

édition 2014

Ville et Communauté urbaine de Strasbourg

Guide d'analyse comparée
REGIE-EXTERNALISATION

Strasbourg.eu
& COMMUNAUTÉ URBAINE

Les contraintes financières liées au manque de ressources obligent la collectivité à repenser son mode d'organisation et notamment à stabiliser sa masse salariale. L'externalisation d'un certain nombre de missions apparaît comme un des leviers qui va permettre d'atteindre cet objectif.

L'analyse de coût du service ou de la mission est une étape indispensable qui va permettre de comparer les modes de gestion. A l'aide d'un cadre d'analyse rigoureux, on va tout d'abord évaluer le coût de revient d'un service existant réalisé en interne. On estime ensuite le coût de ce même service s'il est confié à un prestataire extérieur.

Ce référentiel a été écrit par le service Contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques sur la base des études de coût réalisées en interne, ainsi que sur le retour d'expérience en matière d'externalisation de la direction des Sports et de la direction de l'Enfance et de l'éducation que nous avons rencontrées afin de déterminer une méthode commune.

L'objectif est de communiquer une méthodologie au sein de la collectivité. Cette méthode est une base qui sera complétée au fur et à mesure des études à venir qui l'enrichiront avec leur retour d'expérience.

SOMMAIRE

I. Les questionnements fondamentaux en amont de la démarche	3
II. Une démarche en 6 étapes	3
III. Analyse de coût en régie	5
IV. Estimation de l'externalisation	7
V. Points de vigilance	8
Annexes	9

I. Les questionnements fondamentaux en amont de la démarche

Avant de démarrer une étude d'externalisation qui peut être chronophage, il convient de poser au préalable un certain nombre de pré requis et d'objectifs qui s'ils ne peuvent pas être atteints remettent la démarche en question :

- définir les fonctions/missions que l'on souhaite externaliser,
- déterminer les bénéfices attendus et les économies visées,
- vérifier que l'externalisation répond à nos attentes,
- examiner la pyramide des âges des agents positionnés sur l'activité ainsi que les possibilités de redéploiement pour ces personnes (âge, qualification, mobilité, etc.),
- ne pas négliger l'impact sur le fonctionnement interne pour la mise en place et le suivi.

Les vrais enjeux se situent à trois niveaux qu'il ne faut pas sous-estimer :

- étude de faisabilité en interne (détaillée dans les parties II, III et IV) :
 - détermination du coût de la prestation et du niveau service attendu,
 - redéploiement des moyens humains.
- phase de préparation (parties II et V) :
 - cahier des charges qui s'appuie avant tout sur la recherche d'objectifs de performance,
 - cadre rigoureux mais adaptable,
 - connaissance des prestataires potentiels et des innovations du secteur.
- phase d'exécution (parties II et V) :
 - attention forte portée aux conditions de dialogue continu avec le prestataire,
 - prévoir une phase de retour d'expérience itérative (avis du prestataire).

II. Une démarche en 6 étapes

A. Ecrire les fondamentaux

- constitution du groupe de pilotage du projet (service, SCG, SCOM, RH, SACP,...),
- recours ou pas à une AMO externe (par ex avantage en termes de benchmarking ?),
- définition de la prestation externalisée (pas de perte d'une fonction stratégique et quelle intégration aux activités stratégiques du service ?),
- analyser les possibilités de consolidation d'externalisation avec d'autres services de la collectivité,
- analyse des coûts et comparaison gestion interne/externe

☛ cf détail en parties III et IV

- impact interne au service mais aussi sur les usagers et les autres services de la collectivité,
- quel degré de connaissance des prestataires potentiels ?,
- conditions de communication du projet (interne et externe).

B. Tester les objectifs et les alternatives en terme de mode opératoire (marchés, DSP, ...)

- évaluer le niveau de performance du service en régie,
- bien définir le niveau de qualité de service attendu (plutôt qu'arrêter des modalités de mise en œuvre),
- comparer les avantages/limites des modes de dévolution (y compris en termes de capacité interne de suivi).

C. Déterminer les objectifs et les termes du contrat de prestation : garantie de l'efficacité et de l'efficience de la prestation

- identifier les axes de progrès potentiels dans la mise en œuvre de la prestation,
- prévoir la possibilité pour le prestataire d'innover,
- essayer de garantir le maintien voire d'assurer le développement de compétences des services.

D. Identifier les dispositions nécessaires pour exécuter le contrat

- analyse des risques/mesures correctives,
- définition précise du partage des risques entre AO et prestataire (équilibrée et évolutive),
- fixation de la juste rémunération du prestataire,
- garantie en termes de vie privée, sécurité des données,...
- évolution des conditions d'organisation interne (notamment quelles compétences nécessaires – recrutement et/ou formation) et plan détaillé de la « phase de transition »,
- quelles conditions de réversibilité pour un retour en régie ?

E. Fixer et négocier des indicateurs d'analyse de la performance

- inclusion dans le marché d'indicateurs de performance,
- arrêter le processus d'évaluation des atteintes des objectifs avec le prestataire.

F. Organiser le reporting

- quelles informations et quel calendrier?
- quel dialogue avec le prestataire (fréquence et niveau des rencontres?)
- quelles sanctions en absence de respect des règles ?

III. Analyse de coût en régie

La valorisation du coût d'un service ou d'une mission en régie se fait sur la base du recensement des différentes charges à prendre en compte. Il s'agit des charges directes, de la masse salariale et des charges indirectes que l'on va considérer sur UNE ANNEE PLEINE.

Cf. modèle étude de coût en annexe 1 avec la liste des contacts.

A. Les charges directes

Dans le cadre d'une analyse de coût, les charges directes d'une activité sont celles qui sont affectables directement et sans ambiguïté à la fourniture de cette activité. Il s'agit :

- des dépenses imputées directement sur le budget du service (identifiées par le CRB dans Coriolis). Une requête BO sur le périmètre de l'activité concernée est à faire ;
- de la quote-part éventuelle émargeant sur le CRB d'un autre service ; les modalités de prise en compte seront précisées.

B. La masse salariale

1. La masse salariale directe

- a) On intègre le salaire des effectifs qui sont identifiés pour effectuer le service et deux méthodes sont alors envisageables :
 - On peut prendre la masse salariale réelle : ces données sont soit transmises par le RRH de la direction commanditaire soit par l'administration des ressources humaines. Il s'agit :
 - du salaire des agents de l'activité,
 - le cas échéant des rémunérations d'intervenants ponctuels.
 - On peut prendre le nombre d'équivalent temps plein (ETP) A, B et C affectés à la réalisation du service et les valoriser au coût moyen annuel de chacune des catégories issu du bilan social.
- b) On rajoute les coûts de formation, la médecine du travail, la mutuelle, les frais de déplacement du service, l'habillement et les équipements professionnels en prenant 3,8% (chiffre issu de la DRH) des salaires définis précédemment en a).
- c) On intègre l'absentéisme en prenant le % de la direction communiqué par la DRH et en le multipliant par les salaires définis en a).

2. La masse salariale indirecte

Il s'agit de valoriser la masse salariale du personnel administratif et d'encadrement travaillant pour partie pour l'activité concernée : affectation d'une quote-part du salaire du directeur, du chef de service, de la RRH, du comptable, du responsable informatique, du secrétariat, etc.

- a) On estime la quote-part des salaires selon l'une des 2 méthodes : à partir des salaires réels, ou à partir du coût annuel moyen des ETP.
- b) On rajoute les coûts de formation, la médecine du travail, etc. en prenant 3,8% des salaires ;
- c) On intègre l'absentéisme en prenant le pourcentage de la direction.

C. Les charges indirectes

1. Les frais de fonctionnement des locaux

- Pour des locaux hors centre administratif, il s'agit de récupérer les données suivantes auprès de la DRL :

Si les locaux appartiennent à la collectivité, les coûts suivants sont à déterminer :

- gardiennage,
- nettoyage,
- énergie (électricité, chauffage, eau),
- entretien, maintenance (ascenseur, climatiseur, etc.), achats de fourniture, etc.,
- contrôles réglementaires,
- impôts et taxes se rattachant à ces locaux,
- assurance ou sinistre,
- équipements (achats équipements, amortissements...),
- locations mobilières (location photocopieurs, plantes vertes, imprimantes, etc.).

Si les locaux n'appartiennent pas à la collectivité :

- on ne prendra pas en compte les amortissements immobiliers,
- on rajoutera en revanche les coûts de location (loyer, charges locatives, etc.) ?

- Pour des locaux scolaires :

On se basera sur l'étude de 2009 sur la valorisation des locaux scolaires ; chaque année le service patrimoine scolaire réactualise cette étude pour réactualiser le coût à appliquer. On appliquera un équivalent salle de classe en fonction de la superficie.

2. Les coûts logistiques

Il s'agit essentiellement de coûts émergeant à la DRL :

- les frais informatiques : licences spécifiques, maintenance d'outils dédiés,
- les frais d'affranchissement : chiffrer le coût des envois par an (intégrer le coût du papier, des enveloppes, affranchissement, etc.),
- coûts relatifs à l'utilisation des véhicules (véhicules mis à disposition et Vél'auto),
- les fournitures administratives,
- les coûts d'imprimerie-reprographie,
- les frais de télécommunications.

3. Les charges indirectes de direction

Il peut être pertinent de tenir compte d'un pourcentage sur les charges directes et sur la masse salariale qui représente une quote-part des coûts de la direction concernée pour la réalisation du service ou de la mission. Ce pourcentage sera défini par la direction concernée sur la base du temps passé à la gestion de l'activité analysée.

4. Les charges de structure

Les charges indirectes sont également constituées des charges de fonctionnement général des services support de la collectivité qui ne peuvent pas être directement imputées à l'activité des services opérationnels :

- coût de fonctionnement des assemblées : formations et indemnités des élus,
- coût des services supports de l'administration : DFP, DRH, DRL, DCP, DCPP,
- coût de fonctionnement du site Etoile (chauffage, entretien, nettoyage),
- amortissements des investissements réalisés au niveau des centres de structure.

Du fait de l'organisation financière de la collectivité, elles incluent également les dépenses des services suivants : le petit équipement de bureau, et le coût du matériel informatique.

IV. Estimation de l'externalisation

La valorisation du coût d'une prestation externalisée se fait sur la base du recensement des différentes charges à prendre en compte. Il s'agit du coût du prestataire mais également de la masse salariale nécessaire au suivi de la prestation, des charges indirectes ainsi que toutes les charges qui ne seraient pas supportées par le prestataire externe et que l'on va considérer sur UNE ANNEE PLEINE.

Cf. modèle estimation externalisation en annexe 2.

D. Le coût du prestataire

Il s'agit du coût facturé par le prestataire pour la réalisation du service ou de la mission selon le prix du marché ou d'un devis. Il peut s'agir d'un prix au m², d'un forfait, etc. qui inclut le prix de la main d'œuvre, des fournitures diverses et la rémunération du prestataire.

E. La masse salariale

Il est nécessaire d'intégrer la masse salariale du personnel d'encadrement travaillant à superviser la réalisation du service par le prestataire : affectation d'une quote-part du personnel de supervision interne à la collectivité.

1. On estime la quote-part des salaires selon une des 2 méthodes : soit à partir des salaires réels, soit à partir du coût annuel moyen des ETP ;
2. On rajoute les coûts de formation, la médecine du travail,... en prenant 3,8% des salaires ;
3. On intègre l'absentéisme en prenant le pourcentage de la direction.

F. Le pilotage du marché

Il faut intégrer le coût du temps passé par les agents de la collectivité pour le montage et la mise en place du marché, de la DSP, etc. ainsi que par la suite pour le suivi des données techniques : affectation d'une quote-part du personnel chargé de la création et de l'exécution du marché.

1. On estime la quote-part des salaires selon une des 2 méthodes : soit à partir des salaires réels, soit à partir du coût annuel moyen des ETP ;
2. On rajoute les coûts de formation, la médecine du travail,... en prenant 3,8% des salaires ;
3. On intègre l'absentéisme en prenant le % de la direction.

G. Les charges de structure

Les charges de fonctionnement général des services support de la collectivité doivent également être imputées à la réalisation du service externalisé :

- coût de fonctionnement des assemblées : formations et indemnités des élus,
- coût des services supports de l'administration : DFP, DRH, DRL, DCP, DCPP,
- coût de fonctionnement du site Etoile (chauffage, entretien, nettoyage).

- ☞ Une fois les deux études menées, on pourra comparer les deux modes de gestion pour déterminer lequel paraît le plus rentable. A nuancer le cas échéant des impacts de qualité du service produit, d'image auprès des usagers mais également des impacts internes sur le service aujourd'hui chargé de le mettre en œuvre.

V. Points de vigilance

Quelques points de vigilance sont à relever lors de l'estimation financière :

- au plan RH : il est nécessaire de bien estimer les conséquences d'une externalisation en réalisant un plan pluriannuel de redéploiement des agents en place : reclassement, départ en retraite, etc.
 - ☞ un véritable gain ne sera réalisable qu'au moment où tous les agents concernés par une externalisation ont été redéployés, il faut faire une estimation du temps nécessaire pour atteindre une situation rentable ;
- l'externalisation nécessite souvent le renforcement du volet RH sur d'autres métiers notamment en terme de supervision (création de poste et/ou besoin formation) ;
- investissement et matériel : il est important de bien estimer la valeur du parc mobilier ainsi que les durées d'amortissement restantes. En effet, il sera plus rentable d'externaliser une activité où le parc mobilier est ancien ; de plus on peut également se poser la question de l'externalisation lorsque le parc matériel par exemple est vétuste et mériterait d'être renouvelé ;
- il faut estimer les ventes de biens immobiliers ou mobiliers résultant d'une externalisation ainsi que les coûts de maintenance induits qui disparaissent;
- toutes les études d'externalisation ne peuvent pas être comparées. En effet certaines spécificités peuvent induire des tarifs pratiqués différents : par exemple le nettoyage d'un gymnase et d'une école ne sont pas du tout comparables.

Il existe également un certain nombre de risques à bien estimer au cours de la démarche :

- les économies non réalisées et/ou coûts cachés (immédiats avec coûts de transaction et à terme si mauvaise estimation économie générale du contrat ou état du patrimoine transféré),
- la perte de flexibilité/réactivité dans la mise en œuvre de la prestation (ex recours à prestation pour assurer des avantages en nature à des tiers),
- il convient de rester vigilant sur les termes du contrat : veiller au partage des risques/obligations réciproques/adaptabilité,
- le choix du prestataire est important, notamment de la qualité des équipes dédiées par le prestataire,
- la perte de connaissance/expertise/compétence avec le départ de personnel doit être pesée,
- les impacts sur la collectivité et le service des problèmes inhérents au prestataire (mauvaises performances, mauvaises relations humaines, comportement opportuniste, mauvaise qualité du personnel, non transmission des informations, fraude,...),
- la rupture du lien entre l'utilisateur et la collectivité,
- la perte de contrôle indirecte sur une compétence « cœur de métier »,
- la dégradation du service public et de l'image de la collectivité auprès des usagers,
- l'absence de prise en compte de facteurs de changement de l'environnement initial.

Annexes

Annexe 1 : analyse en régie

Annexe 2 : estimation externalisation

ESTIMATION DU COUT DU SERVICE EN REGIE

DIRECTION XXX

Coût du XXX

commentaires sources

Site

Charges directes activité - budget CUS / VDS CRB

0,00 #DIV/0!

60611	Eau et assainissement
60631	Fournitures d'entretien
60632	Fournitures de petit équipement
60633	Fournitures de voirie
6068	Autres matières et fournitures
6135	Locations mobilières
...	Autres services extérieurs

total 0

Masse salariale

0,00 #DIV/0!

charges personnel directes	0,00	#DIV/0!
quote-part masse salariale "administratif "	0,00	#DIV/0!
quote part masse salariale "encadrement"	0,00	#DIV/0!
dont charges personnel annexes (effets de service, formation, amicale...)	3,8%	0,00 #DIV/0!
dont absentéisme/remplacement	X%	0,00 #DIV/0!

Charges d'encadrement direction

0,00 #DIV/0!

X% 0,00

Frais de fonctionnement des locaux

0,00 #DIV/0!

Frais de fonctionnement des locaux

0,00

- gardiennage
- nettoyage
- électricité
- contrôles réglementaires installations électriques
- contrôles réglementaires portes automatiques
- contrôles réglementaires extincteur
- redevance déchets
- eau

- taxe foncière
- taxe d'habitation

DRL Frais téléphonique

DRL Frais informatique

- mobilier

DRL Frais téléphonique

DRL Frais informatique

- mobilier

Virginie OSTERTAG
Annie ROMAN
Mireille KRAEMER
Laurent MIEHLE
Laurent MIEHLE
Laurent MIEHLE
Jonathan JACKY
Didier HOULLON (eau) /
Nathalie PASQUET
(assainissement)
Patrick JAECKEL
Patrick JAECKEL

Agnès LUDWIG
Dominique REBIERE
Philippe SCWARTZ
Agnès LUDWIG
Dominique REBIERE
Philippe SCWARTZ

Coûts logistiques

0,00 #DIV/0!

DRL	Frais d'affranchissement
DRL	Imprimerie/reprographie
DRL	Fournitures de bureau

Alain HAEFFELE
Christiane NOWACK

Charges de structure

0,00 #DIV/0!

Total des dépenses

0,00 100%

ESTIMATION DU COUT DE L'EXTERNALISATION

EXTERNALISATION

Coût du XXX

Site

Coût du prestataire

0,00 #DIV/0!

Masse salariale

0,00 #DIV/0!

quote part masse salariale "supervision"

0,00

#DIV/0!

dont charges personnel annexes (effets de service, formation, amicale...)

3,8%

0,00

#DIV/0!

dont absentéisme/remplacement

X%

0,00

#DIV/0!

Pilotage du marché

0,00 #DIV/0!

quote part masse salariale "mise en place et suivi"

0,00

dont charges personnel annexes (effets de service, formation, amicale...)

3,8%

0,00

dont absentéisme/remplacement

X%

0,00

Charges de structure

0,00 #DIV/0!

Total des dépenses

0,00 100%