l'action publique	43
---	----

1. Une souplesse de fonctionnement et une adaptabilité qui permettent une plus grande réactivité et cohérence dans l'action publique	44
---	----

2. La nécessité de développer une expertise technique, facilitée par le déploiement de satellites spécialisés	47
--	----

D. Un enjeu de pertinence de l'échelle d'intervention de l'action publique	50
--	----

1. L'opportunité sur un champ d'intervention donné d'unifier les modes de gestion et d'offrir un guichet unique à l'échelle d'un territoire	50
--	----

2. Un moyen de dépasser ses propres frontières administratives dans une logique d'action à l'échelle territoriale pertinente	50
---	----

3. Une démarche qui peut s'apparenter à une « <i>intercommunalité de projet</i> »	51
---	----

E. Un enjeu de gouvernance et de partenariat	52
--	----

1. Les satellites comme moyen pour les élus de reprendre le contrôle sur l'action publique	53
---	----

2. L'accroissement des compétences des élus pour un contrôle professionnalisé des satellites	54
---	----

3. Le satellite comme outil de partenariat entre élus locaux	55
--	----

3^e partie : Le pilotage stratégique des satellites : un sujet en émergence	59
A. Éléments de problématique : d'une logique de contrôle <i>a posteriori</i> à une démarche de pilotage stratégique, assise sur une posture « d'ensembliser »	59
B. Déclinaison opérationnelle : les cinq leviers du pilotage stratégique des satellites	60
C. Les pratiques observées : une structuration graduelle des stratégies de contrôle et pilotage	63
D. Synthèse des risques et recommandations liés au pilotage stratégique	78
4^e partie : Collectivités et satellites : des ressources humaines entre gestion quotidienne au fil de l'eau et complexité des périodes de transition ..	81
A. La gestion du transfert de personnels de statuts différents vers le satellite	81
1. La cohabitation de personnels de statuts différents	81
2. Risques et opportunités de la cohabitation	84
3. Anticipation et accompagnement des transferts de personnels comme conditions de réussite	85
B. La gestion des personnels des satellites au quotidien	86
1. Des risques certains liés à la diversité de catégories de personnels	86
2. Des pistes de solutions apportées par les collectivités territoriales	87
C. Les collectivités face aux crises traversées par les satellites	92
1. La responsabilité morale d'une collectivité envers un satellite en difficulté	92
2. La dissolution sans reprise d'activité nécessite de trouver une solution pour chacun	92
D. La reprise d'un satellite au sein de la collectivité, un projet complexe à mener à court terme, sans pour autant négliger les conséquences sur le long terme	94
1. Un projet complexe	94
2. Quel statut pour les agents internalisés ?	94
3. La place des organisations syndicales dans le processus de réinternalisation	96
4. Un risque managérial majeur : que l'ancien satellite devienne « une organisation dans l'organisation »	96
E. Synthèse des risques et recommandations liées à la gestion des ressources humaines	98
Synthèse de l'étude	101
5^e partie : Atelier de l'Observatoire social territorial	107
A. Participants à l'atelier du 6 mai 2015	107
B. Présentation de l'étude	108
C. Débat	121
Annexes	137
Conseil scientifique et conseil d'orientation	139
Cahiers déjà parus	143

Une voie montante de l'action publique locale à intégrer

La vocation de l'Observatoire social territorial de la MNT est d'attirer l'attention des acteurs territoriaux sur des sujets peu explorés, avec un traitement RH et managérial. Car au final, l'environnement social des agents territoriaux rejaillit sur leur bien-être général et sur leur santé.



Dans cet esprit pour la 5^e année consécutive, la MNT, l'INET et l'AATF ont voulu porter un nouveau sujet dans les débats. Les sept élèves administrateurs territoriaux volontaires ont brillamment réussi le pari de la pédagogie, de l'intelligence du traitement et de la contribution à la réflexion. Je les en félicite et les en remercie.

Au nom de la MNT, je salue aussi la qualité et la poursuite des liens entre la MNT, l'AATF et l'INET. Ensemble pour une portée plus grande, mutualistes experts de la FPT et administrateurs futurs ou en titre, nous avons à cœur de faire progresser nos organisations territoriales.

Presque incognitos, les satellites des collectivités se multiplient. Tous les outils sont bons selon l'usage qu'on en fait. En management, la « bonne » délégation favorise l'initiative et la restitution. Avec les satellites, comment alimenter une bonne délégation ? Comment maintenir un lien RH, managérial, démocratique ? Maintenir un lien organique, non hiérarchique constitue un enjeu stratégique.

Avec ces structures et ces choix de gestion du service public, les collectivités expérimentent et trouvent des solutions. Dans l'expérimentation peut résider la clé d'une nouvelle organisation territoriale du pays. Une réorganisation législative de nos institutions qui ne serait ni technocratique ni autoritaire, ferait confiance aux collectivités elles-mêmes, et ferait confiance aux solutions qu'elles trouvent elles-mêmes selon les spécificités de leurs territoires.

Passer à une vision consolidée de l'action des collectivités, c'est suivre l'intelligence de celles-ci pour évoluer. Comme l'ont très bien fait nos sept auteurs, c'est montrer les interrogations du statut, les défis et les compétences à mobiliser. C'est passer de la contradiction entre demande croissante de services publics et baisses des ressources, à un discours positif et confiant pour une voie différente du service public dans les territoires.

C'est pourquoi il faut malgré tout continuer de réfléchir, de proposer, et surtout d'agir. Marc Aurèle ne nous disait-il pas il y a fort longtemps : « *Ne rien attendre, ne rien fuir, mais se contenter de l'action présente.* »

Jean-René MOREAU
Président de l'OST

Directeur Master 2 Administration publique-gestion
des collectivités locales à l'UPEC

Où est le millefeuille territorial ?

Dans la répartition des compétences entre collectivités locales ? On peut en douter à voir les modifications somme toutes limitées que le projet de loi NOTRe s'apprête à opérer au sein de l'architecture actuelle d'attributions des compétences territoriales.

Dans l'enchevêtrement des compétences de l'État et des collectivités locales sur les territoires ? Assurément et il faut espérer que la revue des missions de l'État engagée par Thierry Mandon comme les 12 propositions de l'Entente conduiront à ce que les pouvoirs publics s'engagent à pousser plus avant le mouvement de décentralisation, porteur de clarification, d'optimisation et de meilleur service public.

Dans la galaxie des opérateurs entourant les collectivités locales ? À n'en point douter si on veut bien considérer qu'il y a environ 1 200 EPL aujourd'hui employant 74 000 salariés.

On mesure ainsi toute l'actualité de cette étude confiée par l'AATF, l'INET et la MNT, dans le cadre de l'Observatoire Social Territorial, à 7 élèves administrateurs territoriaux de la promotion Vaclav Havel. Merci à Marion, Bertrand, Caroline, Charles, Anne-Charlotte, Antoine, Stéphane d'avoir su, au terme d'un excellent travail, cerner les enjeux attachés au pilotage stratégique des satellites et expliciter les leviers d'action que les collectivités mobilisent, notamment dans le champ des ressources humaines.

Entre le souci de consolider une approche de type groupe territorial et la volonté de diversifier la réponse aux besoins des territoires, les collectivités sont en train de trouver le chemin étroit du compromis, grâce à cette capacité d'intelligence collective qui caractérise la gestion publique locale. Il faudra sans doute que la loi apporte son concours en créant des outils juridiques nouveaux rendant le pilotage stratégique des satellites plus aisé.

Cette étude de grande qualité, qui examine un versant parfois délaissé de la question territoriale, prendra toute sa place au sein du Congrès de l'AATF des 11 et 12 juin 2015 à Bordeaux, où elle sera présentée en séance plénière. Elle est riche de « *spin off* » et de suites potentielles car elle tutoie des sujets comme le statut, la gouvernance territoriale et la diversification des parcours des cadres publics qui, sur fond de loi sur la déontologie des fonctionnaires et de constitution de grands ensembles territoriaux, seront au cœur des débats des semaines à venir.



Fabien TASTET
Président de l'AATF

Un outil concret d'aide à la décision

Mener une étude lorsqu'on est élève administrateur à l'INET, c'est avoir l'opportunité d'évoluer dans un véritable contexte professionnel, avec ses exigences d'efficacité, de respect d'une commande et des délais dans le cadre d'un partenariat. C'est aussi enrichir son expertise sur un sujet précis et complémentaire aux modules de formation du parcours commun.



C'est pour cette raison que je me félicite de la constance avec laquelle le partenariat entre l'Observatoire Social Territorial de la MNT, l'AATF et l'INET se renouvelle depuis maintenant cinq années pour produire des guides managériaux à destination des collectivités territoriales.

Le sujet proposé sur le pilotage stratégique des satellites est d'actualité au regard du développement des modes de gestion. Les enjeux sont importants dans un contexte financier contraint où l'efficacité de l'action publique est une exigence de chaque instant. L'important travail de terrain des élèves a permis de mettre en lumière ces enjeux et d'identifier les bonnes pratiques. Ce guide alerte également sur les risques et propose des recommandations.

C'est un outil concret et pragmatique, qui se veut une véritable aide à la réflexion et à la décision pour les managers territoriaux.

Véronique ROBITAILLIE
Directrice générale adjointe du CNFPT
Directrice de l'INET

REMERCIEMENTS

Nous remercions l'Observatoire social territorial de la MNT et l'AATF pour leur confiance et leur appui méthodologique tout au long de l'élaboration de cette étude. Nous adressons des remerciements tout particuliers à Jean-Marc JOUSSEN, Directeur adjoint en charge des affaires publiques à la MNT, et à Jean DUMONTEIL, Directeur des Éditions du secteur public, pour leurs précieux conseils au fur et à mesure de l'avancée de nos travaux, ainsi qu'à Jeanne BALLOT, Responsable de l'Observatoire social territorial, pour son accompagnement bienveillant et exigeant à tous les moments clefs de la réalisation de cette étude.

Nous remercions également l'équipe pédagogique de l'INET, en particulier Mesdames Audrey STUDER et Françoise ANNE-BRAUN, responsables pédagogiques de la promotion Václav Havel, pour leur soutien tout au long de cette étude.

Enfin, nous tenons à remercier chaleureusement toutes les personnes que nous avons rencontrées dans le cadre de cette étude, tant pour leur disponibilité que pour la richesse de nos échanges.

« *La diversification croissante des modes d'interventions des collectivités locales répond à l'élargissement de leurs missions, à leur adaptation à une complexité toujours plus grande. Elle se traduit par un développement des formes de coopération, y compris avec des acteurs privés.* » Ces coopérations sont le plus souvent mises en œuvre par des opérateurs dits « *satellites* » : SEM, SPL, SPLA, OPH, associations, SCIC, etc.

Ce constat, issu du guide d'analyse et de regroupement des risques publié dès 2004 par la Direction générale de la comptabilité publique du ministère de l'Économie et des Finances démontre que l'accroissement du rôle des organismes satellites dans l'action des collectivités territoriales n'est pas un phénomène récent.

Une tendance longue au développement des satellites qui réinterroge notre conception traditionnelle de la gestion du service public

Ce mouvement, bien qu'ancien, continue néanmoins à interroger notre conception traditionnelle du service public, fondée initialement sur une séparation stricte entre sphères publique et privée. Comme le rappelle en effet Anicet LE PORS, Ministre de la Fonction publique de 1981 à 1984, la conception simple à l'origine du « *service public à la française* », caractérisée par la réunion de trois conditions – une mission d'intérêt général, l'intervention d'une personne morale de droit public, un droit et un juge administratif – tend à se complexifier sous l'effet d'un double mouvement : « *D'une part, le champ du service public s'est étendu à de nouveaux besoins, à des activités jusque-là considérées comme relevant du privé ; d'autre part des missions de service public ont été confiées à des organismes privés.* » Ainsi, « *de nombreuses associations ont proliféré à la périphérie des personnes publiques, notamment des collectivités locales*¹ ».

Au-delà des seules associations, ce sont l'ensemble des organismes de droit privé agissant en tant que satellites des collectivités qui ont vu leur champ d'action s'élargir progressivement, réinterrogeant les modalités traditionnelles de gestion de l'action publique, en proposant en quelque sorte une « *troisième voie* » entre gestion en régie et gestion par une entreprise privée. On estime ainsi au niveau national que 2 millions de personnes travaillent pour des organismes de droit privé participant à des missions de service public, quand 5,2 millions relèvent de l'État, de ses établissements publics et des collectivités². Au niveau local, pour les cadres de direction des collectivités, ce phénomène implique d'intégrer un mode de management spécifique, qui vise à garantir un pilotage dans un contexte que l'on pourrait qualifier de « *non-hiérarchique* ».

¹ <http://anicetlepors.blog.lemonde.fr/>

² Jean-Ludovic SILICANI, La situation du service public en France, un consensus sur les principes mais des divergences sur les nécessaires évolutions, conseiller d'État et ancien commissaire à la réforme de l'État.

Un contexte institutionnel et budgétaire qui pousse à réinterroger les modalités de pilotage des satellites

Cette tendance longue au développement du rôle des satellites est néanmoins aujourd'hui réinterrogée à la lumière des enjeux actuels : la réforme territoriale qui vise à simplifier l'organisation institutionnelle, et surtout le contexte budgétaire particulièrement difficile des collectivités. Cette contrainte financière d'une intensité inédite conduit en effet les collectivités à réviser l'ensemble de leurs politiques publiques et les outils qui leur permettent de les mettre en œuvre.

Les satellites n'échappent pas à ce mouvement d'ensemble. Sont-ils un moyen de conduire une action publique locale plus efficiente, ou au contraire une source de dépenses et de complexité inutiles ? Les avis sur ce point ne sont pas univoques. Sans remettre en cause l'usage des satellites en tant que tel, le rapport « *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun* », remis par Alain LAMBERT et Martin MALVY en avril 2014, propose ainsi de « *diminuer [leur] nombre [...]* » pour mieux maîtriser la dépense locale. Le développement du rôle des satellites n'en reste pas moins pour certains une façon de s'adapter aux contraintes actuelles de l'action publique locale.

Le pilotage des satellites : un sujet en émergence

Au-delà de l'interrogation théorique, la conduite de cette étude a permis de mettre en évidence la volonté largement partagée par les collectivités rencontrées de mieux piloter leurs satellites. L'intérêt des collectivités a été manifeste, même si nombre d'entre elles n'en sont encore qu'au stade d'une réflexion préalable avant d'envisager de nouvelles modalités de pilotage, plus formalisées. Dès lors, le pilotage des satellites peut faire figure de « *sujet en émergence* ».

De même, les enjeux de gestion des ressources humaines de leurs satellites apparaissent encore comme peu appropriés par les collectivités, à l'exception notable des périodes de transition (lors des créations de satellites impliquant un transfert de personnels, ou à l'inverse, lorsque le satellite est réintégré au sein de la collectivité) qui génèrent, de par leur complexité, une importante mobilisation interne pour les mener au mieux.

Signe du caractère encore peu étudié et non totalement arrivé à maturité de la réflexion en la matière, la définition même du terme « *satellite* » n'est pas aujourd'hui harmonisée entre les collectivités et recoupe des réalités très diverses.

« Le satellite est un corps qui gravite autour d'un autre. »

Le satellite est en effet, selon le LAROUSSE, « *un corps qui gravite autour d'un autre de masse prépondérante, en particulier autour d'une planète* ». C'est aussi dans un sens littéraire « *une personne qui vit sous la dépendance d'une autre* » ou une « *collectivité qui subit la tutelle d'une autre* ». Appliquée aux collectivités, cette définition du satellite recoupe un champ particulièrement large, comprenant des organismes tant de droit public que de droit privé.

Or ce champ, au-delà de son ampleur, apparaît surtout comme peu précisément défini. Le terme même de satellite n'est pas utilisé par l'ensemble des collectivités, certaines lui préférant celui d'organisme associé par exemple. La Fédération des entreprises publiques locales (Fédération des EPL) milite quant à elle pour l'utilisation du terme d'opérateur, à l'image du vocabulaire usité au niveau de l'État. Cette étude maintient toutefois l'usage du terme « *satellite* », car il reste le plus fréquemment employé.

La définition du degré « *de dépendance* » nécessaire pour être qualifié de satellite n'apparaît par ailleurs pas comme absolue et uniforme, et chaque collectivité est susceptible de l'interpréter de manière propre. Le satellite de collectivité est donc une catégorie aux contours des plus incertains.

En ce qui concerne les satellites soumis au droit privé, objets principaux de notre étude, si les SEM, SPL, SPLA, SEMOp et OPH apparaissent clairement « *sous la dépendance* » d'une ou plusieurs collectivités et sont donc par nature des satellites de celles-ci, qu'en est-il des associations ? Bien qu'étant des structures autonomes, celles-ci se trouvent parfois sous une certaine forme de dépendance vis-à-vis des collectivités, directement quand ces dernières participent à leur gouvernance ou indirectement quand une part substantielle de leurs ressources dépend d'elles. L'appréciation de cette part substantielle ne peut se faire qu'au cas par cas, c'est la raison pour laquelle nous proposons de retenir la méthode du « *faisceau d'indices* » pour déterminer les associations satellites et celles qui ne le sont pas.

Dans la majeure partie des cas, deux critères principaux permettent aux collectivités de délimiter le champ de leurs satellites : leur participation substantielle au fonctionnement de la structure (et pas uniquement à ses projets) et la présence de la collectivité au sein des instances de gouvernance (même si pour les associations ce n'est pas systématiquement le cas). De nombreuses collectivités y ajoutent en outre des critères complémentaires, tels que le territoire d'intervention, l'ampleur de l'exposition au risque financier pour la collectivité, etc.

Vers de nouvelles formes de pilotage et de management au sein des satellites ?

Au vu de ces éléments, la présente étude proposera de réfléchir aux questions suivantes :

- En quoi les évolutions auxquelles sont confrontées les collectivités les conduisent-elles à revoir leurs modalités de pilotage et de management des satellites ?
- Quelles sont les modalités possibles pour qu'elles deviennent pleinement « *chefs d'orchestre* » de l'action publique locale ?
- Quelles sont les implications de ces évolutions en termes de gestion des ressources humaines ?

Des réponses seront apportées à ces questions en :

- rappelant la commande, son contexte et la manière dont cette étude a été conduite (Partie I) ;

- analysant les nouveaux enjeux de politique publique qui réinterrogent aujourd'hui les modes de pilotage et de management des satellites par les collectivités (Partie II) ;
- rendant compte de la diversité des pratiques des collectivités rencontrées en matière de contrôle et de pilotage (Partie III) ;
- étudiant leurs approches du management et de la gestion des ressources humaines (Partie IV).

Les parties II, III et IV intégreront notamment des propositions de pistes de travail et des bonnes pratiques pour un pilotage et une gestion des ressources humaines des satellites améliorés.

1^{RE} PARTIE : COMMANDE ET CONTEXTE

Les collectivités territoriales sont à l'heure actuelle plongées dans un environnement complexe et contraint, d'un point de vue tant financier qu'administratif. Il s'agit donc d'étudier en quoi la gestion de leurs satellites vient s'intégrer dans les enjeux politiques et économiques des pouvoirs locaux. « *Le satellite gravite autour d'un corps* », mais il ne tourne pas dans le vide, au contraire : il s'intègre à un univers plein. Autrement dit, cette étude ne peut pas être dissociée d'une analyse de l'environnement et du contexte dans lesquels les satellites évoluent.

Par ailleurs, l'introduction a montré que la notion de satellite est très vaste et que ses contours sont flous. Notre champ d'analyse doit donc être précisé en dressant la liste des structures étudiées.

A. Présentation de la commande

1. Une commande au cœur de l'actualité

La gestion de la relation entre les collectivités territoriales et leurs satellites est intrinsèquement imbriquée dans le contexte de contraintes financières et de réforme du millefeuille territorial auquel doit faire actuellement face la sphère publique locale.

a. La hausse des contraintes financières dans la sphère publique locale

Les collectivités territoriales sont confrontées à des contraintes financières croissantes.

Dans son rapport thématique d'octobre 2014 relatif aux finances publiques locales³, la Cour des Comptes affirme que les finances des collectivités se sont dégradées en 2013 (hausse plus rapide des dépenses de fonctionnement que des recettes, hausse des dépenses d'investissement et donc hausse de l'endettement).

Par ailleurs, pour la période 2015-2017, les dotations de l'État aux collectivités sont amenées à diminuer de 3,67 milliards d'euros par an, dans le cadre de la participation des collectivités aux économies sur les dépenses publiques prévues par le programme de stabilité.

Dans ce cadre financier largement contraint, **le poids financier des satellites des collectivités est important**. Les 1 200 entreprises publiques locales (EPL) actuelles réalisent notamment un chiffre d'affaires de 12,3 milliards d'euros et emploient environ 74000 personnes.

³ Rapport Cour des Comptes

b. L'objectif généralisé de réduction du millefeuille territorial

Les collectivités territoriales sont au cœur d'une réforme majeure, visant notamment à réduire le millefeuille territorial et à rationaliser la gouvernance publique locale.

Ces deux objectifs doivent être atteints par des évolutions législatives importantes, telles que la loi du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM), la loi du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions et aux élections régionales et départementales, et le projet de loi portant sur la « *Nouvelle organisation territoriale de la République* » (NOTRe), dont la deuxième lecture par le Sénat en séance publique est prévue pour le 26 mai 2015 et qui devrait supprimer la clause générale de compétence pour les départements et les régions, et renforcer les intercommunalités autour des bassins de vie.

Lorsque le terme de millefeuille territorial est employé, il désigne le plus souvent l'enchevêtrement des compétences entre les différents niveaux de collectivités territoriales (communes et leurs regroupements intercommunaux, départements, régions) et l'accroissement des structures de coopération, notamment intercommunales. Toutefois, une grande part de la constitution du millefeuille territorial peut être attribuée aux doublons entre l'État et ses satellites, et entre les collectivités et les leurs, qui sont aussi nombreux que variés dans leurs statuts.

En ce qui concerne les satellites de l'État, la Cour des comptes a affirmé, dans un rapport du 11 juillet 2013, que ce dernier devait réformer son organisation territoriale pour supprimer les doublons. Concernant les satellites des collectivités, les 1 200 EPL représentent un volume d'activité de plus en plus conséquent et agissent dans des domaines aussi variés que l'aménagement, le tourisme, l'habitat, l'environnement, le développement économique, la mobilité ou les services à la personne.

Tant pour la maîtrise de la dépense locale que pour une simplification et une amélioration de la lisibilité de la gouvernance publique locale, il est donc important d'analyser les raisons de l'augmentation du recours à ces satellites et la nature de leur relation avec les collectivités territoriales.

2. Les objectifs de cette étude

La présente étude a été proposée aux élèves de l'Institut national des études territoriales (INET) par la Mutuelle nationale territoriale (MNT) en partenariat avec l'INET et avec l'Association des Administrateurs territoriaux de France (AATF), dans le cadre de l'Observatoire Social Territorial. Cette étude doit répondre à des objectifs tant stratégiques qu'opérationnels.

En matière d'objectifs stratégiques, cette étude vise à :

- expliquer et donner des clefs pour une meilleure gestion de la multiplication des satellites de collectivités territoriales ;

- imaginer la structuration d'un lien autre que hiérarchique, à savoir plus organique (lié aux compétences et à l'opérationnel), entre les collectivités et leurs satellites ;
- comprendre et décrypter, en matière de ressources humaines :
 - les contraintes liées au statut et les possibilités en termes d'emploi et de management,
 - les modes de suivi par les services de la collectivité,
 - le management simultané d'agents de la fonction publique territoriale et de salariés de droit privé,
 - l'accompagnement des agents dans des cas d'externalisation ou de remunicipalisation d'activités externalisées.

En matière d'objectifs opérationnels, cette étude vise à fournir un guide managérial qui pourra décrire certaines difficultés ainsi que des bonnes pratiques d'articulation entre les collectivités et leurs satellites. Des préconisations seront aussi réalisées, notamment en matière de ressources humaines, dans les cas des externalisations et des remunicipalisations de missions externalisées. Les objectifs opérationnels sont très larges : les champs de compétences des collectivités territoriales (énergie, urbanisme, habitat, développement économique...) et les statuts des satellites sont très variés ; l'étude s'intéresse tant à la gestion déléguée des services publics qu'au management et aux ressources humaines (articulation des statuts des personnels, coordination entre services, reporting...).

Cette étude propose une **analyse du pilotage stratégique des satellites par les collectivités territoriales et de la gestion des agents de ces satellites**. Aucune étude n'a encore été réalisée sur le sujet, et il s'agit donc d'une première approche qui n'est pas exhaustive et ne donne pas de solutions « *clefs en main* ». Il faut placer ses conclusions dans le cadre des entretiens qui ont été réalisés et qui sont nécessairement limitatifs. De plus, la gestion des satellites étant classiquement abordée sous l'angle du contrôle de gestion (comme dans le Guide d'analyse et de regroupement des risques à l'intention des collectivités locales du ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie en juin 2004), l'étude amorce un premier aperçu de la gestion des satellites par le biais du management et des ressources humaines.

3. Le champ des satellites étudiés

a. L'exclusion partielle des satellites de droit public du champ de l'étude

Les établissements publics administratifs (EPA), les groupements d'intérêt public (GIP) lorsqu'ils sont des EPA (ils peuvent aussi être des EPIC), les syndicats intercommunaux (SIVU, SIVOM) sont notamment exclus de l'étude. En effet, leurs modalités de fonctionnement sont similaires à celles des collectivités territoriales (le personnel est composé d'agents publics, les décisions sont des actes administratifs et les conflits relèvent de la justice administrative). Les centres communaux

d'action sociale (CCAS) et les caisses des écoles appartiennent par exemple à ces catégories non prises en compte.

Au contraire, l'étude analyse les relations entre les collectivités et les établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), car celles-ci sont plus complexes dans la mesure où tout ou partie des personnels et des contrats passés avec leurs usagers relèvent du droit privé. L'étude se concentre notamment sur les offices publics de l'habitat (OPH) du fait de leur nombre et des volumes financiers importants qu'ils traitent.

Les établissements publics de coopération culturelle (EPCC), établissements chargés de la gestion d'un service public culturel présentant un intérêt pour plusieurs personnes de droit public, entrent également dans le champ de la présente étude, car ils peuvent aussi gérer des personnels et contrats de droit privé, mais aucune rencontre avec un EPCC n'a pu être réalisée.

B. L'inclusion de l'ensemble des satellites de droit privé dans l'étude

L'ensemble des satellites de droit privé est analysé dans cette étude. Ainsi, sont pris en compte les **moyens de gestion privée** d'une partie de l'action publique.

Les principaux satellites de droit privé qui sont analysés, et détaillés dans la partie I.B. de cette étude, sont les suivants : les associations, les sociétés d'économie mixte (SEM), les sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOp), les sociétés publiques locales (SPL), les sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), les groupements d'intérêt économique (GIE), les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).

C. L'exclusion des relations contractuelles entre structures publiques et privées

Les relations contractuelles entre structures publiques et privées sont en revanche exclues de l'étude en tant que telles. Ces contrats prennent la forme de marchés publics, de contrats de partenariat ou de délégations de service public. Ils ne sont pas des structures ou organisations. **Il ne s'agit donc pas à proprement parler de satellites de collectivités** (la collectivité n'a ni une influence sur leur gouvernance ni une position de financeur substantiel dans la vie de l'entreprise délégataire), **mais bien d'une relation de la collectivité vis-à-vis d'un cocontractant de droit privé.** La contractualisation est une possibilité d'intervention des collectivités importante mais qui ne peut pas être analysée dans le champ de cette étude.

À titre d'illustration, **la délégation de service public (DSP)**, qu'il s'agisse d'une concession, d'un affermage ou d'une régie intéressée, encadrée notamment par la loi du 29 janvier 1993 et la loi Murcef du 11 décembre 2001, est un contrat par lequel une personne morale de droit public confie la gestion d'un service public dont elle a la responsabilité à un délégataire public ou privé, et dont la rémunération est substantiellement liée au résultat de l'exploitation du service. Si les DSP en tant que telles ne rentrent pas dans le champ de cette étude, elles sont néanmoins un outil important de la relation entre les collectivités et leurs satellites, et seront donc abordées ici de ce point de vue.

Les cas de municipalisation des DSP

Quand une collectivité décide de mettre fin à une DSP, le droit du travail fait obligation de reprendre les personnels, ce qui pose en pratique des problèmes de grille indiciaire et d'avantages sociaux.

L'obligation de reprise du personnel (ORP) a pour source la directive communautaire du Conseil 2001-23 CE du 12 mars 2001 et les articles L. 1224-1 et suivants du Code du travail. Le transfert doit concerner la même activité que celle exercée par le premier employeur et l'ensemble des moyens nécessaires à la poursuite de l'activité doit avoir été transféré. Sont concernés tous les salariés employés par la société cocontractante de la collectivité et qui sont titulaires d'un contrat de travail en cours d'exécution à la date du transfert et affectés à l'entité économique transférée.

Il est intéressant d'analyser les cas de municipalisation des DSP et l'obligation de reprise des personnels de droit privé par les collectivités territoriales dans ces cas.

Les problèmes qui se posent aux collectivités territoriales sont alors identiques à ceux qui se posent lors d'une remunicipalisation de l'activité d'un satellite et l'obligation d'accompagnement en termes de ressources humaines des agents de ce satellite. Il est important de mettre ce cas en lumière vis-à-vis des éléments de ressources humaines qui sont détaillés ultérieurement dans ce rapport et qui concernent les cas de dissolution d'un satellite avec ou sans reprise de l'activité en interne (cf. *infra* Partie IV).

Note technique : présentation de la méthode

De novembre 2014 à février 2015, sept élèves administrateurs de l'INET ont réalisé des **recherches documentaires et entretiens** avec des dirigeants de collectivités, de satellites de collectivités, et d'organismes représentatifs au niveau national. **De mars à mai**, ils ont ensuite rédigé leurs conclusions en se basant sur les résultats de leurs recherches et des entretiens réalisés.

Les élèves de l'INET ont réalisé une quarantaine d'entretiens.

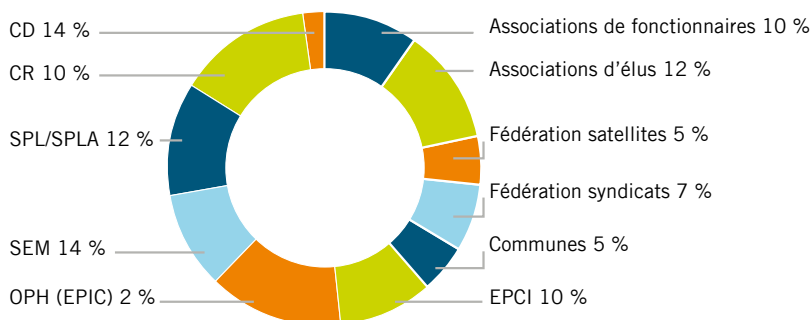
En ce qui concerne les collectivités territoriales, il a été choisi de rencontrer une ou plusieurs personnes : le directeur général des services (DGS), le directeur des ressources humaines (DRH), un responsable du suivi opérationnel (culture, économie...), un responsable du suivi juridique et financier (contrôle externe, affaires juridiques, contrôle de gestion...). Ainsi, **une vingtaine de cadres de collectivités** territoriales a été rencontrée dans différents niveaux de strates (régions, départements, communes, intercommunalités).

En outre, **une quinzaine de satellites** agissant dans différents domaines (habitat, aménagement, culture, gestion de l'eau, traitement et valorisation des déchets, tourisme...) a été rencontrée. Au sein de ces satellites, les entretiens ont ciblé le directeur, un élu de la collectivité siégeant au sein du satellite et/ou le directeur des ressources humaines.

Par ailleurs, **au niveau national, une quinzaine d'associations d'élus, de syndicats de représentants de DGS ou de DRH de collectivités, de syndicats de fonctionnaires ou de fédérations de satellites** a été rencontrée.

Les élèves de l'INET ont choisi de réaliser un état des lieux général des satellites présents sur quelques territoires préalablement identifiés (types de satellites, nombre de satellites, objets les plus fréquents, volumes financiers...). Globalement, les entretiens ont visé à cibler tant **la dimension politique** (rencontre des présidents, cabinet...) que **la dimension technique** (rencontres des équipes techniques, partenaires sociaux...) de la relation entre une collectivité territoriale et son (ses) satellite(s).

Répartition des entretiens réalisés



B. Les différentes formes de satellite : contexte juridique et multiplication des structures

Comme indiqué précédemment, les différentes modalités contractuelles ne seront pas étudiées ici. Il est donc exclu d'analyser, en tant que tels, l'intérêt et l'inconvénient des marchés publics, des délégations de service public (DSP) ou des contrats de partenariat.

Ce sont les différentes formes de satellites qui seront mises en exergue, intégrant les deux critères mentionnés en introduction (gouvernance et financement substantiel). Ces démembrements présentent des formes juridiques très variées, la plupart n'étant pas soumises aux règles de la comptabilité publique. Les satellites traités seront les associations, les entreprises publiques locales (SEM, SPLA, SPL, SEMOp), certains établissements publics industriels et commerciaux (EPIC), les établissements publics de coopération culturelle (EPCC) et enfin les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC).

1. Les différents statuts disponibles : avantages et inconvénients

a. L'association

Qu'il s'agisse, pour la collectivité, d'une participation au conseil d'administration, d'une subvention ou d'une délégation de service public, la forme associative présente un triple intérêt : **la souplesse du statut et l'autonomie de gestion, la connaissance du coût réel de l'activité mise en place, et enfin l'opportunité de minimiser les coûts pour le budget communal.**

En effet, la loi du 1^{er} juillet 1901 est très souple en ce qui concerne la création des associations. La seule exigence à la reconnaissance de leur personnalité morale est leur déclaration publique (la déclaration doit être faite à la préfecture ou à la sous-préfecture du lieu où l'association a son siège social).

Confier la mise en œuvre d'une mission d'intérêt public à une association, en articulation avec la collectivité, présente également des avantages au niveau de la gestion. Cette structure juridique garantit une certaine souplesse de gestion puisqu'elle n'est pas soumise aux contraintes des règles de la comptabilité publique. Son organisation permet en outre d'apporter souvent une réponse rapide et adaptée à une situation donnée.

La délégation favorise également une gestion autonome de chaque activité dont on peut mesurer d'autant plus aisément les coûts et l'efficacité du service rendu, notamment lors de l'examen du rapport annuel d'activité du délégataire qui s'est vu considérablement renforcé par le décret du 14 mars 2005.

L'inconvénient ou plutôt **le risque juridique principal dans le recours à la forme associative renvoie à la gestion de fait**. Cette situation caractérise le maniement des deniers publics par une personne n'ayant pas la qualité de comptable public, en violation du principe de séparation des ordonnateurs et des comptables. Elle concerne tout particulièrement les associations dites « *transparentes* », dépourvues de toute autonomie vis-à-vis de la collectivité qui les subventionne, conduisant le juge financier à considérer que cette dernière a conservé la maîtrise des fonds versés restant de fait des fonds publics.

Une association est jugée « *transparente* » à partir d'un faisceau d'indices :

- **le degré d'indépendance dans sa direction et sa gestion** : le pouvoir de décision appartient en réalité à la collectivité (les représentants de la collectivité sont majoritaires en nombre au conseil d'administration et exercent un pouvoir prépondérant, l'ordonnateur de la collectivité en est le président...) ;
- **l'origine des moyens de l'association** : les ressources (subventions, mises à disposition de moyens, de locaux ou de personnels) proviennent presque exclusivement de la collectivité ;
- **le domaine d'activité de l'association** : l'association se confond avec les missions relevant de la compétence de la collectivité.

Ces critères de qualification ne sont pas cumulatifs. **L'un d'entre eux ou plusieurs peuvent permettre de qualifier l'association de « transparente »**. En pratique, les deux premiers sont fréquemment déterminants.

b. Les entreprises publiques locales (EPL)

Il existe trois formes juridiques relevant des entreprises publiques locales :

- la société d'économie mixte locale (SEML) créée par la loi du 24 juillet 1966 sur les sociétés commerciales, modifiée par la loi sur les nouvelles régulations économiques du 15 mai 2001 ;
- la société publique locale (SPL) créée par la loi du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales, et pérennisant le statut expérimental des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA) instituées en 2006 ;
- et enfin la société d'économie mixte à opération unique (SEMOp) issue de la loi du 1^{er} juillet 2014.

Les caractéristiques des entreprises publiques locales			
	La société d'économie mixte (SEM)	La société publique locale (SPL/SPLA)	La société d'économie mixte à opération unique (SEMOP)
Nature juridique et cadre réglementaire	Société anonyme Code du Commerce et Code général des collectivités territoriales		
Domaine d'intervention	Opérations d'aménagement et de construction, exploitation de services publics à caractère industriel ou commercial ainsi que toute autre activité d'intérêt général		Opération de construction, de logement ou d'aménagement, gestion de services publics avec le cas échéant construction d'ouvrages ou acquisition de biens nécessaires au service, ou toute autre opération d'intérêt général
Lieu et temporalité d'intervention	Pas de périmètre limitatif Intervention possible pour d'autres clients que les seuls actionnaires Pas de limite dans la durée Possibilité de prise de participation dans d'autres sociétés commerciales	Uniquement sur le territoire et au profit des collectivités actionnaires Pas de limite dans la durée	Intervention dans le cadre exclusif de l'unique contrat passé avec son actionnaire public et limitée au territoire de cette collectivité. Société dissoute de plein droit au terme du contrat, à la réalisation ou à l'expiration de son objet.
Collectivités territoriales actionnaires	50 à 85 % du capital détenu par les collectivités locales ou leurs groupements	100 % du capital détenu par les collectivités locales ou leurs groupements Au moins deux actionnaires	Entre 34 et 85 % du capital détenu par les collectivités locales ou leurs groupements

Les caractéristiques des entreprises publiques locales			
Autres actionnaires	7 actionnaires minimum 15 à 50 % du capital détenu par un actionnaire privé	Pas d'actionnaire privé possible	Entre 15 et 66% du capital détenu par les autres actionnaires, dont l'actionnaire opérateur
Composition du CA	Plus de la moitié de voix détenue par les élus Président et directeur général nommés par les instances dirigeantes	Les instances dirigeantes sont entièrement composées d'élus représentant les collectivités locales actionnaires Président et directeur général nommés par les instances dirigeantes	A minima 34 % des voix détenues par les élus dans les instances dirigeantes Présidence du conseil d'administration ou du conseil de surveillance de droit confiée à un élu
Statut juridique des élus	Protection juridique spécifique		
Relations contractuelles avec les collectivités actionnaires	Mise en concurrence	Pas de mise en concurrence	Un unique contrat et une seule mise en concurrence initiale La forme contractuelle dépend de la nature du contrat (délégation de service public, concession, marché public...)
Niveau de contrôle des collectivités territoriales	Maîtrise des orientations de la SEM par la présence des élus dans les instances dirigeantes, le rapport annuel des élus mandataires des collectivités locales et, éventuellement, celui du délégataire de service public	Maîtrise totale par les collectivités territoriales	La collectivité garde dans tous les cas une minorité de blocage et est impérativement impliquée dans les décisions stratégiques

• Les atouts communs des entreprises publiques locales

Leur statut de société anonyme, régi pour l'essentiel par le Code du Commerce, garantit la souplesse de gestion, la transparence et la réactivité à leurs actionnaires publics qui sont également leurs clients. Parallèlement à cette souplesse de gestion, l'intérêt général et la prise en compte des orientations stratégiques et politiques des collectivités territoriales sont garantis par leur participation majoritaire au capital de ces sociétés (à l'exception des SEMOp éventuellement), et donc par la place prépondérante des élus dans leur conseil d'administration.

Les EPL interviennent dans le cadre des compétences des collectivités locales et se voient ainsi confier la réalisation ou la gestion de multiples missions et services

d'intérêt public. Même si la logique de performance compte évidemment dans le quotidien de ces entreprises, l'intérêt général et celui des citoyens priment sur les intérêts purement financiers.

En outre, ces entreprises sont localement enracinées, elles participent aux projets locaux des collectivités en s'appuyant sur des ressources locales, elles créent ainsi des emplois durables et non délocalisables.

Enfin, il est important de préciser que les élus administrateurs d'EPL bénéficient d'une protection juridique spécifique : leur responsabilité civile relève en effet de la collectivité et non de l'élu mandataire.

- **Les avantages et inconvénients des différents statuts d'EPL**

Les caractéristiques juridiques des EPL révèlent des avantages et des inconvénients divers pour la collectivité actionnaire. Cela suppose donc une réflexion anticipée sur la nature et l'objet du projet si une collectivité veut recourir à ces structures :

- **la société d'économie mixte** est intéressante lorsque l'expertise et la compétence d'au moins un autre actionnaire privé dans le management et l'activité de la société sont recherchées. Les collectivités locales, tout en s'engageant financièrement, n'ont pas à supporter la totalité de l'investissement. En outre, la SEM présente le grand avantage de pouvoir intervenir pour son propre compte et ses propres besoins notamment auprès des clients non-actionnaires de la structure, dans le respect des règles de la commande publique. Elle peut aussi prendre des participations dans d'autres sociétés commerciales.

La principale difficulté de cette forme juridique est l'absence de contrôle analogue tel qu'énoncé par la jurisprudence (voir *infra*). Par conséquent, lorsqu'une collectivité actionnaire souhaite confier un contrat public à une SEM, celle-ci sera soumise aux règles de publicité et de mise en concurrence, qu'il s'agisse d'une délégation de service public, d'un marché public ou d'un contrat de mandat. De plus, la présence à la fois d'actionnaires publics et privés peut conduire à des difficultés de conciliation entre l'intérêt général et les intérêts privés.

- **la société publique locale** interdit la participation de tout actionnaire privé dans le capital, ce qui suppose une capacité d'investissement forte de la ou des collectivité(s). L'impossibilité d'avoir d'autres clients que les actionnaires est très stricte. Selon la circulaire du ministre de l'Intérieur du 29 avril 2011 relative au régime juridique des SPL et des SPLA, ces dernières ne peuvent pas intervenir pour le compte de personnes publiques ou privées non-actionnaires ou sur un territoire extérieur à celui de leurs actionnaires et ce même si elles respectent les règles de la commande publique et même si l'intervention est faite à titre accessoire. La prise de participation dans une société commerciale est également limitée : elle est uniquement possible à titre accessoire et en complément de l'activité de la SPL, sur le territoire des actionnaires. Enfin, une ultime contrainte est propre à la SPLA : au moins un des actionnaires publics doit détenir la majorité des droits de vote au sein du conseil d'administration.

L'atout principal d'une SPL est celui de respecter la théorie du contrat « *in house* », et les collectivités actionnaires peuvent dès lors contractualiser librement avec ce type de société. **Ceci permet donc de sécuriser leur relation contractuelle et d'accélérer considérablement la mise en place de projets, en évitant les lourdeurs d'une mise en concurrence.**

La SPL est aussi une alternative pour les collectivités qui souhaitent reprendre ou conserver la maîtrise intégrale d'un service public, sans pour autant relever du cadre de fonctionnement des régies et de la comptabilité publique.

- **la société d'économie mixte à opération unique (SEMOp)** : créée par la loi du 1^{er} juillet 2014, la SEMOp a complété la gamme des EPL. Dans un contexte de raréfaction des ressources financières, sa vocation est de permettre des partenariats territoriaux structurants, clairement identifiés dans leur durée et leur objet.

Dans la pratique, la SemOp se caractérise par l'organisation d'une seule procédure de mise en concurrence, non pas pour l'attribution du contrat à une société, mais pour le choix de la personne privée qui participera à cette entité. Dans l'esprit du législateur, les collectivités fixent le cap et maîtrisent le cours des opérations, les opérateurs privés apportent leur expertise et leur capacité d'innovation. La personne publique détient la présidence de la structure et conserve une minorité de blocage. Cette structure a été imaginée avant tout comme une solution alternative aux contrats de partenariat.

Deux atouts essentiels ressortent de ce nouvel outil : **la SEMOp pourra conclure librement des marchés avec des tiers ou encore des filiales sans être soumise à l'ordonnance du 6 juin 2005** relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au Code des marchés publics. En effet, la répartition du capital et les règles essentielles de fonctionnement pourront permettre à cette structure de ne pas être considérée comme un pouvoir adjudicateur. C'est donc une forte incitation à la participation à ce partenariat pour les personnes privées. Du côté des collectivités territoriales, **le fait que l'opérateur privé, majoritaire, supportera l'essentiel du risque économique d'une opération** est un avantage intéressant. Toutefois, cela induit forcément une moindre maîtrise du processus de décision.

c. L'établissement public industriel et commercial (EPIC)

L'avantage principal des EPIC est leur mixité juridique : il y a une vraie souplesse juridique du fait de l'application du droit du travail excepté pour le directeur et le comptable public tandis que la collectivité garde un total contrôle de l'entité.

Du fait de leur soumission au principe de spécialité, leurs activités sont limitées aux seuls services publics qu'ils ont pour mission de développer. Une autre conséquence de ce principe est la création de filiales qui est possible à condition qu'elles correspondent à la spécialité de l'EPIC. Enfin, les règles de la comptabilité

publique s'appliquent, rendant sa gestion moins souple qu'une association ou une entreprise publique locale.

Reste la particularité des établissements publics locaux dans le logement social. L'ordonnance du 1^{er} février 2007 a remplacé les anciens Offices publics de l'habitat à loyer modéré (OPHLM, anciens EPA) et les offices publics d'aménagement et de construction (OPAC, anciens EPIC) par les Offices publics de l'habitat (OPH).

Les OPH, satellites importants des collectivités, sont des EPIC mais contrairement aux autres structures de même nature juridique, un droit d'option entre comptabilité publique et comptabilité privée est ouvert. De plus en plus d'OPH profitent de ce droit pour passer en comptabilité privée. En outre, ce droit d'option existait aussi pendant deux ans pour les agents publics exerçant préalablement dans les OPHLM afin qu'ils choisissent entre statuts public et privé. Les nouveaux agents recrutés sont nécessairement des agents de droit privé.

Enfin, la composition du conseil d'administration et les pouvoirs du directeur de l'OPH ont été modifiés : la collectivité de rattachement de l'OPH dispose désormais de la majorité des sièges au détriment notamment de la représentation du préfet, tandis que le directeur général, nommé par le conseil d'administration, dispose de la fonction exécutive.

d. La société coopérative d'intérêt collective (SCIC)

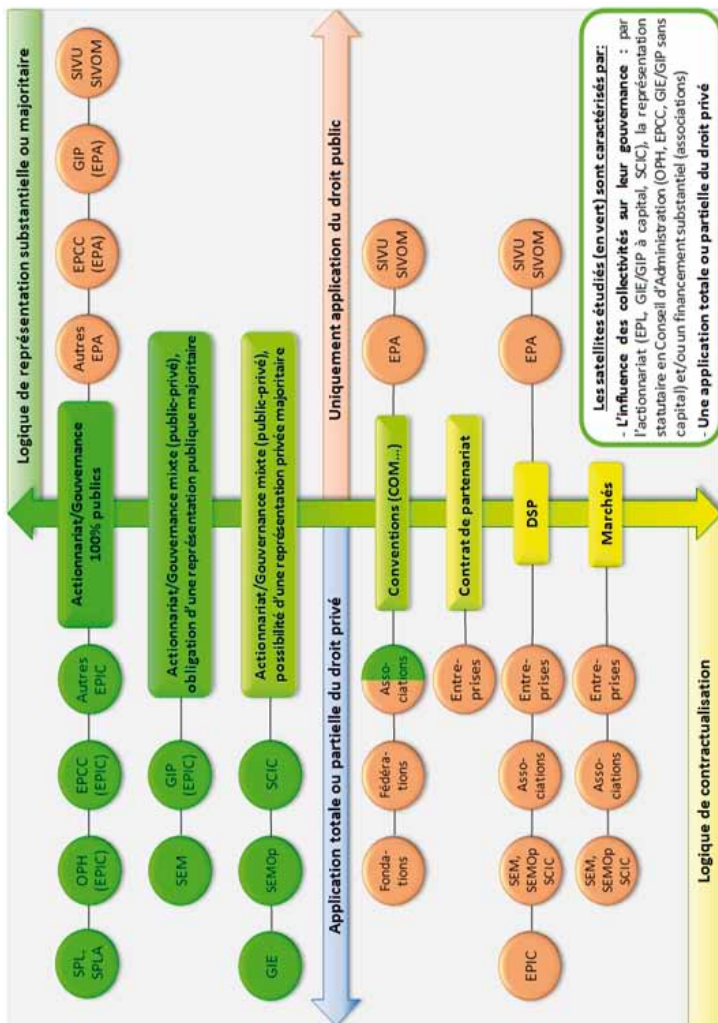
La SCIC a été créée par la loi du 17 juillet 2001 et relève d'une forme de société commerciale SA ou SARL. Elle associe autour du même projet des acteurs multiples : salariés, bénévoles, usagers, collectivités publiques, entreprises, associations, particuliers, etc., soit différents types de bénéficiaires et de personnes physiques ou morales intéressées à la construction d'une initiative socio-économique contribuant au développement du territoire. Elle respecte les règles coopératives : répartition du pouvoir sur la base du principe « *une personne = une voix* », implication de tous les associés à la vie de l'entreprise et aux décisions de gestion, maintien des résultats dans l'entreprise sous forme de réserves impartageables qui en garantissent l'autonomie et la pérennité.

Depuis l'adoption le 31 juillet 2014 de la loi relative à l'économie sociale et solidaire (ESS), les collectivités et leurs groupements peuvent détenir jusqu'à 50 % du capital de ces entreprises (auparavant, le plafond était de 20 %).

Les collectivités peuvent, en tant que contributrices, soutenir la filière ESS directement par une telle société. Leurs apports favorisent la pérennisation de ces entreprises solidaires. La SCIC permet aux collectivités et aux élus d'être acteurs à part entière, avec des partenaires privés, d'une initiative de développement local. La SCIC peut être un outil de mise en œuvre d'actions ou d'outils au service d'une politique prioritaire, comme par exemple les énergies renouvelables, l'habitat social, la valorisation de ressources touristiques...

Le principe « *une personne = une voix* » conduit de fait, sur le plan statutaire, à un pilotage de la structure très dilué. **Il est donc nécessaire pour la collectivité d'accepter le principe de multi-sociétariat, inhérent à ce type d'entreprises.**

Une diversité de statuts juridiques parmi les satellites des collectivités :



2. Un nombre de satellites en augmentation

a. Des entreprises publiques locales en forte augmentation

Selon le baromètre 2014 des EPL, réalisé par la Fédération des EPL, il y avait, au 1^{er} juin 2014, 1214 entreprises publiques locales (SEM, SPLA, SPL, SEMOp) recensées en France. Le nombre d'EPL n'a pas cessé d'augmenter ces dernières années, à un rythme de 7 à 8 % par an environ. En 2013, 67 EPL ont vu le jour.

Le capital social, à la mi-2014, des EPL était de 3,86 milliards d'euros pour un chiffre d'affaires de 12,33 milliards d'euros. Ces entités avaient à cette date 74 000 salariés.

Le bloc communal représente 41 % du capital de ces entreprises, les départements 16 %, les régions 4%. Les institutions financières et les entreprises participent pour 25 % du capital total des EPL.

Le paysage de la gestion déléguée des services publics semble en pleine reconfiguration, au profit des SPL. En effet, selon le baromètre des EPL, si près d'une EPL sur deux est créée *ex nihilo*, l'augmentation d'EPL succédant à une association (15 %) ou à un délégataire privé (18 %) est significative, notamment dans le tourisme.

Traduisant le souhait des élus de renforcer leur contrôle sur des secteurs stratégiques (mobilité, développement économique et environnement), les EPL succédant à un délégataire privé sont en constante augmentation : 12 en 2013 contre 5 en 2012.

De manière plus détaillée, les premiers secteurs concernés par ce mouvement sont l'aménagement (317 EPL), le tourisme, la culture et les loisirs (282 EPL), l'habitat et l'immobilier (215 EPL) et enfin l'environnement et les réseaux (169 EPL).

Le dynamisme de ces structures est essentiellement porté par les sociétés publiques locales (SPL) avec plus de 130 créations entre le 1^{er} juin 2012 et le 1^{er} juin 2014. À l'inverse, les sociétés d'économie mixte (SEM) ont vu leur nombre se réduire d'une trentaine d'entités sur la même période. Elles restent cependant la structure la plus usitée (997 SEM en 2014).

S'agissant des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOp), seuls quelques projets émergent pour le moment sur des enjeux d'eau potable, de réseaux de chaleur et de gestion d'équipement touristique.

b. Plus largement, un nombre de satellites impossible à évaluer

Il est possible de recenser le nombre de structures pour certaines catégories de satellites :

- **Les OPH** : il y avait, au 1^{er} janvier 2014, 267 OPH représentant 2 379 000 logements sociaux soit plus de 52 % du parc HLM en France. Leur nombre reste relativement stable.

- **Les EPCC** : selon le groupe de travail sénatorial sur l'application de la loi relative à la création des EPCC, il existait, en 2012, 70 EPCC sur le territoire français.

Le chiffrage global du nombre de satellites, en particulier en intégrant les EPIC et les associations, est par contre impossible. Concernant les EPIC, leur processus de création n'est pas clairement défini et leur nombre global ne semble pas avoir été compilé. Pour les associations, les critères de définition d'un « *satellite* » varient en effet d'une collectivité à l'autre, en fonction de l'analyse des risques et des relations que la collectivité peut avoir avec eux. Il n'existe pas d'analyse quantitative précise dans ce domaine.

Pour mémoire, selon le rapport du 20 novembre 2014 issu de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la crise actuelle, il y aurait environ 1 300 000 associations en France dont 70 000 créations d'associations en 2013, mais seule une petite partie d'entre elles peut être considérée comme intégrant les satellites de collectivités.

Sur le plan financier, les collectivités représentent 27 % des ressources associatives avec une part très importante du département (12 % de leurs ressources, soit le premier financeur public) et des communes qui s'adressent plus largement au secteur associatif que les autres catégories de collectivités et l'État (56 % des associations ont des relations financières avec leurs communes contre 19 % pour les départements et 7 % pour l'État). Les régions représentent 3,5 % des ressources associatives, mais leur financement est plus spécialisé, dans le secteur économique par exemple (25 % des subventions régionales).

Certains satellites sous forme associative sont toutefois facilement identifiables, à l'instar des offices du tourisme (OT), des comités départementaux (CDT) et régionaux de tourisme (CRT) ou encore les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE).

Les comités départementaux (CDT) et régionaux de tourisme (CRT) :

La loi du 3 janvier 1987 créant les CRT puis la loi du 22 décembre 1992 créant les OT et les CDT laissent le choix libre de la nature juridique de ces structures pour les collectivités territoriales. Dans les faits, les CDT et CRT sont dans leur immense majorité des associations de type « *loi 1901* » et doivent à ce titre éviter de se retrouver en situation de gestion de fait. Beaucoup d'offices de tourisme ont également adopté cette nature juridique.

Les conseils d'architecture, d'urbanisme et d'environnement (CAUE) : instaurés sous la forme associative par la loi sur l'architecture du 3 janvier 1977, ils sont présents dans presque chaque département.

Les contraintes financières et l'objectif de réduction du millefeuille territorial ont ainsi des conséquences sur la création de nouveaux satellites ou sur l'activité des structures existantes. Par ailleurs, une grande diversité d'acteurs intervient, qu'il

s'agisse des agents et cadres des collectivités, des personnels et cadres des satellites ou d'acteurs nationaux, fédération, associations d'élus ou centrales syndicales. Dans le cadre de cette étude, les « *points d'observation* » ont donc été multipliés sur la question des satellites. Enfin, le champ de la « *lunette d'astronomie* » de cette étude a été restreint à certaines catégories de satellites, soumis au droit privé, dont les enjeux juridiques et opérationnels sont spécifiques.

L'augmentation du nombre de satellites pousse enfin à s'interroger sur ses origines et sur les nouveaux enjeux de politique publique qu'elle suppose. Le recours accru aux satellites crée en effet des changements de paradigme importants pour les collectivités et pour leur offre des services publics locaux.

2^E PARTIE : DE NOUVEAUX ENJEUX DE POLITIQUE PUBLIQUE QUI RÉINTERROGENT LES MODES DE PILOTAGE ET DE MANAGEMENT DES SATELLITES

Jusqu'ici, il a été largement insisté sur les contraintes financières, juridiques et techniques auxquelles sont confrontées les collectivités et qu'il est indispensable de garder en mémoire.

L'enjeu réside dans leur transformation en opportunités, à travers notamment l'utilisation des satellites, d'un point de vue tant juridique (A.) que financier (B.), opérationnel (C., D.) ou de gouvernance politico-administrative (E.).

Cependant, ce mouvement de création de satellites n'est pas sans conséquence sur la conduite de l'action publique, soit qu'il suppose des changements importants d'habitudes de travail, soit qu'il soulève des risques nouveaux. Il semble nécessaire d'analyser en parallèle ces évolutions, afin d'en tirer des points de vigilance.

A. Un enjeu d'adaptation à un contexte juridique en évolution

Les outils juridiques permettant aux collectivités d'intervenir par le biais de « *satellites* » ont fortement évolué ces dernières décennies, et plus particulièrement ces dernières années.

Les raisons en sont multiples. Il s'agissait d'une part d'adapter l'action publique locale aux contraintes juridiques croissantes, notamment au regard de la réglementation relative aux contrats de droit public (les entreprises publiques locales), et d'autre part de renforcer les moyens juridiques disponibles dans un contexte économique et financier nouveau (par exemple, le nouveau statut des OPH ou l'évolution de la relation collectivités-SCIC).

1. La création des SPLA et SPL comme réponse aux évolutions de la jurisprudence communautaire du « *in house* »

Comme le rappelait le rapport sénatorial dans le cadre des travaux parlementaires, la loi du 28 mai 2010 relative au développement des sociétés publiques locales a introduit dans l'arsenal législatif français les instruments qui « *assurent aux collectivités publiques, la liberté de contracter avec une société locale conformément aux exigences communautaires et renforcent la capacité d'action des collectivités locales en leur permettant d'agir plus rapidement* ».

Cette loi, qui fait suite à l'expérimentation, depuis 2006, des sociétés publiques locales d'aménagement (SPLA), était la réponse française à l'évolution de la jurisprudence communautaire relative à la théorie des contrats « *in house* ».

Le droit communautaire a, depuis le début des années 1990, développé un certain nombre de règles et principes généraux de la commande publique, destinés à garantir le jeu de la concurrence et le principe d'égalité de traitement des intéressés, notamment à travers la mise en place de procédures de publicité et de mise en concurrence. Le nouveau Code des marchés publics en 2004 et les codes suivants ont entériné ces nouvelles contraintes juridiques pour les collectivités publiques. La loi Sapin, en 1993, a mis en œuvre également ces procédures de publicité et de mise en concurrence s'agissant des délégations de service public.

Dans le cadre d'un contrat « *in house* », les collectivités publiques peuvent toutefois contractualiser librement, sans mise en concurrence, avec leur cocontractant. La jurisprudence communautaire a exigé deux conditions pour appliquer ce cadre et donc écarter l'application des règles de la concurrence. Ces deux critères ont été fixés par l'arrêt de la CJCE du 18 novembre 1999 Teckal :

- l'autorité publique doit exercer sur la personne en cause un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services ;
- celle-ci réalise l'essentiel de son activité avec la ou les collectivités qui la détiennent.

La CJUE a ensuite précisé ce qu'elle entendait par « *contrôle analogue* » en interdisant la participation d'une entité privée dans le capital des structures répondant à ce critère (arrêt CJCE du 11 janvier 2005 Stadt Halle). Les SEM sont donc soumises aux procédures de mise en concurrence puisqu'elles doivent comporter au moins un actionnaire privé.

Toutefois, un actionnariat exclusivement public – comme c'est le cas dans une SPL – ne suffit pas à faire jouer le contrôle analogue. D'autres critères entrent en jeu, en particulier l'existence d'une « *influence déterminante tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de cette société* » (CJCE, 10 septembre 2009, Sea SARL c/. Comune Di Ponte Nossa). Ce contrôle analogue est apprécié au cas par cas par les juges.

RISQUE : absence de contrôle analogue effectif de la SPL

Le contrôle par les actionnaires publics doit être continu pour être effectif. L'influence déterminante de la collectivité, tant sur les objectifs stratégiques que sur les décisions importantes de cette société, est une condition nécessaire pour valider un cadre de contrat en quasi-régie.

Certaines précautions, permettant de justifier de l'effectivité de ce contrôle conjoint par les actionnaires de la société, doivent être prises par les collectivités actionnaires des SPL lors de la création de ces sociétés.

RECOMMANDATION :

Il est recommandé d'introduire dans les statuts de la SPL une clause statutaire spécifique pour organiser les modalités du contrôle analogue. Celui-ci peut être organique (conseil d'administration, comité d'engagement, charte de gouvernance) ou technique (comité de pilotage, reporting). **Dans tous les cas, l'ensemble des actionnaires publics doivent participer à ce contrôle, dans le cadre d'une intervention conjointe.**

Les directives « marchés » et « concessions » adoptées en 2014, et devant être transposées d'ici à 2016, ont apporté une définition de l'attribution de contrats « *in house* » dans le droit positif communautaire, dans la continuité de la jurisprudence communautaire :

- influence décisive sur les objectifs stratégiques et les décisions importantes relatives à la société,
- possibilité de représentation de plusieurs voire de tous les actionnaires par un seul membre au sein de l'entité « *in house* »,
- 80 % au moins de l'activité de l'entité doit être réalisée pour le compte des pouvoirs adjudicateurs qui les contrôlent ou pour celui d'une personne morale elle-même contrôlée par l'un de ces pouvoirs adjudicateurs,
- absence de participation privée au sein de l'entité concernée, à l'exception d'une participation sans contrôle, non bloquante et requise par une loi nationale conformément aux traités de l'Union européenne.

2. Le droit communautaire également à l'origine des sociétés d'économie mixte à opération unique (SEMOp)

La SEMOp est un instrument de gouvernance permettant d'allier les avantages de la gestion directe en redonnant à la collectivité la maîtrise de son service public et les atouts de la gestion déléguée en faisant appel aux compétences et à l'innovation, après appel d'offres, d'un opérateur privé. Son principe a été validé par le droit communautaire préalablement à sa création par le législateur français.

La Commission européenne (communication du 5 février 2008) puis la Cour de justice des communautés européennes (CJCE, 15 octobre 2009, ACOSSET SpA) ont ainsi admis le principe de créer des SEM dont la particularité tient au fait que leur partenaire privé est choisi après une procédure transparente et concurrentielle. Ce type de SEM est déjà fortement présent dans plusieurs pays européens (Allemagne, Espagne, Italie...), notamment dans les transports, les déchets ou l'eau.

Le Conseil d'État, dans un avis du 1^{er} décembre 2009, a ensuite considéré la société d'économie mixte classique comme inappropriée, tout en admettant la constitution d'une société dédiée constituée entre la personne publique et l'opérateur choisi

selon une procédure de mise en concurrence. Cela a conduit le Parlement à légiférer en 2014 pour créer la société d'économie mixte à opération unique (SEMOu).

3. L'évolution des autres outils juridiques répond également à un besoin d'adaptation de l'action publique locale

a. Les offices publics de l'habitat (OPH)

L'ordonnance du 1^{er} février 2007, complétée par plusieurs décrets, avait pour objet à la fois de supprimer les doublons existants entre les OPHLM et les OPAC et d'adapter les baux sociaux publics à la situation du logement (en renforçant leur expertise en matière d'aménagement et de construction) et à la concurrence (en particulier des entreprises sociales de l'habitat [ESH] qui sont des sociétés anonymes).

Cela s'est traduit par une série d'innovations conséquentes :

- le rattachement de l'OPH à une collectivité qui dispose d'une représentation majoritaire au sein du conseil d'administration,
- leur passage d'un statut d'EPA à un statut d'EPIC des OPHLM,
- le droit d'option en matière de comptabilité et pour les fonctionnaires territoriaux des anciens OPHLM, ainsi que le recrutement par la suite obligatoire de salariés de droit privé,
- le renforcement des compétences du directeur général qui exerce désormais les fonctions exécutives.

b. Les sociétés coopératives d'intérêt collectif (SCIC)

Les collectivités territoriales œuvrent de plus en plus dans le champ de l'économie sociale et solidaire (ESS). Elles s'appuyaient jusqu'ici beaucoup sur les chantiers d'insertion et diverses clauses relatives aux marchés publics. **La loi du 31 juillet 2014**, en élargissant les capacités des collectivités pour participer au capital des SCIC – jusqu'à 50 % de leur capital –, **renforce considérablement leurs moyens d'action dans ce domaine.**

Si les satellites constituent un moyen de sécuriser et d'optimiser le contexte juridique dans lequel évoluent les collectivités, ils jouent également un rôle en matière financière et budgétaire.

B. Un enjeu de maîtrise budgétaire

Au-delà des contraintes juridiques, le choix des collectivités de s'appuyer sur des satellites pour mettre en place leurs politiques publiques répond également à de nouveaux enjeux financiers. Qu'ils soient organismes de droit privé ou de droit public, les satellites offrent en effet des opportunités en termes tant de rationalisation des coûts que d'identification de nouvelles ressources. Cette perspective intéresse particulièrement des collectivités de plus en plus soumises à de lourdes restrictions financières.

Le volume financier croissant géré par des satellites constitue parallèlement une source de risques potentiels pour la collectivité, qui implique un contrôle et un pilotage accrus de ces acteurs. Comme l'ont souligné plusieurs collectivités interviewées, ce sont d'ailleurs souvent les situations financières tendues de certains satellites qui les ont poussées à développer des outils de contrôle et/ou de pilotage, afin de résoudre les problématiques posées mais aussi de mieux anticiper les risques futurs.

Recherches et entretiens ont mis en avant quatre opportunités de maîtrise budgétaire pouvant être offertes par les satellites.

1. Maîtriser la charge financière, notamment en matière de ressources humaines, tout en maintenant des compétences

Selon les collectivités interviewées, l'un des attraits de l'externalisation vers les satellites repose sur leurs modalités de gestion plus légères et adaptables aux contraintes externes.

La plupart de ces structures ne sont tout d'abord pas soumises aux mêmes règles de marchés publics que les collectivités. Si l'ordonnance du 6 juin 2005 peut requalifier certains satellites de droit privé en « *pouvoir adjudicateur*⁴ », les soumettant ainsi à des règles et à des procédures spécifiques (liberté d'accès, transparence, égalité de traitement, publicité, procédures formalisées), ces règles et procédures restent tout de même moins contraignantes que le Code des marchés publics en tant que tel. Or, il est prouvé que les procédures de marché public entraînent des surcoûts importants. Comme le souligne par exemple la Fédération des EPL dans une note de présentation sur les SPL de 2010, « *pour une ville de plus de 150 000 habitants, on évalue entre 70 000 et 100 000 euros le coût par projet urbain des appels d'offres* ». Le coût en temps serait quant à lui de 3 à 6 mois.

Au-delà de cette spécificité, les satellites sont souvent des organisations assez légères, dont les coûts de structure sont moins importants que ceux des collectivités. Les collectivités interrogées mettent notamment en avant la question de la maîtrise de la masse salariale dans leur choix d'externaliser des activités vers un satellite. Si les satellites de droit privé peuvent intégrer des agents de droit public en détachement ou mis à disposition, ils appliquent en effet bien les règles de droit privé à leurs personnels. Ils ne sont dès lors pas soumis aux contraintes du statut de droit public sur lesquelles les collectivités n'ont que peu ou pas de contrôle (avancement, augmentation de la valeur du point d'indice par l'État, impossibilité de licenciement économique, etc.), ce qui leur donne des marges de manœuvre plus importantes, notamment en période d'activité ralentie (jours de carence, chômage technique, licenciements...).

Les chiffres consolidés sur le nombre d'agents de droit public mis à disposition ou détachés auprès de structures de droit privé ne semblent pas disponibles. Il est néanmoins intéressant de souligner que les personnes interviewées estiment

⁴ Une structure est considérée comme pouvoir adjudicateur si elle est dotée d'une personnalité juridique, si elle a été créée pour satisfaire des besoins d'intérêt général, et si elle est sous le contrôle d'un organisme public (activité financée majoritairement par un pouvoir adjudicateur, gestion soumise à un pouvoir adjudicateur, organe d'administration composé à plus de 50 % de membres désignés par un pouvoir adjudicateur).

que ces profils se raréfient au sein des satellites, au fil notamment des départs à la retraite. Selon les observations de la CFDT Interco, si des volumes parfois importants d'agents publics sont initialement transférés lors de l'externalisation d'une activité, les satellites tendent ensuite plutôt à recruter des salariés de droit privé pour remplacer les départs à la retraite ou les agents réintégrés, ou lors de la création de nouveaux postes. Cette situation est certainement le fait de l'employeur, car elle lui offre plus de flexibilité ; elle peut être aussi due, selon certains acteurs, à une réticence persistante des agents publics à candidater à ces postes même lorsqu'ils leur sont proposés.

Dans un contexte où les collectivités cherchent à maintenir la qualité du service public (et donc leur niveau de compétences pour la produire) tout en maîtrisant leur dépenses, les satellites apparaissent dès lors comme une alternative intéressante aux marchés et à la régie, permettant de garder un certain niveau de contrôle tout en maîtrisant les dépenses.

2. Rationaliser les financements croisés en favorisant les partenariats au détriment des « chevauchements »

Les satellites permettent de développer des politiques à l'échelle géographique pertinente, au-delà des contraintes des échelles administratives (voir *infra* II.D.). Cette situation est intéressante pour l'enjeu de maîtrise budgétaire dans la mesure où ils peuvent ainsi contribuer à rationaliser les financements croisés des différents niveaux de collectivité et à accroître leur lisibilité.

Des collectivités de plusieurs niveaux peuvent en effet être actionnaires ou financeurs substantiels d'un même satellite intervenant sur un champ de compétence partagée. Ce satellite constitue un lieu potentiel d'échanges et de coordination, offrant aux collectivités investies une visibilité directe sur leurs financements réciproques, et permettant d'éviter leurs chevauchements et d'accroître l'efficacité de l'action publique.

Le cas du développement économique peut être pris en exemple. Les différents niveaux de collectivités interviennent sur plusieurs aspects de cette politique, entraînant un foisonnement de dispositifs et modalités de financement. Sur la question de la promotion économique d'un territoire, la création d'une agence de développement économique (généralement de statut associatif), comme par exemple l'Aderly sur le bassin lyonnais, permet une certaine rationalisation de ces activités. Cette structure associant dès son origine le département du Rhône et la communauté urbaine de Lyon dépasse désormais largement le territoire administratif lyonnais pour inclure par exemple la ville de Saint-Étienne ou la Communauté d'Agglomération Porte de l'Isère (CAPI). Malgré certaines limites (positionnement par rapport à la région, étendue des missions, permanence de certains doublons...), elle a permis une mise en commun et une rationalisation des financements ciblés par chacun de ces acteurs sur les actions de promotion de ce territoire.

3. Mobiliser d'autres sources de financement, notamment privées

La maîtrise budgétaire passe par la maîtrise de ses dépenses, mais aussi par le développement de ses recettes. Dans un contexte de raréfaction de la ressource, les collectivités cherchent donc de nouvelles opportunités de recettes auxquelles les satellites peuvent pourvoir.

Travaillant souvent dans des domaines concurrentiels (eau-assainissement, déchets, aménagement...), les satellites peuvent développer des modèles économiques bénéficiaires qui rentabilisent les équipements créés à des fins de service public en générant des ressources d'activités complémentaires. Ils deviennent dès lors des structures attractives pour les investisseurs privés.

L'exemple de la Sotraval, EPL de valorisation des déchets basée à Brest, est ici intéressant. Pour préserver son mode de gouvernance tout en optimisant l'utilisation de ses outils industriels, la Sotraval s'est restructurée en 2013 autour d'une SPL et d'une SEM, complétées par un GIE. Cette organisation permet de maintenir un service public de qualité à destination des actionnaires de la SPL (10 EPCI) tout en développant de nouvelles activités et une clientèle élargie à travers la SEM.

En s'ouvrant à de nouveaux clients, la SEM a ainsi généré de nouveaux revenus sur l'exploitation de l'usine de valorisation énergétique des déchets du Spérnot, qui sans cela n'aurait par ailleurs pas été utilisée à pleine capacité.

Elle a également développé des activités complémentaires qui ont permis d'aller chercher de nouveaux actionnaires privés au-delà des partenaires traditionnels des SEM que sont les chambres de commerce et d'industrie (CCI) ou les banques mutualistes... Ces nouveaux financeurs privés (Eurovia, Floch Eco Industrie, Dalkia France) se sont ainsi associés à la SEM à travers trois filiales (Scorvalia, DIB, DNF) travaillant sur la rentabilisation des déchets et des extrants de l'incinérateur. La filiale Scorvalia par exemple, détenue à 51 % par la société Eurovia et à 49 % par la Sotraval, traite les mâchefers de l'incinérateur pour les transformer en matière première pour la construction routière.

Si Brest Métropole, principal actionnaire de la Sotraval, avait maintenu ses activités en régie, elle n'aurait pas pu bénéficier des effets d'échelle (qui sont importants dans ce domaine d'infrastructures lourdes) en s'associant à d'autres collectivités dans la SPL. Elle n'aurait pas non plus eu l'opportunité de développer des activités commerciales complémentaires permettant de mieux rentabiliser les équipements, de générer de nouvelles ressources d'activité et de mobiliser de nouveaux investisseurs privés.

4. Générer des opportunités de mutualisation

Désormais, les collectivités savent bien que mutualisation ne signifie pas nécessairement économies. L'utilisation des satellites constitue toutefois une source potentielle d'économies à travers des mutualisations, soit que celles-ci

permettent de rentabiliser des équipements nécessitant une intervention à une échelle géographique supérieure à l'échelle administrative de la collectivité, soit qu'elles permettent des mutualisations de personnels, sources d'économies d'échelle à terme.

L'exemple précédemment évoqué de l'incinérateur de la Sotraval illustre parfaitement le premier point. Laval Agglomération apporte quant à elle un exemple au deuxième. Elle travaille en effet à un projet de GIE pour mutualiser les fonctions supports de plusieurs de ses satellites. Des démarches similaires sont en cours dans de nombreuses collectivités (logiques de groupement d'achats, GIE, etc.), les outils existants étant potentiellement plus aisés à mettre en place que ne le sont les mutualisations entre collectivités.

Les satellites peuvent donc être utilisés dans une perspective de maîtrise budgétaire. Ils n'en sont pas pour autant des panacées. Ce ne sont que des instruments dans la boîte à outils large dont disposent les collectivités, mais ils peuvent avoir un impact important sur cet enjeu, si tant est qu'ils soient pilotés dans cette direction. Un certain nombre de risques doivent en tout cas être pris en compte dans cette relation entre satellites et maîtrise budgétaire des collectivités.

RISQUES

RISQUE 1 : Les satellites peuvent tout d'abord faire l'objet d'un jeu de vases communicants budgétaires sans effet véritable sur les finances locales agrégées. Les élus les considèrent en effet parfois comme un moyen de contourner les restrictions budgétaires de leurs collectivités pour continuer malgré tout à agir. Dès lors, les collectivités ne réalisent pas véritablement d'économies.

RISQUE 2 : En externalisant un nombre important de fonctions par la création de satellites, les collectivités risquent par ailleurs de générer des coûts induits par un phénomène de démutualisation des fonctions support. Chaque satellite dispose en effet le plus souvent de ses propres fonctions support là où auparavant la collectivité (ou l'entreprise quand les missions étaient gérées dans le cadre d'un marché) pouvait s'appuyer sur des fonctions centrales mutualisées. Les démarches de mutualisation des fonctions support entre satellites mentionnées précédemment démontrent que ce risque s'est de facto déjà réalisé pour certains satellites.

RISQUE 3 : L'autonomisation croissante des satellites peut entraîner une opacité de gestion et une perte de contrôle de la collectivité. Dans le cas où la collectivité n'a pas mis en place de stratégie de contrôle et/ou de pilotage, celle-ci peut en effet manquer de visibilité sur les activités et la gestion financière effective de ses satellites. C'est d'autant plus le cas lorsque les satellites sont gérés dans le cadre d'une relation directe Élu de la collectivité/Directeur du satellite qui tend à court-circuiter les services de la collectivité. Cela entraîne un risque de gestion plus politisée, opaque et moins rigoureuse.

RISQUE 4 : Les collectivités peuvent donner des orientations financières ambivalentes à leurs satellites. En tant qu'actionnaire, leur intérêt est en effet la rentabilité financière de la structure, alors qu'en tant que pourvoyeur de service public c'est le développement et la qualité de l'offre qui seront leurs priorités. Elles doivent donc trouver le bon équilibre entre ces deux entrées pour ne pas fixer à leurs satellites des objectifs irréalisables.

RECOMMANDATION

Mettre en place une consolidation des budgets, des comptes et des emplois des satellites avec ceux de la « *collectivité-mère* » afin d'avoir une visibilité globale de leur évolution.

Cette consolidation pourrait faire l'objet d'une obligation légale pour les collectivités, ce qui nécessiterait une évolution législative.

Définir une stratégie de groupe à l'échelle de la collectivité.

Encourager la mutualisation des fonctions ressources sous forme notamment de GIE.

Évaluer l'impact de la création de tout nouveau satellite.

Clarifier les circuits d'information et de décision dans la relation entre le satellite et la collectivité (chartes, procédures, etc.).

Co-construire les objectifs fixés aux satellites au travers notamment de documents-cadre de type Convention d'Objectifs et de Moyens (COM).

C. Un enjeu d'efficacité et de qualité de l'action publique

Les collectivités se heurtent à une injonction *a priori* contradictoire. D'une part, elles doivent renforcer leur efficacité et leur efficience, c'est-à-dire produire des politiques publiques ayant les effets attendus, tout en maîtrisant les coûts. D'autre part, dans un contexte de réduction des moyens, il leur est demandé de maintenir, voire d'améliorer le service public. Les satellites peuvent contribuer – entre autres solutions – à résoudre cette « *quadrature du cercle* » d'une action publique efficace, de qualité, à moindre coût.

1. Une souplesse de fonctionnement et une adaptabilité qui permettent une plus grande réactivité et cohérence dans l'action publique

a. Le recours aux satellites garantit une souplesse juridique et opérationnelle

La souplesse des satellites réside d'abord dans les règles de droit qui les structurent et organisent leur fonctionnement (cf. *supra*). La souplesse juridique ne doit toutefois pas être mise en avant au détriment de la sécurité juridique : les contrats passés entre collectivités et SPL sont ainsi relativement simples en comparaison des contrats de partenariat, ce qui limite les risques de contentieux et permet aux collectivités de maîtriser leur action.

Par ailleurs, au-delà des considérations strictement juridiques, les satellites peuvent jouer un rôle « *d'assouplissant* » dans la mise en œuvre des politiques publiques et dans les pratiques de travail quotidiennes. Il est ici fait mention d'une souplesse plus opérationnelle.

Plusieurs des personnes interrogées ont ainsi souligné un allègement des circuits hiérarchiques, qui accélère la chaîne d'information et le processus de décision. Cet avantage est particulièrement cité dans le cas des agences de développement économique, souvent de statut associatif. Ainsi, une communauté d'agglomération de 100 000 habitants a fait le choix de ne garder qu'une association en charge du développement économique et de supprimer tout service interne sur ce sujet. Selon la directrice de l'association, « *c'est extrêmement efficace car on supprime un niveau : ce sont les mêmes personnes qui préparent les dossiers et les portent ensuite en commission* ».

Cette même agence de développement économique insiste par ailleurs sur la cohérence qui doit être apportée en parallèle à la distribution des portefeuilles des élus : ainsi, le président de la commission économique est également le président de l'agence de développement économique, ce qui facilite un peu plus la prise de décision.

Les satellites peuvent également agir comme un agent facilitateur des coopérations entre le secteur public et le secteur privé, ou facilitateur des coopérations entre plusieurs entités du secteur public. Deux rôles sont ici alternativement ou cumulativement remplis par le satellite.

D'une part, il peut agir comme une interface de dialogue entre la collectivité publique et les organismes privés. L'agence de développement économique mentionnée ci-dessus précise ainsi qu'une de ses missions est de se faire la voix de la collectivité auprès des entreprises, qui l'identifient très rapidement en raison de son existence propre (un nom, un logo, un slogan).

D'autre part, le satellite peut aussi constituer le lieu de la coopération à proprement parler, soit entre structures publiques, soit entre structures publiques et privées. Par exemple, les SEM regroupent des acteurs publics et privés qui élaborent et conduisent en commun des projets. De même, des associations peuvent accueillir dans leur conseil d'administration des structures privées, comme des entreprises.

Enfin, les satellites peuvent eux-mêmes faire l'objet d'une mise en réseau et développer ainsi une certaine transversalité, une « *dynamique de groupe* », au service de l'intérêt public local. Ces coopérations rendent leur action plus fluide et plus cohérente, grâce au partage d'information et d'expertise, et au travail commun. Le Voyage à Nantes constitue un exemple de coopération entre satellites. Cette SPL regroupe plusieurs organismes (Office de Tourisme, SEM Nantes Culture et Patrimoine, Les Machines de l'Île...), afin de donner plus de lisibilité à la politique touristique de Nantes Métropole et d'assurer la gestion de l'ensemble de ces équipements. Un autre exemple emblématique est celui de la Maison Commune que Brest Métropole est en train de mettre en place, selon une logique encore largement inédite en France (cf. encadré *infra*).

Amélioration du processus de décision, capacité de coopérations plus importantes, mise en réseau facilitée : en d'autres termes, les méthodes de travail au quotidien des satellites sont en mesure d'accélérer, sans la dégrader, la conduite de l'action publique. Ce cercle vertueux suppose toutefois des adjuvants pour fonctionner de manière optimale. De nombreux entretiens soulignent la nécessaire bonne connaissance des acteurs entre eux et le partage effectif de l'information, en évitant au maximum les effets de précarré. Sans cela, l'amélioration de l'efficacité de l'action publique à travers les satellites resterait un vœu pieux.

L'adaptabilité des structures organisationnelles et des politiques publiques menées

Par adaptabilité, on entend ici la capacité des structures à prendre en compte leur environnement, ses opportunités et ses contraintes, pour optimiser leur mode de fonctionnement et le service qu'elles rendent aux usagers. Il est difficile de distinguer adaptabilité des structures et adaptabilité des politiques publiques qu'elles mènent tant les deux sont imbriquées. Toutefois, la nuance existe :

- L'adaptabilité des structures renvoie à leur capacité à accueillir facilement de nouveaux membres et à élargir leur périmètre territorial ;
- l'adaptabilité des politiques publiques renvoie à la capacité des structures à diversifier leur action et à élargir leur périmètre opérationnel tout en conservant une cohérence d'ensemble dont la collectivité est la garante.

En ce qui concerne l'adaptabilité territoriale, les satellites doivent, selon les mots de l'un de nos interlocuteurs, constituer « *des formes souples de coopération sur des territoires élargis* ». Pour ce faire, ils ont développé des possibilités d'élargissement simplifiées, tant en ce qui concerne leurs membres que les domaines d'intervention.

D'une part, contrairement aux collectivités, les satellites sont en mesure d'accueillir facilement et rapidement de nouveaux membres ou actionnaires. Après avoir traité une politique opérationnelle en groupe restreint, il s'agit d'en mettre en valeur les réussites tout en ménageant des possibilités d'élargissement à l'ensemble des collectivités voisines qui souhaiteraient rejoindre la structure. C'est le cas de Eau du Ponant SPL à Brest : son président la présente comme une « *coopérative ouverte à l'ensemble des collectivités du pays de Brest* ». Les élus se placent

dans une logique ouverte : la réflexion sur l'eau s'étendant au-delà des frontières administratives de Brest Métropole, tous ceux qui le souhaitent peuvent rejoindre la SPL, initialement fondée par Brest Métropole.

Dans ce cadre, certains types de satellites sont privilégiés en raison de la souplesse particulière qui leur permet d'élargir leur actionnariat. C'est notamment le cas des SPL, qui peuvent « *mettre en réserve* » des sièges d'administrateurs pour des entrées au capital ultérieures. Par exemple, la SPL Baie d'Armor Aménagement, dont l'actionnaire principal est la communauté d'agglomération de Saint-Brieuc, a pu ouvrir son capital à Lamballe Communauté un an après sa fondation.

Concernant l'adaptabilité opérationnelle, les domaines d'intervention des satellites sont également plus facilement adaptables que ceux des collectivités, encadrés par la loi.

Les satellites peuvent intervenir dans un nombre très varié de domaines. L'objet des associations est par exemple laissé à l'entière liberté de leurs membres et les SCIC peuvent traiter de sujets très divers, leur objet étant « *la production ou la fourniture de biens et de services d'intérêt collectif qui présentent un caractère d'utilité sociale* » (loi du 10 septembre 1947 portant statut de la coopération).

Le baromètre annuel des entreprises publiques locales fait également état d'une importante diversification des activités des EPL, notamment via le phénomène de filialisation (+6 % entre 2013 et 2014 ; au 1^{er} janvier 2014, la Fédération des EPL dénombrait 246 filiales) qui permet aux SEM de développer des activités complémentaires ou d'expérimenter de nouvelles activités. Ces pratiques sont toutefois encadrées et nécessitent une délibération des collectivités territoriales actionnaires et du conseil d'administration du satellite. De plus, l'activité doit être « *comparable ou au moins complémentaire* » à l'activité de la SEM (art. L. 1521-1 du CGCT).

Les EPL investissent également des secteurs inédits. Dans le champ de l'environnement et des réseaux, le nombre d'EPL a ainsi connu une augmentation de près de 20 % entre 2013 et 2014 ; celles des services à la personne ont quant à elle progressé de 36 %. Ces évolutions sont à rapprocher des exigences nouvelles en matière de service public (cf. *infra*).

In fine, le recours à des satellites permet une plus grande adaptabilité à deux niveaux, tant des structures qui conduisent l'action publique que des politiques publiques elles-mêmes :

- Ils peuvent donner plus de cohérence à l'action publique en raisonnant en termes de territoires d'intervention et non plus de périmètre administratif (capacité à élargir le nombre d'actionnaires simplifiée) ;
- Ils disposent d'une capacité à élargir leur périmètre opérationnel à une gamme très étendue de politiques publiques tout en se spécialisant, ce qui permet de répondre à de nouveaux besoins et notamment celui d'une expertise technique accrue.

2. La nécessité de développer une expertise technique, facilitée par le déploiement de satellites spécialisés

a. Les raisons d'une nécessité

Le besoin d'expertise technique des collectivités dans l'exercice de leurs compétences s'explique par deux phénomènes évoluant en sens contraire : la demande accrue d'action publique vis-à-vis des collectivités et le mouvement de retrait de l'État en matière d'ingénierie.

Les collectivités locales font tout d'abord face à un phénomène d'accroissement du champ de leur compétence et des demandes et besoins de leurs habitants. Les EPCI, et notamment les nouvelles métropoles, voient en effet leurs compétences élargies par les législations récentes. La loi du 27 janvier 2014 renforce ainsi le rôle des métropoles en matière de développement économique et social, d'aménagement ou d'environnement, autant de champs techniques où les satellites sont particulièrement représentés.

Les demandes de service des habitants augmentent également, tant quantitativement que qualitativement. De nouveaux besoins parfois très éloignés de l'intervention traditionnelle des collectivités apparaissent. Peuvent être cités en exemple l'auto-partage en matière de transport ou encore le déploiement du numérique. Il existe également les espaces de *coworking*, dans des zones rurales peu denses ou au contraire saturées, nécessitant de nouvelles solutions pour limiter l'affluence dans les transports en commun aux heures de pointe.

Face à des exigences de plus en plus pointues, le recours à des satellites peut s'avérer utile. Il ne se déploie toutefois pas sans limites. Ainsi, les communes et leurs groupements ne peuvent créer une SPL que « *dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées par la loi* » (art 1531-1 CGCT). Une SPL ne pourra donc pas « *faire ce que la collectivité ne pourrait faire elle-même* » (circulaire du 29 avril 2011).

D'autre part, le recours accru à des satellites peut s'expliquer par un mouvement de retrait de l'État en matière d'ingénierie publique. La suppression de l'Assistance technique de l'État pour des raisons de solidarité et d'aménagement du territoire (ATESAT) au 1^{er} janvier 2014 est un exemple parlant. Comme le souligne l'ADF, ce retrait entraîne un renforcement du rôle des départements en matière de solidarité territoriale à destination des petites communes et les incite à créer des satellites *ad hoc* (Agences Techniques départementales, CAUE, SPLA par exemple)⁵.

De plus, le contexte normatif (notamment technique) est de plus en plus complexe, accroissant le risque juridique, notamment en matière d'urbanisme et d'aménagement. Les collectivités doivent donc trouver des voies de montées en compétence sur ces questions. Le recours à des satellites peut constituer une réponse, car ces structures privées attirent des profils que la fonction publique territoriale n'attire pas forcément, notamment certains ingénieurs.

⁵ Cf. Territoires Ingénieux, l'Ingénierie au service de l'autonomie locale, AdCF-ADF, 2014.

b. La spécificité des métiers au sein des satellites et l'impact positif sur les services internes des collectivités

La spécificité des métiers au sein des satellites est pointée par de nombreux directeurs de satellites rencontrés, et la Fédération des EPL insiste sur les savoir-faire techniques développés par les entreprises publiques locales.

Elle estime toutefois que les EPL ne peuvent pas se passer d'une relation étroite à la collectivité, notamment au niveau des directions opérationnelles et des cadres dirigeants. L'expertise n'est pas une fin en soi : elle doit se mettre au service d'une stratégie, que seule la collectivité est en mesure de définir.

Dans ce cadre, la relation « *DG-opérateur* » est à réinventer dans une perspective de coopération plus que de contrôle. Des passerelles sont aussi à créer. L'Association des administrateurs territoriaux de France (AATF) appelle ainsi à une forme de « *GPEEC commune* », où les postes de direction des satellites pourraient notamment être plus largement ouverts aux cadres des collectivités, en vue d'une diversification de leurs parcours. Il reste à déterminer si cette position viendrait gommer les spécificités techniques des métiers au sein des satellites ou, au contraire, enrichir la relation entre la collectivité et ses satellites.

Au-delà de la qualité ainsi donnée à la conduite des projets, les satellites peuvent aussi avoir un impact positif sur les services internes des collectivités. En effet, la création d'un satellite peut résulter d'un constat d'incapacité à faire efficacement en interne. L'observation et les échanges d'information et d'expérience entre les services, notamment opérationnels, et les personnels du satellite peuvent aboutir à une montée en compétence des services eux-mêmes. Selon les mots de la directrice des transports d'un conseil départemental, la création d'une SPL transports pour exploiter sous forme de DSP des lignes de bus interurbaines a par exemple largement bénéficié aux personnels de la collectivité. En s'appuyant sur l'expertise de la SPL, ils ont accru leur compétence en matière de pilotage des autres DSP. Par ailleurs, ils ont rapidement considéré le personnel de la SPL comme « *leurs collègues* » ce qui a contribué à créer un climat de confiance.

En conclusion, le besoin pour les collectivités de développer une expertise propre peut justifier le recours à des satellites, structures d'expertise technique. Toutefois, il faut articuler besoin d'expertise et affirmation du rôle stratégique de la collectivité. L'efficacité et la qualité de l'action publique ne pourront se déployer que dans le cadre d'un recours raisonné aux satellites, où leur souplesse, leur adaptabilité et leur expertise seront utilisées à bon escient, dans une logique de partenariat.

RISQUES

RISQUE 1 : Contournement du statut de la fonction publique et des exigences du droit public par un recours massif au droit privé

Ce risque appelle celui de la précarisation des agents de la fonction publique – dont le travail pourrait être remis en cause – ou des personnels des satellites – qui ne bénéficieraient pas des protections du droit public. La CFDT Interco s'inquiète quant à elle d'un remplacement progressif des agents publics par des salariés privés. Dans le prolongement de cette idée, un recours massif aux structures satellites impliquerait une réduction des effectifs « *en trompe l'œil* » au sein des collectivités. On assisterait alors à un effet de déversement vers les satellites des effectifs supprimés ou non remplacés des collectivités. Aucune étude statistique ne permet pour l'heure de confirmer cette hypothèse, notamment soulevée par l'ADGCF. Ce risque reste donc à vérifier. Toutefois, certains directeurs généraux de collectivités et de nombreux directeurs de satellites (notamment d'EPL) sont effectivement favorables à une extension du rôle des satellites pour assurer une part de plus en plus importante des missions de service public et réduire ainsi le champ des actions assurées par des agents de la fonction publique territoriale. Il faudra donc veiller à ce que cette position ne se déploie pas au détriment des agents et que l'impératif de souplesse ne devienne pas un prétexte pour contourner le droit public encadrant l'action des collectivités.

RISQUE 2 : Sentiment de perte de compétence et de dévalorisation de la part des agents de la collectivité

Plusieurs collectivités ont témoigné des craintes de leurs personnels quant à une perte de compétence due aux recours plus importants à des satellites « *experts* ». Ce rôle d'expert se déplacerait, sous-entendant une moindre considération du travail des agents publics. Une réaction de défense « *réflexe* » leur ferait considérer les satellites comme des délégataires, sous tutelle. La nécessité de fonder une relation partenariale de pilotage plus stratégique, au-delà du simple contrôle, s'en verrait compromise. Cette crainte n'est toutefois pas inévitable et la relation entre satellite et services peut aboutir à des montées en compétences mutuelles. Il s'agit donc pour les cadres dirigeants d'entendre cette crainte, quand elle existe.

RECOMMANDATIONS

Associer les partenaires sociaux à la stratégie globale de pilotage des satellites pour s'assurer du maintien de l'équité de traitement des agents

Mettre en place une GPEEC consolidée à l'échelle de la collectivité et de ses satellites

D. Un enjeu de pertinence de l'échelle d'intervention de l'action publique

1. L'opportunité sur un champ d'intervention donné d'unifier les modes de gestion et d'offrir un guichet unique à l'échelle d'un territoire

La création d'un nouveau satellite peut être l'occasion d'intégrer au sein d'une structure unique la définition et la conduite de politiques publiques relevant jusque-là de structures distinctes soumises souvent à des règles de gestion différentes.

Le rapprochement ou la fusion d'organismes peut alors permettre de renforcer la cohérence de la conduite de l'action publique en unifiant sous une même gestion des secteurs d'activités interdépendants ou connexes.

Ainsi, la création d'une SPL Touristique et Événementielle du Pays de Martigues en 2012, par transfert de l'activité de l'EPIC Office de tourisme et d'une partie de l'activité d'une SEM (économie touristique et événementiel), a permis la mise en synergie des secteurs relevant de l'économie touristique au sein d'une même structure, tout en conservant une gestion publique de ce champ de politique publique.

2. Un moyen de dépasser ses propres frontières administratives dans une logique d'action à l'échelle territoriale pertinente

Les frontières administratives des collectivités ne constituent pas toujours l'échelle pertinente pour définir et conduire toutes les politiques publiques. Il arrive par exemple que celles-ci ne correspondent pas à certaines réalités humaines comme le bassin d'emploi ou le bassin de vie, et ce pour des raisons très diverses comme des considérations historiques ou politiques.

Le recours à l'économie mixte peut alors représenter un moyen de dépasser les limites des frontières administratives pour correspondre à l'échelle territoriale pertinente.

Ainsi en est-il de la Métropole de Brest dont les frontières administratives sont en deçà de son bassin d'emploi structuré autour de six intercommunalités. Le recours à de multiples structures d'économie mixte permet donc à la Métropole d'étendre son territoire d'intervention.

Les SPL et SEM dans lesquelles l'intercommunalité est majoritaire au capital interviennent sur un territoire beaucoup plus important correspondant à une zone d'influence effective (échelle du pôle métropolitain du Pays de Brest, voire au-delà).

3. Une démarche qui peut s'apparenter à une « *intercommunalité de projet* »

La mise en place de satellites sur une échelle plus large que la commune ou l'EPCI peut enfin permettre de renforcer la coopération entre intercommunalités par la mise en œuvre de politiques sectorielles communes, sans pour autant remettre en cause la maîtrise politique de la décision relative aux politiques en question.

Alors que l'État cherche à imposer des regroupements d'intercommunalités comme le montre le débat actuel sur le seuil de 20 000 habitants dans le cadre du projet de loi NOTRe, ces dernières restent généralement frileuses vis-à-vis de cette perspective. Pour une diversité de raisons techniques, financières et de logique économique, les intercommunalités reconnaissent pourtant qu'elles ne sont plus toujours en mesure de traiter certains sujets à leur échelle et que des échelles supérieures pourraient être plus pertinentes. Les satellites offrent ici un outil flexible qui permet de répondre à ce besoin, un peu comme les SIVU et SIVOM l'avaient fait il y a quelques décennies pour les communes qui ne souhaitaient pas intégrer des intercommunalités à fiscalité propre.

La création de Eau du Ponant SPL à Brest participe par exemple d'une volonté de construire ensemble, entre plusieurs EPCI, sur un vaste territoire dépassant le bassin d'emploi. La structure est au service de chacun de ses membres, en fonction de ses besoins spécifiques (logique d'offre à la carte). Les EPCI donneurs d'ordres gardent une possibilité de différenciations dans la politique publique en fonction du territoire (exemple sur le projet de tarification sociale appliquée de manière non uniforme par la SPL).

Nous verrons par ailleurs dans le chapitre suivant que ces satellites nés un peu en substitution à des formes de collaboration plus intégrées constituent néanmoins une étape vers une plus grande intégration des territoires en servant de lieu d'échanges et d'expérimentation aux élus des intercommunalités en question.

RISQUE : « *Balkanisation* » territoriale

A contrario de la logique d'intercommunalité de projet, la création de satellites peut aussi intervenir dans une optique non-coopérative. Des communes peuvent par exemple choisir de créer des satellites infra-EPCI sur des enjeux métropolitains, pour marquer leurs divergences avec leur EPCI de rattachement.

E. Un enjeu de gouvernance et de partenariat

Les élus locaux ont un rôle à jouer au sein des satellites créés par leurs collectivités. Lorsqu'ils siègent dans leurs conseils d'administration, ils y ont des droits et des obligations définis par les textes. Mais au-delà de ces considérations juridiques, ils voient également dans les satellites un moyen de faire évoluer leur rôle, dans un contexte incertain avec un sentiment de perte de contrôle.

Les droits et obligations des élus au sein des satellites

Tout élu-dirigeant de satellite a **le droit d'accéder à des informations** relatives à la gestion de ce satellite. L'élu y est représentant de la collectivité et il doit veiller à ce que les subventions ou les financements soient utilisés conformément à l'objet indiqué dans la demande de subvention ou dans les conventions/marchés publics/contrats de délégation. **Ce droit d'information ne doit pas amener à infléchir l'autonomie de décision du satellite par rapport à la collectivité, à défaut d'être attaqué pour gestion de fait dans le cas d'une association par exemple.**

Par ailleurs, les **droits de l'élu-dirigeant** sont nombreux, **en matière sociale** (être informé de l'effectif salarié du satellite, de la convention collective applicable) et **en matière juridique** (respect des règles statutaires relatives aux modalités de convocation et de consultation des membres, vérifier le bon déroulement des contrôles de l'utilisation des subventions ou des financements).

L'élu-dirigeant d'un satellite a un **rôle important dans la préparation et l'approbation des budgets, ainsi que dans l'arrêté des comptes**. L'élu-dirigeant a le pouvoir d'accepter les comptes présentés ou de les refuser s'ils présentent des irrégularités ou s'ils sont insincères, et il peut demander communication de compléments d'information sur les états financiers.

En tant que représentant de la collectivité, l'élu-administrateur a **des obligations de présence et d'information à sa collectivité**. S'il représente par exemple une part significative du capital d'une SEM, son absence aux assemblées peut avoir pour effet de bloquer le processus juridique à défaut de quorum, ce qui oblige l'élu-administrateur à une certaine assiduité.

Le conseil d'administration est un organe collégial et **les administrateurs ne détiennent individuellement aucun pouvoir**. L'élu-administrateur peut seulement vérifier le contenu du mandat confié par la collectivité et vérifier la conformité de ce mandat avec les statuts de la SEM.

L'élu-administrateur doit enfin rendre compte au moins une fois par an à sa collectivité de sa mission, par l'établissement d'un rapport écrit sur la situation de la SEM à présenter à l'assemblée de la collectivité.

Les spécificités du rôle des élus dans les SPL

La **SPL** a un capital entièrement public, mais la composition de son capital est libre. Les **sièges au conseil d'administration sont attribués en fonction du capital social** détenu dans la société par les collectivités territoriales. Si le nombre prévu de membres du conseil d'administration ne suffit pas à assurer la représentation directe de certaines collectivités (en raison de leur nombre ou de leur faible participation dans le capital), ils peuvent être réunis en assemblée spéciale et désigner un représentant commun, un siège leur étant au moins réservé. Cette spécificité des SPL – le lien entre le capital et le nombre de sièges – a des conséquences sur la manière dont la collectivité va pouvoir contrôler le conseil d'administration.

Par ailleurs, les SPL sont marquées par une spécificité : le contrôle analogue indispensable à l'existence d'une relation « *in house* ». Une relation « *in house* » s'évalue tant par la détention d'une part du capital public que par la participation aux organes de direction de la société de la part d'une collectivité publique (CJUE, Econord Spa, 29 novembre 2012). Il doit y avoir une influence déterminante de la collectivité actionnaire sur les objectifs stratégiques et sur les décisions importantes de la SPL.

Le **contrôle analogue est exercé conjointement** par les élus (comités d'engagement) et les agents de la collectivité (comités techniques). Le **travail entre les élus et les services administratifs** et l'implication de l' élu sont variables en fonction du type de territoire. Moins la SPL a d'actionnaires, plus le contrôle analogue est perçu comme le fait des élus de la collectivité. Lorsque la SPL est plus grande, l'actionnariat multiple invite les services à prendre part de *facto* au contrôle analogue, et si la collectivité a une structuration interne importante alors elle dispose des moyens de suivi de la société.

Toutefois, comme le souligne une étude de la Fédération des SPL⁶, « **le contrôle analogue est et doit demeurer l'affaire des élus qui doivent l'incarner et l'exercer** ». L'étude montre l'importance du nombre de réunions du conseil d'administration et de leur régularité. Cela témoigne de « *la vitalité de contrôle et accrédite la part active prise par les élus concernés dans son administration* ».

⁶ Dynamique et Territoires

1. Les satellites comme moyen pour les élus de reprendre le contrôle sur l'action publique

Les élus peuvent décider de créer un satellite non seulement pour externaliser une activité mais aussi pour mettre fin à une délégation de service public ou à un marché avec un acteur privé qui n'était pas un satellite.

Quand un contrat est passé avec une entreprise pour la gestion d'un service, celle-ci ne s'engage que sur des résultats finaux. Il peut être difficile pour la collectivité de contrôler les moyens réellement engagés pour y parvenir et donc

de s'assurer de l'efficacité effective de l'action engagée. Cette impression est exacerbée par l'impossibilité d'avoir accès à tous les documents de l'entreprise. **Créer un satellite pour reprendre la gestion d'un service**, c'est permettre aux élus d'avoir à nouveau la main sur les données relatives au service et de pouvoir prendre des décisions en conséquence. C'est par exemple la démarche qui a été initiée par Brest Métropole Océane avec Eau du Ponant SPL.

Ce positionnement est très marqué dans le cas des SEM et des SPL, puisque les élus ont une position privilégiée d'actionnaire, ce qui leur permet d'avoir accès à un très large niveau d'information sur la vie du satellite. Les satellites ont sans nul doute un potentiel de transparence accru, en comparaison avec un marché contracté avec une entreprise privée. Les élus ont un meilleur accès aux documents stratégiques et financiers grâce au statut d'actionnaire.

De manière parallèle, **lorsque les activités sont externalisées, il peut être préférable pour les élus qu'elles le soient par l'intermédiaire d'un satellite**. La position d'actionnaire ou de financeur substantiel de la collectivité lui confère la possibilité d'influer sur les prises de décision dudit satellite. Le satellite est donc dans ce cadre un moyen pour les élus de conserver une certaine capacité d'action vis-à-vis des activités externalisées. La feuille de route stratégique d'un satellite relève bien entendu de ses instances propres – et notamment du conseil d'administration –, mais il existe des liens entre les élus de la collectivité de rattachement et le satellite.

En matière de communication, les satellites permettent également aux élus de mettre en valeur certaines activités économiquement rentables. Les satellites peuvent permettre une action autonome et plus efficace dans certains domaines, tout en laissant les collectivités majoritaires en contrôle de leurs orientations stratégiques. Si la gestion est effectivement optimisée, les élus administrateurs peuvent ainsi mettre en avant une activité rentable gérée par la collectivité.

Dans une communauté d'agglomération de 100 000 habitants interviewée, il a été clairement mis en avant qu'il était **plus facile pour une collectivité de conserver un contrôle sur un satellite lorsqu'un seul élu y représente la collectivité** et non pas plusieurs élus référents en fonction des différentes missions assignées au satellite. Le travail pour la collectivité est facilité, car les échanges d'information sont simplifiés et les tensions entre élus amoindries dans ce contexte.

2. L'accroissement des compétences des élus pour un contrôle professionnalisé des satellites

En matière de gestion des satellites, il existe de fortes variations dans les actions en fonction des territoires, du fait de la liberté de gestion détenue par les élus. Il est essentiel pour être en mesure d'alimenter les élus qui siègent dans les satellites, et leur permettre d'identifier les risques et de construire une stratégie pertinente.

Certaines collectivités rencontrées ont mis en place des comités de pilotage en amont des réunions au sein des satellites dont elles sont actionnaires. Ces comités de pilotage sont des **réunions préparatoires systématiques** et indispensables à la montée en compétence des élus qui représentent seuls la collectivité dans le satellite.

Au niveau national, des fédérations rencontrées militent pour un **contrôle professionnalisé des collectivités sur les satellites – ce contrôle dépendant des élus** qui créent les satellites et qui en composent le conseil d'administration.

Les modalités de contrôle des satellites comprennent plusieurs dimensions, et les élus doivent s'assurer que les services réalisent ces contrôles et qu'ils les tiennent informés de leurs résultats. Le plus classique est le contrôle de gestion, mais on peut parler aussi du contrôle opérationnel (les satellites doivent pouvoir mettre en œuvre des politiques publiques transversales) ou encore le pilotage de la mutualisation.

3. Le satellite comme outil de partenariat entre élus locaux

Le satellite peut être vu comme **un lieu de coopération entre élus de différentes collectivités**. Le fait que ces élus s'y rassemblent permet de générer de la connaissance réciproque et l'habitude du travail collectif. L'enjeu est véritablement **la mise en commun de l'information**.

Par ailleurs, un satellite est généralement **un lieu de coopération dépolitisé qui permet d'avancer sur le fond des dossiers**. Les élus sont physiquement éloignés de leur collectivité et ils ont à connaître des domaines souvent techniques, éloignés de la « *politique politicienne* », ce qui crée les conditions d'échanges positives.

Contrairement aux conseils des collectivités, **les conseils d'administration des satellites se déroulent enfin à huis clos et ne font pas l'objet de comptes rendus communiqués au grand public**, ce qui contribue certainement à assurer des échanges plus sereins et moins politisés entre les élus.

RISQUES

RISQUE 1 : Alourdissement de la gouvernance

Les relations entre le satellite et sa collectivité de rattachement doivent être soutenues afin que le contrôle des élus sur le satellite soit effectif. Peu de collectivités ont pourtant mis en place des processus et des instances pour formaliser et clarifier la gouvernance des satellites. Ces outils de gouvernance peuvent être lourds du fait de la démultiplication des instances et des réunions entre élus, mais ils sont néanmoins nécessaires. Cette gouvernance peut être encore alourdie lorsque ce sont plusieurs collectivités territoriales qui participent à la gouvernance d'un même satellite, dans un esprit de partenariat. Il convient de veiller à ce que ces structures ne bloquent pas le fonctionnement quotidien du satellite et n'entravent pas son activité.

Par ailleurs, du fait de la démultiplication des satellites, les élus siègent souvent dans plusieurs conseils d'administration et ils doivent donc être présents dans de nombreux comités de pilotage. Les agendas des élus sont surchargés et il devient alors difficile de les réunir.

RISQUE 2 : Opacité et illisibilité démocratique et de prise d'autonomie des satellites par rapport à la collectivité

Lié au risque d'alourdissement de la gouvernance, il existe un risque de faible lisibilité démocratique de la gouvernance d'un satellite. Au sein des satellites, **les élus dialoguent en effet souvent dans un cadre peu formalisé.**

Au fur et à mesure de l'accroissement des compétences des élus par leur action au sein de ces satellites, il est possible **qu'ils passent en pratique de représentants de la collectivité dans le satellite à l'inverse : représentants du satellite dans la collectivité. Il faut donc faire attention à ce que la perception des élus ne soit pas modifiée** et veiller à ce qu'ils représentent bien les intérêts de la collectivité dans le satellite.

Si la collectivité peut influencer sur les décisions stratégiques des satellites par l'intermédiaire des élus qui la représentent, chaque satellite reste un organisme bénéficiant d'une certaine autonomie de gestion. Toutefois, **un satellite ne doit pas être trop autonome, ce qui pourrait créer des éléments de désorganisation interne et de concurrence politique.**

RISQUE 3 : Gestion de fait

La gestion de fait s'applique à « *toute personne qui, sans avoir la qualité de comptable public ou sans agir sous contrôle et pour le compte d'un comptable public, s'ingère dans le recouvrement de recettes affectées ou destinées à un organisme public* » ou « *reçoit ou manie directement ou indirectement des fonds ou valeurs extraits irrégulièrement de la caisse d'un organisme public* » (art. 60 de la loi de finances du 23 février 1963). Le gestionnaire de fait peut être sanctionné selon une procédure spécifique par les chambres régionales des comptes.

Le risque de gestion de fait peut exister pour la collectivité souhaitant développer un groupe territorial intégré. Cela peut être le cas pour les associations dans lesquelles il n'y aurait pas de gestion de droit mais un financement majoritaire de la collectivité.

RECOMMANDATIONS

Mettre en place des réunions de gouvernance (élu-administrateur, élus de l'opposition, services) en préparation des conseils d'administration

Mettre en place des feuilles de route en collaboration étroite avec le satellite concerné pour une vision stratégique de long terme des élus-administrateurs

Tout en maintenant les conditions d'un partenariat entre élus au sein des satellites, assurer une représentation de l'opposition dans les conseils d'administration des principaux satellites dans l'esprit de la proposition de loi visant à modifier la composition et le fonctionnement des conseils d'administration des OPH (François ROCHEBLOINE, député de la Loire, juillet 2014).

Le recours accru des collectivités aux satellites s'explique par la volonté de contourner ou du moins de minimiser certains obstacles d'ordre juridique, financier ou opérationnel. Toutefois, il crée en parallèle une forme de cheminement, potentiellement vertueux : en cherchant à contourner un obstacle, elles ouvrent finalement de nouvelles voies pour des solutions d'action publique plus innovantes. Les frontières administratives sont dépassées, des formes de coopération plus souples apparaissent, les processus de gestion et de partenariat sont simplifiés, etc. Les obstacles ont été transformés en opportunités pour une action publique plus sobre et plus performante, tout en maintenant sa qualité.

Toutefois, le recours aux satellites ne doit pas être considéré comme une fin en soi ni comme une solution « *miracle* », exempte d'inconvénients. Leur création et/ou leur utilisation doivent être justifiées par une analyse précise de leur pertinence mais aussi des risques juridiques, financiers et en matière de ressources humaines qu'elles peuvent impliquer. Cette anticipation et ce traitement global doivent servir à construire une relation collectivité-satellite renouvelée. Pilotage renforcé et gestion des ressources humaines constituent les deux pivots de cette relation.

3^E PARTIE : LE PILOTAGE STRATÉGIQUE DES SATELLITES : UN SUJET EN ÉMERGENCE

Les satellites sont appelés à jouer un rôle de plus en plus important au vu des enjeux actuels de l'action publique. Comme vu précédemment, cette tendance peut présenter un certain nombre d'opportunités mais aussi être un facteur de risques pour la gestion locale. Profiter pleinement des premières tout en limitant au mieux les seconds nécessite un pilotage et des modalités de management adaptés. Le pilotage doit ici s'entendre dans un double sens de direction et de guidage. Comme dans une voiture, le pilote est celui qui fixe la direction, fait avancer la machine tout en analysant en permanence la route et l'environnement et en anticipant les dangers, pour les éviter ou être prêt à y répondre. La collectivité qui pilote donne donc un cap et fournit les moyens d'y parvenir dans des conditions optimales. L'étude menée a permis de réaliser un large panorama des pratiques des collectivités en la matière.

La volonté des collectivités d'aller vers un pilotage plus structuré de leurs satellites est apparue très largement partagée dans le cadre des entretiens réalisés pour cette étude. En revanche, peu d'entre elles avaient élaboré une véritable stratégie intégrée entre collectivité et satellites, une grande majorité se situant sur une échelle intermédiaire entre le strict respect des obligations réglementaires d'information de l'Assemblée délibérante et la formalisation d'une démarche d'ensemble. On peut donc considérer ce sujet comme « *en émergence* », suscitant un réel intérêt avec un diagnostic sur la nécessité de faire, mais étant encore en phase de consolidation opérationnelle.

Seront abordées tout d'abord les problématiques que pose la définition d'une stratégie intégrée de leurs satellites par les collectivités (1), avant de pouvoir identifier les éléments constitutifs de ce que pourrait être une stratégie intégrée au niveau opérationnel (2), puis de proposer une gradation des pratiques des collectivités observées dans le cadre de cette étude, selon la combinaison de l'un ou plusieurs de ceux-ci (3).

A. Éléments de problématique : d'une logique de contrôle *a posteriori* à une démarche de pilotage stratégique, assise sur une posture « *d'ensemblier* »

Globalement en effet, définir une démarche stratégique intégrée de pilotage de ses satellites n'est pas chose aisée pour une collectivité.

Piloter des satellites ne peut tout d'abord se résumer à un contrôle pur ou à une forme de tutelle autoritaire, ceux-ci bénéficiant par définition d'une certaine

autonomie vis-à-vis de leur collectivité de rattachement. Ainsi, les collectivités doivent-elles se positionner en « *ensemblier* » pour créer un effet « *de groupe* » et un sentiment d'appartenance commun. Il s'agit, comme il l'a été mentionné lors d'un entretien, de mettre en lumière la « *communauté de destin* » qui existe entre la collectivité et ses satellites. Pour ce faire, les collectivités doivent donc s'inscrire dans une logique qu'il est possible de qualifier de quasi-partenaire. Les satellites restent en effet néanmoins des partenaires un peu particuliers pour la collectivité puisque « *sous la dépendance* » de celle-ci.

En outre, construire une véritable démarche de pilotage stratégique de ses satellites implique pour la collectivité de dépasser la seule logique du contrôle *a posteriori*. Il s'agit ici de s'engager dans une réelle démarche d'animation à l'échelle « *du groupe* » constitué par la collectivité et ses satellites, et ce, en amont du déploiement des diverses actions.

Dès lors, pour réunir ces deux conditions, les collectivités doivent mettre concrètement en œuvre un certain nombre de démarches.

B. Déclinaison opérationnelle : les cinq leviers du pilotage stratégique des satellites

De manière opérationnelle, cinq leviers ont été identifiés sur lesquels les collectivités peuvent s'appuyer pour construire une démarche de pilotage stratégique de leurs satellites :

La formalisation de la relation « *collectivité-mère* »-satellite

Cette formalisation passe au préalable par un travail d'identification précise des satellites de la collectivité. Il s'agit donc pour celle-ci de recenser, dans un premier temps, l'ensemble de ses satellites à partir de ses propres critères. Dans un second temps, ce travail est complété par une cartographie des risques juridiques et financiers et de l'exposition budgétaire que fait peser l'activité de ces satellites sur la collectivité.

Ces éléments préalables réunis, la formalisation de la relation collectivité-satellite peut s'envisager de manière globale, à l'image de la rédaction de « *chartes* » rappelant les principes qui organisent la relation entre la collectivité et ses satellites (orientations stratégiques de la collectivité, en général et de manière particulière dans sa relation aux satellites), ou bien se concevoir de manière individuelle, dans le cadre de la relation bilatérale entre la collectivité et chacun de ses satellites, par l'intermédiaire de conventions pluriannuelles d'objectifs et de moyens par exemple (COM). Ces COM permettent de faciliter l'appropriation des objectifs de politique publique de la collectivité par le satellite concerné, via une formalisation et un engagement de nature contractuelle. Elles sont également en général l'occasion de définir un certain nombre d'indicateurs qui permettent l'évaluation de la bonne atteinte des objectifs partagés.

La région Île-de-France a ainsi par exemple mis en place concomitamment les deux outils afin d'articuler au mieux la vision stratégique globale, comprise dans la Charte, et sa déclinaison particulière et opérationnelle figurant au sein de la COM (cf. encadré *infra*).

La définition d'un pilotage clair de la relation au(x) satellite(s) au sein de la collectivité territoriale

Il s'agit ici de définir clairement au sein de la collectivité-mère les circuits d'information et de décisions et ce dans le cadre d'une organisation adaptée. Cela peut passer par la création d'une direction ou d'un service *ad hoc*, chargé(e) du suivi de la relation au satellite, mais ce n'est pas une nécessité absolue.

Les interlocuteurs rencontrés pour cette étude ont en revanche systématiquement rappelé l'importance de la clarté des circuits d'information et de décision. Il s'agit notamment de bien clarifier les dispositifs d'information entre les directions opérationnelles, chargées du suivi de la relation au quotidien avec le satellite, et les directions ressources. Ces dernières souffrent parfois d'une insuffisance de reporting et de partage de l'information alors que les enjeux, budgétaires notamment, sont parfois importants, tandis que les directions opérationnelles peuvent quant à elles se trouver démunies pour gérer des problématiques dont la technicité peut les dépasser.

Des relations managériales nourries entre direction générale de la collectivité et directions générales des satellites

Le troisième levier du pilotage stratégique est celui du management assuré par les DGS des « *collectivités-mères* ». Il s'agit en effet d'animer de manière régulière la relation entre le DGS de la collectivité et les directeurs des satellites. Cette relation est particulière pour le DGS de la collectivité puisqu'elle n'est pas à proprement parler hiérarchique, même si le satellite se trouve sous la dépendance de la collectivité.

Cette relation peut se concrétiser par des échanges bilatéraux réguliers, dans un cadre plus ou moins formalisé. Elle peut aussi s'opérer de manière collective, à l'image de la pratique de certaines collectivités qui ont souhaité ainsi favoriser l'émergence d'un « *esprit de groupe* ». Dans tous les cas, l'effectivité des quatre autres leviers dépend largement de la qualité de cette animation régulière au niveau de la Direction générale.

Une gouvernance et une place des élus clarifiées

Le quatrième levier du pilotage stratégique est en quelque sorte le pendant, au niveau politique, du deuxième. Il s'agit d'assurer la fluidité des chaînes d'information et de décision avec les élus de la collectivité, au-delà des seuls services.

Comme vu précédemment, la gouvernance des satellites peut être une source de complexité importante et de frictions, par exemple entre des élus siégeant au sein d'un satellite et d'autres ayant la légitimité d'une délégation sectorielle. De même, les élus peuvent être amenés à se faire les porteurs de logiques centrifuges des

satellites dans lesquels ils siègent, au détriment de l'intérêt de la collectivité. Pour les services concernés, la situation peut s'avérer particulièrement délicate à gérer, avec des orientations potentiellement contradictoires entre des élus assurant la présidence de satellites et ceux avec une délégation sectorielle. Ce risque s'avère d'autant plus élevé que les processus de préparation des instances décisionnelles des satellites sont souvent moins formalisés que ceux qui prédominent au sein des collectivités. Cela peut conduire à des prises de décisions insuffisamment préparées et *in fine* peu opérantes.

Afin de réduire ces risques, la clarification des circuits d'information et de décision apparaît primordiale. La pratique d'un rendez-vous systématique avec la direction référente du suivi du satellite et l' élu qui en préside le conseil d'administration avant toute réunion peut être un outil simple en ce sens. La réalisation d'une feuille de route stratégique à destination de l' élu concerné peut être un outil complémentaire permettant d'inscrire l'action de celui-ci dans le cadre des grandes orientations de la collectivité.

L'impulsion de démarches de coopération et de mutualisation entre satellites

Le cinquième levier du pilotage stratégique des satellites consiste à impulser des démarches coopératives entre satellites, pouvant aller jusqu'à des mutualisations de moyens, voire à des redéfinitions de périmètres (fusions ou suppressions de satellites). Il s'agit donc ici de dépasser la seule relation bilatérale entre la collectivité et chacun de ses satellites pour développer une vision à l'échelle de l'ensemble du « *groupe collectivité* » et permettre ainsi des relations horizontales entre les divers éléments de celui-ci.

Ces coopérations peuvent être rendues plus faciles par des regroupements géographiques, qui constituent souvent un préalable à des démarches plus poussées de rapprochement. La création de structures juridiques *ad hoc*, par exemple de type GIE peut être un moyen de favoriser ces mutualisations de moyens. Enfin, ces démarches de rapprochement peuvent aboutir dans certains cas à des suppressions ou regroupements de structures. Le contexte actuel de restriction budgétaire incite ici évidemment à ce type de démarches, même si les économies générées sont souvent faibles voire inexistantes à court terme.

À partir de la grille d'analyse constituée par l'identification de ces cinq leviers du pilotage stratégique, il a été cherché à opérer une gradation dans les pratiques des collectivités analysées dans le cadre de cette étude. En effet, si une collectivité peut avoir développé divers éléments de contrôle *a posteriori* ou de pilotage en amont vis-à-vis de ses satellites, une combinaison de plusieurs d'entre eux semble indispensable pour pouvoir considérer qu'elle a véritablement mis en place une gestion stratégique intégrée de ces derniers.

C. Les pratiques observées : une structuration graduelle des stratégies de contrôle et pilotage

En se fondant sur les cinq leviers identifiés, les pratiques observées au fil des entretiens ont conduit à identifier six niveaux de gradation dans les modalités de contrôle et/ou pilotage mises en place par les collectivités. Le passage d'un mode à l'autre n'est pas toujours marqué par des délimitations claires, il s'agit bien d'une évolution progressive liée à la mise en place à des degrés plus ou moins avancés des cinq leviers de pilotage.

Le choix de mettre en avant six niveaux vise toutefois à faire valoir des étapes importantes dans la relation entre les collectivités et leurs satellites, depuis l'intervention *a minima* liée aux obligations légales (niveau 1), à la prise de conscience par la collectivité du poids de ses satellites sur ses politiques publiques et sa gestion du risque (niveau 2), à la mise en place d'un contrôle *a posteriori* (niveau 3), puis à l'ajout à ce contrôle d'une démarche de pilotage *a priori* évoluant de la gestion « *au cas par cas* » par la collectivité (niveau 4) à une démarche partenariale plus ou moins aboutie (niveaux 5 et 6).

Cette gradation ne signifie pas nécessairement que le niveau « 6 » constitue le modèle parfait, idéal pour toute collectivité. Selon leur taille, leur niveau d'intégration, leur nombre de satellites et les missions dévolues à ces derniers, l'intervention ou non sur des champs concurrentiels et bien sûr les moyens à disposition, des modalités de contrôle et/ou de pilotage simplifiées peuvent être légitimement choisies.

Malgré tout, comme l'a souligné la Fédération des EPL lors d'un entretien, « *la relation entre opérateur et collectivité est à réinventer, au-delà du simple contrôle qui, s'il est important, ne peut se suffire à lui-même* ». Les exemples étudiés montrent aussi que les chambres régionales des comptes incitent fortement à un contrôle et un pilotage renforcés des collectivités sur leurs satellites.

Au vu des enjeux évoqués dans la partie précédente, le passage d'un contrôle *a posteriori* – qui se contente finalement de constater les faits sans les impacter – à l'intégration de ce contrôle dans une démarche de pilotage *a priori* de plus en plus partenariale semble fondamental pour assurer la cohérence et l'efficacité des politiques publiques portées par les satellites. Cette démarche de pilotage reste très largement minoritaire et complexe à mettre en place. Elle est souvent réservée aux grosses collectivités, mais les quelques exemples analysés dans la présente étude démontrent son potentiel de développement et une prise de conscience progressive des collectivités sur le sujet.

Le graphique ci-après présente les principales caractéristiques des six niveaux de structuration identifiés. Ces niveaux sont ensuite détaillés et illustrés à travers les exemples de collectivités interviewées.

Échelle de structuration du contrôle et pilotage des satellites





Niveau 1 : L'intervention *a minima* et le simple respect des obligations légales

La grande majorité des collectivités territoriales reste à ce jour dans une logique de non-intervention ou de contrôle *a minima*, vis-à-vis de ses satellites.

À ce niveau de structuration, aucun critère n'est mis en place pour déterminer les structures pouvant impliquer un suivi particulier. Il n'existe donc pas réellement de cartographie des acteurs, et ces collectivités n'ont généralement pas d'expertise interne disponible en termes de contrôle de gestion. Cela ne signifie pas pour autant qu'elles n'ont aucune visibilité sur les activités de leurs satellites, mais elles n'ont pas pu ou pas choisi (pour des raisons de moyens ou de volonté politique notamment) de mettre en place de modalités de contrôle particulières.

Elles disposent néanmoins d'un accès à certains éléments d'information par la loi. Elles peuvent en effet accéder aux comptes annuels et rapports des commissaires aux comptes de tous leurs satellites (y compris les associations, dont les comptes sont requalifiés comme documents administratifs – et donc d'accès public – dès lors qu'elles sont subventionnées, depuis la loi du 12 avril 2010). D'autre part, depuis la loi « Administration Territorialisée de la République (ATR) » de 1992, la collectivité doit faire apparaître en annexe de ses documents financiers la liste des garanties d'emprunt, subventions, avantages en nature, etc. accordés à ses satellites. Par ailleurs, s'il n'y a pas d'obligation de représentation (et même plutôt des restrictions) au conseil d'administration (CA) des associations, les collectivités sont par contre obligatoirement représentées aux CA des SEM, SPL et OPH dont elles sont actionnaires (CGCT – L1524-5 pour les 2 premières, CCH – R421-5 pour les OPH). Par ce biais, elles ont accès aux données permettant de contrôler la structure et peuvent influencer sur ses orientations en exerçant leur droit de vote.

Outre l'opportunité de contrôle financier et l'accès à la gouvernance de ces structures, les SEM et SPL intègrent également quelques éléments de contrôle supplémentaires, comme l'obligation de délibération préalable de la collectivité pour tout changement d'objet social, composition du capital ou structures des organes dirigeants (CGCT L1524-1), ou l'obligation de rapport spécial annuel en cas de délégation de prérogatives de puissance publique (CGCT L1524-1). Les SPL bénéficient enfin d'une position particulière puisque devant faire l'objet d'un contrôle analogue de la collectivité, qui implique par sa nature même une capacité de contrôle effectif de la collectivité sur la SPL.

Le contrôle et le pilotage s'exercent enfin aussi à travers les contractualisations passées avec ces structures (le plus souvent délégations de service public), qui impliquent leurs propres modalités de *reporting* financier et d'activité (mais pas nécessairement d'éléments de visibilité sur l'organisation interne, puisqu'il s'agit bien d'un contrôle de résultat et non pas de moyens).

Ces obligations légales peuvent donc permettre aux collectivités de maintenir une vision large mais régulière de la situation de leurs satellites suffisante dans des situations simples sur de petites structures. Mais la question de la collecte, du traitement effectif de ces données, et de l'usage qui en est fait reste toutefois posée

et le constat est généralement partagé que ces seuls outils permettent rarement un contrôle et un pilotage optimal des satellites.

Il faut noter enfin que si les collectivités au niveau « 1 » n'ont pas mis en place de stratégie de pilotage *a priori* de leurs satellites, cela ne signifie pas, par contre, que les satellites n'ont pas eux-mêmes mis en place une stratégie pour la réalisation de leurs missions, à travers des feuilles de route ou programmes stratégiques.

➡ Niveau 2 : Cartographie des satellites et émergence d'une réflexion sur les notions de risque, contrôle et pilotage

Lorsqu'une collectivité souhaite faire évoluer ses modalités de contrôle et de pilotage vis-à-vis de ses satellites, elle doit tout d'abord définir précisément qui sont ces satellites. Comme vu en introduction, il n'existe pas de définition unique sur ce point. Si les SEM, SPL, ou OPH sont par exemple clairement identifiés par leur statut, ce n'est en effet pas le cas des associations.

Il a été choisi pour cette étude de fonder cette définition sur la logique du faisceau de preuves car c'est aussi la méthode choisie par la plupart des collectivités rencontrées. Les deux éléments le plus souvent pris en compte sont l'importance du financement au fonctionnement de la structure, d'une part, et la participation à sa gouvernance d'autre part (même si elle n'est pas systématique pour les associations...).

Parmi les collectivités rencontrées, d'autres critères sont également présents : pérennité de la relation, territoire d'intervention, délégation de service public...

La région Île-de-France a ainsi choisi de cibler les acteurs intervenant sur l'ensemble du territoire régional, ayant des moyens affectés par la région au fonctionnement courant de l'établissement (et non juste sur des projets) et pour lesquels la région participe à la gouvernance.

La région Rhône-Alpes a, elle, identifié une trentaine de structures réunissant trois critères : un financement de plus de 500 000 € par an, un statut de personne morale de droit privé et un partenariat récurrent (trois ans).

Le conseil départemental (CD) de la Nièvre a quant à lui réalisé une cartographie générale des acteurs avant de cibler un « *premier cercle* » d'une dizaine de structures dont il assure la présidence et est le financeur majoritaire, et avec lesquelles il a mis en place une mission déléguée de service public, formalisée ou non.

Le conseil départemental de Saône-et-Loire

Le conseil départemental (CD) adopte une définition large de la notion de satellite : « *L'ensemble des organismes qui gravitent autour de la collectivité, qui sont dans son orbite et dont la pérennité dépend du concours du CD, mais aussi les organismes pour lesquels le montant de la subvention atteint un niveau substantiel au regard du budget du CD, y compris quand le soutien passe par de la garantie d'emprunt, et bien sûr les sociétés dont le CD est actionnaire (2 SPL, 7 SEM)* ».

Le CD n'a pas à ce jour de stratégie de pilotage des satellites. Ceux-ci sont créés au fil de l'eau, au gré des opportunités et sans nécessairement de vision globale. Cela conduit à une inflation du nombre de satellites, qui peut entraîner des risques pour la collectivité. Pour le Directeur des finances, cette multiplication rend la mise en place de fonctions de contrôle et de pilotage d'autant plus importante.

« Concrètement, il faut donc dans un premier temps un recensement de l'ensemble des satellites, ensuite une cartographie des risques selon les éléments financiers de chacun d'eux et la création d'un système d'information sur les satellites, qui pourra être partagé dans le cadre « d'un entrepôt de données » (démarche GED). Il faudra faire vivre cette base d'information dans la durée. Ensuite seulement nous pourrons formaliser des processus de relations aux satellites ».

Le CD de Saône-et-Loire (voir encart *supra*) prend quant à lui en compte « *les organismes pour lesquels le montant de la subvention atteint un niveau substantiel au regard du budget du CD* » et non pas seulement au regard de celui du satellite. Comme pour l'exercice d'une mission déléguée de service public du CD de la Nièvre, apparaît ici la question de l'identification des risques encourus par les collectivités. Celles-ci prennent conscience que ces risques ne sont plus seulement internes à leurs services mais aussi externalisés vers les satellites. Pour cette raison, la cartographie des risques est généralement le corollaire du recensement des satellites, pour les collectivités au niveau « 2 » de structuration.



Niveau 3 : Formalisation de différentes formes de contrôle *a posteriori*

L'analyse des collectivités interviewées incite à distinguer les collectivités ayant mis en place des modalités de contrôle de leurs satellites – une action par définition *a posteriori* sur l'activité réalisée par la structure – de celles ayant doublé ce contrôle d'une démarche de pilotage *a priori*. Le contrôle exercé *a posteriori* peut être divers, mais son impact sur l'activité du satellite reste restreint s'il n'est pas doublé d'une démarche de pilotage.

Le contrôle le plus fréquent est le contrôle budgétaire centré sur l'analyse financière, il est de plus en plus souvent étendu à un contrôle de gestion (intégrant au-delà de l'analyse financière, une analyse organisationnelle, des procédures, des politiques d'achats, etc. en vue de l'évaluation de l'efficacité globale de la structure et des politiques mises en place). Il peut aussi plus rarement être observé un contrôle opérationnel ou d'impact à travers une évaluation des politiques publiques mises en place par le satellite, voire un contrôle qualité institué dans le cas où le service délégué est certifié.

Le passage au niveau « 3 » de structuration se caractérise généralement par la mise en place d'un poste ou d'un service dédié à ces contrôles (souvent intitulés

« *contrôle de gestion* » ou « *pilotage de la performance* »), en dehors des directions opérationnelles. Il peut dépendre de la direction générale ressources, de la direction des finances, ou directement du DGS. La mise en place de cette structure est le plus souvent liée à une recherche d'optimisation financière dans un cadre contraint, comme le confirme par exemple le conseil départemental du Morbihan.

Le conseil régional Rhône-Alpes

Le suivi et contrôle des satellites existent depuis peu de temps, certains éléments doivent donc encore être approfondis, notamment à la demande de la Chambre régionale des comptes.

Pour les trente structures ciblées, le service contrôle de gestion réalise un rapport annuel pour le DGS incluant :

- L'analyse de l'évolution de la structure (gouvernance, financement régionaux),
- l'analyse financière pure (points forts / points faibles, fonds propres, trésorerie...),
- l'étude sur quatre ans du modèle économique,
- l'analyse du contexte de la structure par les directions opérationnelles.

Ce rapport est réalisé en chambre, sur documents, mais donne lieu avant sa clôture à un échange avec la direction opérationnelle concernée, puis si possible avec le satellite lui-même.

C'est une démarche récente, seul un cycle de rapports a été pour l'instant produit, la deuxième campagne s'achevant actuellement. Cette démarche devrait être complétée par un audit externe de chaque structure tous les cinq ans.

L'articulation entre les directions opérationnelles – jusqu'ici souvent en charge des relations avec les satellites – et ce nouvel acteur est essentielle. Le conseil départemental de Saône-et-Loire entend par exemple doubler son contrôle centralisé des satellites par le service contrôle de gestion et l'évaluation, d'un réseau de contrôle déconcentré de référents « *métiers* » dans les directions opérationnelles. Cette démarche – non encore aboutie – amènera la collectivité à un niveau de structuration supérieur au niveau « 3 » (voir plus loin l'exemple de Brest Métropole qui a mis en place ce type d'organisation). D'autres collectivités ayant créé des organes de contrôle préfèrent, elles, garder une logique « *métier* » en mettant ces organes au service des directions opérationnelles. La Communauté d'agglomération de Mulhouse dispose ainsi d'un contrôle de gestion de ses satellites (service « *pilotage de la performance* »), mais ce sont les directions opérationnelles qui gardent la main et le contrôle de gestion n'intervient qu'à leur demande ou à celle de l' élu référent. Cette approche peut toutefois limiter la connaissance de l'action des satellites et leur coordination avec les objectifs de la collectivité, en maintenant une logique de silos au niveau des directions opérationnelles.

➡ Niveau 4 : Des modalités de pilotage « *au cas par cas* »

Le niveau « 3 » est une étape importante de la structuration de la relation entre collectivités et satellites, mais ses modalités d'intervention *a posteriori* ne permettent ni d'anticiper réellement les problèmes à venir d'un satellite, ni de favoriser des effets d'échelle ou de coordination entre des satellites toujours plus nombreux. Ces questions très pragmatiques ont incité diverses collectivités à élaborer les prémices d'un pilotage *a priori* qui constitue notre niveau « 4 » de structuration.

Ce pilotage n'implique pas nécessairement de définition d'une stratégie globale vis-à-vis de l'ensemble des satellites, il cible généralement, « *au cas par cas* », quelques satellites importants, sur la base d'éléments très pragmatiques.

La mise en place de ce pilotage passe notamment par deux biais principaux :

- L'utilisation du dialogue de gestion lors de la préparation budgétaire avec le satellite pour fixer des objectifs (sans nécessairement les formaliser) et s'appuyer sur le levier financier pour l'inciter à suivre les orientations de la collectivité (voir par exemple l'encart ci-contre sur le CD de l'Essonne)
- La formalisation de conventions d'objectifs et de moyens (COM) avec ces acteurs.

Cette démarche se veut généralement opportuniste, profitant des évolutions de certains satellites, des fins de contractualisation ou de changements législatifs pour se développer. Elle repose enfin souvent sur des volontés individuelles et des relations interpersonnelles qui ne font pas système et ne sont pas nécessairement formalisées (voir encart sur la ville d'Antibes ci-après).

Le conseil départemental de l'Essonne

Depuis 2011, le CD opère au cas par cas un regroupement et reformatage pour réduire le nombre de satellites.

La collectivité gère ses relations avec ses satellites à plusieurs niveaux :

- les directions opérationnelles suivent la gestion quotidienne des activités,
- la direction des finances réalise le contrôle de gestion,
- le secrétariat général effectue des missions d'inspection et audits.

Elle n'a pas mis en place de stratégie globale de gestion avec ses satellites, mais la direction générale s'est par contre positionnée sur la conduite du changement de certains satellites.

Pour se faire, le CD s'appuie notamment sur l'incitation par le levier financier, comme par exemple lors du rapprochement entre l'agence de développement économique et le comité départemental du tourisme. Dans ce cas, le CD a fixé un cadre lors du dialogue de gestion (demande de rapprochement et baisse d'1/3 de leur enveloppe, regroupée dans un budget commun) et les satellites ont ensuite été libres de déterminer les modalités de regroupement possible (GIP, etc.).

L'apparition de ce type de pilotage s'observe en particulier dans les collectivités ayant une forte tradition de déconcentration de leurs activités vers leurs directions opérationnelles, comme c'est par exemple le cas du conseil régional d'Alsace ou du conseil départemental de la Nièvre. Ces directions très autonomes ont l'habitude de travailler sur la base d'un cadrage stratégique global décliné en objectifs annuels lors de la préparation budgétaire. Elles transposent donc cette démarche aux satellites dont elles ont la charge, en définissant avec chacun d'entre eux, d'une part des COM ou conventions pluriannuelles fixant les grands objectifs stratégiques de chaque satellite, et d'autre part des plans d'actions stratégiques annualisés lors de la négociation de leurs subventions.

Ces démarches viennent donc compléter le contrôle *a posteriori* par une première forme de pilotage *a priori*.

Comme précisé précédemment, il n'y a pas de bon ou de mauvais système sur l'échelle de structuration du contrôle/pilotage de satellites. Des niveaux plus ou moins élevés peuvent mieux correspondre aux besoins effectifs de certaines collectivités. C'est notamment le positionnement de la ville d'Antibes qui considère son niveau actuel de structuration (niveau « 4 ») comme suffisant au vu de son petit nombre de satellites et des échanges quotidiens entre ses directions et ces derniers (voir encart ci-contre).

Dans des systèmes plus complexes, l'absence de stratégie globale et le choix d'une gestion déconcentrée vers les directions opérationnelles ne facilitent par contre pas nécessairement la circulation de l'information entre directions et vis-à-vis de la direction générale, et peuvent nuire à la visibilité de la collectivité sur ses activités déléguées.

Le poids des logiques en silos se retrouve ici, qui dans des structures de taille importante induisent des lourdeurs et un manque de lisibilité potentiellement porteur de risque. Une région interviewée indiquait ainsi qu'« *on en [était] parfois au point où les directions sont presque des satellites de la région* », l'indépendance des directions contraignant le transfert d'information.

Cette analyse, ainsi que la recherche de nouveaux modes de rationalisation et coopération des satellites a ainsi poussé certaines collectivités à aller au-delà du pilotage « *au cas par cas* » pour définir des stratégies globales de pilotage collectif avec leurs principaux satellites afin de renforcer les transferts d'information, la coordination et les possibles synergies de groupe.

La ville d'Antibes

La ville d'Antibes dispose d'un service de contrôle des satellites au sein de sa direction de la commande publique, mais elle a choisi de ne pas avoir de stratégie globale, intégrée, et ses modes d'intervention varient selon les satellites.

Le suivi stratégique de chaque satellite est réalisé au niveau de la direction générale, avec les élus, les DGA et directeurs de satellites concernés. Un bon travail amont avec les élus est essentiel (COPIL de préparation des conseils d'administration systématique avec les élus concernés).

Les relations entre direction générale et directeurs de satellites sont régulières sur des thèmes et échéances précis. Mais les directeurs ne sont pas intégrés au comité de direction de la ville et ils ne font pas l'objet d'une démarche de travail collective entre satellites.

La ville ne cherche pas nécessairement à renforcer ce pilotage car elle a peu de satellites et elle entretient avec eux des contacts très réguliers au niveau de ses directions et de la direction générale.

En plus de son contrôle interne, elle a de plus mis en place un contrôle externalisé à travers l'assistance d'un expert-comptable qui assure un contrôle financier de ces budgets tout au long de l'année.

Niveau 5 : Mise en place de certains des éléments concourant à une stratégie de pilotage globale

Pour reprendre les termes employés par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) lors de nos échanges, une stratégie de pilotage intégrée doit permettre aux collectivités les plus grandes de jouer pleinement « *un rôle rénové d'autorités organisatrices* ». Selon eux, « *elles ne peuvent pas tout faire en interne et elles ne peuvent plus raisonner en silos. Il faut organiser la partition de politiques publiques transversales et en devenir le chef d'orchestre* ». Comme évoqué précédemment, on peut parler ici de rôle d'ensemblier.

Le niveau « 5 » de structuration peut être considéré comme une étape intermédiaire dans cette direction. Est en effet observée l'activation de la plupart des leviers de pilotage identifiés en chapitre III.A.i., mais les collectivités concernées n'ont pas encore poussé la démarche à son terme et activé tous ces leviers.

À ce niveau de structuration, il est ainsi observé que :

- Les satellites sont identifiés et la relation entre eux et la collectivité est formalisée dans le cadre de documents individuels (COM) et collectifs (Chartes)
- La direction générale entretient des relations régulières et formalisées avec les directeurs de manière essentiellement individuelle mais parfois aussi collective (face-à-face réguliers, voire participation aux comités de direction), mais il n'y a pas nécessairement d'animation continue de ce collectif
- Les circuits techniques d'information et de décision ont été clairement définis dans des procédures communes
- La direction générale cherche à impulser des démarches de mutualisation ou collaboration entre les satellites, mais les satellites n'ont pas encore été incités à initier eux-mêmes ce type de démarche

- Le levier de la gouvernance et de la place des élus apparaît également, mais le travail avec les élus n'est pas toujours formalisé (le niveau « 6 » développe le fait que la mise en place, avec les élus, de feuille de route très structurées est en effet possible).

Le conseil départemental du Morbihan

L'analyse des risques réalisée par le conseil départemental a confirmé que celui-ci ne pouvait se désintéresser de ses satellites. Il les envisage donc désormais comme faisant partie d'un véritable groupe, le groupe 56.

Un travail a été mené avec l'ensemble des présidents de structures pour fixer une charte commune et des feuilles de route que chacun a ensuite signées.

La direction générale de la collectivité et l'ensemble des directeurs de satellites se réunit trois fois par an pour balayer les projets importants.

Les satellites sont vus comme des « *directions à part entière du CD* ». Ils font partie du groupe 56. Chaque filiale a sa vie propre mais l'intérêt supérieur du groupe est rappelé à chaque réunion.

Au niveau politique, les présidents de structures sont en contact direct avec le président du conseil départemental. Ils sont à la tête de ces structures pour garantir la conformité de leurs stratégies avec celle du conseil départemental.

Le pilotage technique est réalisé lors des réunions du groupe 56, il est complété par des contacts individuels très fréquents entre le DGS et les directeurs de satellites, et des relations régulières entre satellites et les directions opérationnelles qui en assurent le contrôle d'activité (cf. sur le transport maritime ou en car par exemple). Les relations entre satellites restent par contre encore à développer.

Conséquences de la mise en place de ce pilotage sur le rôle des différents acteurs et résistances potentielles :

À ce niveau de structuration, la mise en place d'un personnel référent en charge du pilotage transversal – situé généralement au niveau de la direction générale ou du contrôle de gestion – restreint l'autonomie des directions opérationnelles dans l'organisation de leur relation aux satellites :

- Dans une démarche de simple contrôle *a posteriori*, les directions opérationnelles sont fortement autonomes dans cette relation. Elles sont source d'informations pour le contrôleur, mais ne dépendent pas de lui – selon plusieurs des personnes interviewées, dans cette configuration, elles ne transmettent d'ailleurs souvent les informations qu'avec réticence.
- Le passage à une logique de pilotage « *au cas par cas* » rend nécessaire d'échanger des informations pertinentes et actualisées avec les organes de contrôle pour définir les objectifs des satellites. Elles sont donc désormais aussi

en demande d'information vis-à-vis des contrôleurs, mais la logique en silos qui perdure généralement leur permet de rester le premier interlocuteur des satellites.

- Dès que la collectivité affiche sa volonté de porter une stratégie collective vis-à-vis de l'ensemble (ou d'une majorité) de ses satellites, les directions opérationnelles perdent de leur autonomie, le cadre général de la relation aux satellites étant négocié de manière globale. Elles doivent de plus mettre en commun leurs informations non seulement avec le référent de pilotage transversal mais aussi les unes avec les autres. L'enjeu dans ce contexte est bien la mise en commun de l'information, ce qui en soi peut entraîner d'importantes résistances de la part des acteurs concernés.

Les acteurs soulignent par ailleurs que la mise en place d'une stratégie de pilotage globale implique aussi une réinvention du rôle du DGS vis-à-vis des directeurs de structures. Il s'agit de créer des espaces de confiance et de collaboration dans une relation qui est par nature non-hiérarchique. Comme le souligne la Fédération des EPL, « *il faut donner à voir, donner un horizon de projet, donner de l'enthousiasme* » aux directeurs de satellites.

Dans la même lignée, le positionnement des élus est lui aussi amené à évoluer dans ce contexte. Les acteurs interviewés rappellent unanimement qu'ils doivent être les représentants de la collectivité au sein des CA des satellites et non l'inverse. Comme indiqué précédemment, au niveau « 5 », la gouvernance et le rôle des élus restent encore souvent peu structurés (voir le cas de la région Île-de-France dans l'encart page suivante), mais la description du niveau « 6 » revient sur les méthodes de structurations possibles.

Les collectivités interrogées sont globalement assez unanimes sur l'intérêt de la mise en place d'une stratégie de pilotage globale qui permettrait notamment : d'assurer de meilleures remontées d'informations, de renforcer les acteurs en s'appuyant sur une stratégie de groupe, d'aligner les actions des satellites sur les politiques de la collectivité, de partager des expériences entre les directeurs, voire de mettre en place des mutualisations et services croisés. Cette volonté d'intégration du pilotage des satellites n'est toutefois pas sans entraîner des résistances. Outre les résistances internes liées aux réorganisations déjà évoquées, les rivalités locales à l'échelle communautaire peuvent par exemple empêcher l'intégration de tous les acteurs à une stratégie globale, certaines communes développant des logiques centrifuges et choisissant de créer leurs propres satellites sur des projets ayant pourtant une portée communautaire.

La région Île-de-France

À l'instar de ce qui a été conduit par l'État sur ses satellites, la région Île-de-France a engagé dès 2011, une réflexion sur les organismes associés (OA) qui concourent à la mise en œuvre des politiques publiques sur le territoire francilien. En l'espace de trois ans, la collectivité est ainsi passée d'une structuration de niveau « 1 » à une structuration de niveau « 5 ». Elle a défini les critères qualifiant les OA et réalisé leur cartographie, puis elle a mis en place une stratégie autour de trois objectifs :

- partager avec les OA la nécessité de prendre en compte le risque juridique,
- partager avec les OA les objectifs des politiques publiques de la région,
- inciter/faciliter les coopérations entre OA.

Pour atteindre ces objectifs, un cadre commun de la relation CR-OA a été défini à travers :

- une charte générale commune rappelant les grands principes de cette relation et adoptée en CA de chaque OA,
- des conventions d'objectifs et de moyens pluriannuelles (COM),
- une rationalisation de l'utilisation des locaux en regroupant les satellites par thématique (un pôle environnement a ainsi été mis en place à Pantin, géré dans le cadre d'un GIP commun à cinq organismes environnementaux).

Cette démarche a permis d'harmoniser la forme des relations entre le CR et ses OA (conventions-types, durée commune, indicateurs communs...). Elle permet aussi de mieux intégrer les actions des OA dans l'action publique régionale. Avant sa mise en place, les OA mettaient essentiellement en valeur leurs propres actions dans leurs conventions sans nécessairement faire référence aux politiques régionales. Les COM intègrent désormais un préambule sur les priorités politiques de la région, et les liens entre celles-ci et les actions des OA.

La stratégie fait par ailleurs l'objet d'une animation par un personnel dédié qui s'assure de l'intégration et du respect de ce cadre général de travail par chacune des OA, alors que les directions opérationnelles continuent à suivre la gestion quotidienne de leurs actions. Le DGS réunit quant à lui l'ensemble des directeurs des OA une fois par an.

La stratégie n'a pas encore été menée à son terme, un travail de recomposition de certains OA devrait être envisagé de même qu'une clarification des circuits internes qui pourraient être encore mieux formalisés. Le travail avec les élus reste aussi à consolider. Chaque conseil d'administration est précédé d'une réunion technique de la direction opérationnelle du CR et de la direction de l'OA pour préparer l'ordre du jour, sur lequel la direction opérationnelle échange ensuite avec son élu de référence, mais cette démarche ne s'applique pas de manière équivalente dans toutes les directions.

➡ **Niveau 6 : Une stratégie de pilotage intégrée**

Une collectivité peut être considérée comme ayant mis en place une stratégie de pilotage pleinement intégrée lorsqu'elle a activé l'ensemble des cinq leviers de pilotage identifiés jusqu'à leur niveau le plus abouti. Celui-ci implique nécessairement un travail à deux niveaux : bilatéral entre collectivité et satellites, collectif pour traiter des enjeux communs à tous. Ce niveau de structuration se distingue dès lors du précédent sur plusieurs points, et notamment :

- Au-delà de la formalisation de modes de fonctionnement communs, la collectivité met en place une animation régulière du collectif formé par ses satellites et leurs directions opérationnelles de référence, afin de les inciter à développer des coopérations et mutualisations (cela passe notamment par des ateliers ou groupes de travail thématiques, au-delà des rencontres classiques de suivi des affaires courantes).
- Les satellites développent d'eux-mêmes des coopérations non seulement avec la collectivité, mais aussi entre eux. D'un système encore souvent pyramidal au niveau « 5 » où la collectivité initie l'essentiel des évolutions, c'est un passage à un système matriciel au niveau « 6 » où les satellites deviennent aussi initiateurs dans un véritable dialogue partenarial.
- Les objectifs que les élus devront porter au sein des CA où ils représentent la collectivité sont définis sur le long terme, en collaboration avec le satellite et la direction opérationnelle concernés, et formalisés à travers une feuille de route pluriannuelle.

La définition de stratégies de pilotage des satellites étant une démarche récente, rares sont les collectivités à avoir atteint ce niveau de structuration, même si plusieurs s'en approchent, comme le conseil régional Île-de-France précédemment cité.

L'un des exemples les plus aboutis dans ce domaine semble aujourd'hui être la démarche de « *Maison Commune* » mise en place par Brest Métropole. Cette démarche est encore en cours de structuration, mais il en est offert ci-après une présentation détaillée (voir encart en page suivante), la méthode mise en place semblant constituer un exemple intéressant pour les collectivités construisant leur stratégie de pilotage.

Il est toutefois utile de rappeler en préambule que la démarche de Brest Métropole ne cible que les structures dont la collectivité est actionnaire et ne prend donc pas en compte les satellites de type associatif qui peuvent pourtant être particulièrement importants pour la collectivité. La capacité d'intervention de la collectivité sur ces derniers est nécessairement moindre puisqu'elle ne dispose le plus souvent pas de représentation dans leur conseil d'administration. Comme le rappelle l'AdCF, le danger de dériver vers une gestion de fait est par ailleurs toujours présent dans ce cadre. Comment dès lors contrôler le partenariat et non l'association dans son entier ? La stratégie de pilotage peut en réalité globalement s'appliquer aux associations comme aux autres satellites (à l'exception du cinquième levier sur les élus-administrateurs qui ne les concerne généralement pas) dans la mesure où cette stratégie se veut avant tout une démarche participative de co-construction et non d'imposition. La frontière étant néanmoins parfois mince entre orientation et obligation, les collectivités devront rester prudentes dans leur mise en œuvre de la démarche.

Brest Métropole

Depuis plus de deux ans, Brest Métropole travaille à la mise en place d'une véritable « *holding stratégique à la française* », inspirée des modèles allemands et suédois dans lesquels les collectivités ont adopté de véritables postures actionnariales, quand les collectivités françaises préfèrent quant à elles plutôt s'appuyer sur les outils contractuels.

Pour assurer la mise en place efficace des politiques publiques de sa collectivité à l'échelle la plus pertinente tout en maintenant la qualité du service public, le directeur général des services, Bertrand UGUEN, a ainsi choisi de structurer son pilotage des satellites sur deux bases pragmatiques :

- Mobiliser sans *a priori* les statuts juridiques les mieux adaptés aux contraintes techniques, d'échelle, de ressources humaines, de financement qui impactent chaque politique publique de sa collectivité ;
- S'assurer que la collectivité impulse la stratégie de ses structures et maîtrise leur bonne santé financière.

Trois exemples de satellites de Brest Métropole illustrent bien le premier point :

- En 2011, Brest Métropole crée la première SPL de France traitant de l'eau et de l'assainissement : Eau du Ponant SPL. Cet instrument alors très récent, créé en 2010, offrait à la collectivité en fin de DSP une l'occasion de reprendre la main sur la gestion de ces services. Elle lui assurait aussi un meilleur potentiel de rentabilité économique en lui donnant accès à un territoire plus étendu que son périmètre administratif (Brest Métropole a un périmètre administratif historiquement restreint, et son très fort niveau d'intégration en complique toute nouvelle extension). Aujourd'hui cette SPL couvre 300 000 habitants, soit un tiers de la population du Finistère, et près de la moitié de son territoire.
- La société de traitement des déchets Sotraval démontre un opportunisme équivalent. Cette structure est aujourd'hui composée d'une SPL et d'une SEM - elle-même actionnaire de trois filiales - chapeautées par un GIE. La SPL assure le maintien du contrôle de la collectivité sur l'activité et la SEM facilite la rentabilisation des infrastructures en permettant de développer des activités en direction d'acteurs publics non-membres de la SPL ou d'acteurs privés.
- Brest'Aim principale SEM française gestionnaire d'équipements multiples fait davantage supporter le coût de ses services supports centraux par les équipements structurellement bénéficiaires (stationnement par exemple) que par les équipements subventionnés (culturels notamment). Au total, les comptes d'exploitation de ses équipements sont donc structurellement soit bénéficiaires, soit équilibrés - selon leurs missions.

Ces structures démontrent déjà l'existence assez ancienne d'un pilotage « *au cas par cas* » sur la collectivité, mais depuis 2012, Brest Métropole a décidé d'aller plus loin en mettant en place une stratégie de pilotage intégrée de ces structures à travers la démarche dite de « *Maison Commune* » qui doit assurer la rencontre entre « *la stratégie fonctionnelle des opérateurs et la stratégie territoriale de la collectivité* ».

La loi française n'autorise pas les collectivités à créer, comme en Allemagne, des holdings pour consolider les comptes de leurs satellites, mutualiser leurs moyens et atteindre une certaine taille critique. Brest Métropole étudie donc d'autres options : groupement d'achat sur l'énergie, mutualisation des assurances... La « *Maison Commune* » fournit un cadre stratégique à ces démarches en affirmant le rôle d'actionnaire plutôt que d'autorité délégante de la métropole. On retrouve dans cette démarche les éléments caractéristiques d'un pilotage intégré :

- Une charte collective signée en mars 2014 par les huit SEM et SPL dont Brest Métropole est actionnaire majoritaire et qui détaille les conditions de collaboration et les circuits d'information entre acteurs ;
- L'animation dans la durée par la Direction du Conseil et de l'appui au Pilotage de Gestion d'un « *Atelier Stratégique* » regroupant satellites et directions opérationnelles et qui vise à définir collectivement les objectifs stratégiques des satellites, à développer des collaborations et à partager des bonnes pratiques ;
- Un réseau de référents « *métiers* » dans les directions opérationnelles qui sont chargés du suivi des activités des satellites (notamment des DSP), réseau qui est animé de manière transversale par la Direction du Conseil et de l'appui au Pilotage de Gestion ;
- La construction collective (élus, DG, direction opérationnelle, satellite) d'orientations stratégiques, détaillées dans une feuille de route par satellite, à destination des élus-administrateurs - ces derniers devront s'appuyer sur la feuille de route pour émettre des propositions et prendre des décisions dans les conseils d'administration où ils siègent ;
- L'organisation d'une conférence annuelle réunissant l'ensemble des actionnaires et acteurs concernés permettant au président de la métropole de présenter les objectifs stratégiques à venir de la « *holding* ».

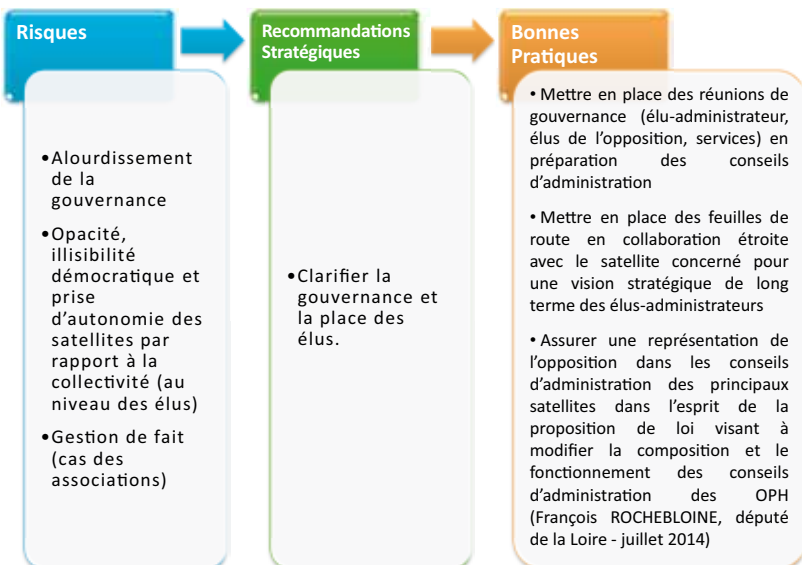
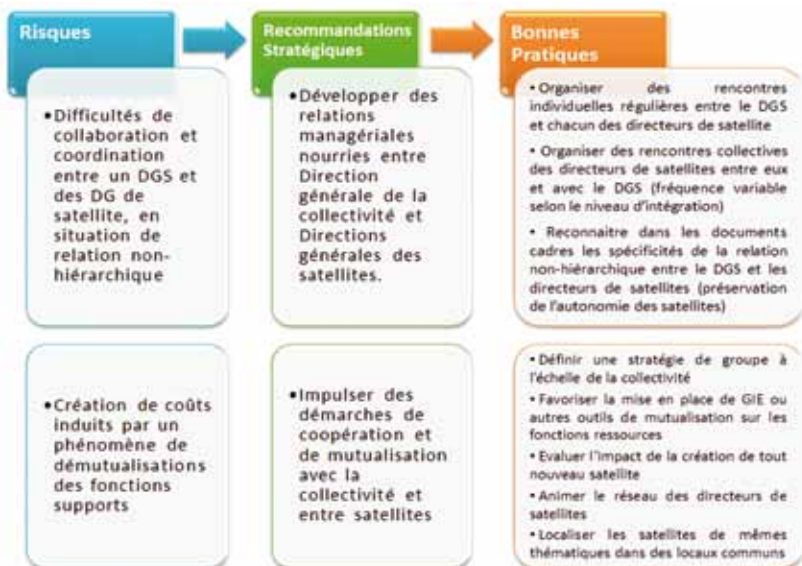
La démarche de « *Maison Commune* » est encore en cours de déploiement et ne se met pas en place sans certaines difficultés. Au moment des entretiens, la première feuille de route (pour Brest'Aim) était ainsi rédigée, mais son processus de validation restait encore à finaliser. Des bénéfices directs ont pourtant d'ores et déjà été identifiés.

Outre les perspectives déjà évoquées sur l'énergie ou les assurances, les directeurs de satellites - qui se rencontraient auparavant peu - ont ainsi d'ores et déjà initié des collaborations : la Sotraval commercialisera les boues de Eau du Ponant SPL pendant la fermeture pour maintenance de son unité d'incinération ; elle s'appuie aussi désormais sur les animateurs d'Océanopolis - structure de médiation scientifique gérée par Brest'Aim - pour ses actions de sensibilisation au tri, et sa SEM est en retour devenue mécène de la structure ; Eau du Ponant SPL et BMH (OPH) collaborent sur la mise en place de compteurs d'eaux individualisés pour un meilleur suivi de la consommation, etc.

Malgré ces éléments positifs, soulignons tout de même quelques limites à la démarche. Bien que cette dernière soit collective, les satellites concernés ne bénéficient tout d'abord pas tous d'un traitement équivalent. Certains ont ainsi des référents clairement identifiés sur une dimension métier unique (Sotraval), alors que d'autres ont une multiplicité d'interlocuteurs avec parfois des chevauchements qui nuisent à la clarté des échanges (Brest'Aim, BMA). Leurs contraintes en termes de gouvernance limitent aussi parfois la stratégie commune (territoire d'intervention dépassant Brest Métropole et multiplicité des actionnaires pour la Sotraval et la Eau du Ponant SPL par exemple). Des modalités d'ajustement devront donc être trouvées pas les acteurs vis-à-vis de ces différentes problématiques.

D. Synthèse des risques et recommandations liés au pilotage stratégique :





En mobilisant les cinq leviers identifiés, à des niveaux qui varient selon les besoins et les moyens des collectivités, ces dernières peuvent consolider le pilotage de leurs satellites. De plus, les ambitions et les volontés peuvent varier, tant au niveau politique qu'administratif. Ceci explique que toutes les collectivités ne développent – et ne développeront – pas toutes une stratégie de pilotage intégrée de l'ensemble de leurs satellites. Pour autant, des méthodes et outils relativement simples et opérationnels existent pour assurer un pilotage minimal, afin de profiter des opportunités permises par le recours aux satellites tout en limitant les risques.

Toutefois, les modalités de pilotage « *macro* » des satellites analysées ci-dessus, pour essentielles qu'elles sont, ne doivent pas faire oublier l'importance du « *micro* », à savoir la gestion des personnels, autre pivot de la relation collectivité-satellite.

4^E PARTIE : COLLECTIVITÉS ET SATELLITES : DES RESSOURCES HUMAINES ENTRE GESTION QUOTIDIENNE AU FIL DE L'EAU ET COMPLEXITÉ DES PÉRIODES DE TRANSITION

La cohabitation de personnes issues de cultures de travail différentes au sein des sphères publique et privée constitue un objectif essentiel à atteindre. Les obstacles doivent donc être repérés et anticipés pour éviter des blocages.

Par ailleurs, le satellite connaît différentes temporalités : sa naissance, sa vie quotidienne, ponctuée de crises plus ou moins sérieuses (conflit social, changement politique, dysfonctionnement dans le travail...), pouvant aller jusqu'à sa disparition. À chaque temps son traitement de ressources humaines par le satellite mais aussi par la collectivité, dont le rôle majeur en matière de pilotage l'oblige à une attention renforcée vis-à-vis des agents et personnels.

Une bonne gestion des ressources humaines des satellites suppose une relation nourrie, faite de connaissance mutuelle et d'échanges, côté satellite comme collectivité. Un tableau « *muet* » des ressources humaines du satellite ne suffit pas : l'équipage et son capitaine doivent se connaître mais aussi dialoguer et anticiper pour naviguer sereinement et éviter le naufrage en cas de « *grain* ».

A. La gestion du transfert de personnels de statuts différents vers le satellite

1. La cohabitation de personnels de statuts différents

SEM, SPL et SPLA étant des sociétés anonymes de droit commercial, leur personnel est soumis au droit privé et donc au Code du travail. Il en est de même pour les associations. Il s'agit d'un point souvent mis en avant comme la garantie d'une meilleure performance de la gestion des ressources humaines, conforme à une véritable gestion d'entreprise, et un cadre plus favorable pour attirer des personnes qualifiées du monde privé.

Le personnel de ces structures peut avoir plusieurs origines et, par suite, relever de statuts différents :

- Personnel recruté directement par la structure. C'est le cas des structures créées *ex nihilo*, en l'absence de politique publique conduite dans ce domaine par des agents territoriaux ou des salariés d'entreprises délégataires.

- Personnel salarié de droit privé issu soit d'entreprises délégataires dont les activités sont transférées au satellite (reprise du personnel de l'ancien délégataire en application de l'art. L 1224-1 du Code du travail), soit d'autres satellites en cas de fusion par exemple.
- Agents publics issus des collectivités territoriales actionnaires et de leurs groupements. C'est l'hypothèse où le service public était précédemment tout ou en partie géré directement par des agents territoriaux, titulaires ou contractuels. Ce transfert s'opère sur la base du volontariat, avec l'accord de l'agent concerné.

Ce transfert ne peut s'opérer que dans le cadre d'une des positions statutaires énumérées à l'article 55 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, l'exercice d'une activité même accessoire par un agent de droit public auprès d'une société de droit privé, bien qu'exerçant une activité d'intérêt général, étant interdite.

Il convient de distinguer trois modalités possibles :

La cohabitation de personnels de statuts différents			
Position statutaire	Mise à disposition	Détachement	Disponibilité
Condition d'emploi	Dans cadre d'emploi (maintien d'un lien fort avec CT), avec conservation des droits à l'avancement et à la retraite. Carrière gérée par la CT.	Hors cadre d'emploi, tout en continuant à bénéficier des droits à l'avancement et à la retraite.	Hors cadre d'emploi, avec perte des droits à l'avancement et à la retraite pendant la durée de la disponibilité.
Forme	Convention entre la CT et le satellite (fonctions, conditions d'emploi, modalités de contrôle et d'évaluation, modalités de remboursement de la rémunération).	Contrat de travail de droit privé avec le satellite. Le projet de contrat doit être transmis et approuvé par la CT. Saisine de la commission administrative paritaire.	Contrat de travail de droit privé avec le satellite.
Rémunération	Versée par la CT en fonction du grade avec remboursement par le satellite à la CT (cotisations comprises).	Versée par le satellite en fonction du contrat de travail. Peut conserver le bénéfice des œuvres sociales de son employeur d'origine. Peut bénéficier de l'intéressement, de la participation, des plans d'épargne salariale du satellite.	Versée par le satellite en fonction du contrat de travail.

La cohabitation de personnels de statuts différents

Sécurité sociale régime applicable	L'agent mis à disposition relève du régime spécial des fonctionnaires : - prestations en nature, - prestations en espèces I.J., - prestations d'invalidité temporaire, - capital décès.	L'agent en détachement relève du régime général de la sécurité sociale. Règles de coordination entre régime spécial des fonctionnaires et régime général (prise en charge des prestations par le régime auquel est affilié l'agent à la date d'interruption du travail, de survenance ou de constatation de l'invalidité, du décès). Les cotisations sont dues sur le salaire versé par l'organisme d'accueil, à l'exception des retenues et contributions pour la retraite, calculées sur la base du traitement afférent à l'emploi d'origine et versées à la CNRACL par la CT et remboursées par le satellite à cette dernière.	L'agent en disponibilité relève du régime général de la Sécurité sociale pendant l'exercice d'une fonction auprès d'un organisme de droit privé. Les cotisations (parts patronale et salariale) sont dues sur le salaire d'activité.
Régime de prévoyance Retraite complémentaire	Facultatif pour l'agent. Possibilité de participation de la CT au financement de la protection sociale complémentaire de l'agent (santé et maintien de salaire) dans le respect des dispositions du décret n°2011-1474 du 8 novembre 2011.	L'agent en détachement bénéficie des mêmes droits que l'ensemble des salariés du satellite avec affiliation au régime de prévoyance si il existe. Cotisations (parts patronale et salariale) dues sur le salaire versé par le satellite.	Régime de prévoyance en place dans l'organisme qui l'emploie. Cotisations (parts patronale et salariale) et le cas échéant retraite complémentaire dues sur le salaire versé par le satellite.
Conditions de travail	Fixées par le satellite. Il prend les décisions relatives aux différents congés et de protection sociale en appliquant le droit de la fonction publique territoriale (avec information CT). Pouvoir disciplinaire exercé par CT.	Fixées par le satellite. Le contrat de travail fixe rémunération, temps de travail et congés. Certaines dispositions du droit du travail ne s'appliquent pas (notamment relative à la complémentaire retraite et l'indemnité de licenciement ou de fin de carrière).	Application de l'ensemble des règles du droit du travail, sans restriction. Cotisation directe au régime général et non à la CNRACL.
Durée	3 ans, renouvelables sans limite.	5 ans, renouvelables par 5 ans.	3 ans, renouvelables dans la limite de 10 ans.

Dans les faits, le détachement semble être la forme présentant le plus d'avantages à la fois pour l'agent en termes de poursuite de carrière (notamment conservation des droits à l'avancement et à la retraite) et pour le satellite qui fixe les conditions de travail de l'agent en lui appliquant très généralement le droit privé. Ainsi, pour Eau du Ponant SPL avait-il été décidé que l'ensemble des agents publics seraient détachés afin d'éviter la gestion de multiples statuts.

En ce qui concerne les agents non titulaires de la fonction publique territoriale, seuls ceux bénéficiant d'un CDI peuvent faire l'objet d'une mise à disposition auprès d'un satellite. Un agent en CDD devra alors démissionner afin de conclure un contrat de droit privé.

Il peut également exister des situations plus complexes qui croisent ces hypothèses. Ainsi à titre d'illustration, lors de sa création, Eau du Ponant SPL a intégré des agents de Brest Métropole en détachement jusque-là auprès du délégataire de la DSP Veolia.

2. Risques et opportunités de la cohabitation

L'intégration de personnels de statuts différents constitue un défi pour la future structure.

Les futurs salariés sont en effet issus de cultures métier et de cultures d'entreprise différentes. Ce qui est vrai entre salariés du privé l'est d'autant plus entre salariés du privé et agents publics transférés.

Les agents publics doivent se familiariser avec des concepts et des outils de gestion privée (comptabilité privée, marketing, etc.). Les salariés transférés doivent quant à eux intégrer dans l'exécution de leurs missions des impératifs et enjeux de service public plus appuyés que lorsqu'ils travaillaient pour l'entreprise délégataire de la collectivité territoriale.

À ceci s'ajoutent parfois des historiques de travail entre agents publics ex-donneurs d'ordre et les salariés ex-exécutants de la société délégataire qui peuvent rendre complexe le travail commun au sein de la nouvelle structure.

L'organisation propre à toute structure, notamment en termes de gestion du temps de travail et d'avantages acquis, participe aussi à la culture d'entreprise. Enfin, les cultures de dialogue social, et notamment la place des syndicats, peuvent varier d'un organisme à l'autre et peser dans le rapport de force au-delà du poids effectif de chaque catégorie de personnel transférée.

Il faut cependant voir ces différents statuts comme une opportunité pour des structures d'économie mixte qui ont à croiser la gestion privée avec des impératifs d'intérêt général et de service public. Il est important de pouvoir conserver au sein de la structure une certaine culture administrative dans les relations avec la collectivité donneuse d'ordre. L'enjeu est alors d'aboutir à une hybridation professionnelle entre agents et salariés, qui puisse être source d'enrichissement mutuel.

3. Anticipation et accompagnement des transferts de personnels comme conditions de réussite

Pour porter le chantier de ressources humaines d'un satellite en cours de création, il faut mettre en place un calendrier le plus anticipé possible et avancer par étapes. Ainsi la constitution de Eau du Ponant SPL a nécessité, de la mise en place de l'équipe projet au transfert du personnel, un travail de près d'un an et demi, de janvier 2011 à avril 2012.

Dans les entretiens réalisés, cette démarche s'est tout d'abord souvent matérialisée par la constitution d'une équipe projet au sein de la collectivité principale. Le pilotage est alors assuré par la collectivité véritablement porteuse du projet, futur actionnaire principal, et disposant du plus de moyens internes pour accompagner la mise en place de la future structure. Au sein de l'équipe se retrouvent des représentants des différentes directions ressources de la collectivité (ressources humaines, affaires juridiques, finances notamment).

Dans ce cas, le recrutement du futur directeur du satellite intervient souvent très en amont afin de l'associer à la création de la structure et d'opérer avec lui la constitution de la cellule administrative de base de la future entité (finances, ressources humaines, direction des systèmes d'information) et le recrutement des directeurs. Selon les cas étudiés, le directeur de la future structure a soit été recruté en interne à la collectivité, ce qui facilite l'entretien d'un lien fort entre la future direction générale et la collectivité de tutelle (c'est l'exemple de Bretagne Sud Habitat, l'OPH du Morbihan, dont le directeur général est l'ancien directeur général délégué en charge du développement des territoires et de l'économie du conseil départemental du Morbihan), soit en externe à la collectivité afin de bénéficier de compétences issues du privé, pour mieux accompagner la reprise de personnels en partie issus de ce secteur, en complément du travail des équipes ressources de la collectivité pour les agents publics (exemple du directeur de la SPL transport du CD 71).

Enfin, la dernière étape consiste au transfert des équipes opérationnelles qui permettra le début véritable de l'exploitation de l'activité du satellite. Il s'agit de l'étape la plus complexe qui nécessite un long travail en amont et dont la réussite dépend avant tout de l'association aux discussions sur les modalités de transferts et d'intégration, à la fois des organisations syndicales (de la collectivité pour les agents publics et des entreprises délégataires pour les salariés du privés) et du personnel transféré.

Étant donné les freins idéologiques possibles, il est important de prendre le temps du dialogue et de la négociation, complexifiés par la multiplicité des interlocuteurs. Malgré les freins idéologiques du passage à la gestion privée, la négociation avec les organisations syndicales de la collectivité peut sembler plus évidente au regard des relations déjà existantes au sein des instances de type comité technique et commission administrative paritaire. La négociation avec les organisations

syndicales du privé constitue par contre souvent l'enjeu premier et préalable au regard du nombre de salariés transférés et des avantages spécifiques garantis par les conventions collectives.

Après l'étape de négociation collective, il apparaît indispensable de prévoir la mise en place d'une phase d'explication puis de négociation individuelle avec chaque futur agent ou salarié à transférer. Dans le cas de la création de Eau du Ponant SPL, les agents publics à transférer ont ainsi tous été rencontrés lors d'un entretien individuel par l'équipe de direction de la SPL, en présence de représentants de la Direction des ressources humaines de la collectivité, pour présentation du contrat de travail-type, simulation de salaire et renseignement d'un formulaire de vœux. En parallèle, une démarche similaire a été suivie avec les salariés à transférer de l'entreprise Veolia. La procédure de transfert s'est achevée à l'issue d'un ultime entretien individuel permettant d'arrêter définitivement le salaire et de signer le contrat de travail. Cette phase de traitement individuel de la situation de chaque agent/salarié à transférer s'est ainsi déroulée sur environ six mois.

Il convient de souligner que l'appui des directeurs des ressources humaines des organismes d'origine – collectivités et structures privées – est indispensable aussi bien pour assurer une bonne compréhension des statuts et accords collectifs que pour accompagner les entretiens avec les agents et salariés à transférer.

Dans certains cas, la nécessité d'acquérir de nouvelles compétences en peu de temps implique enfin la mise en place d'un plan de recrutement, qui peut bénéficier de l'appui de la collectivité territoriale (par exemple, la direction des ressources humaines et les directions opérationnelles ont été impliquées dans les jurys de recrutement en 2011 lors de la création de la SPL transport du CD 71).

B. La gestion des personnels des satellites au quotidien

1. Des risques certains liés à la diversité de catégories de personnels

- Risque d'une complexification de la gestion des ressources humaines du satellite avec l'application d'une multitude de conventions collectives pour un nombre souvent limité de salariés et de certaines règles de la FPT pour les agents publics en détachement ou en mise à disposition.
- Risque de crispations entre agents publics et salariés privés avec, outre les questions de culture métier et d'entreprise évoquées plus haut, une crainte souvent exprimée par les agents publics d'un traitement défavorable de leur situation en cas de transfert, notamment avec des rémunérations inférieures. Se posent également d'autres questions sur et des avantages et une gestion du temps de travail différents qui peuvent constituer autant de sujets de préoccupation et de crispation.

- Risque de relâchement du lien entre les agents publics en détachement et la collectivité territoriale d'origine ce qui ne peut que porter préjudice dans les faits, et ce malgré les textes, au déroulement de leur carrière et à leur bonne réintégration à terme dans la collectivité (manque de visibilité sur les offres d'emploi internes à la collectivité et sur les opportunités de mobilité, possibilité de n'être pas considéré « *en priorité* » lors des propositions d'avancements de grade, etc.).
- Risque d'incertitudes voire de conflits au sujet de l'exercice du pouvoir hiérarchique pour les agents publics mis à disposition d'un satellite. Si les conditions de travail au quotidien de ces agents sont fixées par le satellite lui-même, le pouvoir disciplinaire revient à la collectivité territoriale. La situation de ces agents se rapproche donc beaucoup de celles des travailleurs temporaires mis à disposition d'entreprises qui ne disposent sur eux que d'un pouvoir de direction mais non du pouvoir disciplinaire, qui demeure l'attribution de l'entreprise de travail temporaire. Ceci représente dans la pratique une limitation du pouvoir hiérarchique du satellite sur ces catégories d'agents qui peut être source d'incertitudes voire de conflits dans les relations entre le satellite, la collectivité et les agents concernés.

2. Des pistes de solutions apportées par les collectivités territoriales

L'harmonisation de la gestion des différentes catégories de personnels :

L'enjeu est d'avoir dans la pratique, au sein du satellite, une gestion des ressources humaines unique pour l'ensemble de ses salariés, quelle que soit leur origine, et d'harmoniser les règles applicables pour définir un modèle unique d'entreprise.

Il convient de rappeler que l'article L 1224-1 du Code du travail assure aux salariés transférés le maintien des garanties individuelles et non des garanties collectives, ce qui laisse dans les faits la place pour des négociations. Le maintien des avantages collectifs constitue ainsi une source d'inquiétudes, particulièrement pour les salariés transférés du privé qui ont de nombreux avantages spécifiques dans le cadre de leurs conventions collectives ou accords d'entreprise.

Certains satellites ont très vite mis en place un accord d'entreprise qui, bien que n'empêchant pas l'application de conventions collectives, permet d'harmoniser certaines règles. Ainsi en est-il pour la SPL Touristique et Événementielle du Pays de Martigues (SPL TE) qui a également tenu à lisser les disparités liées aux règles d'augmentation salariale annuelle entre les salariés issus à l'origine d'un EPIC et d'une SEM.

Dans d'autres cas, les acteurs choisissent de mettre en place un statut unique en partant du plus favorable. Eau du Ponant SPL a par exemple appliqué les accords de Veolia (grille de salaire, accord d'intéressement, mutuelle et prévoyance, gestion des primes). Les agents publics en détachement ont ensuite été reclassés sur la

grille de salaire en fonction de leurs responsabilités et rémunération – y compris le régime indemnitaire de l'agent mais sans possibilité de cumul avec l'ancienne prime.

La question du dialogue social est importante ici, de nombreuses structures ne disposant pas d'un nombre suffisant de salariés pour mettre en place une représentation du personnel ou un comité d'entreprise. Du fait d'un transfert partiel de personnels, il peut arriver qu'une structure se trouve soudain en dessous du seuil. De même, le fait pour des salariés d'un EPIC d'être transférés à une société satellite interdit aux agents de continuer à bénéficier de certains avantages comme l'adhésion au Comité des œuvres sociales de la collectivité.

Pour reprendre l'exemple de Eau du Ponant SPL, l'accord sur le statut du personnel est en ce sens atypique. N'ayant pu s'appuyer sur des représentants du personnel, il a en effet associé les syndicats représentatifs au sein de Brest Métropole et de Veolia Eau. Au niveau de Brest Métropole, un Comité de pilotage DRH a été institué.

Afin de dépasser ces contraintes, la SPL Touristique et Événementielle du Pays de Martigues a mis en place une unité économie et sociale (UES) avec deux autres structures, un GIE de moyens et une SEM. L'UES est un ensemble économique et social sans personnalité juridique dégagé de plusieurs entités juridiques distinctes (sociétés, associations...) qui ont une complémentarité d'activité, une communauté de pouvoirs et de direction et une communauté de travailleurs. Le Code du travail prévoit sa reconnaissance soit par convention, soit par décision de justice. L'ensemble dégagé permet la mise en place de représentation du personnel et d'un comité d'entreprise à cette échelle. Pour la SPL TE, cette unité a été établie très simplement grâce à la similitude de l'actionnariat, des domaines d'activité proches, de l'histoire des structures et de la présence entre la SPL et la SEM d'un GIE de moyens codirigé par les directeurs des deux sociétés. Dans les faits, cela a constitué un point de négociation avec les organisations syndicales.

Du fait de l'indépendance de gestion du satellite, la collectivité territoriale de tutelle ne s'immisce généralement pas dans la gestion des ressources humaines de celui-ci après sa création. Néanmoins, dans les faits, la collectivité peut être amenée à intervenir en cas de difficulté grave, notamment affectant la gestion du service public (exemple de la grève) comme ultime recours pour régler un conflit. Toutefois, en dehors de ces cas extrêmes, la collectivité est tout à fait légitime pour demander au satellite, en sa qualité d'actionnaire ou financeur principal, des comptes sur sa gestion des ressources humaines. Ceci peut s'inscrire dans la cadre d'une démarche stratégique (demande de *reporting* sur la santé sociale, notamment pour les structures de moins de 300 salariés non tenues à la délivrance d'un bilan social) ou d'un audit social diligenté par la collectivité territoriale.

Au-delà des relations entre satellites et collectivité sur les questions de gestion des ressources humaines, il a pu être constaté sur certains territoires des échanges formels ou informels entre satellites sur ce sujet (exemple sur l'aire de la métropole de Strasbourg). Ces échanges peuvent être encouragés par la collectivité (exemple

de la démarche « *Maison Commune* » à Brest qui vise notamment à mettre en place un espace de dialogue entre satellites dont la gestion des ressources humaines pourrait être un des aspects).

Enfin, au-delà de la définition d'un cadre commun pour l'ensemble des salariés, la coexistence de cultures de travail différentes peut être source de difficultés au quotidien dans la gestion des ressources humaines du satellite. Il peut alors se faire jour aussi bien des problèmes d'adaptation de certaines catégories de personnels aux règles de gestion du satellite que des soucis de cohésion au sein des équipes. Par exemple, les salariés issus du privé pourront rencontrer des difficultés à dépasser des logiques de rentabilité et de productivité pour intégrer dans leurs objectifs des considérations de service public (exemple de la réorientation des objectifs pour les primes variables). Toutefois, les retours d'expérience des acteurs rencontrés tendent à relativiser une éventuelle opposition entre agents publics et salariés du privé. Les différences ressenties en matière managériale semblent souvent davantage justifiées par des cultures métier distinctes et par la différence entre cadres et non-cadres (par exemple sur la question de la gestion du temps de travail). Afin de dépasser ces différences, certains outils peuvent être mobilisés : l'implantation des équipes sur un même site, la structuration de l'encadrement intermédiaire, la création de logique d'interservices à travers des outils de communication et des réunions transversales d'animation, la réalisation d'un diagnostic social sur la dynamique collective.

Gestion de carrière des fonctionnaires transférés :

Le suivi des fonctionnaires en détachement est un point important qui dépend de la qualité des relations entre la collectivité et le satellite sur ces questions. Il est important d'avoir des référents pour les satellites au sein de la collectivité, notamment au service gestion de carrière et mobilité.

En effet, si les textes prévoient bien que l'agent en détachement conserve ses droits à avancement, dans les faits il peut se trouver exclu des possibilités de promotion, de formation ou d'accès au concours et examen professionnel, et de la connaissance d'opportunité de poste dans sa collectivité d'origine.

Dans le cas étudié de Eau du Ponant SPL, une convention sociale a été conclue entre la collectivité et le satellite pour fixer spécifiquement les règles de détachement, de niveau d'avancement et de fin de détachement.

Il est également important que le retour de l'agent vers sa collectivité puisse être suffisamment anticipé. Sur ce point, certaines collectivités territoriales interrogées encourageant la mise en place de l'équivalent d'une GPEEC commune entre elles et leurs satellites. Cela permet également de renforcer les mobilités entre les structures et *in fine* d'enrichir les parcours professionnels des agents tout en contribuant à créer une culture commune de type « *groupe* ». Le satellite est utilisé comme un segment de poursuite de carrière et permet, par le transfert de cadres vers le satellite, de maintenir un certain niveau de contrôle. L'AATF a insisté sur l'enjeu

pour les cadres de collectivités territoriales de diversifier leurs parcours, notamment à travers les satellites. Cela passe dans les faits aussi par une diffusion des offres d'emplois des satellites vers les agents de la collectivité territoriale (actions mises en place par exemple par Brest Métropole et le CD 91).

Le double statut dans les Offices publics de l'habitat

L'ordonnance du 1^{er} février 2007 a transformé les OPHLM et les OPAC en OPH, ceux-ci étant des EPIC. En tant qu'EPIC, comme auparavant les OPAC, les OPH ont vocation à employer des personnels salariés de droit privé, à l'exclusion d'agents relevant de la fonction publique territoriale, qu'ils soient des fonctionnaires (sauf par la voie du détachement sur un emploi de droit privé) ou qu'ils soient des agents non titulaires. L'ordonnance a toutefois expressément aménagé cette règle, principalement en vue de permettre aux fonctionnaires territoriaux relevant des OPHLM au moment de la transformation de ceux-ci en OPH, de bénéficier d'un déroulement de carrière dans leur établissement ou dans un autre OPH.

Trois catégories de personnels sont donc susceptibles de coexister au sein des OPH, dans des proportions variables : les fonctionnaires, les agents non titulaires de la fonction publique territoriale, ainsi que les salariés de droit privé.

Il y a aujourd'hui environ 48 000 agents travaillant au sein des OPH dont plus de 13 000 agents de droit public.

La circulaire du 25 juillet 2007 relative aux OPH et surtout le décret du 8 juin 2011 formalisent les règles de gestion communes à l'ensemble des personnels des OPH et les règles particulières applicables à l'une ou l'autre des deux catégories de personnels qu'ils emploient, fonctionnaires et agents non titulaires de droit public, d'une part, salariés ne relevant pas du statut général de la fonction publique, d'autre part.

Selon le décret, et c'est une grande particularité des OPH, **le Code du travail est applicable à l'ensemble des personnels en ce qui concerne les institutions représentatives** (comité d'entreprise, délégués du personnel et comité d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail), **l'hygiène, la sécurité, les conditions de travail et la médecine du travail et pour l'exercice du droit syndical**. En outre, **les agents publics employés par un office public de l'habitat peuvent bénéficier de l'intéressement des salariés** mis en place au sein de cet établissement.

Le comité d'entreprise assure ou contrôle la gestion des activités sociales et culturelles et de leur budget, quelle qu'en soit la forme, pour l'ensemble du personnel employé par l'OPH. Il exerce à l'égard des agents publics employés par cet office l'ensemble des compétences relevant des comités techniques prévues à l'article 33 de la loi du 26 janvier 1984.

La situation individuelle des agents de droit public des OPH est examinée au sein des commissions administratives paritaires des centres de gestion auxquels sont affiliés les OPH.

Le décret prévoit certaines dispositions applicables aux agents publics, afin de leur conserver le bénéfice de certaines règles du droit de la fonction publique dans les domaines de l'exercice du droit syndical – en particulier maintien de la possibilité de bénéficier de décharges d'activité de service – et de la médecine du travail (recours au service de médecine préventive ou de prévention des risques professionnels créé par le centre de gestion de la fonction publique territoriale...).

Le décret du 27 octobre 2008 puis un accord collectif national du 24 novembre 2010 ont établi **pour le personnel de droit privé une classification des métiers dans les OPH définissant des rémunérations minimales pour l'ensemble des OPH**, en application de l'accord et de l'évolution du SMIC. En outre, conformément au Code du travail, des négociations annuelles obligatoires doivent se tenir dans les OPH pour le personnel de droit privé, notamment sur la politique de rémunération et le temps de travail.

Ce double statut pose un certain nombre de difficultés en matière de gestion des ressources humaines. **La principale renvoie aux différences statutaires, en particulier la conciliation dans le déroulement de carrière et la rémunération entre agents de droit public et salariés de droit privé.**

Un sentiment d'injustice et de frustration peut apparaître lorsqu'à compétences égales et à travail égal, la rémunération et les avantages en nature divergent du fait des statuts. L'égalité ne peut évidemment être trouvée, mais l'équité doit être recherchée, en s'appuyant sur des principes communs de gestion du personnel. Selon la directrice des ressources humaines de l'OPH du Morbihan, Bretagne Sud Habitat, **cette conciliation est un « travail complexe de recalage systématique pour éviter des disparités trop importantes en matière de rémunération et d'évolution de carrière »** entre les agents des deux statuts.

Il est possible, par exemple, d'agir sur le régime indemnitaire des fonctionnaires pour réduire les disparités salariales. Au sein de cet OPH, des orientations générales en matière de rémunération pour l'ensemble du personnel ont été intégrées dans l'accord collectif consécutif à la négociation annuelle obligatoire (en l'espèce, pour 2015, aucune augmentation générale et une augmentation individuelle justifiée par l'élargissement du périmètre des responsabilités et des missions du poste, accompagné ou non d'un changement de classification). La différence d'évolution de carrière nécessite selon cette même directrice « *une amélioration de la communication interne* » pour mieux anticiper et diminuer la frustration de certains agents.

La seconde difficulté est davantage d'ordre culturel : la méconnaissance des règles propres à la fonction publique territoriale par un cadre de droit privé –

et inversement – rend parfois compliquée la gestion des ressources humaines au quotidien, à l'instar des entretiens d'évaluation. Une certaine pédagogie est donc nécessaire en interne comme en externe. Une approche métiers, à l'instar des formations professionnelles qui ne distinguent pas les agents selon leurs statuts, permet également de créer une culture commune.

Comme l'affirmait le responsable du pôle ressources humaines de la fédération des OPH, ce « **système d'influence réciproque** » entre les deux statuts peut aussi avoir des conséquences bénéfiques en matière de ressources humaines : par exemple, à compétences égales, l'inégalité salariale entre les femmes et les hommes dans les OPH est inférieure à 2 %.

C. Les collectivités face aux crises traversées par les satellites

1. La responsabilité morale d'une collectivité envers un satellite en difficulté

En termes de ressources humaines, la relation entre le satellite et sa collectivité est peu développée au quotidien. Cependant en cas de difficultés, même ponctuelles, comme un licenciement difficile, les liens se resserrent naturellement. En effet, même si le satellite est autonome en termes de gestion du personnel, la collectivité est responsable parfois juridiquement et à tout le moins moralement de ce qu'il advient du personnel en cas de problème. Cette responsabilité implique d'apporter un soutien juridique et humain au satellite pour faire face à la crise qu'il traverse.

De plus, quand un satellite est amené à disparaître, cette décision engage la responsabilité de la collectivité. Que cela soit par l'internalisation de l'activité du satellite pour la reprendre en régie, ou bien la simple dissolution d'un satellite sans reprise de l'activité, cette disparition trouve son origine dans une décision de la collectivité et engage sa responsabilité politique. Ainsi, elle ne peut ignorer le destin des personnels affectés et a intérêt à travailler en partenariat avec son satellite pour accompagner leur reclassement.

2. La dissolution sans reprise d'activité nécessite de trouver une solution pour chacun

Dans le cas de la dissolution d'une structure satellite sans reprise d'activité, la collectivité ne peut se désintéresser du destin des personnels. Ainsi, elle se doit de mettre en place un accompagnement de la structure afin de trouver une solution individuelle pour chacun des salariés affectés par la disparition de son employeur. Il s'agit dans les faits d'un plan social, c'est donc une situation compliquée et d'un point de vue humain, il faut expliquer la décision, la faire accepter.

La collectivité doit dès lors mettre en place un suivi de la situation de chacun. De nombreuses collectivités font même le choix de reprendre en leur sein les personnels pour lesquels aucune autre solution n'a été trouvée.

Les métiers du satellite disparu n'existant pas forcément au sein de la collectivité, de telles situations impliquent souvent un changement de métier. Ce changement doit également être accompagné par la collectivité, notamment en termes de formation. Une intercommunalité de 200 000 habitants a par exemple décidé de supprimer l'équipe permanente de son comité de bassin d'emploi. Faute d'autres opportunités, la collectivité a fait des propositions à ceux qui n'avaient pas trouvé un autre emploi. Les postes proposés ne correspondaient pas toujours à leur profession précédente. Une des personnes concernées est ainsi passée d'un emploi dans le développement économique à un travail dans la commande publique. Un accompagnement a donc été mis en place pour sa prise de poste.

De plus, de telles situations peuvent également apparaître lorsque le satellite n'est pas complètement dissous mais que son activité est restreinte ou réorientée. Par exemple, une communauté d'agglomération de 100 000 habitants a décidé de recentrer l'activité de son agence d'urbanisme et de développement économique sur ce deuxième métier. Il a donc fallu remunicipaliser l'équipe d'urbanisme. Comme il n'y a pas de disparition de la structure d'origine, ce n'est pas considéré comme une reprise directe de l'activité par la communauté d'agglomération. Ainsi il n'y a pas d'obligation de reprise des agents et les avantages acquis ne demeurent pas pour ceux qui sont transférés depuis l'association. Cependant, la collectivité a choisi de réintégrer la totalité de l'équipe.

L'intervention de la collectivité est également requise lorsqu'il s'agit de reconfigurer le paysage de ses satellites, notamment en cas de fusion d'associations. Même s'il s'agit de fusionner deux structures de droit privé, la collectivité ne peut s'en détacher. En effet, ces procédures restent complexes, et il s'agit donc de les accompagner. Les deux associations peuvent relever de conventions collectives différentes ou bénéficier d'accords d'entreprises plus ou moins favorables ; dans ce cas les négociations pour établir l'identité managériale de la nouvelle structure sont difficiles et nécessitent un suivi. On peut ainsi citer le cas de régions, comme la région Alsace, qui ont financé des cabinets pour fournir un accompagnement à la maîtrise d'ouvrage à des associations chargées de fusionner.

Ces situations sont complexes sur le moment mais plus faciles à gérer sur la durée, car la structure n'existant plus, les équipes constituées dans le satellite ne perdurent pas au sein de la collectivité. Il est ainsi plus facile de les intégrer à l'administration, contrairement au cas où la collectivité internalise complètement un de ses satellites.

D. La reprise d'un satellite au sein de la collectivité, un projet complexe à mener à court terme, sans pour autant négliger les conséquences sur le long terme

1. Un projet complexe

Comme le souligne un directeur général adjoint de région, « *La réinternalisation n'est pas une question de financement mais un choix organisationnel* ». Ainsi la réinternalisation doit répondre avant tout à une question d'organisation du service public, avant d'être une réponse à un problème de financement. Comme tout changement organisationnel, il s'agit d'un projet lourd en termes de ressources humaines qui ouvre de nombreuses questions, sur le statut des agents, leur positionnement hiérarchique, ou le rapport entre hiérarchie et salaire. Les pratiques salariales sont en effet souvent décalées entre le satellite et la collectivité.

Une connaissance précise des conditions d'emploi des personnels transférés est un préalable indispensable pour mener ce projet à bien. Un audit semble alors nécessaire. Il peut être réalisé par la collectivité ou avec l'intervention d'un cabinet extérieur si celle-ci ne dispose pas des ressources en interne pour y faire face. Cet audit doit notamment porter sur les informations concernant la structure et la diversité des rémunérations, ainsi que sur les acquis sociaux ou encore les régimes de complémentaire santé et de prévoyance. Cette démarche met l'accent sur l'importance pour la collectivité de maintenir un bon niveau d'information sur les ressources humaines de ses satellites, et ce à tout moment, pas uniquement au moment de le dissoudre. Ce constat vaut par ailleurs pour l'ensemble des cas de délégation de service public (DSP), la collectivité pouvant se servir des moyens à sa disposition (comme le rapport annuel du délégataire ou encore le cahier des charges de la délégation) pour collecter le plus d'information possible au cours de la vie de la DSP en vue d'une réinternalisation potentielle. Ainsi, il apparaît qu'une réinternalisation réussie se prépare au moment-même de la délégation.

De plus, ce projet doit être porté en interne par la direction générale et faire intervenir très en amont non seulement les directions métiers concernées mais également la direction des ressources humaines et les finances. L'implication de l'ensemble de ces acteurs doit avoir lieu non seulement pour mettre en œuvre la décision d'internalisation, mais également en amont de cette décision, pour juger des conséquences de celle-ci, notamment en termes de ressources humaines, et donc pour pouvoir la prendre de manière la plus éclairée possible.

2. Quel statut pour les agents internalisés ?

Le principe de protection du salarié de droit privé en cas de modification de la situation juridique de l'employeur, et en particulier le maintien de leur contrat

de travail, est une obligation communautaire. Ce principe qui préexistait dans le droit du travail ne s'imposait pas aux employeurs publics. Cependant la Cour de Justice des Communautés Européennes (CJCE), dans son arrêt *Mayeur c/ APIM* du 26 septembre 2000, juge que ce principe s'applique également en cas de réinternalisation de services publics au sein d'une collectivité.

Ainsi la collectivité se doit de proposer un contrat de droit public à l'ensemble des agents concernés. Ne pas le leur proposer exposerait la collectivité à une condamnation pour licenciement abusif, et au paiement d'indemnités conséquentes.

De plus, le principe de maintien du contrat de travail impose que le nouveau contrat (de droit public) reprenne l'ensemble des clauses substantielles et la rémunération de l'ancien (de droit privé). Cependant, il est admis que la rémunération puisse être légèrement baissée pour respecter le principe « *à travail égal, salaire égal* », en comparaison avec les fonctionnaires titulaires de la collectivité dont les rémunérations sont encadrées par la loi.

Les agents nouvellement intégrés à la collectivité doivent donc parfois renoncer à une partie de leur salaire. Cette situation peut provoquer des départs volontaires dus aux nouvelles conditions salariales. Des salariés peuvent aussi ne pas désirer devenir agents publics, voire contester l'intégration-même du service les employant à la collectivité. La rupture conventionnelle permet de gérer ces situations.

Il faut ajouter que depuis 2010 le gel du point d'indice implique une perte de dynamique de rémunération des agents publics. Certains agents intégrés bénéficiaient, préalablement à l'intégration, de conventions collectives permettant une meilleure revalorisation, et se retrouvent donc dans une situation de perte de salaire sans espoir de se rattraper sur la dynamique d'évolution du salaire.

Il est important d'accueillir ces nouveaux agents au sein de la collectivité. Il convient d'aller plus loin que l'accueil classique de nouveaux agents. Ils doivent bien sûr profiter de l'ensemble des procédures d'accueil des nouveaux agents, mais il faut également leur permettre de se familiariser avec leur nouveau statut d'agent public, ainsi qu'avec le fonctionnement de la fonction publique, alors même qu'ils ne bénéficient d'aucune formation d'intégration à la fonction publique territoriale tant qu'ils n'ont pas passé de concours. Ainsi la CGT mentionne l'exemple de la ville de Nantes qui propose un livret spécifique mettant en avant les droits et obligations des agents.

À plus long terme, le statut de contractuel de la fonction publique peut être très pénalisant pour les agents transférés. Si la portabilité du CDI est assurée par la loi de résorption de l'emploi précaire de 2012, et permet aux agents de ne pas être précarisés par la reprise en régie du service, le contrat de travail n'offre aucune souplesse à l'agent pour son évolution professionnelle. Il n'est assuré d'aucun déroulement de carrière et ne peut que rarement profiter de la mobilité interne. Ainsi, dans certains cas, ces agents ne voient ni leur contrat ni leur fiche de poste évoluer pendant de nombreuses années.

Dès lors, la collectivité a souvent la volonté d'intégrer les agents à la fonction publique territoriale pour mieux les intégrer à l'institution et leur offrir de plus

grandes possibilités d'évolution de carrière. Il faut alors les inciter à passer des concours, ce qui pose parfois des problèmes d'identité. En effet, ils doivent se placer dans la situation de construire une carrière dans la fonction publique avec ses particularités. Cependant, l'intégration dans la fonction publique territoriale est le seul moyen pour ces personnels de profiter de l'ensemble des possibilités d'évolutions offertes par le statut.

Certains agents refusent néanmoins d'intégrer la fonction publique, pensant garder une plus grande souplesse dans l'évolution de leur carrière en restant contractuels. C'est souvent un mauvais calcul, ce qui confirme l'importance d'apporter une information complète à ces agents sur les différentes possibilités qui s'offrent à eux.

3. La place des organisations syndicales dans le processus de réinternalisation

La réussite d'un projet de reprise en régie de l'activité d'un satellite nécessite un dialogue social de qualité. Il doit être mis en œuvre le plus en amont possible, que ce soit au sein de la collectivité d'accueil ou dans le satellite qui doit être repris.

La loi impose une présentation en comité technique (CT), mais il est nécessaire d'impliquer les représentants du personnel bien plus en amont. Cette implication permet de faire comprendre la décision d'internalisation et d'apaiser les débats au sein du CT.

De plus, les organisations syndicales sont fortement sollicitées par les agents qui s'interrogent sur leur avenir. Il est donc nécessaire qu'elles soient correctement informées, et que les représentants du personnel soient formés aux spécificités de ces questions de réinternalisation.

4. Un risque managérial majeur : que l'ancien satellite devienne « une organisation dans l'organisation »

Dans certains cas, à la suite de l'intégration dans les services de la collectivité, les membres de l'équipe de l'ancien satellite continuent à effectuer leurs tâches avec les mêmes collègues, munis de la même fiche de poste, et suivant des processus similaires. Le risque est alors grand de voir l'équipe continuer à travailler comme avant et ne pas chercher à s'intégrer véritablement à l'institution publique. La difficulté à travailler en transversalité caractéristique des collectivités et l'absence de relations régulières entre l'ancien satellite et les autres services renforce ainsi le sentiment d'autonomie de la nouvelle équipe. On peut donc voir, après plusieurs années, la structure du satellite continuer à exister à l'intérieur de l'administration, alors même qu'elle en fait maintenant intégralement partie, et constituer une organisation presque indépendante de son organisation-mère, comme si elle était toujours un satellite. Cette situation est difficile à vivre pour les agents eux-mêmes qui peuvent se sentir figés dans le temps, loin de toute possibilité d'évolution.

À ce titre, peut être cité l'exemple d'une commune de plus de 150 000 habitants ayant remunicipalisé l'association paramunicipale chargée de la gestion des

maisons de quartier. Cette association a été intégrée aux services municipaux dans les années 2000 et, à ce jour, les agents ne font toujours pas partie de l'administration municipale de façon satisfaisante. Même si la fonctionnarisation d'agents fait évoluer les choses peu à peu, dix ans après, la structure n'a pas beaucoup changé. Un chantier vient d'être engagé sur l'évolution des missions et du fonctionnement des agents. Les agents eux-mêmes sont demandeurs, en effet leurs missions n'ont pas évolué depuis dix ans, alors que le public cible s'est beaucoup transformé. Ils doivent donc désormais réfléchir sur l'existence-même et le rôle des maisons des quartiers.

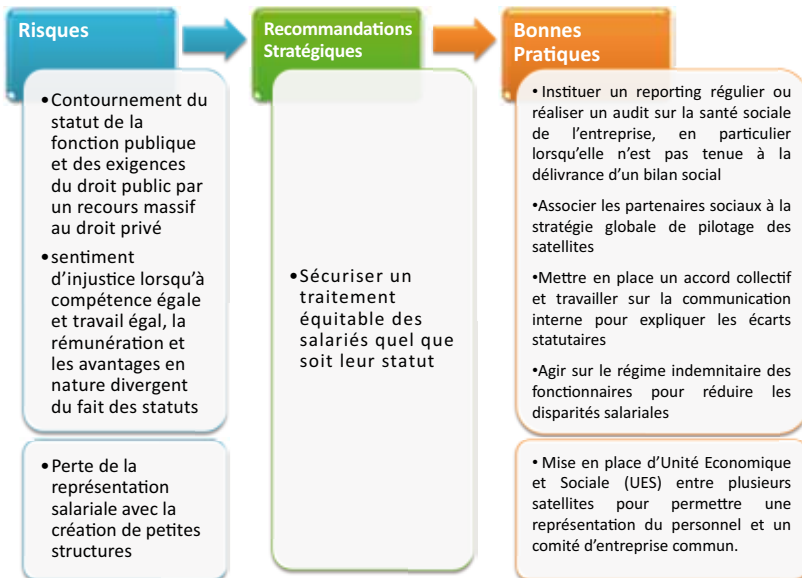
L'évolution statutaire de la totalité de l'équipe constitue une première difficulté importante. De nombreux agents ne veulent pas passer de concours. En effet, certains ne souhaitent pas intégrer la fonction publique pour garder plus de souplesse dans leur carrière, ce qui n'est sans doute pas un raisonnement valable, mais qui est néanmoins partagé par un certain nombre d'agents. Le concours peut aussi être mal vécu, vu comme un manque de reconnaissance par des agents ayant de nombreuses années de carrière.

L'obstacle juridique disparaît en partie une fois la majorité des agents intégrés dans la fonction publique territoriale, mais il reste des obstacles en termes de management, avec notamment un fort conservatisme au sein de l'équipe. Les problèmes de statut donnent un appui juridique à ceux qui ressentent une appréhension vis-à-vis du changement, mais cela ne fait finalement que révéler des freins plus profonds. Ces freins sont renforcés dans la commune citée en exemple par les possibilités limitées de mobilité interne pour ces agents, qui sont les seules personnes de la collectivité appartenant à la filière animation.

De plus, la culture de l'autonomie peut être un frein important à l'intégration de l'équipe. Le passage d'une structure de petite taille, ayant une culture de type PME, à une grosse structure qui a ses propres contraintes est lourd à gérer, et peut pousser l'équipe à se replier sur elle-même. Ce constat démontre l'importance de bien accueillir l'équipe intégrée afin de développer la connaissance réciproque, la transversalité, et la mobilité interne.

L'exemple évoqué montre comment plusieurs facteurs peuvent se combiner pour encourager la persistance de l'ancien satellite comme organisation autonome de la collectivité. La collectivité d'accueil doit bien identifier les risques potentiels et tout mettre en œuvre pour régler les problèmes juridiques en encourageant l'intégration des agents dans la fonction publique territoriale. Elle doit aussi prendre en compte les problèmes managériaux en développant le plus possible le travail en transversalité et en multipliant les points de contact entre l'ancien satellite et les équipes de la collectivité.

E. Synthèse des risques et recommandations liées à la gestion des ressources humaines







SYNTHÈSE DE L'ÉTUDE

1. Commande et contexte

Le poids financier des satellites de collectivités est important alors même que la sphère publique locale est sous contraintes. Combiné à la réforme actuelle qui vise à réduire le millefeuille territorial, il incite les collectivités à revoir le pilotage stratégique et la gestion des ressources humaines (GRH) de leurs satellites. La présente étude, commanditée par l'Observatoire social territorial de la MNT et l'AATF, analyse ce double questionnement.

Deux critères caractérisent généralement un « satellite » de collectivité : cette dernière finance substantiellement son fonctionnement (hors projets) et est activement représentée dans ses instances de gouvernance.

Les satellites de droit public sont exclus du champ de cette étude, à l'exception des établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) dont les relations avec les collectivités sont complexifiées par leur soumission partielle au droit privé. Les satellites de droit privé sont quant à eux tous pris en compte.

Méthode : Une quarantaine d'entretiens a été réalisée auprès de cadres dirigeants des collectivités et de leurs satellites, et de représentants **d'associations d'élus, de syndicats de DGS ou de DRH de collectivités et de fonctionnaires, ou de fédérations de satellites.**

Les statuts des satellites sont diversifiés (**associations, GIE, SCIC, OPH, Entreprises Publiques Locales (EPL) : SEM, SEMOp, SPL/A, etc.**). Chacun présente des avantages (**autonomie de gestion, souplesse de statut, absence de mise en concurrence...**) mais aussi des contraintes (**absence d'actionnaire privé dans les SPL, principe de spécialité...**), ce qui implique de bien réfléchir à leurs objectifs avant de créer un type de satellite ou un autre. Depuis plusieurs années, les satellites se multiplient, **notamment les EPL (+7 à 8 % par an) et parmi elles, les SPL.** Mais leur nombre exact reste impossible à évaluer **en l'absence de définition commune des collectivités et de décompte des associations concernées.**

2. De nouveaux enjeux de politique publique qui réinterrogent les modes de pilotage et de management des satellites

Un enjeu d'adaptation à un contexte juridique en évolution

En réponse au contexte complexe des politiques publiques et au resserrement des règles de la commande publique par le droit communautaire, le législateur français offre de nouvelles solutions de gestion par le biais des satellites. Les SPL et SPLA permettent aux collectivités de contractualiser, certes sous conditions (contrôle

analogue), mais sans mise en concurrence (contrat « *in house* ») ; les SEMOp répondent aux conditions d'application restrictives des contrats de partenariat ; la création des OPH a permis d'adapter ces structures à la concurrence du marché du logement ; et les SCIC permettent aux collectivités de s'investir toujours plus fortement dans l'économie sociale et solidaire.

Un enjeu de maîtrise budgétaire

Les satellites sont aussi vus comme **un moyen de maîtriser la charge financière tout en maintenant un contrôle de la collectivité**. Ils sont soumis à des **règles de commande publique allégées et ont des coûts de structure souvent moindres et plus flexibles** (sur les RH notamment). Ils offrent l'opportunité de rationaliser les financements croisés et de mutualiser des équipements ou personnels plus aisément qu'au sein des collectivités. Ils mobilisent enfin de nouvelles sources de financement, notamment privées (recettes d'activité, modèles économiques bénéficiaires attractifs pour les investisseurs privés...).

Un enjeu d'efficacité et de qualité de l'action publique

Les satellites répondent à cet enjeu par leur souplesse de fonctionnement tant au niveau juridique (**droit privé**) qu'opérationnel (**circuits hiérarchiques courts...**). Leurs territoires d'intervention sont adaptables (élargissement de leur *périmètre territorial* par l'accueil de nouveaux membres), tout comme leurs domaines d'intervention (facilité à diversifier leur *périmètre opérationnel*). **Les satellites spécialisés permettent de plus de développer une expertise technique face à l'accroissement des compétences des collectivités et alors que l'État se retire en matière d'ingénierie publique.**

Un enjeu de pertinence de l'échelle d'intervention de l'action publique

Sans contrainte de périmètre administratif, les satellites peuvent **regrouper dans une structure unique des politiques publiques relevant jusque-là de structures distinctes, souvent soumises à des règles de gestion différentes**. Ils permettent aussi à une collectivité **de dépasser ses propres frontières administratives dans une logique d'action à l'échelle territoriale pertinente** (bassin de vie, d'emploi...). Ils sont enfin aujourd'hui utilisés **dans une logique proche de l'« intercommunalité de projet »** : ils renforcent la coopération entre intercommunalités par la mise en œuvre de politiques sectorielles communes, sans pour autant remettre en cause la maîtrise politique de la décision.

Un enjeu de gouvernance et de partenariat

Les satellites peuvent permettre aux élus d'exercer un meilleur contrôle sur l'action publique. Reprendre une activité externalisée dans un satellite leur redonne accès aux données de gestion. Même en cas d'externalisation, ils disposeront d'un **meilleur contrôle en déléguant à un satellite plutôt qu'à une entreprise**. Ce renforcement de la place des élus implique par contre qu'ils gagnent en compétence. Les satellites sont enfin **un outil de partenariat**, offrant **un lieu de coopération dépolitisé** entre élus de différentes collectivités.

3. Le pilotage stratégique des satellites : un sujet en émergence

Le pilotage des satellites implique que les collectivités dépassent la seule logique du contrôle *a posteriori* et se positionnent en « *ensembliser* » en amont de l'intervention. Cela suppose une démarche d'animation du « *groupe* » constitué avec leurs satellites. Les entretiens ont permis d'identifier cinq leviers sur lesquels les collectivités s'appuient pour construire une démarche de pilotage stratégique de leurs satellites :

- formalisation de la relation « *collectivité-mère* »-satellite ;
- une relation claire aux satellites au sein de la collectivité (circuits d'information/décision) ;
- des relations managériales nourries entre directions de la collectivité et des satellites ;
- une gouvernance et une place des élus clarifiées ;
- l'impulsion de démarches de coopération et de mutualisation entre satellites.

La structuration des stratégies de pilotage est une évolution progressive liée à l'activation à divers degrés de ces cinq leviers. Six niveaux de structuration ont été identifiés :

Niveau 1 – Intervention *a minima* et simple respect des obligations légales : la collectivité n'a pas de cartographie des acteurs, ni de contrôle de gestion, mais dispose d'informations de par la loi (*reporting*, contrôle financier, gouvernance).

Niveau 2 – Cartographie des satellites et émergence d'une réflexion sur les notions de risque, contrôle et pilotage : avant d'instaurer un contrôle ou pilotage, la collectivité doit identifier ses satellites et les risques dont ils sont porteurs.

Niveau 3 – Formalisation de différents contrôles *a posteriori* : le contrôle (budgétaire, de gestion, opérationnel, de qualité...) exercé *a posteriori* est une étape, mais de peu d'impact s'il n'est pas doublé d'une démarche de pilotage. Il implique généralement la mise en place d'un poste ou d'un service transversal dédié.

Niveau 4 – Un pilotage « *au cas par cas* » : la collectivité n'a pas nécessairement de stratégie globale pour ses satellites mais cible « *au cas par cas* » les plus importants. Elle s'appuie sur des conventions d'objectifs et de moyens et sur le dialogue de gestion pour les inciter à suivre ses orientations. Les collectivités très déconcentrées vers leurs directions opérationnelles adoptent souvent ce pilotage. Dans un système complexe, il ne facilite par contre pas la circulation de l'information.

Niveau 5 – Mise en place partielle des éléments concourant à une stratégie de pilotage globale : cartographie des satellites, formalisation individuelle et collective de leurs relations, relations individuelles régulières entre DGS et directeurs de satellites, circuits d'information et décision formalisés, incitation à la mutualisation. Dans ce cadre, l'autonomie des directions opérationnelles vis-à-vis des satellites est réduite, mais les remontées d'informations et l'alignement des satellites sur les priorités de la collectivité sont renforcés, et des mutualisations peuvent apparaître.

Niveau 6 – Une stratégie de pilotage intégrée : au niveau 5, la structuration reste centrée sur la relation collectivité-satellite. Au niveau 6, la relation entre satellites s'y ajoute. Le rôle de chef d'orchestre de la collectivité se renforce. Ce niveau se caractérise par une animation régulière du collectif des satellites et des directions référentes, des coopérations initiées par les satellites eux-mêmes, et des objectifs co-construits et formalisés par des feuilles de route pluriannuelles pour les élus.

Le niveau 6 n'est pas un modèle absolu. Selon leur taille, leur niveau d'intégration, leur nombre de satellites, leur intervention ou non sur des champs concurrentiels et leurs moyens, les collectivités peuvent choisir des niveaux de contrôle et/ou pilotage différents.

4. Collectivités et satellites : des ressources humaines entre gestion quotidienne au fil de l'eau et complexité des périodes de transition

La gestion du transfert de personnel de statuts différents vers le satellite

Le personnel des satellites peut relever de statuts différents : de droit privé (recrutés par la structure ou issus d'entreprises délégataires dont les activités sont transférées) ou **de droit public** (issus des collectivités actionnaires). Cette double origine entraîne **plusieurs risques** (méconnaissance réciproque des gestions privée et publique, relation complexe entre agents publics ex-donneurs d'ordre et salariés ex-exécutants, cultures de dialogue social distinctes). Elle permet aussi **de conserver une culture administrative qui facilite la relation avec la collectivité** et une hybridation professionnelle source d'enrichissement mutuel.

Pour transformer les risques en opportunités, **le transfert des personnels doit être anticipé** (calendrier détaillé, équipe projet dédiée, recrutement en amont d'un directeur...) **et accompagné** (référénts RH identifiés dans la collectivité et le satellite, association des OS et du personnel transféré à la définition de l'accord d'entreprise, rendez-vous individuels...).

La gestion des personnels des satellites au quotidien

La diversité des statuts des personnels génère aussi **des risques dans la gestion quotidienne des RH** : complexité de gestion de **multiples conventions collectives**, crispations entre personnels ne bénéficiant **pas de conditions de travail équivalentes** (temps de travail et avantages différents), **relâchement du lien entre agents publics et collectivité d'origine...**

Face à ces risques, les collectivités développent diverses solutions. **La négociation d'un accord d'entreprise**, bien qu'il ne se substitue pas aux conventions collectives, permet ainsi **d'harmoniser certaines règles et de limiter la complexification de la GRH.**

Pour réduire les crispations, de nombreux outils peuvent aussi être mobilisés : **implantation des équipes sur un même site, structuration de l'encadrement intermédiaire, outils de communication, réunions transversales d'animation...** Le dialogue social est par ailleurs essentiel, alors que de nombreuses structures, trop

petites, ne disposent pas de représentation du personnel. La création d'une unité économie et sociale (UES) entre plusieurs satellites peut remédier à ce problème. Enfin, lors de crispations nées de différences de rémunération liées aux statuts, l'équité peut être recherchée par des principes communs de gestion du personnel (action sur le régime indemnitaire...).

Face au risque de relâchement du lien agents-collectivité, cette dernière est en droit de demander un retour sur la gestion RH de ses satellites et a intérêt à identifier des **référénts RH dans ses services** et à favoriser **leurs échanges** avec les DRH des satellites. Le retour de l'agent vers sa collectivité doit être suffisamment anticipé et **des accords sur les règles de détachement et d'avancement peuvent même être signés**. Une GPEEC commune peut enfin renforcer les mobilités, enrichir les parcours des agents, et créer une culture de groupe.

Les collectivités face aux crises traversées par les satellites

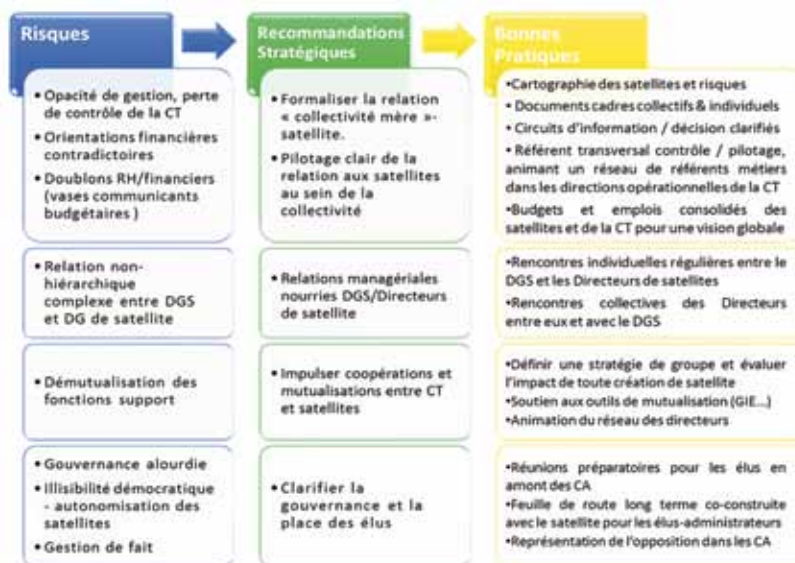
En cas de difficultés, même ponctuelles, les liens entre satellites et collectivité se resserrent naturellement. **La collectivité peut être vue comme cumulant des responsabilités juridique, morale et politique vis-à-vis des personnels de ses satellites**. Même lors d'une dissolution sans reprise d'activité qui n'implique pas d'obligation légale, elle se doit d'**accompagner les personnels vers des solutions individuelles**, en particulier s'ils sont amenés à changer de métier. Elle peut enfin **faire appel à des cabinets pour accompagner à la maîtrise d'ouvrage** à destination des satellites en crise ou transition.

La reprise d'un satellite au sein de la collectivité, un projet complexe à mener à court terme sans pour autant négliger les conséquences sur le long terme.

Une réinternalisation réussie se prépare dès la délégation et implique une connaissance précise des conditions d'emploi des personnels transférés. **Portée par la direction générale**, elle doit faire intervenir en amont tant **les directions métiers** que **la DRH et les finances**. **Le droit communautaire protège le salarié de droit privé en cas de modification de la situation juridique de l'employeur**. Son nouveau contrat de droit public doit donc **reprenre l'ensemble des clauses substantielles et la rémunération** de l'ancien (de droit privé).

Outre l'accueil au sein de la collectivité, ces nouveaux agents – qui ne bénéficient pas de formation d'intégration tant qu'ils n'ont pas passé de concours – ont besoin de **découvrir leur nouveau statut et le fonctionnement de la fonction publique**. À plus long terme, **le statut de contractuel de la fonction publique peut en effet être pénalisant** (pas de déroulement de carrière, peu de mobilité interne). Il semble donc important de **les inciter à passer des concours**, même si cela peut poser des problèmes d'identité. Les **organisations syndicales ont un rôle central à jouer** dans le processus de réinternalisation. Il est nécessaire de les impliquer en amont du comité technique et de les **former aux problématiques de ces situations**. Les équipes réintégrées qui gardent les mêmes compositions et missions peuvent enfin présenter le risque de devenir « **une organisation dans l'organisation** ». La construction d'une culture commune et l'évolution statutaire des agents peuvent permettre d'éviter ce biais.

Résumé des recommandations sur les modes de contrôle et pilotage



Résumé des recommandations sur les modes de gestion des ressources humaines



5^E PARTIE : ATELIER DE L'OBSERVATOIRE SOCIAL TERRITORIAL

A. Participants à l'atelier du 6 mai 2015

Geoffroy ADAMCZYK, Élève administrateur territorial Promotion Václav Havel, CNFPT-INET

Laurence ANGLEYS, Consultante, Association des directeurs généraux des communautés de France

Olivier AYMARD, Directeur général, Fédération nationale des centres de gestion

Florence BACO-AMBRASS, DGS de Palaiseau, membre du bureau national du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales, SNDGCT

Jeanne BALLOT, Responsable de l'Observatoire social territorial, MNT

Dr NAIMA BEDAIRIA, Médecin conseil adjoint national, MNT

Stéphanie BERNIS, Responsable du service protection juridique, SMACL Assurances

Laurent BONNORD, Responsable du service de formation , CNFPT-INET

Jacques BRIDE, FO Services publics

Bruno COLLIGNON, Président FA-FPT, Fédération autonome de la Fonction publique territoriale

Grégory DECOSTER, Délégué territorial, Fédération des EPL

Jean DUMONTEIL, animateur pour l'OST, Axe Image

Claire EDEY-GAMASSOU, Maîtresse de conférences en sciences de gestion UPEC, conseil scientifique de l'OST

Noémie FOORT, Chargée de mission relations institutionnelles, MNT

Jean-Baptiste FOUCRAS, Chargé de mission veille et prospective, Fédération des EPL

Jean-Marc JOUSSEN, Directeur-adjoint en charge des affaires publiques, MNT

David LE BRAS, Délégué général, Association des directeurs généraux des communautés de France

Laurence LEMOUZY, Directrice scientifique et rédactrice en chef de Pouvoirs locaux, Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation

Philippe MOLLIERE, Responsable régional Midi-Pyrénées, MNT

Jean-René MOREAU, Administrateur national, président de l'OST, MNT

Laetitia PAOLAGGI, Médecin conseil, MNT

Alain POULET, Juriste partenariat et mécénat, Institut de la gouvernance territoriale et de la décentralisation

Adeline PRIEZ, Chargée de mission promotion de la santé et action sociale, MNT

Martine RAPHY, Responsable régionale Rhône-Alpes/Auvergne, MNT

Patricia SOLBREUX, Directrice du développement et de l'accueil, MNFCT

Jean TANCEREL, Directeur des relations extérieures, CNAS

Fabien TASTET, Président de l'AATF, membre du conseil scientifique de l'OST, DGS CD Essonne, Association des administrateurs territoriaux de France

B. Présentation de l'étude

Jean DUMONTEIL

Bonjour et bienvenue à tous pour cet atelier de l'Observatoire social territorial. À ceux qui participent pour la première fois à ce type de réunion, j'en rappelle le principe. L'OST s'intéresse depuis sa création à tout ce qui constitue l'environnement social des fonctionnaires territoriaux dans leur vie professionnelle, dans leur milieu de travail, avec des parutions très régulières d'études, sectorielles sur les métiers, plus générales sur l'évolution des politiques et leur retentissement sur la vie des agents, et des études plus managériales, plus stratégiques, pour comprendre comment est mis en œuvre le service public et les conséquences que cette mise œuvre peut avoir sur le travail des agents, les organisations des collectivités territoriales. Nous avons pris l'habitude de demander à un groupe d'élèves territoriaux de réaliser une étude, dont le thème est choisi en partenariat avec l'INET et l'Association des administrateurs territoriaux, dont le président est à nos côtés.

Le thème du jour est celui de la gestion consolidée des collectivités territoriales : pilotage stratégique, enjeux managériaux. C'est ce type de sujets, plutôt managériaux, qui font l'objet des études menées par les élèves administrateurs. Nous avons notamment eu pour thème de travail ces derniers mois la gestion des précarités, avec l'aspect managérial, comme les fins de carrière, la gestion des seniors, ou plus récemment, un travail sur l'encadrement intermédiaire.

Je cède la parole à Jean-René Moreau, président du Conseil scientifique de l'OST, et qui nous accueille au titre de la MNT également.

Jean-René MOREAU

Tout d'abord, bienvenue à toutes et à tous. L'OST est une entité de la Mutuelle nationale territoriale qui a pour but de mener des études et recherches avec différents partenaires, aujourd'hui les administrateurs de l'INET, avec qui nous avons un partenariat déjà ancien. Je salue d'ailleurs la présence du représentant de l'INET parmi nous.

La MNT se préoccupe bien évidemment des problèmes de santé et de protection sociale, mais l'OST s'intéresse également à tout ce qui a trait au bien-être au travail, afin de voir comment par des préconisations, des pistes lancées, améliorer la situation à ce niveau. À l'heure où je vous parle, les préoccupations

relatives aux risques psychosociaux, au stress, à l'organisation du travail, avec la raréfaction créent un certain stress, ou à tout le moins une inquiétude face aux changements en cours et à venir. Nous sommes tout à fait dans notre rôle en tant que mutuelle, et nous sommes partenaires de bon nombre d'organisations et d'associations professionnelles, notamment les administrateurs territoriaux – et je salue Fabien Tastet, le Président de l'AATF –, l'association des directeurs généraux des communautés de France, également représentée, le CNFPT, bien sûr et bien d'autres partenaires. La MNT est aux côtés de tous les fonctionnaires territoriaux et autres personnels qui travaillent pour ou dans les collectivités. C'est ce qui justifie la démarche poursuivie au travers de l'OST.

L'étude qui va vous être présentée tombe à point compte tenu de toutes les réformes en cours et de l'ouverture qui existe déjà, mais qui pourrait s'élargir en ce qui concerne les débouchés des administrateurs. En réfléchissant à cette étude avec l'AATF, nous avons estimé que tout ce qui gravitait autour de la fonction publique territoriale, des collectivités territoriales (région, département, intercommunalités...) pouvait constituer des débouchés qu'il fallait faire connaître, que ce soit les SEM, les SPLA, les SPL, les OPH, les associations, etc., ce que l'on appelle les satellites. Nous avons choisi d'aller au cœur du sujet, et les élèves administrateurs ont produit une étude intéressante qui interroge sur la conception, aujourd'hui, de la gestion du service public et des collectivités, sur les ouvertures possibles. En choisissant ce sujet, qui sera présenté au congrès des administrateurs territoriaux, nous avons voulu faire en sorte que cette étude nous démontre qu'il existe des solutions différentes de celles que nous connaissons au travers du statut traditionnel. Je suis un fervent partisan de l'évolution de la fonction publique territoriale, notamment par des systèmes de conventionnement et de contractualisation, et tout ce qui est fait autour des collectivités, même si les personnels n'ont pas tous la qualité de fonctionnaires et si beaucoup sont de droit privé, permet de disposer de pistes de réflexion intéressantes.

Je laisse la parole à Jean pour l'introduction et remercie les élèves administrateurs pour le travail qu'ils ont accompli.

Jean DUMONTEIL

Notre atelier débutera par une présentation de l'étude, selon le principe de ces ateliers de l'OST, puis nous ouvrirons le débat avec une totale liberté de parole. Quelle que soit son organisation d'appartenance, chacun ici doit se sentir libre de son expression pour réagir à l'étude qui sera présentée. Un compte rendu du débat sera proposé dans un prochain Cahier de l'OST qui présentera l'étude.

Je laisse la parole aux élèves administrateurs pour une présentation à plusieurs voix de ce travail collectif.

Marion BOBENRIETHER

Bonjour à tous et merci pour votre présence à la restitution des conclusions de cette étude sur le pilotage stratégique des collectivités face aux nouveaux enjeux de management dans la fonction publique territoriale. Nous avons travaillé à sept

et nous serons quatre aujourd'hui pour présenter cette étude, Stéphane, Caroline, Bertrand et moi-même. Antoine, Anne-Charlotte et Charles ont déjà présenté nos premières conclusions au fil de la réalisation de cette étude.

Le plan de cette présentation est le suivant. Nous commencerons par rappeler la commande et la méthodologie de notre étude. Puis nous évoquerons les nouveaux enjeux de politique publique, qui réinterrogent les modes de pilotage des satellites. Nous détaillerons ensuite les stratégies de contrôle et de pilotage de ces satellites telles que nous avons pu les identifier au cours de nos travaux. Enfin, nous évoquerons la gestion des ressources humaines au sein des satellites, leurs relations avec les collectivités au quotidien, ainsi qu'à des moments plus ponctuels de crise et de transition.

1. Rappel de la commande et méthodologie

a. Objectifs de l'étude

Cette étude répond à une commande conjointe de la MNT et de l'AATF dans le cadre de l'OST. Elle a mobilisé sept d'entre nous pendant six mois, de novembre 2014 à mai 2015.

Cette étude visait un double objectif :

- analyser les modalités de pilotage (ou non) stratégique des satellites par les collectivités territoriales ;
- analyser la relation de ces collectivités aux salariés au sein des satellites, en vue de fournir un guide managérial recensant les bonnes pratiques et les difficultés potentiellement rencontrées.

La méthode mise en œuvre fut simple. Il s'est agi, d'une part, d'une étude documentaire et, d'autre part, d'entretiens, au nombre de 43 très précisément.

b. Une définition resserrée de la notion de satellite

Bertrand ASSERY

Nous avons resserré la notion des satellites pris en compte dans cette étude, puisque nous avons principalement étudié les satellites de droit privé : associations, SEM, SPL, SPLA, etc. La limite entre droit public et droit privé est souvent un peu floue, et nous nous sommes aussi intéressés aux satellites de droit public soumis largement aux règles de droit privé. Il s'agit principalement des EPIC, et notamment des OPH. Les satellites soumis seulement au droit public (EPA, syndicats intercommunaux, EPCI), ainsi que les relations contractuelles entre collectivités et prestataires privés (marchés publics, DSP et PPP) en ont été exclus. Nous ne nous sommes pas intéressés aux DSP lorsqu'elles sont conclues avec un opérateur privé plus large, puisqu'il ne s'agit pas à proprement parler de satellites. Nos entretiens se sont répartis de façon équilibrée entre trois grands types d'interlocuteurs :

- les satellites ;

- les collectivités ;
- les associations nationales.

2. De nouveaux enjeux de politique publique qui réinterrogent les modes de pilotage et de management des satellites

Marion BOBENRIETHER

Les collectivités font face à des contraintes tant financières que juridiques ou techniques, ce qui débouche sur de nouveaux enjeux de conduite de l'action publique. Il s'agit de transformer ces contraintes en opportunités et nous allons voir en quoi les satellites peuvent représenter une solution parmi d'autres pour réinterroger cette relation.

a. Enjeux juridiques

Ils sont d'abord juridiques. En effet, les satellites peuvent permettre de s'adapter à des contraintes juridiques nouvelles, notamment issues du droit communautaire. C'est le cas des SPL, des SPLA ou des récentes SEMOp. Mais le satellite peut également être adapté pour renforcer et optimiser les outils juridiques à disposition. On pense par exemple à la réforme des OPH en 2007 ou à celle des SCIC en 2014.

b. Enjeux budgétaires

Les enjeux sont également budgétaires, avec deux options qui s'ouvrent aux collectivités.

- La première option consiste à diminuer et restreindre les dépenses. Les satellites peuvent permettre, avec des coûts de gestion et de structure moindres, de maîtriser la charge financière et notamment la masse salariale des collectivités. Il est également possible de limiter les financements croisés, en leur préférant une coopération de plusieurs collectivités au sein d'un même satellite. Il est enfin possible de mutualiser soit les équipements, soit les fonctions de ressource, en créant ainsi des économies d'échelle à terme.
- La deuxième option est celle de l'augmentation des recettes, ou plus exactement la diversification des sources de financement, notamment privées. C'est ce que fait la Sotraval avec sa SEM à Brest.

c. Enjeux de qualité et d'efficacité

Toutes ces questions budgétaires ne peuvent être pensées sans réfléchir à la qualité et à l'efficacité de l'action publique. Là encore, les satellites peuvent contribuer à améliorer l'efficacité de l'action publique sans dégrader sa qualité, pour trois raisons.

- D'abord parce qu'ils font preuve d'une plus grande souplesse opérationnelle, puisqu'il est possible d'alléger certaines lourdeurs hiérarchiques et d'améliorer la mise en réseau des satellites entre eux. C'est ce que nous avons rencontré avec le Voyage à Nantes, par exemple.

- Par ailleurs, ils peuvent faire preuve d'une plus grande adaptabilité, tant des structures que des politiques publiques, puisque l'accueil de nouveaux membres en leur sein et la diversification de leurs activités sont rendus plus simples que dans les collectivités.
- Enfin, ils concentrent une expertise renforcée, qui doit toutefois s'articuler avec la question de définition de la stratégie, qui ne peut être posée qu'au niveau de la collectivité, notamment dans la relation entre le DG et le satellite.

d. Enjeux d'échelle d'intervention

Toutes ces questions d'agilité et de souplesse vont de pair avec en enjeu d'échelle d'intervention pertinente pour l'action publique. Cette action peut être rendue plus cohérente et pertinente en regroupant les satellites d'un même territoire, en harmonisant les pratiques, comme nous l'avons vu avec la SPL touristique et événementielle du pays de Martigues. Surtout, les satellites peuvent intervenir au-delà des limites administratives des collectivités, rendant ainsi l'action publique plus cohérente. C'est toute la réflexion qui a été menée notamment par Brest. Enfin, au sein des satellites, il est possible d'avoir des coopérations renforcées entre collectivités, notamment entre EPCI.

e. Enjeux de gouvernance

Si une collectivité souhaite externaliser une activité, il est indéniable que, par rapport à un acteur privé, le satellite permet une meilleure maîtrise de l'action publique pour les élus, grâce à un accès plus transparent à l'information, mais aussi à des opportunités de coopération plus importantes entre élus dans un cadre dépolitisé, ce qui permet d'avancer sur le fond des dossiers.

f. Des risques induits nouveaux et les réponses possibles

Toutefois, le recours au satellite ne doit pas être considéré comme solution miracle pour les collectivités, puisqu'il pose de nouvelles questions, voire induit de nouveaux risques qu'il faut prendre en compte et auxquels il faut apporter une réponse.

Il existe un risque juridique assez spécifique aux SPL, l'absence d'un contrôle analogue suffisant par les élus, condition d'existence de la SPL. C'est pourquoi il est possible d'envisager une clause statutaire spécifique pour définir les modalités de ce contrôle. Ensuite, les risques peuvent être budgétaires et se traduire par l'absence d'économies réelles sur les finances locales agrégées, voire par une augmentation liée à des coûts de démutualisation, notamment dus aux fonctions ressources lorsque l'on externalise des activités. À cela s'ajoute un potentiel d'opacité de gestion voire d'orientations contradictoires de la part de la collectivité entre rentabilité et qualité de l'action publique. C'est pourquoi nous proposons d'envisager une consolidation des budgets et des comptes des satellites avec ceux de la collectivité, de poursuivre l'évaluation *ex ante* de l'impact de la création d'un satellite, et de poursuivre le mouvement de mutualisation lorsque les satellites sont déjà en place, d'améliorer le circuit de l'information et de co-construire les objectifs avec le satellite.

Il existe des risques beaucoup plus RH de contournement du droit public, avec un sentiment de perte de compétence et de dévalorisation au sein de la collectivité. Le recours au satellite ne peut pas se faire au détriment des agents des collectivités. Il est donc tout à fait possible d'associer les organisations syndicales et d'envisager une GPEEC consolidée entre collectivité et satellites, comme nous allons le détailler dans un instant. Évidemment, le mouvement de création de satellites doit toujours se faire dans une optique coopérative et non de concurrence entre collectivités.

Enfin, le dernier type de risques est lié à la gouvernance, à son alourdissement et à une éventuelle opacité, voire à une illisibilité due à l'autonomisation des satellites et des élus en leur sein. En outre, il existe un risque de gestion de fait plus spécifique aux associations.

Il apparaît donc nécessaire de trouver des outils de gouvernance simples et de réintroduire une dose de contrôle démocratique tout en préservant ce lieu de coopération entre élus qu'est le satellite.

Face aux nouveaux enjeux de politique publique, les satellites peuvent apporter des solutions. Il est toutefois nécessaire de bien mesurer d'une part les risques, mais également le changement de paradigme que cela implique pour les collectivités, qui passent de fonctions très opérationnelles à un rôle beaucoup plus stratégique. Dans ce cadre, il est nécessaire d'avoir une relation renouvelée entre collectivité et satellite. Le pilotage de ces structures constitue l'un des piliers de cette relation renouvelée.

3. Les stratégies de contrôle et de pilotage des satellites

Caroline BOUVARD

Le second point que nous allons aborder consiste à déterminer de quelle manière, face à l'ensemble de ces enjeux et aux risques associés, les collectivités se sont organisées et structurées pour tenter d'assurer un pilotage stratégique de leurs satellites. Il s'agit de pilotage, mais aussi de contrôle. En effet, nous avons pu observer lors de nos entretiens et dans le cadre des analyses que nous avons menées auprès des collectivités, que différents niveaux de gradation intervenaient, avec d'une part un contrôle *a posteriori*, et d'autre part une évolution de certaines collectivités vers des logiques de pilotage *a priori*, en amont, et dans la continuité de l'action.

a. Les cinq leviers du pilotage stratégique des satellites

Nous avons ainsi identifié cinq leviers de pilotage stratégique activés à des niveaux divers par les collectivités rencontrées :

- la formalisation de la relation entre la collectivité-mère et le satellite : si certaines collectivités ont créé des satellites qui vivent leur vie en toute autonomie en vertu de leurs statuts, on voit également apparaître dans un certain nombre de cas, des chartes, des conventions permettant de formaliser spécifiquement cette relation, et notamment d'aller vers des objectifs communs ;

- la question de la définition d'un pilotage clair au sein de la collectivité : on constate une structuration de l'organisation de ce pilotage, avec le passage d'une logique plutôt en silo au sein des directions opérationnelles à des logiques beaucoup plus transversales, avec un pilotage porté par des services ou des personnels dédiés ;
- la relation managériale entre les directions de la collectivité et des satellites, par essence non hiérarchique, qui pose question quant à ses modalités de mise en application afin d'aboutir à une construction collective ;
- la place des élus, la gouvernance, leur rôle, leur positionnement ;
- l'impulsion de démarches de mutualisation ou de coopération entre satellites eux-mêmes et non pas seulement avec la collectivité.

Nous avons constaté que ces cinq leviers étaient activés et mis en place à des niveaux divers, qui permettent de structurer plus ou moins fortement la relation entre la collectivité et ses satellites.

b. Une structuration graduelle des stratégies de contrôle et pilotage

Nous avons identifié six niveaux de structuration qui traduisent des points d'étapes, l'évolution étant très progressive et variable d'une collectivité à l'autre, mais qui permettent de marquer une tendance actuelle vers une volonté d'aller vers une structuration de plus en plus forte au sein des collectivités.

Au premier niveau, le plus basique, aucun des leviers n'est activé, et l'on s'en tient au simple respect des obligations légales de la relation entre le satellite et la collectivité. Selon les statuts des différents types de satellites, il existe des obligations de *reporting*, de communication d'informations financières, etc. La collectivité se contente de l'accès à cette information et ne cherche pas nécessairement à aller au-delà d'un simple contrôle qui peut être superficiel, et laisse une très grande autonomie aux satellites. Bon nombre de collectivités aujourd'hui se trouvent encore dans cette situation, mais de plus en plus d'entre elles souhaitent aller au-delà parce qu'elles identifient un certain nombre de risques et d'enjeux que les satellites induisent en matière de gestion des politiques publiques.

Le deuxième niveau de structuration apparaît comme une conséquence de cette réflexion. Il implique notamment l'identification de ce qu'est un satellite. S'il est clair qu'une SPL ou une SEM est un satellite de la collectivité actionnaire majoritaire, la situation est beaucoup moins évidente avec une association. Il convient donc, dans un premier temps, de déterminer les critères qui doivent définir quels sont leurs satellites et d'identifier les risques et enjeux liés à chacun de ces satellites. Cette cartographie correspond à l'activation du premier levier. Le deuxième levier est également activé à ce niveau puisqu'il s'agit d'établir une première clarification de qui sera en charge de la relation au satellite, laquelle se gère généralement au sein des directions opérationnelles selon une logique en silos. Le troisième levier est également activé, puisque des relations individuelles se développent au niveau des DG, même si elles sont assez peu formalisées. Le DGS construit généralement à ce stade une ébauche de pilotage avec les directeurs des satellites.

Au troisième niveau, la formation est plus solide, avec un contrôle *a priori* qui se traduit par l'établissement de conventions, le plus souvent d'objectifs et de moyens, qui sont toujours établies au cas par cas. On identifie quelques satellites en raison de leur enjeu particulier, et l'échange s'effectue individuellement avec chacun d'entre eux, ce qui permet d'établir des indicateurs servant de base au contrôle *a priori*. Ce contrôle est formalisé au sein des services par l'installation d'un service ou au moins d'une personne qui va en assurer la gestion, notamment dans le domaine du contrôle de gestion, même si on peut y associer, au sein des directions opérationnelles, des logiques de contrôle opérationnel. On voit également apparaître les premières ébauches de demandes de mutualisation et de coopération. Un contrôle est alors établi à partir de certains indicateurs, notamment à partir des contraintes budgétaires, ce qui constitue une première incitation d'instauration de rapport entre les satellites sur ces questions.

Le quatrième niveau s'apparente réellement à du pilotage stratégique. Jusqu'ici, le travail était individuel et *a posteriori*. Il s'agit, à ce niveau, de construire ensemble des objectifs de long terme. On y retrouve la plupart des leviers déjà activés aux niveaux précédents, ainsi que deux nouveaux leviers. On constate une structuration beaucoup plus forte de la relation entre les directions générales des collectivités que nous avons rencontrées et les directeurs des satellites. Parallèlement, les élus reviennent dans la boucle, alors qu'ils étaient assez peu présents dans la relation jusqu'à ce stade, ou alors à titre individuel. On commence à ce niveau un début de structuration, l'organisation de réunions préparatoires au conseil d'administration, une tentative de cadrage du positionnement de l' élu représentant la collectivité au sein du satellite.

Les deux derniers niveaux correspondent à une construction de la stratégie selon une logique globale. Avant ce niveau, les collectivités travaillaient plutôt au cas par cas, avec quelques satellites identifiés. Mais les collectivités les plus structurées envisagent une notion de « *groupe* » voire de « *holding* » dans la relation avec leurs satellites. Cela se traduit par la mise en place de conventions d'objectifs et de moyens, mais également de chartes communes à l'ensemble des satellites concernés, conférant un cadre de travail commun à l'ensemble de ces satellites. Cela se traduit également par le passage d'une simple logique de service consacrée au contrôle de gestion à des personnels véritablement dédiés au pilotage, chapeautant les directions opérationnelles des satellites de manière transversale. Cela se traduit également par une animation collective des directeurs de satellite par la DG de la collectivité, pour un travail groupé. Enfin, ces niveaux donnent lieu à une rationalisation entre les satellites impulsée par la collectivité.

Le dernier niveau implique simplement une animation encore plus poussée et plus collective, notamment au niveau des référents métier et des actions de coopération mises en place, souvent à l'initiative des satellites eux-mêmes. On leur demande de travailler entre eux de façon transversale, et non plus seulement avec la collectivité. Ce niveau se caractérise également et surtout par une prise de position sur la place des élus, qui répond notamment aux enjeux de représentation démocratique, dans

le cadre d'un travail de long terme qui se traduit par la mise en place de feuilles des routes afin que les élus puissent faire valoir, au sein des conseils d'administration, les objectifs de la collectivité dans la mise en place de la politique publique.

Il est important de retenir qu'il n'existe pas de modèle idéal. Toutes les collectivités n'ont pas nécessairement à viser le niveau le plus élevé de structuration. Les collectivités ont des conditions de travail, un nombre de satellites et des moyens différents. Il peut être tout aussi opportun pour une collectivité de se positionner au niveau 4 ou 5, pour atteindre une certaine visibilité sur le fonctionnement de ses satellites sans chercher une stratégie globale, car peu d'entre eux ont une importance stratégique pour elle.

4. Collectivités et satellites : des ressources humaines entre gestion quotidienne au fil de l'eau et complexité des périodes de transition

Stéphane PACCARD

Nous en venons aux problèmes liés à la gestion du personnel au sein des satellites, de leur création à leur dissolution. Le principal défi rencontré par les satellites en termes de GRH est de devoir intégrer et gérer des personnels d'horizons et de statuts très différents. La création d'un satellite donne lieu au recrutement direct de personnels, mais également à des transferts depuis différents organismes. Tous seront *in fine* salariés du satellite de droit privé.

a. La cohabitation de personnels d'horizons différents : à la fois risque et opportunité

Le Code du travail prévoit, en cas de fin d'une DSP, le transfert automatique des salariés au satellite qui gère désormais l'activité. Il existe un cas particulier, celui d'une fusion-satellite. En cas de transfert de salariés d'un satellite à un autre, ou en cas de fusion, les salariés de droit privé doivent également être transférés. Quant aux agents de droit public, ils doivent se trouver dans une position prévue par le statut de la fonction publique territoriale. Le fonctionnaire se retrouve hors de son cadre d'emploi lorsqu'il est en détachement ou en disponibilité. En cas de mise à disposition, le fonctionnaire de droit public reste agent de sa collectivité territoriale et n'est pas salarié du satellite. À ces salariés de droit privé ou public s'ajoutent les personnels recrutés directement par les satellites lorsque ceux-ci sont créés *ex nihilo*.

Cette cohabitation entre personnels d'origines différentes présente des risques. D'abord en termes de cohésion des équipes, car les cultures métier, les cultures d'entreprise sont très différentes en fonction des horizons. Cette situation entraîne également une complexification de la gestion des ressources humaines, puisqu'il faut appliquer des règles de droit privé différentes en fonction des salariés et de leur entreprise d'origine. En cas de mise à disposition et de détachement, le satellite peut être conduit à appliquer certaines règles de la fonction publique territoriale.

La troisième difficulté est celle de l'adaptation aux règles de fonctionnement du satellite, puisque l'on se trouve à la croisée entre gestion publique et privée. Les satellites sont principalement des organismes de droit privé, mais doivent intégrer des considérations de service public dans leur mode de fonctionnement. Un salarié provenant d'un délégataire de service public peut avoir du mal à intégrer ces impératifs de service public dans son activité au quotidien. Inversement, pour un agent public de la collectivité, une période d'adaptation aux règles de fonctionnement de droit privé peut être nécessaire. Ainsi, les règles de comptabilité privée sont assez différentes de celles du secteur public. Au-delà des risques, la cohabitation de personnels d'horizons différents constitue une véritable opportunité pour le satellite. Si l'accompagnement est correct, une hybridation professionnelle est possible pour tirer le meilleur du privé et du public. Tout satellite se trouve à la croisée des deux modes de gestion.

b. Anticipation et accompagnement du transfert des personnels comme condition de réussite

La création d'un satellite donne lieu au transfert de personnel. L'une des conditions de sa réussite est l'anticipation et l'accompagnement. Nous avons identifié cinq points sur lesquels il nous semble important d'insister.

- **la mise en place d'un calendrier anticipé qui intègre les différentes étapes du chantier, notamment le temps long de la négociation collective et individuelle**

Nous avons constaté auprès des collectivités qui ont conduit le chantier de la mise en place d'une mission de préfiguration du satellite jusqu'au transfert effectif des agents et au début de l'activité qu'il faut compter environ un an et demi au total, ce qui n'est pas négligeable.

- **la constitution le plus en amont possible d'une équipe projet**

Souvent, cette équipe est créée au sein de la collectivité qui porte le projet de création du satellite et est pilotée par la personne qui sera appelée à devenir directeur du satellite. Il peut s'agir d'un agent de la collectivité déjà en place, ou d'un recrutement externe, avec la volonté de capter des compétences et une expertise dans le privé afin d'accompagner la mise en place du satellite.

- **l'association des DRH des organismes d'origine (collectivité et société de droit privé délégataire)**

Pour accompagner le travail de la mission de préfiguration, un important travail est nécessaire en termes d'expertise et de connaissance des règles, qu'il s'agisse des statuts de la fonction publique ou des règles de droit privé, notamment l'application des conventions collectives. La connaissance métier est également nécessaire. Cet accompagnement par les directions des organismes d'origine est important.

- **la définition des modalités de transfert pour chaque catégorie de personnel**

Durant la phase de négociation collective, l'implication des organisations syndicales est un préalable important pour fixer le cadre général du transfert des agents publics et des salariés de droit privé.

- **la phase d'explication et de négociation individuelle**

Enfin, après la négociation collective de ce cadre, il faut envisager une démarche d'information, de sensibilisation et de négociation avec les agents et les salariés à transférer, celle-ci devant se concrétiser par la signature du contrat de travail et l'intégration du chaque agent ou salarié dans les effectifs du satellite.

c. Les outils de rationalisation de la GRH au quotidien des salariés du satellite

Au niveau de la GRH au quotidien, nous avons pu identifier des outils de rationalisation qui ont pu être mis en place sur les territoires sur lesquels nous avons travaillé.

Tout d'abord, certains outils permettent d'harmoniser la gestion des différentes catégories de personnel. Pour les agents comme les salariés, nous avons nettement ressenti une préoccupation assez forte concernant la possibilité de conserver les avantages collectifs. Il convient de rappeler qu'au regard du droit du travail, un agent ou un salarié privé transféré à un satellite ne peut conserver que ses avantages individuels. Sur la question des avantages collectifs, le transfert ne se fait pas de droit, une négociation doit intervenir. Nous avons identifié comme bonnes pratiques la signature d'accords d'entreprise, qui n'efface pas les particularismes, notamment l'application de plusieurs conventions collectives, mais permet de créer un socle commun en vue de débiter l'unification de la GRH. Nous avons pu observer une étape supplémentaire sur certains satellites avec la définition d'un statut unifié du personnel, après négociation, souvent sur la base du statut le plus favorable.

En deuxième lieu, lors de la création d'un satellite, la qualité du dialogue social est un enjeu, notamment pour ceux qui n'atteignent pas le seuil réglementaire de mise en place des instances représentatives du personnel. Cette limite étant fixée à 50 salariés, le seuil peut ne pas être atteint par des structures de taille généralement modeste. Là encore, des solutions ont été mises en œuvre par certaines collectivités et certains satellites. Il s'agit d'une part de l'association informelle des organisations syndicales représentatives, notamment en amont de la création du satellite. D'autre part, certains satellites comme la SPL touristique et événementielle du pays de Martigues ont établi une reconnaissance de l'unité économique et sociale entre le satellite et d'autres organismes. Dans le cas de Martigues, une SPL et une SEM partageaient un GIE. En reconnaissant cette UES, le seuil légal de mise en place d'instances représentatives communes était atteint.

Troisièmement, avec des équipes d'horizons différents, il faut renforcer la cohésion des équipes pour créer une véritable culture d'entreprise au niveau du satellite. On peut imaginer plusieurs mécanismes à mettre en place. Il convient tout d'abord de souligner l'importance du management de proximité, qui est à structurer, puisqu'il sera le premier relais de la culture d'entreprise. La création de moments formels ou informels d'échange à l'échelle de l'organisation, ou de moments de convivialité, est également importante. Certains satellites se sont fait accompagner par des cabinets de consultants et l'on peut effectivement envisager le recours à un diagnostic sur

les dynamiques collectives, avec mise en place ensuite d'un plan d'action visant à renforcer la cohésion au sein de l'organisation.

Le dernier point qui permet de rationaliser la GRH et le renforcement de la gestion de carrière des agents publics transférés. Pour les agents en détachement et les mises à disposition, un lien fort subsiste avec la collectivité d'origine. En ce qui concerne les agents en détachement, ils conservent un droit à avancement et à retraite dont la question de l'effectivité est posée. Étant en détachement au sein d'un autre organisme, ils peuvent être coupés de leur collectivité d'origine. Certains satellites et certaines collectivités observées ont mis en place, dès la création du satellite, des relations permettant le suivi de ces agents, notamment à travers la mise en place d'une convention globale collectivité-satellite qui prévoit les conditions de détachement, de fin de détachement et de niveaux d'avancement. Il y a encore des collectivités qui ont initié une sorte de GPEEC unifiée entre satellites et collectivité territoriale, pour anticiper dans les meilleures conditions le retour des agents en détachement au sein de leurs effectifs, mais aussi pour permettre de créer un marché de l'emploi global offrant des perspectives de carrière croisées entre salariés du satellite et agents de droit public détachés ou mis à disposition.

d. Les collectivités face aux crises traversées par leurs satellites

Bertrand ASSERAY

La règle qui prévaut étant celle de l'autonomie de gestion des satellites, la relation RH au quotidien entre les satellites et la collectivité-mère est assez faible. Mais ces liens se resserrent généralement dès lors que le satellite traverse une crise. Même en l'absence de responsabilité juridique, il existe une responsabilité politique, et la collectivité ne peut ignorer les problèmes que traverse un satellite. Elle peut alors apporter un soutien spécifique pour des problèmes ponctuels. On peut penser à un licenciement difficile ou à un conflit social. Les satellites sont souvent de petites structures dont les RH n'ont pas les ressources pour affronter ce type de problème. La RH et la Direction métier de la collectivité peuvent intervenir en soutien auprès du satellite. C'est aussi le cas lorsqu'il s'agit de reconfigurer le paysage des satellites de la collectivité. On peut notamment évoquer le cas d'une fusion de deux associations. Bien qu'il s'agisse de deux entités de droit privé, la collectivité reste responsable du paysage de ses satellites. Certaines régions financent ainsi des assistances à maîtrise d'ouvrage au service de ces associations afin que la fusion se déroule dans de bonnes conditions.

Un cas plus délicat est celui de la dissolution d'un satellite sans reprise de son activité. Dans ce cas, il n'existe pas d'obligation de reprise des personnels, mais la responsabilité politique ne disparaît pas pour autant. La plupart des collectivités rencontrées cherchent, dans ce type de situation, à s'assurer que l'ensemble des salariés du satellite trouve une porte de sortie, ce qui peut aller jusqu'à reprendre ceux qui pourraient se retrouver sans solution de reclassement en fin d'opération. Une telle situation peut se traduire par des changements de carrière pour ces salariés si leur activité n'existe pas au sein de la collectivité, ce qui va nécessiter un accompagnement renforcé de leur intégration de la fonction publique.

Le choix d'une dissolution et d'une réinternalisation de l'activité du satellite est un choix important en matière d'organisation du service public. Un tel projet doit être porté au niveau du DG, car il concerne non seulement la ou les directions métier en lien avec le métier porté par le satellite, mais également la direction des finances et la DRH de la collectivité. Ces directions support doivent être mises dans la boucle avant même la décision de réinternalisation, laquelle suppose des conséquences financières et RH qu'il faut prendre en compte au moment du choix. A ce propos, la DRH doit toujours veiller à connaître la situation interne aux satellites en termes de problématique managériale et RH afin d'être en mesure de faire face à ces problèmes lorsqu'ils se présentent.

En cas de dissolution pour réinternalisation, la collectivité est tenue de reprendre l'ensemble des salariés en leur proposant un contrat de droit public, sauf à s'exposer à une condamnation pour licenciement abusif et au paiement de lourdes indemnités. La collectivité ne peut se contenter de proposer un contrat de droit public. Elle doit accueillir ses nouveaux agents en son sein, mais aussi au sein de la FPT dans son ensemble. Il s'agit d'accueillir ces salariés comme s'il s'agissait de nouveaux agents, de ne pas considérer que, parce qu'ils rendaient déjà un service public en son nom, ils faisaient déjà partie de la maison. Il faut les intégrer et leur faire bénéficier des mesures destinées aux nouveaux agents. Il convient aussi de les accueillir au sein de la FPT, car il s'agit bien souvent de personnels qui ne connaissent que le cadre du salariat de droit privé et qui ne comprennent pas tous les enjeux liés à l'intégration de la fonction publique (déroulement de carrière, mobilité, possibilité de progression). Il s'agit de prévenir un risque managérial important qui est que l'ancien satellite reste une organisation dans l'organisation et ne s'intègre pas véritablement dans la collectivité, ce qui va à l'encontre du but poursuivi avec la réinternalisation. On voit parfois des agents du satellite intégrés rester des agents contractuels. Ils ont ainsi l'impression de jouir de plus de droits qu'en intégrant la fonction publique. Mais ce faisant, ils ne passent pas de concours, leur fiche de poste ne varie pas, ils n'ont pas accès à la mobilité, conservent leur métier, et ne changent pas de direction d'appartenance. On rate alors le coche de la transversalité et l'intégration du satellite dans la collectivité est un échec.

5. Conclusion

Marion BOBENRIETHER

Le travail que nous avons mené est un premier exercice de défrichage d'un sujet qui est nouveau. De nombreux acteurs nous ont fait part de leur intérêt et de leur enthousiasme pour ce sujet, tout en mettant en avant le manque d'actions dans ce domaine.

Je vous remercie de votre attention. Le débat est à présent ouvert.

C. Débat

Jean DUMONTEIL

Nous pouvons féliciter les élèves de l'INET pour la qualité du travail effectué. Nous allons à présent lancer le débat, en commençant par céder la parole à Jean-René pour une première réaction.

Jean-René MOREAU

Trois éléments me paraissent importants.

Le premier concerne la relation contractuelle entre les collectivités et les organisations satellites. Il existe souvent un noyau dur, un noyau central, et des satellites autour, qui fonctionnent d'une certaine façon, en sens direct ou en sens rétrograde, à l'image d'un système galactique, mais n'est pas satisfaisant. Je connais des organisations territoriales possédant des organigrammes pyramidaux, mais il existe aussi des organigrammes satellitaires, ce qui n'est pas une mauvaise chose en soi. Tout dépend de la pertinence du noyau central. D'autres modèles sont possibles. Il existe en Europe la notion de « *holding territorial* », notamment dans les pays scandinaves, en Allemagne, ou en Italie depuis la récente réforme territoriale. Ce modèle intègre les collectivités territoriales, mais aussi les satellites, y compris ceux issus du système associatif. Dans la culture française, la notion d'association est très importante. Certaines associations sont très liées à l'action publique. D'autres obéissent à un fonctionnement privé, mais interviennent dans le cadre de l'action publique. Dans le holding territorial, toutes ces spécificités sont prises en compte.

En matière de pratique des ressources humaines, vous avez fait part d'éléments très importants. Je pense notamment à la notion d'accord d'entreprise en cas de coexistence de plusieurs conventions collectives au sein d'une même organisation. Nous n'avons pas vraiment cette culture. J'y ai été confronté durant ma carrière au travers de structures « *in house* ». Lorsque trois ou quatre conventions collectives différentes de niveaux différents coexistent, avec des agents détachés, des mises à disposition, des agents en disponibilité, conservant le statut de fonctionnaires puis choisissant de rejoindre le privé, les différenciations sont très difficiles à opérer. Dans un organisme où le nombre de salariés n'oblige pas à mettre en place des instances représentatives, je sais par expérience qu'il est indispensable de mettre en place des procédures de dialogue social et des processus de négociation. Il faut établir des lieux de rencontre et de discussion entre les différents acteurs, promouvoir la transparence, afin que chacun sache où il en est et ce qu'il est par rapport au statut qu'il occupe.

Enfin, j'aimerais évoquer la notion d'indépendance de direction et de gestion. Deux éléments me paraissent importants. Le premier a été évoqué dans votre présentation et concerne le positionnement de l' élu dans ces structures. Le second concerne les processus de gouvernance qui sont mis en place. Vous avez évoqué la DG, les Finances et les RH. Sans ces trois éléments et l'implication des élus dans cette affaire, il est très difficile d'aboutir au modèle de holding que j'ai évoqué

précédemment. Cette notion de holding vise à aboutir à une bonne coopération et à une bonne mutualisation entre satellites. On peut par exemple mettre en place, y compris dans le domaine de l'insertion sociale, des GIE. Ces derniers regroupent plusieurs associations et organismes et deviennent alors le seul interlocuteur de la collectivité, ce qui permet d'éviter la multiplication des acteurs et de gérer plus facilement la relation entre collectivité et satellites. Ce modèle permet également de faciliter le positionnement de l' élu par rapport à l'administration et ses responsables.

Je tenais à ajouter ces éléments, fruits de mon expérience et de mes propres recherches, à la brillante présentation qui vient de nous être délivrée.

Jean DUMONTEIL

Merci Jean-René. Qui souhaite intervenir ? Monsieur le président de l'AATF ?

Fabien TASTET

Bonjour à toutes et à tous et merci à nos collègues pour cet excellent travail. Nous avons l'habitude, au sein de l'OST, de produire des études de grande qualité. C'est pourquoi l'AATF attache beaucoup d'importance à son partenariat avec la MNT, qui est son premier partenaire. Dans le cadre du congrès annuel, nous présentons chaque année, au titre de l'OST, en partenariat avec la MNT et les élèves administrateurs, une production de qualité, et celle-ci sera digne des précédentes. Le congrès aura lieu à Bordeaux les 11 et 12 juin. Je vous encourage à venir nombreux écouter les élèves administrateurs présenter cette excellente production.

Cette étude colle parfaitement à l'actualité en ceci qu'elle permet, selon le vieil adage populaire, de ne pas « *délaisser la proie pour l'ombre* ». Après tout, on parle beaucoup de « *millefeuille territorial* », mais celui-ci ne se trouve pas toujours là où on l'attend. On nous a dit qu'il s'illustrait notamment par le « *bazar* » de la distribution des compétences entre les collectivités locales. Une loi a été votée pour y mettre bon ordre, mais elle s'avère peu efficace, parce qu'il n'existe pas de si grand bazar dans la distribution des compétences entre les collectivités locales. Du coup, on cherche la proie ailleurs. Elle est sûrement, comme nous le pensons à l'AATF, dans l'articulation des compétences sur le territoire entre l'État et les collectivités locales. Nous plaçons pour une rationalisation de la répartition des compétences entre l'État et les collectivités sur le territoire, dans le sens d'un transfert des compétences de l'État vers les collectivités, ce qui constituerait un approfondissement de la décentralisation. Mais on peut également se dire que le « *bazar* » en matière de distribution des rôles et des compétences, les doublons et les surcoûts, se trouvent aussi dans l'existence d'un certain nombre d'opérateurs autour des collectivités locales (communes, intercommunalités, départements, régions...), et que dans ce contexte, l'univers des satellites mériterait d'être structuré. Ne pas le faire risque de nous faire passer à côté d'une piste évidente de maîtrise budgétaire et de rationalisation des coûts. C'est notamment pour ces raisons que le sujet de cette étude est d'actualité. Dans cette quête de la rationalisation, comme l'a rappelé Jean-René, la structuration des satellites autour des collectivités locales est un véritable sujet.

Lorsqu'on envisage des réponses à cette problématique, on pense immédiatement à la notion de groupe territorial qui s'est développée dans d'autres pays. On se dit qu'il serait souhaitable de se doter d'outils pour structurer de vrais groupes territoriaux. L'Entente qui regroupe six associations de cadres territoriaux a soumis 12 propositions pour alimenter le débat sur la réforme de la décentralisation. Nous évoquons, au travers de la dixième de ces propositions, la nécessité de mettre en place des outils nouveaux pour permettre la consolidation de groupes territoriaux, de holdings publics autour des collectivités comme l'a indiqué Jean-René. En même temps, nous avons le souci de respecter l'autonomie de gestion de ces structures, car ce qui fonctionne sur les territoires, c'est la diversification des interventions publiques, garantie par l'existence de plusieurs entités, dont des entités de statut privé qui permettent aussi de délivrer le service public.

Nous sommes donc toujours dans cette tension, et vous l'avez parfaitement exprimé dans votre présentation. Mais après tout, notre métier consiste précisément à réguler les tensions dans l'univers de la gestion publique locale. Nous sommes dans cette tension, entre la volonté de consolider un système territorial, parce que cela permet de supprimer les doublons, de mieux maîtriser la dépense publique, d'unifier le pilotage, et le souhait de respecter des entités qui ont aussi leur vie propre, et dont la loi assure le respect de l'autonomie. Vous montrez bien la façon dont on s'efforce, progressivement de trouver des outils pour gérer cette recherche d'équilibre. Vous l'avez assez bien décrit. J'ai bien aimé votre typologie des modes d'interventions, à la fois selon des natures d'intervention et selon des intensités. On voit bien, pour ceux qui en doutaient, que l'intelligence collective territoriale existe bel et bien. Chaque collectivité, selon ses spécificités locales, a su mettre en place des outils pour formaliser le rapport à ses satellites et trouver ses points d'équilibre.

Je pense quand même qu'il faudra que la loi nous aide un peu. Telle était le sens de notre dixième proposition commune dans le cadre de l'Entente. Quelle que soit la créativité des acteurs locaux, et elle est grande – et l'AATF n'a de cesse de le répéter à ceux qui la pensent limitée –, mais elle aura besoin d'être aidée. Pour les sujets que vous avez évoqués, il faudra certainement créer des instruments nouveaux par la loi ou par décret.

C'est notamment le cas en ce qui concerne le rôle du DG. Il faudra sans doute que la loi aide à donner au DG un statut qui lui permette de jouer ce rôle de pilote unique auprès des élus. Prenons un exemple concret. Nous aurons, demain, de grandes régions, de grandes agglomérations, de grandes intercommunalités. Le seuil va passer à 20 000, on peut s'attendre à l'avenir à des fusions de départements... Les élus, quel que soit leur niveau d'implication, pourront-ils être partout, prendre part à tous les conseils d'administration ? N'auront-ils pas besoin, dans le cadre du lien de confiance qui les unit à leur DG, d'être aidés, de pouvoir s'appuyer sur une DG qui les représentera dans les différents satellites ? Pour aller dans cette direction, ce qui me semble souhaitable, il faudra assurer un certain confort juridique aux directions. Or aujourd'hui, les directeurs généraux et les directeurs généraux adjoints n'ont pas de statut. L'Entente a d'ailleurs également proposé de leur conférer un statut, et notamment la capacité juridique à représenter les élus, telle qu'elle existe dans d'autres pays.

Je prends un autre exemple de l'aide que devra apporter la loi. Il nous manque – vous l'avez bien expliqué – un « *droit de transition* » s'agissant des RH quand dans le cadre d'une reconfiguration d'opérateurs. La volonté de consolidation existe et souvent, les collectivités engagent une rationalisation de ce secteur, qui se traduit par des rapprochements et des fusions, des reformatages, parfois à la baisse. La difficulté à laquelle nous sommes souvent confrontés est celle de la réaffectation, du redéploiement des RH de ces opérateurs vers la collectivité. S'il est assez facile de redéployer un agent de la collectivité vers un opérateur, parce que nous disposons des outils pour le faire, il est plus difficile de gérer la situation lorsque le salarié d'un opérateur qui donne satisfaction doit rejoindre la collectivité, y compris lorsqu'elle peut lui offrir un poste correspondant à son savoir-faire. Ce type de transfert s'effectue pourtant dans l'intérêt de tous, puisqu'il permet le reformatage à la baisse de l'opérateur tout en conservant la richesse des ressources humaines. Nous n'avons pas forcément le statut qui permet d'accompagner un tel mouvement. La collectivité ne dispose pas de l'outil lui permettant d'embaucher un collaborateur qui est en CDI. Là encore, il faudra que la loi aide. Dans cette recherche d'équilibre entre la consolidation, la rationalisation, l'émergence d'un groupe territorial et la nécessité de préserver une autonomie, il faudra que la loi aide un peu, malgré toute la créativité territoriale. Nous aurions une occasion avec le projet de loi NOTRe, notamment dans sa dernière partie, plutôt juridico-financière. Avec nos collègues de l'Entente, nous avons proposé à la Ministre de saisir cette occasion pour avancer sur ce sujet.

Cette étude a le mérite de mettre la lumière sur ce qui est encore un impensé. Le choix d'un tel sujet s'avère particulièrement pertinent. Parmi ses nombreuses utilités, l'OST possède cette capacité à mettre sur la table des sujets auxquels tout le monde ne pense pas toujours, à l'image de l'impensé de la réforme territoriale. J'attends avec impatience votre présentation en séance plénière lors du congrès des 11 et 12 juin prochain à Bordeaux. Merci pour cet excellent travail.

Jean DUMONTEIL

J'aimerais poser une question complémentaire aux élèves qui ont présenté l'étude. Fabien nous dit qu'il ne faut pas prendre la proie pour l'ombre et que la millefeuille n'est peut-être pas là où on le croit. Pourtant, récemment, les parlementaires, souvent à l'unanimité, ont voté des propositions de loi pour « *élargir la boîte à outils* », ce qui a abouti à la création des SPLA, des SPL, les SEMOp, si bien que les satellites ont parfois changé de nature. Dans le cas du Futuroscope par rapport au conseil général de la Vienne, l'autonomie de l'entreprise publique est assez simple à constater. Mais dans le cas d'une SPL abritant une cuisine centrale en restauration collective, celle-ci va devoir travailler au quotidien avec des fonctionnaires territoriaux chargés du service des repas. S'il s'agissait de deux entités privées, l'appartenance à la même unité économique et sociale (UES) ne ferait aucun doute. Mais d'un côté, nous sommes en présence d'une société anonyme, dont les actionnaires sont publics, et de l'autre, d'une collectivité.

N'allons-nous pas au-devant de problèmes et ne faudrait-il pas les anticiper et les régler en termes de droit du travail, afin de reconnaître la situation d'UES de fait dans le fonctionnement quotidien de ces entités ?

Antoine FOISSEY

On constate un morcèlement de plus en plus prononcé de l'action publique par les satellites, notamment en matière de pilotage et de contrôle démocratique et politique. Ce morcèlement et cet éparpillement affaiblissent le contrôle politique, en raison de l'autonomie de gestion de ces satellites et de l'absence de réunion publique des organes de gouvernance, qui ne donne aucune possibilité d'opposition démocratique. En cela, le morcèlement représente donc un risque et les propositions de renforcement du pilotage et du rôle des élus sont très importantes. Si la loi doit y contribuer, pourquoi ne pas imaginer un renforcement de la présence de l'opposition dans les conseils d'administration pour permettre un certain contrôle politique ? Une proposition de loi a d'ailleurs été déposée par François ROCHEBLOINE, député de la Loire, l'an dernier concernant les OPH, dans le but d'imposer la présence de l'opposition pour renforcer le contrôle démocratique.

Charles DUPORTAIL

La question posée est aussi celle du champ d'application du statut. Certains satellites agissent en effet au cœur de ce qui constitue les missions de service public classiques. Évidemment, on peut s'interroger sur la tendance à l'avenir. Une tendance possible serait le recentrage du statut sur les fonctions stratégiques et une délégation de plus en plus large sur les fonctions d'exécution, ce qui peut être vu comme une opportunité d'adaptabilité et de maîtrise des coûts, mais aussi comme un risque. Cette question est revenue à plusieurs reprises lors de nos entretiens. À ce stade, toutes ces réflexions ne font qu'émerger et on ne fait que commencer à ressentir à des tendances de problématiques soulevées. Il est difficile de savoir à quoi ces réflexions vont aboutir.

Jean-René MOREAU

J'aimerais préconiser une solution. On parle d'adaptabilité, mais souvenez-vous, il y a quelques années, on parlait d'expérimentation. Une porte a été ouverte, quelques expériences ont été initiées, mais elles ont été très rapidement limitées, y compris par la loi. Quand on raisonne, en France, on raisonne toujours par la loi. On en crée des centaines, des milliers avec les décrets, dont beaucoup ne sont jamais appliquées et sombrent dans l'oubli. Si l'on veut faire des lois, elles doivent être décentralisées. Si l'on veut une coopération renforcée entre une collectivité et ses satellites, c'est une variante de la mutualisation des compétences et des rôles dévolus. Pour que cela puisse se passer intelligemment, sans que nous soyons obligés de recourir à la loi, profitons de la réforme territoriale. On élargit les périmètres des régions et on va affiner la définition des compétences générales dévolues à chaque entité. En Belgique, les directeurs généraux possèdent les compétences du contrôle de légalité. Dans d'autres pays, en Allemagne avec les Länder ou en Espagne avec

les Juntas, les régions possèdent un pouvoir réglementaire. Si la réforme territoriale française n'aboutit pas à confier à ces entités un pouvoir réglementaire dans le cadre des compétences qui leur sont dévolues, elle sera inutile. On parlera de mille-feuille, mais peu importe la diversité des collectivités. L'important est qu'il existe une autorité régulatrice capable de répondre aux problèmes de proximité qui se posent dans les entités territoriales définies. Ces entités territoriales doivent avoir la capacité de constituer, à leur niveau, qui peut être celui de la région, de l'intercommunalité, un holding territorial. L'autorité doit se traduire à la fois par le pouvoir financier, le pouvoir d'organisation des ressources humaines, avec sans doute des évolutions du statut par les conventionnements ou les contractualisations. Les sujets évoqués dans le cadre de l'étude sont directement liés au système du conventionnement et de la contractualisation, que l'on parle de statut ou de secteur privé. Ne pas aboutir à ce niveau renforcera l'idée selon laquelle la France est impossible à réformer, avec tout ce que cela implique. Au niveau des DG, comme le montre la dixième proposition de l'Entente, il existe de réelles opportunités, sachant qu'il faut s'attendre à des résistances fortes de la part de l'administration de l'État pour des raisons évidentes. Pour elle, produire lois et décrets relève d'une nécessité existentielle. Mais l'existence et le développement des collectivités ne passent pas par là. Au contraire, on fait la décentralisation en créant de grandes métropoles qui sont des organismes de centralisation des intercommunalités, avec des subdélégations aux conseils de territoire. Sans un véritable pouvoir réglementaire accordé au niveau des entités, nous ferons fausse route. Vous avez démontré qu'en matière de coopération et de mutualisation, les SPL sont une bonne préfiguration de ce qu'il faut mettre en place à l'avenir dans les registres des finances, des RH et des organisations.

Jean DUMONTEIL

Qui souhaite intervenir ?

David LE BRAS

Le travail réalisé est d'excellente qualité. J'ai deux questions. Vous parliez d'hybridation entre public et privé, et je me demandais en quoi celle-ci réinterroge la question du statut. Nous avons déjà eu ce débat dans le cadre de l'OST. Vous avez partiellement répondu à cette première question.

Je voulais revenir sur un autre débat que nous avons eu lorsqu' Antoine Foissey nous avait présenté le point d'étape, sur la question des effectifs. J'observe qu'on parle de rationalisation des territoires, et Fabien a appelé à une rationalisation des institutions et des satellites qui portent ces territoires. On voit aujourd'hui que 60 à 70 EPL sont créés chaque année, avec des contraintes de plus en plus importantes imposées aux collectivités. En quoi les satellites constituent-ils des refuges pour certains personnels de collectivités ? Votre étude est très intéressante à ce titre, puisqu'elle est intervenue à la suite des municipales. Avez-vous pu observer des cas d'élus ayant perdu leur mandat et qui se retrouvent à des postes de direction d'EPL, de SPL, de SPLA, etc. ? Ou bien des cas d'élus qui ne peuvent plus recruter

en interne et qui externalisent leur recrutement ? Ce sont des questions que je me pose et que les directeurs généraux se posent également. Avez-vous pu décortiquer certaines trajectoires d'agents employés dans ces EPL, mesurer la répartition public/privé dans l'origine des personnels ? En tout cas, cette étude vient à point nommée et constitue une véritable mine de réflexion sur l'ensemble de ces éléments.

Caroline BOUVARD

Pour avoir une véritable visibilité sur ce type de phénomène, il faudrait travailler de manière plus quantitative. Nous avons réalisé une quarantaine d'entretiens et nous avons évoqué des cas que nous avons pu constater de manière très ponctuelle, notamment en ce qui concerne les élus. Nous n'avons pas de visibilité, à l'issue de cette étude, sur un phénomène réel. Il faudrait réaliser une analyse véritablement quantitative. Je n'ai pas de réponse concrète à vous apporter, même si on peut supposer, effectivement, que de tels phénomènes sont observables.

Charles DUPORTAIL

Nous avons voulu souligner les éléments que vous évoquez dans le cadre de l'étude pour ne pas rester sur une vision univoque et idéalisée du rôle des satellites. Les satellites sont des outils, mais ce qui compte, c'est bien la pratique et la façon dont on les utilise. Nous avons donc souhaité pointer un certain nombre de risques, notamment le jeu de vases communicants que vous évoquez en termes de ressources humaines, avec des recrutements finalement plus nombreux dans une vision consolidée des collectivités, ou des démultiplications de satellites qui induisent des phénomènes de démutualisation alors qu'on s'efforce de mutualiser par ailleurs entre ville-centre et agglomération, par exemple.

Antoine FOISSEY

Pour répondre à la question sur l'hybridation, je prendrai l'exemple des OPH, qui, depuis l'ordonnance de 2007, voient cohabiter en leur sein des fonctionnaires territoriaux et des salariés de droit privé. Lors de nos rencontres, nous avons pu constater que cette coexistence de statuts très différents représentait une véritable difficulté au quotidien dans la gestion des ressources humaines de ces organismes. L'ordonnance de 2007 précisait que des institutions représentatives du personnel issues du droit du travail devaient être communes aux deux statuts, mais les décrets d'application sont sortis plus de quatre ans après l'ordonnance, et une DRH d'un OPH m'a confié qu'il a fallu faire preuve d'une grande créativité pour mettre en place ces IRP qui couvrent deux statuts différents.

Jean DUMONTEIL

D'autres interventions ?

Laurence LEMOUZY

Il ne vous étonnera pas que je revienne sur les enjeux en termes de gouvernance. J'aimerais que vous m'éclairiez sur un certain nombre de points. Vous parlez d'une reprise de contrôle sur l'action publique. Cela signifierait que l'action publique

aurait échappé à la collectivité en se disloquant dans les satellites. Vous parlez également d'une montée en compétence des élus et de l'opportunité de coopération entre élus dans un cadre dépolitisé. Cela veut-il dire que la mise à l'écart des débats politiques serait le gage d'une prise de décision publique plus efficace ? Comment décryptez-vous les évolutions de l'action publique ? Si ce sujet a émergé, c'est qu'il existe sans doute un enjeu de coordination des acteurs publics depuis la collectivité territoriale. Qu'est-ce que cela nous dit de la place des collectivités, de l'action publique, de ses transformations ?

Marion BOBENRIETHER

Vous évoquez la possibilité d'une reprise de contrôle de l'action publique, et sans doute serait-il plus pertinent de parler de meilleur contrôle de l'action publique, notamment lorsque l'on passe d'une activité en DSP, confiée à un partenaire privé, à une activité exercée par un satellite ou un opérateur. L'accès à l'information, notamment aux comptes rendus d'activité, est beaucoup plus encadré et plus important dans le cas d'un recours aux satellites. C'est en cela qu'on parle de montée en compétence des élus, qui ont davantage d'information à leur disposition. De plus, leur présence au sein des conseils d'administration permet un pilotage qui peut être plus important.

Quant à la dépolitisation, effectivement, les comptes rendus des conseils d'administration des satellites ne sont pas publics, les débats politiques sont donc moindres. Notre propos ne consiste pas à affirmer que les avancées sont plus importantes dans un cadre non public et dépolitisé, mais que la discussion entre élus est plus technique et plus approfondie sur certains sujets.

Antoine FOISSEY

Concernant la place des élus dans les conseils d'administration, la dépolitisation possède un avantage, celui de nous éloigner de la politique politicienne qui privilégie la communication au travail de fond, mais c'est aussi une contradiction qu'il faut savoir résoudre. Nous avons estimé qu'il fallait responsabiliser davantage les élus et envisager une participation de l'opposition pour garantir un certain contrôle politique.

Jean DUMONTEIL

Tout dépendra du statut du satellite. S'il s'agit d'une association qui travaille pour l'action sociale d'un département, elle n'a pas de compte à rendre, même si elle assume un service public au quotidien, en matière d'aide sociale à l'enfance par exemple. S'il s'agit d'une DSP à une SEM, la concurrence entre en jeu, car il ne s'agit plus « *d'in house* », et il y a un rapport à présenter à l'assemblée. Ce rapport était généralement un peu formel, mais les collectivités ont compris l'intérêt de sortir de l'entre-soi. Tout ceci renvoie à la question du statut des satellites.

Caroline BOUVARD

Quand nous avons parlé de la montée en compétence des élus, il ne s'agit pas d'une conséquence de l'existence des satellites, mais plutôt d'un besoin

pour repositionner la collectivité et les services publics qu'elle porte dans une organisation qui soit effectivement contrôlée par un acteur qui possède une autorité et une vision globale. Le cas des associations est un peu différent, mais les élus ont un rôle fondamental à jouer et celui-ci n'était visiblement pas pleinement occupé précédemment, d'après les entretiens que nous avons réalisés, bon nombre d'élus ne possédant pas les compétences techniques, ou n'effectuant pas le suivi des grands enjeux de la thématique au jour le jour. C'est l'évolution que nous observons aujourd'hui et qui va vers un travail plus approfondi avec les élus, avec la constitution notamment de feuilles de route qui ne s'arrêtent pas au prochain conseil d'administration, qui évaluent les grands enjeux avec les satellites. Par ce travail, la capacité des élus à influencer l'organisation, les objectifs, le travail des satellites dans le cadre du conseil d'administration est renforcée.

Jean DUMONTEIL

D'autres mains se lèvent ?

Bruno COLLIGNON

Je ne reviendrai pas sur la qualité de ces travaux, qui sont dans la droite ligne de ce à quoi nous a habitués l'OST. J'adresse un clin d'œil à la personne qui, dans le groupe, a assuré l'entretien au siège de la Fédération, qui fut très professionnelle. Il s'est agi d'un moment d'échange de qualité qui nous a conduits, en interne, à pousser la réflexion. Nous avons été à la rencontre de nos militants et adhérents pour vérifier ce qu'il en était de ces structures quelque peu particulières.

Nous nous interrogeons avant tout sur la façon dont nous pouvons, ensemble, partenaires au sein de l'OST, et notamment le CNFPT, accompagner les agents qui hésitent quant aux modalités de transfert au sein d'un satellite, qui ignorent s'ils doivent opter pour le détachement ou la mise à disposition. Ces deux dispositifs statutaires sont généralement connus grâce aux formations initiales ou d'intégration. Mais des questions se posent quant à l'enjeu que représente une mission de service public exercée en dehors d'une collectivité territoriale classique ou d'un établissement public traditionnel. Nous considérons que notre partenaire privilégié en matière de formations devrait certainement développer une action spécifique en direction des agents territoriaux afin de les encourager à entamer une telle démarche.

Un deuxième volet nous a interpellés. Une fois que l'agent a franchi le pas et qu'il se retrouve au sein d'un satellite, par exemple dans le secteur associatif, il change d'employeur. Lorsqu'il est mis à disposition d'une association intervenant dans le secteur social, par exemple, il n'a pas coupé tout lien avec son autorité d'emploi, mais en termes d'évaluation, c'est un autre acteur qui va être appelé à apprécier sa capacité à servir en tant qu'agent de service public. Quelle formation reçoivent les présidents d'association à qui il est demandé de porter une appréciation voire un jugement sur la mission de service public assurée par l'agent mis à disposition ?

Le syndicaliste que je suis ne peut pas ne pas évoquer la notion de valorisation de l'implication de l'agent qui accepte de rejoindre un satellite dans l'intérêt du service,

et la façon dont cela peut s'inscrire dans son parcours professionnel. Comment valorise-t-on celles et ceux qui, à tous les niveaux de la hiérarchie, y compris au niveau de l'encadrement, font ce pari de se jeter à l'eau dans un contexte qui n'est pas toujours sécurisant ?

On peut penser ce qu'on veut de l'accumulation des lois, décrets et arrêtés, mais au niveau de la Fédération autonome, nous attendons depuis plus de deux ans la loi sur la déontologie, les droits et obligations des fonctionnaires. J'ai trouvé intéressante votre approche d'interrogation concernant la gestion de personnels de milieux et d'histoires professionnelles différents. Vous avez parlé de culture métier, alors que nous sommes une fonction publique de carrière. La préoccupation des agents est moins une préoccupation de métier qu'une préoccupation de carrière. Cela ne signifie pas qu'il n'y ait aucune possibilité d'entente dans un satellite sur ces notions-là. La véritable question est la suivante : que devient la déontologie des droits et obligations qui, de notre point de vue, y compris dans le contexte du moment, ne manque pas de sens, dans la fonction publique comme dans la société civile en général ?

Pour conclure, puisque la parole est très libre, et sans empiéter sur d'autres sujets, j'aimerais évoquer la position du politique en tant qu'employeur territorial. Nous pensons que pour aider les employeurs territoriaux à aller au bout de la mission qui est la leur, telle qu'elle leur est confiée par le peuple, il faut travailler sur le statut de l' élu ou le cumul des mandats, plutôt que d'envisager la délégation du portage politique à des agents de la fonction publique que nous sommes. Il s'agit là, selon nous, d'une question de fond qui renvoie aux valeurs républicaines. Ce n'est pas le sujet de nos échanges, mais la porte ayant été entrouverte, je me sens autorisé à porter la parole de la Fédération que je représente sans autre forme de prétention.

Jean DUMONTEIL

De nombreuses pistes intéressantes ont été soulevées, avec en creux des propositions susceptibles de les accompagner.

Stéphane PACCARD

Il est vrai que l'on encourage de plus en plus les agents territoriaux à diversifier leurs parcours professionnels, à être mobiles au sein de la fonction publique territoriale afin de changer d'employeur ou de fonction. Des progrès sont certainement à faire en matière de passerelles entre fonctions publiques. Il faut en outre savoir utiliser tous les outils que nous offre la fonction publique (détachement, mise en disponibilité, mise à disposition) pour enrichir ce parcours. On peut observer parfois un manque d'information, voire une crainte de sauter le pas et de rejoindre le « *secteur privé* », même si ce n'est que pour un temps et si le lien avec la collectivité n'est pas rompu. Vous parliez du rôle du CNFPT. Il y a peut-être un enjeu de sensibilisation et de formation en amont, au moment où l'agent intègre la fonction publique. Il conviendrait de lui expliquer la diversité de parcours qui peut attendre le futur fonctionnaire territorial. Mais je pense qu'il s'agit aussi d'une question de maturité de la part de la collectivité employeur de l'agent. C'est peut-être davantage à cette

dernière, à la direction générale comme à la DRH, d'insuffler cette culture de la mobilité, du changement, d'accompagner l'agent dans cette diversité de parcours.

Vous avez évoqué la fonction publique de carrière par opposition à la culture métier, mais au sein d'une même collectivité territoriale, il existe des métiers différents. Faire de l'urbanisme ou être ingénieur n'est pas la même chose que travailler dans l'administration générale. Au sein d'une même administration publique, comme dans le secteur privé, on peut avoir des cultures métiers différentes. Il faut en tenir compte en cas de transfert dans un organisme satellite.

Enfin, vous avez parlé de la mise à disposition, et j'ignore si vous pointiez du doigt cette modalité en particulier, mais avec elle, le lien avec la collectivité territoriale d'origine est beaucoup plus fort, puisque le satellite n'a qu'un pouvoir de direction sur l'agent mis à disposition. Le pouvoir disciplinaire et la gestion de la carrière effective de l'agent mis à disposition restent de la responsabilité de la collectivité territoriale. La question se pose davantage concernant les agents en détachement, comme nous l'avons développé dans notre rapport.

Anne-Charlotte SENELLART

Vous avez pointé, comme vous l'avez fait lors de l'entretien que nous avons eu dans le cadre de cette étude, les problèmes de discontinuité des carrières des agents. La question est de savoir comment limiter l'autocensure des agents qui hésitent à sauter le pas. Nous l'avons mis en avant dans le rapport, notamment vis-à-vis des agents en détachement. Vous avez évoqué le problème de l'évaluation de l'agent, mais la problématique concerne également l'accès aux offres d'emplois en interne, et plus globalement aux informations qui circulent au sein de la collectivité et auxquelles il est plus difficile d'accéder pour les agents au sein des satellites. Des pistes ont été lancées et sont détaillées dans le rapport, notamment la signature d'une convention globale entre la collectivité mère et le satellite, pour prévoir en amont des dispositions en faveur des agents transférés.

Jean DUMONTEIL

Qui souhaite intervenir pour poursuivre la discussion ?

Florence BACO-AMBRASS

Tout d'abord, cette étude soulève un enjeu de gouvernance fort. Ce n'est pas d'une dépolitisation ou d'un retrait des politiques dont nous avons besoin, mais d'une dépolitisation avec une vision globale des politiques sectorielles menées, quel que soit le statut de l'organisme, pour que nous puissions être efficaces sur le territoire. D'où l'importance d'établir un statut du directeur général des services. Fabien Tastet l'a très bien expliqué, je n'y reviens pas, mais en tant que représentante du syndicat national des DG, je ne peux qu'adhérer. Nous avons besoin d'un tel statut, parce que nous avons besoin de légitimité pour mener une action envers les satellites et établir un véritable dialogue constructif.

Par ailleurs, nous sommes face à un enjeu d'identité territoriale. Nous travaillons tous, quel que soit notre employeur, pour les usagers, pour les habitants, avec des politiques sectorielles particulières à chaque fois. Si nos identités diffèrent entre collectivités territoriales et satellites, nous perdons notre lisibilité politique, ce qui a des répercussions y compris en termes de compétences des agents et de RH. La culture métier est tout à fait compatible avec la gestion des carrières et que les deux ne doivent pas être mises en opposition. Il existe un autre enjeu en termes de RH. Comment construire, en matière de compétences, une identité, une image de marque de notre territoire ? Que signifie travailler pour tel territoire par rapport à tel autre en termes de compétences des agents ? Il y a là un mode de reconnaissance essentiel pour les agents, qui permet de ne pas se disperser et de veiller, quel que soit l'organisme pour lequel ils travaillent, à ce que tout le monde travaille dans le même sens, avec une véritable identité professionnelle. J'ignore si, dans le cadre de l'étude, vous avez pu être confrontés à des expériences de collectivités ayant travaillé sur des compétences transversales collectivité/satellite dépassant la culture métier.

Jean DUMONTEIL

Il est question d'identité et de reconnaissance pour les agents, mais aussi de compréhension par l'usager de ce qui est cette sphère publique territoriale qui lui délivre du service. Quelle est votre expérience à ce niveau ? En matière de communication, par exemple, est-ce que l'on « *logotise* » à Brest ou ailleurs tous les satellites de la même façon ?

Caroline BOUVARD

Je ne suis pas sûre que de nombreuses collectivités communiquent sur leur démarche de groupe en dehors de leurs réseaux internes à destination du grand public. Les différents satellites conservent leurs identités spécifiques. Brest mène une démarche qui est l'une des plus abouties en France aujourd'hui de véritable holding territorial, avec création d'une « *Maison Commune* », avec les huit principaux satellites. Malgré tout, pour l'habitant brestois, Eau du Ponant SPL reste Eau du Ponant SPL. La Sotraval reste la Sotraval et gère les déchets. Ce sont des entités qui restent distinctes de la collectivité. Je ne suis pas certaine qu'il existe une identité territoriale globale aux yeux du grand public. Elle ne pouvait pas nécessairement exister jusqu'ici, parce que pour la plupart des collectivités, et y compris pour Brest qui a été assez loin dans la démarche, la cohésion globale du groupe n'existait pas forcément. Il était donc compliqué de construire une identité communicable vis-à-vis de l'extérieur. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas, d'ores et déjà, en interne, au sein de nos réseaux de collectivités territoriales, des éléments d'identité, notamment sur la dimension ressources humaines dont vous parliez. On voit apparaître des facteurs communs, notamment au travers de la charte de la « *Maison Commune* », puis dans les accords d'entreprise mis en place avec chacun des acteurs. Il s'agit de principes communs destinés à être appliqués, qui vont se communiquer de façon naturelle par le bouche-à-oreille, par l'intermédiaire des agents et des salariés de ces structures.

Il faut donc raisonner à deux niveaux différents. Nous n'en sommes pas encore à ce stade en matière de communication vers le grand public, et je ne pense pas que nous soyons en mesure d'affirmer que les collectivités vont souhaiter aller dans cette direction, même si cela fait sens en termes de démonstration de la continuité de service public. Et puis il y a l'élément de communication « *interne* », entre et au sein des collectivités territoriales, où l'on perçoit des progrès plus marqués.

Stéphane PACCARD

Nous avons évoqué, lors de nos discussions, le cas d'un conseil départemental du Sud de la France, qui avait mis en place, avec certains de ses satellites, une démarche de communication avec une charte graphique commune. Le but était de montrer au citoyen qu'il y avait une gouvernance unique de la collectivité territoriale et de ses satellites, le corollaire de cette visibilité pour le citoyen étant une rigueur plus importante du côté de la collectivité territoriale pour suivre les activités de ses satellites.

Charles DUPORTAIL

Nous sommes face à un enjeu de lisibilité démocratique pour le citoyen. Aujourd'hui, avec l'extension du champ des satellites, une dichotomie se crée entre l'espace de l'élection, celui de la légitimité démocratique, et l'espace des décisions de plus en plus importantes qui se prennent sans que les citoyens ne perçoivent avec précision qui en est responsable. Les démarches qui tendent à créer des groupes territoriaux, dans la mesure où elles donnent une meilleure lisibilité au citoyen, méritent d'être encouragées en cela qu'elles peuvent réduire la dichotomie qui s'est créée.

Jean DUMONTEIL

En l'absence d'autres prises de paroles, je propose à Jean-René Moreau de conclure.

Jean-René MOREAU

Vouloir faire la synthèse de l'ensemble des expressions serait prétentieux. Les élèves administrateurs de l'INET ont bien situé l'enjeu de la relation contractuelle entre les collectivités et les satellites. Beaucoup de choses ont été dites sur le statut et les problèmes de gouvernance politique.

Trois actes conclusifs s'imposent à ce stade, même si aucune conclusion définitive n'est possible sur ce type de sujet en perpétuelle évolution.

On parle de nouveauté avec les satellites, mais ce type d'organisation existait précédemment, sous des formes juridiques différentes. Ainsi, les SPLA sont une réponse « *à la française* » aux directives européennes de 2006 que la France a dû transposer en matière de « *in house* ». J'ai connu le cas d'un établissement public d'aménagement et de développement économique qui devait changer de statut dans le cadre d'un pôle de compétitivité. Les véritables motivations n'étaient pourtant pas nécessairement celles qui étaient mises en avant. On pourrait estimer que tous les outils sont bons *a priori* et que tout dépend de l'utilisation qu'on en fait. Florence Baco-Ambrass a parlé de la dimension politique. Quand des élus ont privilégié la création de SPL ou de SPLA, ils l'ont fait pour conserver des

compétences qui normalement étaient dévolues à des métropoles ou à de grandes structures, afin de conserver un certain pouvoir et un certain contrôle. Dans ce type d'organisation, on peut être minoritaire en actions et majoritaire en gouvernance, ce qui n'est pas neutre et offre aux élus une opportunité politique certaine. Les élus qui intègrent ces structures ne le font pas forcément pour des raisons de gouvernance administrative, mais pour des motifs de gouvernance politique par rapport à des compétences qui vont être dévolues à de grandes entités dans le cadre de la réforme territoriale, et pour lesquelles ils n'auront pas à rendre compte à la collectivité. Il s'agit d'une perversion du système qui démontre qu'une évolution opportune des outils de gouvernance peut être transformée en opérant de la sorte. Ce n'est pas nécessairement une mauvaise chose. Cela permet d'avancer par étape, de façon moins brutale, notamment pour les agents et en matière de ressources humaines.

Un autre point me paraît important en matière de problèmes de gouvernance. Il s'agit de la place de la politique, de la direction générale et du directeur général. Nous n'avons pas réglé ce problème. Je suis favorable à un statut du directeur général, mais il est indispensable que ce statut soit évolutif et qu'il prenne d'autres formes, sans quoi nous ne pourrions jamais atteindre d'équilibre entre l'exercice de la direction générale et la volonté des élus, surtout dans un pays très centralisé comme la France compte tenu de la pratique de ses élus. Plus l'affaiblissement du pouvoir politique s'opère comme c'est le cas en ce moment, plus il est indispensable d'envisager de nouvelles options. Cet affaiblissement peut précisément conduire à trouver de nouveaux équilibres. Nous aurons l'occasion d'y revenir. Il existe des solutions ailleurs. Elles peuvent être transposées en France, adaptées à notre culture. Il ne s'agit pas de tout renverser, de tout rejeter, mais des évolutions sont nécessaires et doivent intervenir rapidement. Ces outils qui nous ont été présentés sont des pistes intéressantes pour les collectivités, à condition de bien les appliquer et de les adapter à nos problématiques.

Le troisième axe sur lequel je souhaite revenir est celui de l'articulation entre carrières et métiers. Il n'existe pas de contradiction entre les deux. Une GPEEC consolidée entre collectivité et satellites est une bonne méthode, qui permet de souligner le lien étroit qui existe entre métiers et gestion des carrières. Ce lien me paraît indiscutable et nous l'avons mis en exergue lorsque nous avons créé Le Guide des métiers au sein du CNFPT dans le cadre de l'Observatoire de la fonction publique territoriale. Mais un troisième élément dans le triptyque n'a pas été évoqué alors qu'il me paraît tout aussi fondamental. Il s'agit de la notion de mission. Il est indispensable d'associer la carrière, les métiers et les missions exercées, en définissant le niveau d'autonomie, de délégation, de confiance et de restitution qui peut être atteint selon le statut et la position occupée, *a fortiori* si l'on exerce à un poste de direction générale. On ne peut pas se contenter des registres métiers et carrière dans le cas des satellites, compte tenu de leur système de gestion et de direction.

Enfin, pour conclure, il ne faut oublier le citoyen. Il existe un outil que l'on enseigne, notamment à l'INET, mais qui n'est pas assez développé, c'est la notion de

management stratégique. Au cœur de tout dispositif, il y a ce que veulent les élus, les orientations et les directions qu'ils donnent, et ce qu'en font les fonctionnaires et les dirigeants. Mais il y a aussi l'utilisateur. Il faut qu'il y ait association entre tous ces éléments. Le travail d'explication à l'utilisateur, au citoyen, à l'administré, au contribuable, est fondamental et pour cela, le management stratégique joue un rôle important. Le deuxième levier à notre disposition est management par la gestion de projet. Dans les organisations des satellites, l'approche par la gestion de projet est incontournable. Elle permet des économies d'échelle et de mettre en place de véritables pratiques de politique publique, et de mener une politique d'évaluation.

Cette étude nous pousse à réagir, car elle remet en cause certaines convictions, certains acquis et nous permet de voir, sans tomber dans le vieux débat public/privé, qu'il existe entre les deux des passerelles intéressantes. Ces systèmes de passerelles, qui peuvent concerner tous les agents, quels que soient leur grade, leur catégorie et leur fonction, sont intéressants. On ne peut pas s'en tenir, aujourd'hui, à des registres anciens et faire l'impasse sur un certain nombre d'évolutions.

Je conclurai par cette phrase de Paul Valéry qui disait que « *le temps du monde fini commence* ». Réfléchissez-y !

Jean DUMONTEIL

Merci pour cette conclusion. Je voudrais exercer un droit de suite par rapport aux propos de Florence Baco-Ambrass. L'étude a été volontairement limitée aux satellites et n'aborde pas la problématique des DSP aux entreprises. On constate pourtant, dans les renouvellements de délégations, notamment par certaines grandes villes, qu'il est de plus en plus souvent demandé à de grands opérateurs comme Veolia ou Suez Environnement de créer une société filiale uniquement destinée à leur marché. Il s'agit peut-être du « *coup d'après* », qui territorialise les satellites au-delà de la sphère publique.

Merci à tous.

Principaux axes de questionnement utilisés lors des entretiens

Les questions qui ont été posées aux **dirigeants de collectivités territoriales** ont notamment été les suivantes :

- **Compréhension de la stratégie générale de la collectivité** (stratégie globale ou partielle, formalisation des pratiques et structuration des procédures ou pratiques éparses, mode d'organisation commun à tout ou partie des satellites, choix du mode de contractualisation, utilisation stratégique des satellites) ;
- **Gouvernance** (modalités formelles ou informelles d'intervention dans la gouvernance d'un satellite, divergences ou non d'un satellite à l'autre, représentation de la collectivité au sein des organes de pilotage du satellite, participation des élus et des techniciens au pilotage) ;
- **Dispositifs de pilotage et organisation du suivi** (méthodes et outils mis en place, modalités d'animation individuelle ou collective de la relation avec les satellites, direction référente pour le suivi des satellites, relations entre le directeur général de la collectivité et le directeur du satellite, modalités de contrôle et d'évaluation du satellite en tant que tel) ;
- **Enjeu du management** (l'existence ou non d'un management spécifique des satellites) ;
- **Pilotage partenarial** (l'intérêt d'une collectivité à se maintenir dans un satellite sur une part minoritaire, les modalités de gestion d'un satellite dans lequel la collectivité est minoritaire) ;
- **Problématique de la réversibilité** (les justifications à la reprise en interne d'une activité externalisée, les modalités de conservation en interne des compétences nécessaires à un encadrement du service, l'anticipation des conséquences d'une remunicipalisation des activités).

Les questions qui ont été posées aux **dirigeants de satellites** de collectivités territoriales ont notamment été les suivantes :

- **Description du satellite** (structure, statut, objet, nombre d'agents, organigramme, budget...) ;
- **Statut des agents et nature de la politique de ressources humaines mise en place** (GPEEC, plan de formation, accompagnement à la mobilité, ...), ainsi que la différence éventuelle de politique de ressources humaines en fonction du statut public ou privé des agents ;
- **Nature du modèle de management vis-à-vis des agents** (organisation fonctionnelle, matricielle, par projets...), similaire ou non à la collectivité de rattachement du satellite ;

- **Prise de décision au sein du satellite** et place du dialogue social dans le satellite ;
- **Structuration de la relation** entre le satellite et sa collectivité de rattachement (construction commune d'une stratégie, convention d'objectifs, relations formelles ou informelles...) ;
- **Relations entre le satellite et les autres satellites** de la collectivité ;
- Le cas échéant, **retour d'expérience sur l'intégration de personnels de la collectivité** dans le satellite.

Membres du conseil scientifique

Olivier AYMARD, Directeur général de la Fédération nationale des centres de gestion

Thomas BORDONALI, Directeur de l'Union des maires de l'Oise

Michel BORGETTO, Professeur de droit de la protection sociale à l'Université Paris 2 Panthéon-Assas

Jean DUMONTEIL, Directeur d'Axe Image et de la Lettre du secteur public

Claire EDEY GAMASSOU, Maîtresse de conférences à l'Université Paris-Est

Gilles ERRIEAU, Conseiller médical auprès du directeur général de la MNT

Michel GOMEZ, Représentant l'association ResPECT, réseau des préventeurs et ergonomes, responsable de service ergonomie et prévention des risques professionnels à Paris Habitat

Dominique LAGRANGE, Directeur adjoint chargé des formations à l'Institut national des études territoriales (CNFPT-INET)

David LE BRAS, Délégué général de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Georges LE CORRE, Représentant de l'Association des ingénieurs territoriaux de France

Jean-René MOREAU, Administrateur national de la MNT, ancien directeur général des services du SAN Ouest-Provence, directeur du master 2 Administration publique-gestion des collectivités locales à l'UPEC, président de l'OST

Laurent RÉGNÉ, Directeur général de la commune de Saint-Raphaël et de la Communauté d'agglomération Var Estérel Méditerranée (CAVEM)

Fabien TASTET, Président de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directeur général des services du Conseil départemental de l'Essonne

Avec l'appui de :

Jeanne BALLOT, Responsable de l'Observatoire social territorial de la MNT

Noémie FOORT, Chargée de mission relations institutionnelles, MNT

Jean-Marc JOUSSEN, Directeur-adjoint en charge des affaires publiques de la MNT

Membres du conseil d'orientation et de la commission

« Relations institutionnelles professionnelles » de la MNT :

Arlette ADOUNI, **Laurent BRANCHU**, **Christian BRIEL**, **Patrick DOS**, **Xavier GARBAR**, **Jean-René MOREAU** (Président de la Commission), **Daniel ZABÉ**

Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que personnalités qualifiées :

Alain ANANOS, Ufict-CGT des services publics, Directeur général adjoint du département citoyenneté et développement de la personne, Ville de Pantin

Didier JEAN-PIERRE, Professeur agrégé de droit public à l'université d'Aix-en-Provence, directeur scientifique de la Semaine juridique Administrations et collectivités territoriales

Nathalie MARTIN-PAPINEAU, Maître de conférences et directrice de l'Institut de droit social et sanitaire de l'université de Poitiers

Philippe MOUTON, Directeur de la direction de l'observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences de la Fonction publique territoriale, CNFPT

Michel PASTOR, Ancien chef de l'Inspection générale et ancien conseiller spécial du Président du CNFPT

Membres extérieurs du conseil d'orientation, en tant que partenaires institutionnels de la MNT :

Jean-Christophe BAUDOUIN, Ancien président de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directeur des stratégies territoriales au commissariat général à l'égalité des territoires

Christophe BÉCHU, Président de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS)

Vanik BERBERIAN, Président de l'Association des maires ruraux de France

Patricia CADORÉ et **Yann RICHARD**, Co-présidents du Syndicat national des secrétaires de mairie

Caroline CAYEUX, Présidente de Villes de France

Olivier DUSSOPT, Président de l'Association des petites villes de France

Pascal FORTOUL, Président de l'Association des directeurs généraux des communautés de France

Marie-Francine FRANÇOIS, Ancienne présidente de l'Association des administrateurs territoriaux de France, directrice générale des services de la ville de Clermont-Ferrand.

Denis GUIHOMAT, Président de l'Association nationale des cadres communaux d'action sociale

Fabien LE PORT, Président de l'Association des techniciens territoriaux de France

Claudy LEBRETON, Président de l'Assemblée des départements de France

Charles-Eric LEMAIGNEN, Président de l'Association des communautés de France

Élie MAROGLOU, Président de l'Association ResPECT (Réseau des préventeurs et ergonomes territoriaux)

Joëlle MARTINAUX, Présidente de l'Union nationale des centres communaux d'action sociale

Jean-Luc MOUDENC, Président de l'Association Territoires Urbains

Philippe MOUTON, Directeur de l'Observation prospective de l'emploi, des métiers et des compétences de la fonction publique territoriale, CNFPT

Dr Faouzia PERRIN, Présidente de Méditoriales, l'association nationale des médecins territoriaux

Stéphane PINTRE, Président du Syndicat national des directeurs généraux des collectivités territoriales

Alain ROUSSET, Président de l'Association des régions de France

L'intercommunalité vécue par ceux qui y travaillent

Cahier n° 1. Territorial Sondages pour la MNT en partenariat avec l'ADGCF, l'ADCF et l'AATF - Décembre 2010.

Les précarités dans la Fonction publique territoriale : quelles réponses managériales ?

Cahier n° 2. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Robert Schuman, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT et l'AATF - Juin 2011.

Les risques sanitaires des métiers de la petite enfance : auxiliaires de puériculture, un groupe professionnel sous tension

Cahier n° 3. Axe image - Novembre 2011.

Dans la peau des agents territoriaux

Cahier n° 4. Philippe GUIBERT, Jérôme GROLLEAU et Alain MERGIER pour la MNT en partenariat avec l'AATF et l'INET - Janvier 2012.

Gérer et anticiper les fins de carrière. Les seniors dans la Fonction publique territoriale

Cahier n° 5. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Salvador ALLENDE, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2012.

Jardinier : un métier en mutation. Mieux vivre au travail, mieux vivre la ville

Cahier n° 6. Axe image - Novembre 2012.

L'impact des technologies numériques de l'information et de la communication sur le travail des agents territoriaux

Cahier n° 7. Claire EDEY GAMASSOU - Août 2013.

Le directeur des ressources humaines dans la Fonction publique territoriale

Cahier n° 8. Anne GRILLON - Juillet 2013.

Connaître et reconnaître l'encadrement intermédiaire dans la Fonction publique territoriale

Cahier n° 9. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Paul ÉLUARD, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2013.

La restauration collective, des contraintes sanitaires au plaisir de la table

Cahier n° 10. Axe image - Décembre 2013.

La reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial

Cahier n° 11. Jérôme GROLLEAU - Mars 2014.

Les mobilités : un levier de management ?

Cahier n° 12. Élèves administrateurs de l'INET, promotion Simone de BEAUVOIR, pour la MNT en partenariat avec le CNFPT-INET et l'AATF - Juin 2014.

Les départements, dix ans de transferts des agents de l'État et d'évolution des ressources humaines, et demain ?

Cahier n° 13. Axe image, en partenariat avec l'ADF et Complémenter - Juin 2014.

BIBLIOGRAPHIE

Association des Administrateurs Territoriaux de France (AATF), Association des Directeurs Généraux des Grandes Collectivités (ADGGC), Association des Dirigeants Territoriaux de l'Institut National des Etudes Territoriales (ADT-INET), Association des Ingénieurs Territoriaux de France (AITF), Association Nationale des Directeurs d'Action Sociale et de Santé des Conseil Généraux (ANDASS), Syndicat National des Directeur Généraux (SNDG), *Réforme territoriale : les 12 propositions de l'Entente des territoriaux*, 9 mars 2015

Assemblée des communautés de France et Assemblée des Départements de France, *Territoires ingénieurs, l'ingénierie au service de l'autonomie publique locale*, 2014

Assemblée Nationale, *Rapport de la commission d'enquête chargée d'étudier les difficultés du monde associatif dans la période de crise actuelle*, novembre 2014

Avisé, SCIC et collectivités locales : pourquoi et comment participer ?, Les guides de l'Avisé, n°5

Contrats publics, *Les sociétés publiques locales : bilan et perspectives*, dossier spécial du n° 131, avril 2013

Fédération des Entreprises publiques locales et Assemblée des communautés de France, *SPL et dynamiques territoriales, L'implication des communautés dans les premières Sociétés publiques locales*, Collection Études et perspective, 2014

Fédération des Entreprises publiques locales, *EPLSCOPE, Le Baromètre des Entreprises publiques locales*, Collection Observatoire, 2014 et 2013

Fédération des OPH, *Le rattachement des Offices Publics de l'Habitat*, juin 2014

Gazette des communes (La), *Les entreprises publiques locales*, Cahier détaché n° 2 - 39 /2097 - 17 octobre 2011

Institut de la Gestion Délégée, *Situation des personnels et changement de mode de gestion d'un service public*, octobre 2007

JARDOT R., *Relations collectivités-association*, Ordre des Experts-Comptables, janvier 2015

LAMBERT A., et VALMY M., *Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance mutuelle et l'engagement de chacun*, Rapport au président de la République, avril 2014

Ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, *Guide d'analyse et de regroupement des risques à l'intention des collectivités locales*, 2004

UGUEN B., *Inventer de nouveaux outils métropolitains. L'exemple des holdings stratégiques de sociétés locales en Allemagne et en Suède*, Revue Française des Finances Publiques n°129, février 2015, p.163-168

Presque incognitos, les satellites des collectivités se multiplient. Tous les outils sont bons selon l'usage qu'on en fait. En management, la « *bonne* » délégation favorise l'initiative et la restitution. Avec les satellites, comment alimenter une bonne délégation ? Comment maintenir un lien RH, managérial, démocratique ? Maintenir un lien organique, non hiérarchique constitue un enjeu stratégique.

Jean-René MOREAU, Président de l'OST

Entre le souci de consolider une approche de type groupe territorial et la volonté de diversifier la réponse aux besoins des territoires, les collectivités sont en train de trouver le chemin étroit du compromis, grâce à cette capacité d'intelligence collective qui caractérise la gestion publique locale. Il faudra sans doute que la loi apporte son concours en créant des outils juridiques nouveaux rendant le pilotage stratégique des satellites plus aisé.

Fabien TASTET, Président de l'AATF

Les enjeux sont importants dans un contexte financier contraint où l'efficacité de l'action publique est une exigence de chaque instant. L'important travail de terrain des élèves a permis de mettre en lumière ces enjeux et d'identifier les bonnes pratiques. Ce guide alerte également sur les risques et propose des recommandations.

Véronique ROBITAILLIE, Directrice de l'INET

Auteurs : Bertrand ASSERAY, Marion BOBENRIEHTER, Caroline BOUVARD, Charles DUPORTAIL, Antoine FOISSEY, Stéphane PACCARD et Anne-Charlotte SENELLART

À travers son action pour la protection sociale dans la Fonction publique territoriale depuis de nombreuses années, la MNT s'est engagée de façon continue en faveur de la satisfaction de besoins élémentaires, tels que la santé et le pouvoir d'achat des agents territoriaux. Avec les *Cahiers de l'OST*, elle entend contribuer à une meilleure connaissance de l'environnement social des agents. En complément des actions de prévention de notre mutuelle, ces études proposent des pistes d'amélioration aux décideurs, que ce soit dans la santé au travail, dans les ressources humaines ou dans le management, pour le bien-être des agents au travail.

Alain GIANAZZA, Président général de la MNT

- > 1^{re} mutuelle de la Fonction publique territoriale en Santé comme en Prévoyance,
- > créée et administrée par les agents territoriaux eux-mêmes, la MNT protège plus de 1,1 million de personnes,
- > proche des agents dans les départements et sur les lieux de travail : 84 sections départementales, 9 000 correspondants en collectivité,
- > disponible et à l'écoute, en section ou au téléphone, en métropole et dans les DOM.

www.mnt.fr

groupe
istya
mutuelles. vraiment


MNT
Les territoriaux solidaires

0 980 980 210
prix d'un appel local


MUTUALITÉ
FRANÇAISE