

# UN AUTRE REGARD

SUR LES TERRITOIRES

---

ÉLÈVES ADMINISTRATEURS  
TERRITORIAUX  
DE L'INET

PROMOTION VÁCLAV HAVEL

2014-2015

# SOMMAIRE

Avant-propos de Véronique Robitaille,  
DIRECTRICE GÉNÉRALE ADJOINTE DU CNFPT, DIRECTRICE DE L'INET

Avant-propos de Fabien Tastet,  
PRÉSIDENT DE L'AATF

## POLITIQUES PUBLIQUES

- Structurer et développer le secteur de l'insertion par l'activité économique  
CONSEIL GÉNÉRAL DE SAÔNE-ET-LOIRE ..... 8
- Projet « Gare, cœur d'agglomération » : comment mobiliser les ressources et les moyens (2015-2020)  
COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION CREILLOISE ..... 18
- Contribution à la stratégie de développement économique  
BREST MÉTROPOLE ..... 30
- Optimisation de la compétence culturelle : entre spécialisation et partage  
RÉGION ALSACE ..... 42
- Territorialisation des politiques sociales départementales : l'exemple des conseils généraux du Gard, du Var et de Vaucluse  
RÉSEAU D'ÉVALUATION MÉDITERRANÉEN ..... 52

## MUTUALISATION / FUSION : QUELS IMPACTS ?

- Réussir l'union  
RÉGIONS AUVERGNE ET RHÔNE-ALPES ..... 64
- Intégrer l'ensemble des réformes territoriales  
CONSEIL RÉGIONAL DU NORD-PAS-DE-CALAIS,  
EN LIEN AVEC LE CONSEIL RÉGIONAL DE PICARDIE..... 76
- Impacts en termes de ressources humaines de la réforme territoriale  
CONSEIL GÉNÉRAL DE MEURTHE-ET-MOSELLE..... 88
- Construire la mutualisation des services entre Laval agglomération et ses communes  
LAVAL AGGLOMÉRATION..... 98

## OPTIMISATION DES RESSOURCES

- Rationaliser ressources moyens pour pérenniser les investissements, le désendettement et la qualité de service  
VILLE DE NÎMES ..... 108
- Une tarification municipale plus juste et plus responsabilisante  
VILLE DE BONDY ..... 122
- Optimisation des recettes : financements extérieurs, tarification, chaîne de facturation  
VILLE DE CLERMONT-FERRAND..... 132
- Objectiver la réduction des effectifs : proposition d'une méthodologie innovante  
CONSEIL GÉNÉRAL DE L'HÉRAULT ..... 144



**Par Véronique ROBITAILLIE**  
DIRECTRICE GÉNÉRALE ADJOINTE DU CNFPT  
EN CHARGE DE LA DIRECTION DE L'INET

Chaque année entre le mois de novembre et la fin du mois de janvier, les élèves administrateurs en scolarité à l'INET participent à un projet collectif par équipes de 3 à 4 personnes. Plongés dans une situation professionnelle réelle, ils pilotent un projet complexe et fournissent à leurs commanditaires des outils d'aide à la décision permettant de faire avancer leurs projets.

Accueillis dans 13 collectivités territoriales réparties sur tout le territoire, les élèves ont durant neuf semaines réfléchi à des questions stratégiques d'actualité.

L'impact des réformes territoriales, votées ou en cours de discussion, a bien entendu été au cœur de nombreux projets. Il s'agit de mettre en place de nouvelles stratégies métropolitaines, de réfléchir aux mutualisations possibles ou aux transferts de compétences... Ainsi, la Région Rhône-Alpes et la Région Auvergne ont proposé ensemble un projet aux élèves afin de préparer leur futur rapprochement.

Le contexte économique et budgétaire a aussi un impact important sur les projets des collectivités. Sans surprise, les élèves ont été invités à réfléchir aux pistes d'optimisation des ressources, de rationalisation des dépenses, de tarifications plus justes, d'évaluation des politiques menées... Le développement économique et

la création d'emploi ne sont pas oubliés, avec par exemple le projet de création d'une structure départementale d'insertion par l'activité économique en Saône-et-Loire.

Pleinement investis aux côtés des cadres territoriaux qui les accueillent, les élèves ont eu à cœur d'imaginer et de formuler des propositions en phase avec le contexte local dans lequel ils évoluaient. Persuadés que les décideurs locaux peuvent encore influencer sur le destin commun, emplis d'optimisme et d'audace face à une réalité complexe, nos élèves savent que c'est par la solidarité, l'innovation et l'engagement qu'il sera possible d'apporter des réponses aux enjeux de notre époque.

Vous trouverez dans ce recueil une synthèse de leurs travaux. Nous publions ce recueil pour susciter la réflexion, mettre en débat, faire émerger de nouvelles idées. L'action publique locale doit répondre à des attentes de plus en plus complexes et il faut favoriser la transférabilité des solutions innovantes. Les élèves de la promotion Vacláv Havel restent à votre disposition pour échanger sur ces projets, n'hésitez pas à les solliciter !



**Par Fabien TASTET**

PRÉSIDENT DE L'AATF

« Chaque année, la production des élèves administrateurs est attendue et nous avons le plaisir de vous présenter la dixième édition. Le partenariat entre l'AATF avec l'INET depuis 2005 n'est pas neutre. Il s'inscrit dans la durée et symbolise l'importance, pour les administrateurs en poste, de promouvoir le travail des élèves et, plus largement, de soutenir la grande école du service public local.

Les projets collectifs constituent une phase de formation unique dans les écoles de la haute fonction publique. C'est un dispositif de formation, exigeant et ambitieux, suffisamment inscrit dans le temps, qui permet aux collectivités de disposer d'un collectif d'élèves pour répondre à une problématique, rechercher les expériences réussies dans d'autres secteurs (tant publics que privés) et proposer aux équipes dirigeantes, aux élus une méthodologie d'action.

À la fois imaginatives et ancrées dans la réalité des contextes locaux, les solutions préconisées par les élèves sont autant de sources d'inspiration pour les décideurs locaux confrontés à des problématiques similaires. Elles témoignent de la qualité de leur réflexion et de leur agilité intellectuelle, garantes de leurs compétences professionnelles et de leur future intégration dans nos collectivités.





**Cécile BURLAT**

[cecile.burlat@administrateur-inet.org](mailto:cecile.burlat@administrateur-inet.org)



**Hortense DENIS**

[hortense.denis@administrateur-inet.org](mailto:hortense.denis@administrateur-inet.org)



**Charles DUPORTAIL**

[charles.duportail@administrateur-inet.org](mailto:charles.duportail@administrateur-inet.org)



**Manuel MENAL**

[manuel.menal@administrateur-inet.org](mailto:manuel.menal@administrateur-inet.org)



CONSEIL GÉNÉRAL  
DE SAÔNE-ET-LOIRE



**STRUCTURER ET  
DÉVELOPPER LE SECTEUR  
DE L'INSERTION PAR  
L'ACTIVITÉ ÉCONOMIQUE**

---

## Le responsable du projet

---

→ Mireille WEBER

Directrice de l'insertion et du logement social

---

# 1 COMMANDE

« *Investissement socialement responsable* » selon le rapport Alphandéry de 2007 , le secteur de l'insertion par l'activité économique (IAE) est un levier de développement économique et social des territoires, particulièrement important en période de crise.

Les structures de l'IAE (SIAE) recrutent des personnes éloignées de l'emploi et leur proposent, outre un contrat de travail, un accompagnement socio-professionnel. Les SIAE sont de types divers (ateliers et chantiers d'insertion – ACI, associations intermédiaires – AI, entreprises d'insertion – EI – et entreprises de travail temporaire d'insertion - ETTI) et de statuts juridiques variés (associations, coopératives, sociétés commerciales...).

Avec 128 000 emplois au niveau national, l'IAE représente un secteur central du champ de l'insertion. Mais si le secteur est resté relativement dynamique, il subit néanmoins les effets conjugués d'une conjoncture défavorable (en particulier pour les EI et ETTI du fait de leur insertion dans le secteur marchand) et des difficultés plus structurelles liées à :

- sa structuration tardive et par strates successives, qui a généré des dispositifs multiples et peu harmonisés ;
- un émiettement en petites et moyennes structures souvent fragiles financièrement et avec des taux de commercialisation faibles (ACI en particulier).

Part de l'emploi total par type de structure		
Type	En France (évolution 2011/12)	En Saône-et-Loire (évolution 2011/12)
ACI	30 % (+ 3,6 %)	52 % (- 5 %)
AI	50 % (+ 4,6 %)	26,7 % (stable)
EI	11 % (-4,4 %)	11 % (- 12 %)
ETTI	9 % (- 2%)	9,7 % (+ 19 %)

C'est dans ce contexte que l'État, pilote de l'IAE, a engagé en 2013 une réforme sur les modalités de gouvernance et de financement du secteur.

Le Conseil général de Saône-et-Loire, chef de file des politiques d'insertion, a souhaité faire de l'IAE un des leviers prioritaires de son action. Ce département à dominante rurale, marqué par le vieillissement de la population, connaît un taux de bénéficiaires du RSA inférieur à la moyenne nationale, mais en forte augmentation, en particulier dans les bassins d'emplois fragilisés (Le Creusot-Montceau, les zones rurales).

À ce titre, le Département a noué un partenariat avec la DIRECCTE. Un diagnostic partagé a montré, à l'instar du niveau national, un secteur fragilisé et confronté à de forts enjeux de positionnement économique. Ces difficultés se manifestent notamment par des interventions « en pompier » des acteurs publics.

C'est dans ce contexte que le Conseil général a souhaité améliorer l'efficacité de son intervention en proposant des solutions plus pérennes de soutien aux SIAE. La mission confiée aux élèves administrateurs territoriaux a donc consisté à **travailler à des propositions visant à structurer et développer le secteur de l'IAE en Saône-et-Loire**, en répondant aux besoins des 35 SIAE du département, des publics cibles et du territoire, avec :

- ➔ un diagnostic stratégique du secteur ;
- ➔ la construction d'une dynamique partenariale et collaborative entre acteurs ;
- ➔ l'élaboration de scénarii précisant les modalités d'intervention du Conseil général.

## 2 RÉALISATION

### 1. La mission s'est déroulée en trois phases.

La première phase a consisté à **rencontrer les principaux partenaires** : acteurs institutionnels (DIRECCTE, Conseil régional, Pôle Emploi...), têtes de réseau de l'IAE, acteurs de l'accompagnement et du financement (Dispositif local d'accompagnement - DLA, France Active...). Cette étape a permis d'établir un accord sur deux objectifs :

- ➔ la nécessité de renforcer des SIAE confrontées à des enjeux de professionnalisation (mutualisations, appui en ingénierie...);
- ➔ le besoin d'une démarche commune pour positionner davantage l'IAE sur des filières dynamiques, au croisement entre ressources du territoire et compétences des publics.

Il a également permis de définir la nécessité d'une démarche partenariale et collaborative, qui est apparue comme une condition de réussite de la mission.

La seconde phase a donc supposé un **nombre important d'entretiens** (51) avec une grande diversité d'acteurs (SIAE, organisations professionnelles, consulaires, acteurs de l'accompagnement socio-professionnel...), qui ont permis d'établir un diagnostic du secteur de l'IAE dont se dégagent 7 axes et 5 orientations stratégiques.

#### Les 7 grands constats issus du diagnostic du secteur

Une gouvernance complexe et un pilotage stratégique à renforcer
De nombreux outils d'accompagnement à mieux articuler
Une fragilité financière des SIAE qui freine leur développement
Des parcours complexes à mieux coordonner pour éviter « l'usagers en miettes »
Une appétence à la coopération qui ne s'est que peu concrétisée
La nécessité d'un repositionnement économique des SIAE
La possibilité d'un changement d'échelle par une plus grande coopération avec le monde économique «classique»

## Les 5 orientations stratégiques pour répondre aux besoins identifiés

1. Consolider les structures existantes...	... Pour répondre à la problématique de la fragilité financière et juridique des structures
2. Faciliter les coopérations entre structures...	... Pour répondre à «l'appétence» de coopération et à l'intérêt pour les mutualisations et à la faiblesse des réalisations concrètes en ce sens
3. Favoriser la connexion avec «l'économie classique»...	... Pour répondre à la faiblesse de coopération SIAE / entreprises «classiques», due notamment au manque d'ingénierie et à la méconnaissance mutuelle
4. Aider à la structuration et à l'animation du secteur de l'IAE...	... Pour répondre à l'envie de renforcer des démarches collectives, qui souffrent aujourd'hui de la faiblesse de la structuration du secteur.
5. Renforcer le partenariat entre pouvoirs publics et secteurs de l'IAE...	... Pour dépasser le simple rôle de «financier/financé» et mieux répondre au besoin d'accompagnement des acteurs dans la durée.

Dans une troisième phase, la démarche a été poursuivie avec des ateliers collaboratifs regroupant une grande diversité d'acteurs (71 participants). Des ateliers thématiques en sous-groupes ont permis de mettre au travail les acteurs sur les pistes issues des entretiens (panneaux interactifs...) avec l'objectif d'aider à passer du problème à l'idée et de l'idée au projet.

Ces ateliers ont permis de réorienter les préconisations et de proposer la création de quatre outils répondant aux besoins identifiés dans le diagnostic et aux orientations stratégiques dégagées. Ces outils ont ensuite été présentés aux partenaires les plus stratégiques lors d'entretiens bilatéraux approfondis pour en vérifier la pertinence et la faisabilité.

## 2. La préfiguration de 4 outils complémentaires

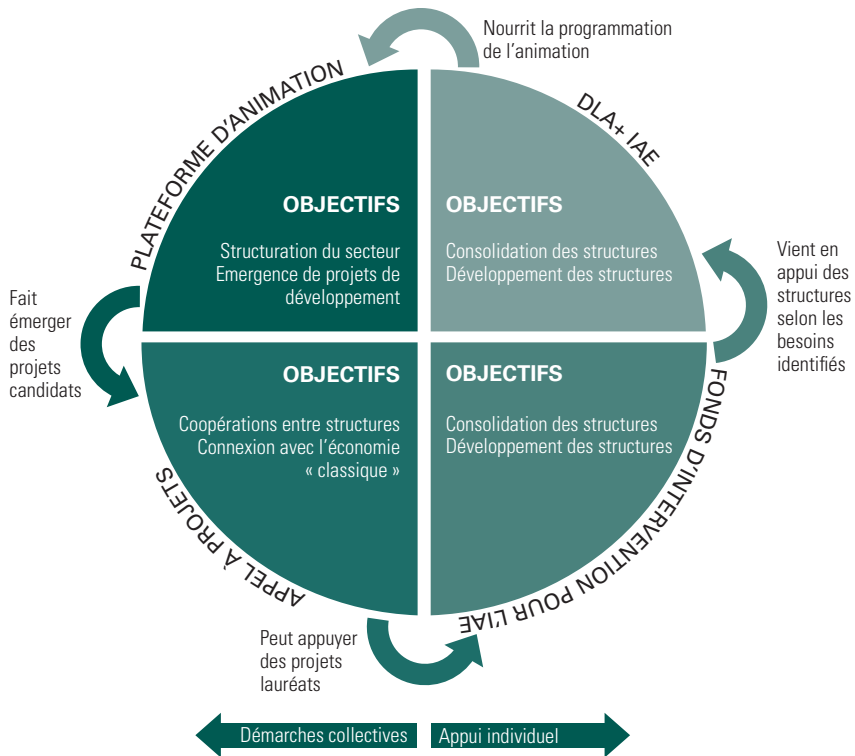
2 outils répondent aux besoins individuels des SIAE :

- ➔ un dispositif d'accompagnement renforcé (« DLA+ IAE ») pour aider les SIAE confrontées à des difficultés structurelles ou ayant un projet important de développement, et ce dans une logique gagnant-gagnant (mise à disposition de moyens renforcés à condition de s'engager dans le dispositif) ;

- un fonds d'intervention pour l'IAE pour répondre à des besoins financiers non couverts par les outils existants (avances de trésorerie liées au FSE et intervention en fonds propres).

2 outils visent à appuyer l'émergence de démarches collectives

- un appel à projets pour soutenir les projets de coopération entre SIAE et les projets de développement impliquant des acteurs de l'économie « classique » (appui méthodologique, financement d'expertise, subvention) ;
- une plateforme départementale d'animation pour poursuivre la dynamique collective enclenchée et favoriser la structuration du secteur (création d'un poste pour mettre en place de nouveaux ateliers collaboratifs, animer des groupes de travail thématiques...).



### 3 BILAN

Les enjeux structurels auxquels le secteur de l'IAE est confronté supposent pour les pouvoirs publics de dépasser la simple relation « financeur / financé » pour développer une démarche d'accompagnement du secteur.

Il s'agit de développer un **accompagnement des SIAE dans la durée**. Les outils d'accompagnement sont en effet nombreux, mais ils apparaissent insuffisamment coordonnés et parfois inadaptés pour les SIAE qui ne disposent pas de l'ingénierie nécessaire pour mettre en œuvre les préconisations. Il s'agit donc d'apporter un appui en ingénierie plutôt qu'en subvention et de se positionner en amont pour prévenir les crises et aider les SIAE à potentiel de développement à « passer des caps » (> DLA+ IAE).

Il s'agira aussi de **favoriser les démarches ascendantes**. Le pilotage stratégique doit davantage s'appuyer sur l'envie de faire des acteurs plutôt que sur l'injonction (à la mutualisation, aux fusions...).

Cela suppose d'agir en appui aux différentes étapes du projet :

- ➔ susciter l'émergence en créant les cadres de rencontres en interne (croisement des différents types de SIAE, des réseaux) et avec l'extérieur (acteurs du monde économique « classique », de la formation...) (> plateforme départementale d'animation)
- ➔ aider à la concrétisation par un apport ponctuel mais significatif en ingénierie et en subvention (> appel à projets).

Enfin, il apparaît indispensable **d'éviter la redondance des dispositifs et l'accroissement de la complexité des jeux d'acteurs**. Cela suppose :

- ➔ d'identifier précisément l'ensemble des outils et des acteurs existants pour cibler les réponses des pouvoirs publics. Le fonds d'intervention proposé est ainsi issu d'une analyse des besoins non couverts par les outils bancaires traditionnels ;

- d'agir prioritairement sur l'articulation et la connaissance de l'existant. La mission a ainsi préconisé de s'orienter vers une plateforme légère avec une mission d'animation plutôt qu'une structure généraliste qui risquerait de « faire à la place de » ;
- de s'appuyer sur les compétences des acteurs existants. Le dispositif d'accompagnement renforcé ( > DLA+ IAE) s'appuie sur le DLA, dispositif reconnu par les structures qu'il vise à compléter sur un besoin non satisfait : l'accompagnement à la mise en œuvre.

## 4 TRANSFERT

La démarche s'est appuyée sur deux principes fondamentaux, qui ont permis de garantir l'acceptabilité des outils proposés, et qui peuvent être transférables à d'autres démarches : la qualité du travail partagé avec les partenaires institutionnels d'une part, et l'association de l'ensemble des acteurs du secteur dans une démarche participative d'autre part.

### Une démarche partenariale

Dans un secteur comme celui de l'IAE marqué par la multiplicité des acteurs compétents, le Conseil général ne peut assumer qu'un rôle d'« ensembleur ». Pour initier une dynamique collective, la démarche s'est appuyée sur :

- une relation initiale de confiance avec l'État, cultivée lors de la mission : un atout à construire et à préserver afin de mener des politiques cohérentes, efficaces et réactives ;
- un comité de pilotage partenarial pour coordonner les acteurs publics, dans un secteur au carrefour des politiques sociales, d'emploi, de développement économique ou de formation professionnelle ;



- un comité de pilotage élargi au-delà des seuls partenaires institutionnels : associer les acteurs experts et les têtes de réseau a permis de redynamiser le dialogue et de mettre en mouvement l'ensemble du secteur ;
- une confiance tissée progressivement avec les partenaires : la multiplicité des rencontres a été un levier pour faire évoluer les positions de chacun de façon constructive et s'assurer de la pertinence des solutions proposées.

### Une démarche participative

Si le modèle économique des SIAE dépend de l'argent public pour être pérenne, les pouvoirs publics n'exercent pas pour autant de tutelle sur ces structures, souvent associatives et toujours autonomes. Il s'agit donc d'impulser, de fédérer et ce en impliquant les acteurs dans les différentes étapes du pilotage de la politique publique :

- Partir des besoins réels : les entretiens ont permis de sonder les besoins et les attentes des acteurs mais aussi qu'ils s'expriment sur les problèmes identifiés, afin d'obtenir un diagnostic fiable et partagé.
- Co-construire les propositions : les ateliers collaboratifs ont permis aux acteurs de passer d'une logique de constat à une démarche plus constructive mais aussi de réorienter les scénarii des pouvoirs publics.
- Ouvrir des perspectives : les ateliers collaboratifs ont donné lieu à la présentation de pôles territoriaux de coopération économique (PTCE). Cela a permis d'amorcer le débat sur la faisabilité de tels projets en Saône-et-Loire et de tester le niveau de maturité du secteur pour « aller plus loin ».

Au vu des résultats obtenus au cours de la mission en termes d'engagement et de satisfaction des acteurs, le maintien de ces deux ambitions (partenariale - collaborative) apparaît comme une condition sine qua non de réussite à moyen terme de ce type de démarche.



**Julien BECKER**  
julien.becker@administrateur-inet.org



**Peggy KANCAL**  
peggy.kancal@administrateur-inet.org



**Frédéric MESNARD**  
frederic.mesnard@administrateur-inet.org



**Harmony ROCHE**  
harmony.roche@administrateur-inet.org

COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION  
CREILLOISE



**PROJET « GARE,  
CŒUR D'AGGLO » :  
COMMENT MOBILISER  
LES RESSOURCES ET LES  
MOYENS (2015-2020)**

---

## Le responsable du projet

---

→ Agathe LUCIANI

Directrice générale des services

---

# 1 UNE NOUVELLE IMPULSION POUR LE PROJET GARE CŒUR D'AGGLO

La construction d'une nouvelle liaison ferroviaire entre l'aéroport Charles de Gaulle et la gare de Creil à l'horizon 2020 a été l'occasion pour la Communauté d'agglomération creilloise (CAC) de développer un important projet de rénovation urbaine autour de la gare de Creil, dénommé « Gare Cœur d'Agglomération » (GCA), l'objectif étant d'améliorer par cette nouvelle desserte l'attractivité économique du territoire creillois, tout en répondant aux besoins des habitants.

Initié en 2009 par le biais d'une convention partenariale entre les principaux acteurs, ce projet connaît un certain essoufflement, et le passage en phase opérationnelle a fait apparaître leurs divergences, jusqu'ici latentes. Elles portent notamment sur le périmètre du projet, le contenu et le phasage des opérations, la libération du foncier, le financement. Le pilotage intercommunal n'en est ainsi pas facilité. Aucune programmation financière de l'opération n'a jusqu'ici été abordée.

Le cœur de la commande ne porte pas tant sur la faisabilité technique de ce projet (infrastructures, mobilité, questions urbanistiques, habitat, économie...), que sur sa gouvernance. Après actualisation du diagnostic territorial, les préconisations se concentreront sur :

- une aide à la décision sur la gouvernance en phase opérationnelle, introduisant des évolutions suite à l'officialisation du plan guide, après concertation des parties prenantes.
- une analyse prospective financière, étudiant les capacités de portage des opérations prioritaires par les maîtres d'ouvrage sur la période 2014-2020,

Les propositions doivent faciliter le passage en phase opérationnelle du projet, et procurer une visibilité financière à l'opération. À court terme il s'agit aussi d'assurer la réussite du 1er comité stratégique du 3 février 2015.

## 2 UN ENJEU DE GOUVERNANCE ET UN DÉFI FINANCIER

### 1. Méthode utilisée

Une vingtaine d'entretiens ont été réalisés avec les acteurs du projet, complétés par l'analyse des documents disponibles. L'élaboration du rapport a donné lieu à des points d'étape réguliers (comité de pilotage intermédiaire, présentation devant les principaux acteurs) et à des séances de travail (directrice du projet, directeur financier) et enfin une restitution au Président de la CAC.

## 2. Analyse de la gouvernance

L'analyse du **système d'acteurs et des intérêts en présence** révèle la présence de mêmes acteurs à tous les échelons de la structure projet, ce qui interroge sur l'importance d'un risque de conflits d'intérêt au regard du contenu du projet.

On constate également un empilement des structures de gouvernance, qui pose la question de l'autorité en charge du projet et de la légitimité des décisions prises. De plus, les structures d'accompagnement se sont vues renforcées en cours de projet, ce qui a engagé des moyens importants, pour une efficacité perfectible.

D'autre part, la démarche apparaît centrée sur les seuls acteurs de l'agglomération, sans élargissement du périmètre (EPCI voisins), alors même que le territoire creillois est au centre d'une étoile ferroviaire rayonnant largement sur l'ensemble du sud de l'Oise.

Enfin, la présence de l'Etat en filigrane pose la question du rayonnement du projet à un niveau régional et même national, alors que la fusion entre Picardie et Nord-Pas-de-Calais est engagée.

**Le processus décisionnel actuel a mis en évidence de nombreux points de blocage.**

*Les acteurs sont conscients de l'importance du projet pour développer l'attractivité du territoire. Cependant, on constate que la gouvernance va en se complexifiant, pour atteindre 6 niveaux regroupant une trentaine d'instances et 5 centres décisionnels. La multiplication des assistants à maîtrise d'ouvrage, dont les missions ont connu des évolutions, ne permet pas non plus d'en identifier clairement le rôle.*

*On a également observé une absence de prise de décision formalisée dans les différentes instances et on peut s'interroger sur l'organisation interne des collectivités dans le processus et les moyens apportés au projet.*

### Ce diagnostic a donné lieu aux constats suivants

Si l'organisation actuelle a permis d'avancer sur de nombreux points, elle n'a pas favorisé la résolution des points de désaccord en amont et pendant les comités de pilotage.

Le caractère non-opérationnel de certaines instances, ainsi que la multiplicité des acteurs sont des freins évidents à l'avancée du projet.

Ainsi, si ce processus de concertation était justifiable pour la phase préparatoire, il convient maintenant de le transformer afin de passer en phase opérationnelle.

## 4. Analyse financière

La CAC est une intercommunalité faiblement intégrée, dont la situation pourrait se dégrader dès 2015 à la suite des baisses de dotations et aux importants amortissements en cours. Ainsi, la section d'investissement se trouve déséquilibrée à moyen et long terme par un recours trop important à l'emprunt. Et la section de fonctionnement ne parvient pas à dégager un excédent suffisant pour abonder la section d'investissement.

On constate surtout une absence d'inscription du projet GCA dans le PPI, alors que d'autres projets y sont mentionnés.

On peut donc légitimement s'interroger sur la capacité qu'aura la CAC à mettre en œuvre le projet dans la situation financière actuelle.

Les situations des villes composant la CAC sont contrastées, certaines pouvant dégager des marges de manœuvre financières pour le projet GCA, d'autres pouvant mobiliser l'emprunt ou augmenter leurs bases fiscales, d'autres enfin n'ayant que très peu de marge de manœuvre. Cependant toutes doivent à ce stade impérativement prioriser l'opération GCA dans leurs investissements pour assurer sa réalisation.

## Scenarii

SCÉNARIO 1 Projet intercommunal Maître d'ouvrage unique	SCÉNARIO 2 Projets sectoriels Différents maîtres d'ouvrage	SCÉNARIO 3 Scénario 2 (2015/2020) Puis Scénario 1
---	---	---

## CARACTÉRISTIQUES

Pilotage par une Direction de projet intégrée, un GIP ou une SEM/SPL. Intérêt communautaire Intérêt général (déclaration de projet)	Maîtrise d'ouvrage par secteurs opérationnels Coordination de maîtrises d'ouvrages Gestion autonome par acteur	Mobilisation alternative des deux scénarios : Engagement préalable opérations villes et préparation éléments de conduite de projet intercommunal (2015/2020) Mise en œuvre PI 2020/2030
---	--	---

## AVANTAGES

Cohérence et visibilité du projet Mutualisation des moyens Harmonisation des délais	Mise en œuvre souple Autonomie des maîtres d'ouvrage	Autonomie des maîtres d'ouvrage Maturation de l'idée de projet intercommunal Avantages cumulés des 2 scénarios Contraintes atténuées
---	---	---

## CONTRAINTES

Traduction d'intérêts parfois divergents Pilotage lourd	Coût élevé – Articulations difficiles Saupoudrage, perte de cohérence	Inscription dans la durée Articuler les approches opérationnelles
--	---	--

## CONTRAINTES

Mutualisation des moyens humains et financiers sur le projet, économies d'échelles. La situation financière de la CAC va nécessiter une participation financière des communes plus importante	Difficulté pour la commune de Nogent de financer le projet sur son territoire Subventions moindres	Risque que des opérations soient initiées sur Creil et Montataire, qui en ont les moyens, et qu'ensuite ces 2 communes contestent le bien fondé du financement par la CAC des projets situés sur Nogent
--	---	---



Nous recommandons de mettre en œuvre le scénario mixte, nonobstant les risques d'échecs du passage de la phase 1 (projets sectoriels) à la phase 2 (projet intercommunal), avec un basculement prévu, dans l'idéal, en 2020.

En effet, ce scénario mixte semble le plus réaliste. Les conditions ne paraissent pas remplies pour initier dès maintenant un projet intercommunal : blocages politiques, échéances électorales, désaccords techniques, faiblesse du portage financier). Des projets purement sectoriels ne seraient pas satisfaisants au regard de l'ampleur du projet.

## 5. Préconisations

- Mettre en place via une nouvelle mission d'AMO (remplaçant celle assumée jusqu'en avril 2015 par Algoé) un programme de prévention-gestion des risques sur la période 2015-2020.
- Organiser un séminaire de cohésion des décideurs de GCA, pour parvenir à un accord sur la gouvernance, et crédibiliser le projet lors des négociations auprès des partenaires et financeurs.
- Repositionner la CAC dans un rôle de coordination générale et d'appui, avec un nouvel organigramme décisionnel et des moyens confortés pour l'équipe projet CAC, afin de la légitimer dans son rôle de coordination auprès des villes.
- Simplifier la chaîne de décision, rationaliser les instances du projet (pilotage, animation, production) sur leur nombre et/ou l'évolution de leurs missions.
- Repenser l'allocation des ressources et des moyens dédiés au projet au sein de la CAC, en interne (organisation de l'équipe projet) et en externe (contenu des missions AMO).
- Réaliser une estimation précise du coût du projet GCA afin de l'intégrer dans le PPI. Il faut aussi augmenter l'excédent de fonctionnement, et conserver une dette saine et soutenable.

- Renforcer la participation financière des communes vers la CAC pour alimenter le projet.
- Encourager les mutualisations entre les services de la CAC et des villes.
- Concentrer les recherches de nouveaux fonds vers les prêteurs de long terme CDC/ BEI.
- Relancer le dialogue et la négociation avec la Direction Régionale CDC Picardie.
- Créer un groupe de travail Financement, pour développer la coopération financière entre villes et CAC et élaborer une maquette financière propre à guider les choix opérationnels du projet.

### 3 BILAN

La participation à la mise en œuvre du projet « Gare, cœur d'agglomération » a permis d'identifier plusieurs problématiques transversales venant irriguer l'ensemble des aspects théoriques et pratiques de la conduite opérationnelle dudit projet. Ces remarques peuvent être généralisées à de nombreux cas de conduite de projet et permettre d'établir des constantes utiles à la mise en œuvre de l'action publique.

Tout d'abord, il a été frappant de constater l'influence du degré d'intégration de la Communauté d'agglomération sur la conduite du projet.

En effet, la Communauté d'agglomération creilloise a connu une histoire singulière, marquée à la fois par la réalisation de projets de manière consensuelle et par une intégration demeurée à un stade peu avancé.

Alors que la collectivité ne dispose pas de la compétence urbanisme, ce constat permet d'expliquer certaines des difficultés auxquelles se heurte l'avancement du projet.

En effet, les quatre communes-membres connaissant des situations différentes (territoire concerné ou non par le périmètre du projet, situation financière, gouvernance interne...) et ne partageant pas systématiquement les mêmes points de vue ou intérêts sur le projet, l'absence d'une organisation de la gouvernance du projet vécue comme « naturelle » par les acteurs inhibe la capacité de la CAC à mener le projet dans des conditions optimales.

En outre, la réalisation du projet « Gare Cœur d'Agglomération » a connu des ralentissements imputables à l'absence d'une véritable logique coopérative de certains acteurs et d'une vision partagée de l'avenir du territoire sur le long terme. La CAC rencontre des obstacles dans sa volonté de fédérer les partenaires locaux autour du projet. Nous retiendrons que le mode de pilotage et le leadership sont déterminants sur les chances d'aboutissement de ce type de projet.

Enfin, il nous a semblé important de souligner la nécessité d'assurer, dans le cadre de tels projets, l'adéquation entre la capacité opérationnelle du porteur et les investissements consentis.

En l'espèce, la cohérence entre objectifs et moyens a été mise à mal par le recrutement d'un cabinet d'architectes reconnu, qui avait certes fait l'unanimité lors du dialogue compétitif mais dont l'intervention a pu sembler disproportionnée compte tenu de l'état de maturation du projet et des ralentissements constatés. De façon plus générale, les missions AMO auraient dû être définies pour une meilleure complémentarité, ciblée au regard des compétences et moyens de l'équipe projet CAC-villes ; cet état de fait a mené à la perduration d'un partenariat coûteux et à une exploitation sous-optimale des compétences des AMO (Algoé, ANMA, OLV, etc.).

## 4 TRANSFERT

L'ensemble des méthodes et outils sont présentés sous forme de synthèse, en phase de diagnostic comme en phase d'élaboration de scénarios et de recommandations.

### Diagnostic

Types de méthodes & outils	Avantages	Inconvénients	Niveau de transférabilité
Entretiens (semi-directifs) + analyse qualitative	Immersion dans le projet Position de neutralité de notre groupe	Biais éventuels (RV manqués et manquants) Parti pris, non-dits	++ Parole des acteurs et parties prenantes toujours précieuse, irremplaçable pour former un diagnostic
AFOM	Vision panoramique et évolutive d'une situation Révision possible avant/après les entretiens	Rester objectif	++ Toujours utile pour un commanditaire pour poser un constat, le plus objectif, « neutre » possible
RACI	Efficace pour étudier un système d'acteurs Pertinent pour pointer les difficultés et blocages dans une organisation-projet	Nécessite des observations, commentaires pour en faciliter la lecture et l'appropriation par le commanditaire	+ Peut devenir très (trop) complexe à lire, selon la nature et l'ampleur des projets

## Scénarios et recommandations

Types de méthodes & outils	Avantages	Inconvénients	Niveau de transférabilité
Méthodologies spécifiques sur l'analyse-la gestion de risques	Permet un focus sur les risques les plus aigus à anticiper (coûts, délais)	Nécessite des compétences spécifiques (recours AMO spécialisée)	+ Doit être une plus-value pour l'équipe projet, pas un volet redondant ou lourd
Méthodologies propres à l'animation de projets collaboratifs (séminaire de cohésion)	Peut favoriser la résolution de conflits, hors des instances officielles et des enjeux de prise de décision	Nécessite la volonté politique pour initier une telle action Nécessite la motivation des acteurs participants	+ Contexte (élections, historique du territoire et relations) pas toujours propice
Scénarisation / aide à la décision	Clarification de la proposition Engagement sur la recommandation d'un des scénarios	Implique de travailler sur les conditions de réussite/échecs de chaque scénario	++ Lisibilité pour le commanditaire Clarté de l'aide à la décision



**Caroline BOUVARD**  
caroline.bouvard@administrateur-inet.org



**Stéphane PACCARD**  
stephane.paccard@administrateur-inet.org



**Mayeul PLACES**  
mayeul.places@administrateur-inet.org

BREST MÉTROPOLE



**CONTRIBUTION  
À LA STRATÉGIE  
DE DÉVELOPPEMENT  
ÉCONOMIQUE**

---

## Les responsables du projet

---

→ Bertrand UGUEN

Directeur général des services

→ François BERNEZ

Directeur du développement économique

---

# 1 COMMANDE

Brest Métropole a accédé au statut de métropole de droit commun depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, en vertu de la loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d’Affirmation des Métropoles (MAPTAM). Ce statut permet le transfert de nouvelles compétences à la Métropole dans le domaine du développement économique.

Ces compétences impliquent de revoir les modalités de collaboration entre la Métropole et la Région Bretagne, en lien notamment avec le Schéma Régional de Développement Economique, d’Innovation et d’Internationalisation (SRDEII). En l’état actuel de la Loi, le prochain SRDEII rédigé en 2016 devrait en effet être prescriptif et adopté dans les mêmes termes par la Métropole et la Région pour ce qui concerne le territoire métropolitain.

Cette évolution législative et la volonté des élus de renforcer l’intervention de la Métropole sur le développement économique, affirmée dans le projet métropolitain « Brest 2025 » de 2011, ont conduit la Métropole à vouloir définir une stratégie de développement économique.



Cette stratégie devra permettre :

- ➔ d'accompagner un développement économique équilibré du territoire
- ➔ de définir des objectifs clairs, lisibles, partagés par les acteurs locaux
- ➔ de coordonner l'intervention des différents acteurs pour « jouer collectif »
- ➔ de donner toute sa place au secteur privé tout au long de la démarche
- ➔ de faire vivre la vocation métropolitaine de Brest Métropole et d'appréhender le rôle stratégique d'une métropole dans le développement économique de son territoire

Pour préparer cette démarche, Brest Métropole a commandé une note de cadrage sur la mise en place de la stratégie. Cette note vise à :

- ➔ actualiser la cartographie des acteurs du développement économique et de leurs actions
- ➔ réinterroger les ambitions de « Brest 2025 » au regard des évolutions économiques, institutionnelles et politiques actuelles
- ➔ disposer d'éléments de benchmark pouvant nourrir la réflexion
- ➔ proposer des éléments méthodologiques assurant la participation et l'adhésion des acteurs

## 2 RÉALISATION

### 1. Méthodologie

Afin de répondre à ces objectifs, un travail en trois temps a été réalisé :

- ➔ **Une consultation des acteurs internes** à Brest Métropole (39 entretiens) a tout d'abord permis de mieux cerner le périmètre d'intervention des actions de développement économique en termes géographiques et thématiques, et de revoir la cartographie des acteurs de ce développement. Elle visait

également à évaluer les forces et faiblesses du territoire et les enjeux attachés à la mise en place de la stratégie.

- Parallèlement à cette première série d'entretiens, un **travail de benchmark** a été réalisé sur trente stratégies ou schémas de développement économique élaborés par divers niveaux de collectivités françaises et étrangères. Ce benchmark visait à identifier les thématiques et actions récurrentes des stratégies, ainsi que les différentes modalités de consultation et de production déployées.

Le troisième temps a enfin consisté à élargir le champ des entretiens à l'extérieur de Brest Métropole (38 entretiens) afin de confirmer quels acteurs devaient être intégrés aux consultations de définition de la stratégie, quels principaux sujets devaient être abordés dans ce cadre, et quelles modalités de consultation semblaient les plus pertinentes.

## 2. Gouvernance

Pour assurer le suivi du travail réalisé et interroger les conclusions issues du benchmark et des entretiens, l'ensemble de la démarche a été accompagné par le directeur du développement économique, le directeur général des services et le vice-président en charge du développement économique. Des points d'avancement réguliers ont ainsi eu lieu avec ces acteurs : hebdomadaires avec le premier et bimensuels avec les deux autres. Un comité de pilotage composé de huit élus de la grappe économie et de cinq techniciens, présidé par le premier vice-président de la Métropole s'est par ailleurs réuni à deux reprises afin d'échanger sur les conclusions avancées et de se positionner sur certains points de discussion.

Le portage de la démarche par l'équipe de direction et par les élus de la grappe économie était indispensable à la réussite de la mission et s'est révélé sans faille, marquant un réel changement d'approche des questions de développement économique au sein de la collectivité.

### 3. Rendus

Les différentes phases de travail ont donné lieu à plusieurs rendus :

- ➔ Une analyse juridique sur la répartition des compétences en matière de développement économique suite à la loi MAPTAM et au vu de l'avancement de la loi NOTRe
- ➔ Une analyse des documents stratégiques existants de la Métropole
- ➔ Un résumé et une analyse du SRDEII Bretagne, croisé avec les documents stratégiques de la métropole
- ➔ Une analyse des données économiques, sociologiques et démographiques disponibles sur le territoire et des besoins en termes de diagnostic socio-économique
- ➔ Une liste des indicateurs économiques, sociologiques et démographiques indispensables à la réalisation d'un diagnostic complet
- ➔ Une liste des acteurs économiques pertinents à associer à la consultation (de part leur taille, positionnement stratégique, potentiel de développement, etc.)
- ➔ Une liste des actions de développement économique développées dans les cinq stratégies jugées les plus pertinentes dans le cadre du benchmark

Si la première note a fait l'objet d'un rendu spécifique en cours d'étude, les autres ont directement servi à la rédaction de la note de cadrage.

## 3 BILAN

Au vu des résultats des entretiens et du benchmark, pour élaborer sa stratégie de développement économique, Brest Métropole devra en premier lieu résoudre les trois questions suivantes.

### Quelle est l'échelle pertinente de définition de la stratégie ?

Les entretiens ont souligné le découplage entre l'échelle pertinente de réflexion et d'élaboration de la stratégie (le bassin d'emploi) et les différentes échelles politico-administratives qui le composent (le bassin d'emploi dépasse les limites administratives de la métropole, et même du pôle métropolitain, et concerne aussi d'autres EPCI).

Dans ce contexte, Brest Métropole dispose de trois grandes options :

1. Produire sa stratégie en ne regardant que son territoire
2. Produire sa stratégie en réfléchissant à une échelle plus large et en se concertant ensuite avec les autres acteurs institutionnels (information, ajustements mineurs)
3. Co-construire sa stratégie avec les autres EPCI. Dans le troisième cas, la structure institutionnelle la plus adaptée pour élaborer cette stratégie semble être le Pôle Métropolitain du Pays de Brest (composée de Brest métropole et de six communautés de communes).

### Recommandations

À l'instar de la plupart des avis des acteurs externes à la collectivité interrogés, l'option pour le scénario trois permettrait d'initier et de conduire la discussion sur la stratégie via les instances du Pays de Brest.

Ce choix n'empêchera pas chaque EPCI d'y consacrer du temps de débat interne et de mener (ou d'être très largement associé à) l'animation de la définition de cette stratégie sur son territoire. Les services de Brest Métropole - qui disposent de l'expertise nécessaire - peuvent également conserver la maîtrise d'ouvrage de l'opération. Les autres acteurs institutionnels lui en reconnaissent la capacité et la légitimité. La discussion devra simplement préciser les modalités d'échange et de contribution avec les acteurs hors du territoire de Brest Métropole.

En résumé, un portage politique partagé est recommandé à l'issue de l'étude. L'objectif est d'aboutir à une stratégie qui fasse consensus au sein des instances de l'aire métropolitaine et donc qui soit adoptée au niveau du Pole métropolitain du Pays de Brest. Il s'agit aussi de construire une stratégie collective dans laquelle chaque territoire se retrouve. Aussi, la stratégie doit-elle être portée par chaque EPCI, et en premier lieu par Brest Métropole.

### Quel doit être le niveau de concertation avec les acteurs ?

Au cours des entretiens, les acteurs économiques ont indiqué que la démarche initiée par Brest Métropole était une occasion unique pour co-construire la future stratégie avec eux, dans un contexte initial de méconnaissance réciproque entre les divers types d'acteurs (institutionnels, entreprises, société civile...).

L'association large des acteurs est plus exigeante : elle nécessite une prise de risque de la part du porteur de la future stratégie, des moyens supplémentaires à mettre en œuvre - notamment en termes d'animation, et une temporalité plus longue de conduite de projet. Toutefois, une démarche réellement participative est un gage de pertinence du contenu de la stratégie et conditionne son appropriation par les acteurs.

La recommandation est donc double :

- ➔ que Brest Métropole ouvre largement les différentes étapes d'élaboration de la stratégie aux acteurs et se fasse accompagner par un cabinet pour garantir une animation de qualité ;
- ➔ que cette concertation combine une approche par filières notamment pour des filières aux problématiques stratégiques (agricole, numérique...) et une approche thématique, qui permette le décroisement des acteurs (thématiques transversales comme la reprise d'activité, l'accès au foncier, la qualification ou le transfert d'innovation).

### Quel positionnement attendu de Brest Métropole ?

Pour des raisons stratégiques et économiques, les acteurs du développement économique du Pays de Brest ont depuis longtemps mis en place une répartition de leurs domaines d'intervention selon laquelle :

- ➔ Brest Métropole porte essentiellement le « dur » (le foncier et l'immobilier d'entreprise) et le « social » (l'emploi et l'insertion),
- ➔ la CCI se charge du « soft » (la relation aux entreprises et l'animation des réseaux) et de la gestion des grandes infrastructures portuaires et aéroportuaires,
- ➔ le Technopole Brest-Iroise traite de l'innovation et du lien avec la recherche

Certaines compétences restent par ailleurs partagées (promotion extérieure, formation...).

Les entretiens ont révélé de nouvelles attentes des acteurs vis-à-vis de cette répartition qui ne semble plus aujourd'hui satisfaire intégralement leurs besoins.

## Recommandations

Cette répartition des rôles ne doit pas nécessairement être remise en cause en tant que telle, mais les entretiens révèlent un essoufflement de ce modèle. Les acteurs attendent que Brest Métropole soit à l'initiative d'évolutions et s'assure que toutes les actions de développement économique nécessaires soient bien mises en place, même si elle ne les réalise pas elle-même. La définition de la stratégie économique semble être le moment opportun pour revoir collectivement le positionnement de chacun des acteurs concernés.

Que ce soit en agissant directement ou par l'intermédiaire d'autres, les acteurs demandent à ce que Brest Métropole soit attentive à assurer :

- ➔ la création de liens entre les acteurs économiques : cette dimension inclut à la fois un rôle d'ensemblier et un rôle d'animateur des réseaux d'acteurs,
- ➔ la mise en place d'un environnement propice au développement économique local : la Métropole doit devenir un facilitateur de projets et de prise d'initiatives,
- ➔ la consolidation de l'image du territoire : la Métropole est attendue à la fois sur la promotion du territoire et sur des actions de lobbying au niveau supra-métropolitain.

## 4 TRANSFERT

Malgré des spécificités locales évidentes, les constats issus de l'analyse de la situation de Brest Métropole présentent un certain nombre d'enseignements transposables à d'autres collectivités (et notamment à d'autres métropoles).

**L'accession au statut de métropole, une opportunité unique pour faire évoluer les modalités de l'intervention publique**

Au-delà des nouveaux transferts de compétences obligatoires, le passage au statut de métropole revêt une valeur symbolique forte pour les EPCI concernés. Il est l'occasion d'affirmer une nouvelle légitimité pour conduire différemment des politiques publiques sur le territoire.

La Communauté urbaine de Brest disposait avant son accession au statut de métropole des compétences exigées par la loi MAPTAM. La métropole était donc avant tout désirée pour sa dimension symbolique d'appartenance au club restreint des grandes métropoles attractives et dynamiques, et pour sa capacité à capter des investissements publics et privés.

La volonté de mettre en place une stratégie de développement économique témoigne ainsi de la prise de conscience du politique de la chance unique que représente ce changement pour faire évoluer le rôle que joue l'EPCI dans ce domaine. Elle doit à cette occasion se poser la question de son positionnement par rapport aux autres acteurs institutionnels et privés.

Si le développement économique peut constituer un sujet avec lequel les collectivités territoriales ont des difficultés à porter une vision ou une posture claire, les entretiens externes réalisés ont permis d'identifier une attente forte de la part des acteurs à ce que la métropole joue à la fois un rôle d'ensemblier et de leadership en matière de développement économique sur son territoire.

Ces attentes ne sont vraisemblablement pas spécifiques à la seule métropole brestoise et pourraient légitimer un repositionnement des collectivités, et plus spécifiquement des métropoles, sur les questions de développement économique.

### **La nécessité d'inventer de nouvelles modalités de coopération au-delà des frontières administratives**

L'élaboration d'une stratégie métropolitaine de développement économique à l'échelle de l'aire brestoise illustre la nécessité de se projeter sur un territoire plus vaste que celui de la collectivité



pour construire une stratégie pertinente de politiques publiques. Bien qu'il existe à l'échelle du Pays de Brest une tradition de coopération entre intercommunalités dans le cadre du pôle métropolitain, des résistances peuvent faire jour et se renforcer à la perspective d'une démarche pilotée par le centre, c'est-à-dire par la métropole.

Il convient alors d'imaginer de nouvelles formes d'association qui permettent de véritablement co-construire une stratégie partagée avec les autres acteurs institutionnels, également compétents dans ce domaine sur leurs territoires respectifs.

Le Pays de Brest a déjà su par le passé aller vers des collaborations de ce type (construction du SCOT, démarche commune autour du Très Haut Débit). La démarche mise en place pour définir la stratégie de développement économique pourra être exemplaire et inspiratrice pour d'autres collectivités dans ce domaine.

### **L'indispensable co-construction de la stratégie par l'association des acteurs économiques à son élaboration**

L'élaboration d'une stratégie peut s'appuyer soit sur le travail d'un petit nombre d'acteurs institutionnels et d'experts, soit sur une démarche véritablement participative. Lors des entretiens, les acteurs économiques ont confirmé leur souhait d'être associés au chantier et le benchmark démontre que la qualité de l'association de ces acteurs tout au long de la démarche conditionne la pertinence et le succès de la future stratégie.

La capacité d'associer ce type d'acteurs non captifs nécessite néanmoins le recours à des modalités particulières d'animation et de travail qui impliquent au préalable l'élaboration d'un diagnostic partagé permettant de dégager les problèmes avant de proposer des solutions.



**Emmanuelle BRISSARD**  
emmanuelle.brissard@administrateur-inet.org



**Delphine JOLY**  
delphine.joly@administrateur-inet.org



**Emmanuelle PIVETTE**  
emmanuelle.pivette@administrateur-inet.org

RÉGION ALSACE



**OPTIMISATION DE LA  
COMPÉTENCE CULTURELLE :  
ENTRE SPÉCIALISATION  
ET PARTAGE**

---

## La responsable du projet

---

→ Aurélie MOUFFLARGE

Directrice de la culture, du tourisme et des sports

---

# 1 LA CONFLUENCE D'AMBITIONS STRATÉGIQUES ET D'ENJEUX OPÉRATIONNELS

## 1. Les objectifs stratégiques

- En matière de politique publique : contribuer à la définition d'une stratégie d'intervention « pluri-échelon », dans la perspective de l'évolution attendue de la gouvernance territoriale culturelle à la faveur de la loi NOTRe et du renforcement du rôle de la Région au sein de cette gouvernance. Pour ce faire, il s'est agi notamment d'interroger la finalité des politiques régionales en matière de culture au vu des finalités des politiques poursuivies par les autres acteurs et notamment les collectivités locales, en cherchant à éviter les contradictions latentes.

Nous avons également interrogé les interactions à développer entre ces trois politiques (culture, tourisme et sport) et d'autres (Développement économique, aménagement, Education, Formation, Jeunesse).

Qui fait quoi en matière culturelle ? la Région a-t-elle intérêt à se positionner sur un champ précis et si oui, sur quoi a-t-elle intérêt à se positionner ? Y a-t-il là une opportunité pour être influente sur un secteur en particulier ?

→ **En matière de gouvernance** : proposer des scénarii de pilotage et d’animation de cette stratégie, incluant ou non les satellites.

Quels sont acteurs en présence, leurs intérêts et leurs forces de mobilisation ? La Région est-elle la plus à même d’animer cette stratégie ou bien est-ce une mission à confier à ses satellites ? Si oui, comment la Région peut-elle procéder ? Des instances sont-elles à créer ?

→ **En matière de partenariats** : la collaboration des acteurs culturels, touristiques et sportifs à la stratégie régionale est indispensable, qu’il s’agisse de l’Etat, des collectivités territoriales présentes sur le territoire régional, ou encore des différents opérateurs. Ainsi, au-delà des propositions en matière de gouvernance, nous avons été attentives à identifier les voies et les moyens d’une association pérenne de ces différents acteurs, y compris dans l’élaboration et la mise en œuvre des politiques publiques régionales.

Est-il nécessaire de chercher à formaliser les relations partenariales touchant aux compétences partagées ? Quel est l’existant en la matière ?

## 2. Les objectifs opérationnels

→ **Equilibre de financement** : identifier les forces et les faiblesses du mode de financement actuel en analysant les besoins des acteurs culturels, touristiques et sportifs et identifier les perspectives d’optimisation/d’innovation.

Que souhaite financer la Région Alsace ? A quels opérateurs culturels, touristiques, sportifs ? Quelle complémentarité avec les financements des partenaires sur le territoire régional, et notamment les conseils généraux ?

→ **Modalités d'intervention** : Identifier les forces et les faiblesses d'un modèle d'intervention reposant essentiellement sur l'octroi de subventions, en incluant une réflexion sur la possibilité de mise en place d'un guichet unique.

■ Quelle est la plus-value pouvant être attendue par la Région au travers du pilotage d'un guichet unique ? Des modes d'intervention alternatifs peuvent-ils être envisagés ?

→ **Equilibre de gestion** : Identifier les forces/faiblesses des processus de gestion de la compétence partagée et proposer des pistes d'amélioration, en vue notamment de simplifier la gestion et l'accès des usagers.

■ Comment ça se gère et quels sont les impondérables liés au système ?

## **2** **UNE APPROCHE PROGRESSIVE ET PROSPECTIVE** **UNE TRADUCTION PARTENARIALE ET TRANSVERSALE**

Pour favoriser l'opérationnalité et à la plus-value de la démarche, nous avons été particulièrement sensibles à veiller à son appropriation : en amont, par le recueil des attentes des acteurs, durant la phase d'état des lieux en intégrant leurs alertes et dans la déclinaison de nos préconisations, en les accréditant de leurs enjeux de visibilité.

## 1. Une méthode itérative et inclusive

### → Un état des lieux objectif et dynamique

**Méthode** : Pour préfigurer tant la dimension stratégique d'une transversalité accrue entre les trois politiques, que sa déclinaison opérationnelle, le premier point d'ancrage nous a semblé être le partage objectif de l'existant, tant en matière d'interventions, que de collaborations. Deux vagues d'entretiens qualitatifs ont ainsi été réalisés ; ils ont été un levier précieux de construction de notre état des lieux, mais également d'acculturation, d'appropriation et de co-construction. Nous avons eu l'opportunité de bénéficier des connaissances et de l'acuité de l'approche d'une trentaine de professionnels institutionnels, des collectivités alsaciennes, de l'Etat et des partenaires.

**Livrable** : une revue documentaire, un parangonnage, une cartographie des interventions et des dynamiques d'acteurs.

### → Un diagnostic systémique et partagé

Enrichies de ces analyses doctrinales, professionnelles et empiriques, nous avons dégagé les lignes forces de la dynamique actuelle, ses atouts et enjeux de changement. Nous nous sommes attachées notamment à mettre en lumière les réponses apportées aux priorités de la Région, des différents acteurs et des usagers, et aux enjeux de transversalité entre les trois politiques.

**Livrable** : une analyse systémique, identifiant les opportunités concrètes de consolidation, leurs impacts stratégiques et opérationnels.

### → Des préconisations opérationnelles et partagées

Nous nous sommes attachées :

- à formuler des préconisations à forte valeur ajoutée politique et partenariale, inscrites dans la stratégie et le calendrier des orientations régionales, et dans les incertitudes institutionnelles et électorales,
- à identifier leurs impacts potentiels s'agissant des résistances au changement.

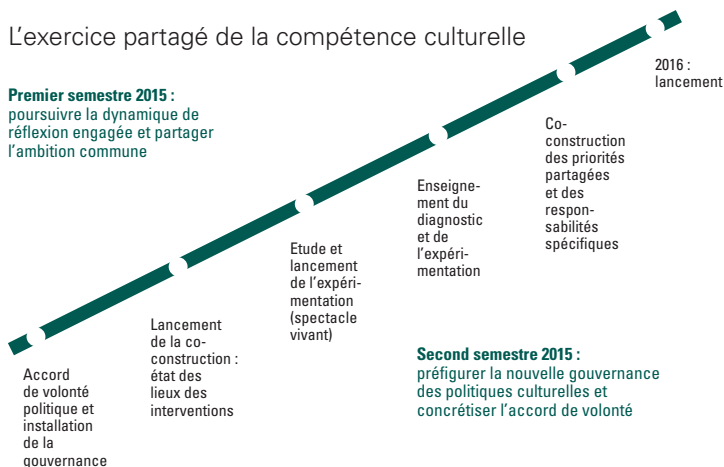
**Livrable** : un plan d'accompagnement du changement

## 2. Des propositions réunissant l'ambition et le possible

Le comité de pilotage conclusif a permis de partager les principaux jalons de la feuille de route partenariale. Nos principales préconisations ont ainsi été validées, en voici une vision synthétique :

- ➔ Co-construire le projet culturel pour l'Alsace : une vision commune
  - Adopter une stratégie culturelle à l'échelle régionale, assise sur un diagnostic partagé,
  - Clarifier et s'engager sur des modalités d'exercice partagé des compétences
- ➔ Animer un projet, entre partage et spécialisation : une gouvernance équilibrée
  - Installer la gouvernance régionale, déclinée à trois niveaux,
  - Mettre en réseau les institutions, les équipements régionaux structurants, les compagnies et les artistes,
- ➔ Décliner le projet : les leviers et outils de sa traduction concrète
  - Définir une stratégie de communication commune, et promouvoir ensemble la culture régionale alsacienne, vectrice d'ouverture et d'innovation et porteuse d'histoire et d'avenir,
  - Unir les forces institutionnelles dans la recherche de financements au profit de grands projets,
  - Réaliser un état des lieux des interventions et des pratiques, en vue notamment de leur harmonisation,
  - Consolider la mutualisation des expertises et dispositifs et étudier les opportunités de délégation de compétences.

### L'exercice partagé de la compétence culturelle





### 3 UNE NOUVELLE ACCEPTION DU TERRITOIRE ET DES POLITIQUES PUBLIQUES LES INCONTOURNABLES DÉFIS DES ÉQUILIBRES INSTITUTIONNELS ET DE LA GOUVERNANCE

Nous tirons de cette expérience humaine et professionnelle passionnante trois grands enseignements :

→ En matière de politiques publiques, de réels effets leviers restent à actionner en matière de transversalité et d'interterritorialité de nos approches. Si ces principes sont largement partagés – et souvent très (trop) usités-, ils restent peu déclinés et traduits dans les projets et les actions locales. C'est dans ces enjeux que s'inscrivent le bureau des tournages mutualisé, entre la Région Alsace et l'Eurométropole, et notre proposition de mise en place d'un guichet unique en matière de spectacle vivant. Catalyser les politiques culturelles grâce aux leviers du développement économique et à la diversité des atouts locaux.

Reste à lever les freins liés au besoin de visibilité de chaque institution, incontournable politiquement, mais pierre angulaire de la lisibilité démocratique de l'action publique.

→ En matière de gouvernance : la clé de réussite d'un projet territorial réside dans la solidité de la relation partenariale. Elle réside dans un savant mélange entre plusieurs ingrédients : la prise en compte des intérêts de chacun, la réalité d'un intérêt commun, l'intégration atténuée des rapports de force et la durabilité et la régularité des espaces d'échanges et de dialogue.

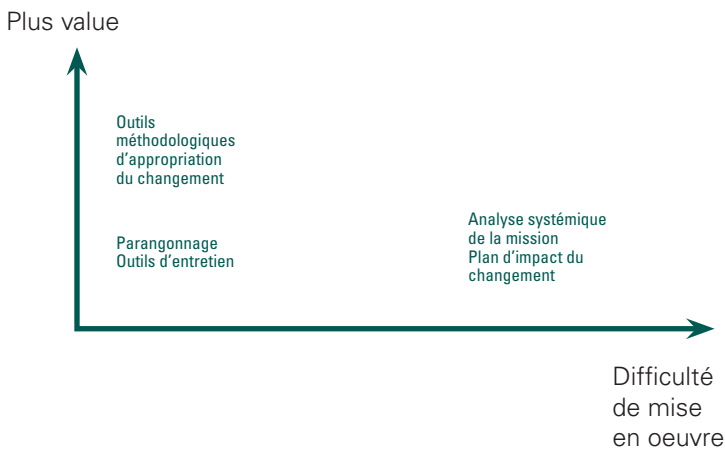
C'est aussi combiner le dialogue, dans la co-construction du projet et la prescription concertée, dans sa mise en œuvre.

- En matière d'organisation : matérialiser un projet nécessite de combiner différents modes de gestion et d'organisation. Avoir une approche souple et adaptable du territoire, de l'organisation et des modalités d'action pour permettre d'optimiser la vie et la mise en œuvre du projet.

## 4 LES VECTEURS D'ACTION ET DE COOPÉRATION CAPITALISABLES

### En matière de méthodes et outils

- Diagnostic : parangonnage, outils d'entretien
  - Conduite d'une mission : cahier des charges, méthodologies d'aide à la décision
- **Analyse systémique de la mission, sociogramme des acteurs et Atouts – Faiblesses – Opportunités - Menaces**
- Accompagnement du changement : outils méthodologiques d'appropriation du changement



## **En matière de principes et valeurs de travail**

### **→ Approche progressive, co-construction et transparence**

#### **Quelques clés de réussite :**

- Accréditer une démarche, par un portage clair et fort, un leadership reconnu et une mobilisation continue,
- Avancer avec acuité et assertivité, de manière progressive,
- Assurer une communication transparente et adaptée.

### **Sur le fond des politiques culturelles**

- Réconcilier deux injonctions paradoxales : faire de la culture une fin en soi et un levier,
- Développer la culture de la spécialisation et du leadership,
- Magnifier l'écosystème culturel par une mise en synergie de ses acteurs et équipements.

### **→ Laisser davantage de place à la subsidiarité : « qui est le mieux placé pour agir » ?**



**Simon BACIK**

[simon.bacik@administrateur-inet.org](mailto:simon.bacik@administrateur-inet.org)



**Yannick BOMPART**

[yannick.bompart@administrateur-inet.org](mailto:yannick.bompart@administrateur-inet.org)



**Geoffrey DARMENCIER**

[geoffrey.darmencier@administrateur-inet.org](mailto:geoffrey.darmencier@administrateur-inet.org)



**Solenn GUEGUENIAT**

[solenn.guegueniat@administrateur-inet.org](mailto:solenn.guegueniat@administrateur-inet.org)

RÉSEAU D'ÉVALUATION  
MÉDITERRANÉEN



# TERRITORIALISATION DES POLITIQUES SOCIALES DÉPARTEMENTALES

L'EXEMPLE DES CONSEILS  
GÉNÉRAUX DU GARD,  
DU VAR ET DE VAUCLUSE

---

## Les responsables du projet

---

→ **Laure-Agnès SUITA**

Directrice de la Mission évaluation, organisation, pilotage (CG30)

---

## 1 COMMANDE

REVMed est un réseau de collectivités du sud de la France dont l'objet est d'encourager et de développer l'évaluation des politiques publiques parmi ses membres. Trois d'entre eux, les Conseils généraux du Gard, du Var et de Vaucluse, ont souhaité évaluer et comparer la manière dont chacun avait territorialisé ses politiques d'action sociale.

L'étude a poursuivi un triple objectif.

- Comprendre les logiques locales de territorialisation du point de vue tant de leur organisation que de leur animation.
- Étudier leur impact dans la capacité donnée au territoire de développer des réponses innovantes, notamment par le biais de partenariats locaux.
- Conceptualiser une typologie des formes de territorialisation et en identifier les conditions de réussite.

## 2 RÉALISATION

L'étude s'est déroulée en quatre phases :

- ➔ La réponse au cahier des charges de l'évaluation et l'élaboration du référentiel évaluatif.
- ➔ Le recueil d'informations par le biais d'entretiens dans les Conseils généraux commanditaires, d'études de documents et d'un benchmark national (entretiens téléphoniques ou physiques dans dix autres départements).
- ➔ L'analyse des informations recueillies.
- ➔ Le jugement et la formalisation de préconisations pour chacun des trois commanditaires ainsi que la conceptualisation d'une typologie des formes de territorialisation.

## 3 BILAN

### 1. Formulation d'une définition et élaboration du cadre d'analyse

A la suite de l'analyse documentaire et des entretiens menés, une définition de la territorialisation a été proposée :

« La territorialisation est un processus de déploiement des services et/ou des politiques publiques d'une collectivité combinant trois objectifs cumulatifs selon des degrés d'intensité variables :

- ➔ produire l'efficacité du service dans la proximité à l'utilisateur ;
- ➔ créer dans l'équité des formes de traitement de la demande sociale différenciées sur des territoires identifiés ;
- ➔ favoriser l'émergence de dynamiques partenariales propices à la conception de projets dans une approche participative.

Elle peut revêtir une dimension sectorielle ou à l'inverse être globalisée à l'ensemble des compétences de la collectivité. »

Un cadre d'analyse a été créé en reprenant les éléments du référentiel et des apports des entretiens. Il doit permettre d'évaluer chaque collectivité selon trois axes, chacun étant ensuite décliné

<p><b>Axe 1</b></p> <p>Degré de déconcentration</p>	<p><b>Quels moyens ont été donnés aux territoires afin de gagner en efficacité ?</b></p> <p>Proximité et accessibilité Réactivité Autonomie Décloisonnement métier / Transversalité</p>
<p><b>Axe 2</b></p> <p>Degré de différenciation</p>	<p><b>Comment répondre à la fois aux besoins différenciés des territoires et des habitants tout en veillant à assurer une équité de traitement au niveau départemental ?</b></p> <p>Légitimité et cohérence du découpage territorial Meilleure connaissance des faits sociaux Prise en charge différenciée selon les territoires Modalités de régulation</p>
<p><b>Axe 3</b></p> <p>Maturité des partenariats</p>	<p><b>Quelle place le Conseil général accorde-t-il au travail partenarial en son sein et à l'extérieur ?</b></p> <p>Relations aux partenaires Dynamiques de projets Appropriation politique</p>



## 2. Principaux enseignements et préconisations

### a. Relatifs au degré de déconcentration

Enseignements	Préconisations
<ul style="list-style-type: none"> <li>• La proximité comme objectif politique central des conseils généraux territorialisés.</li> <li>• Des inégalités d'accès subsistent, dans des modalités différenciées selon la nature du territoire (urbain/rural).</li> <li>• Pas de données actualisées permettant d'adapter les réponses de manière fine aux situations sur les territoires.</li> <li>• La réactivité dans la réponse aux usagers ne dépend pas uniquement de la territorialisation : le raccourcissement des circuits de décision semble plus à même d'expliquer les gains constatés.</li> <li>• Constatation d'un décalage entre la volonté d'agir de manière déconcentrée et les moyens (adaptation RH – fiches de postes actualisées – ou encore dotations financières et matérielles) fournis aux services territorialisés pour travailler avec un niveau d'autonomie en rapport avec le mode de diffusion du service attendu.</li> <li>• La clarification des procédures et circuits de décision comme le positionnement hiérarchique des responsables territoriaux apparaissent comme autant d'éléments clés d'une territorialisation efficace.</li> <li>• Le phénomène des territorialisations n'est pas figé mais qu'il se manifeste souvent dans un mouvement de flux et de reflux de la déconcentration.</li> </ul>	<p data-bbox="666 428 789 452">Stratégiques</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Se doter, par des critères objectifs, d'organisations et de modalités d'accueil variables selon les spécificités des territoires.</li> <li>2. Améliorer le pilotage déconcentré des politiques sociales en renforçant les moyens mis à disposition des managers territoriaux (RH et finances en particulier).</li> </ol> <p data-bbox="666 770 820 794">Opérationnelles</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Identifier une taille critique des équipes par type de territoire.</li> <li>2. Mesurer la réactivité par l'identification de cibles de délais de traitement et/ou par la mise en œuvre d'une démarche qualité.</li> <li>3. Développer les réseaux métiers pour produire l'innovation tout en préservant le sens du travail social dans un contexte de promotion du décloisonnement.</li> <li>4. Réécrire les procédures régissant les relations entre directions (thématiques, ressources, territoires) pour les adapter aux objectifs de l'organisation territorialisée.</li> </ol>

## b. Relatifs au degré de différenciation

**Enseignements**

- Les périmètres géographiques et politiques diffèrent selon les départements. Ils sont définis le plus souvent de manière autocentrée, sans recours systématique à un diagnostic préalable approfondi et partagé. Dans le domaine social, ils produisent souvent une inadéquation avec les périmètres d'interventions des institutions et collectivités partenaires.
- Le choix du périmètre n'est pas le seul facteur de réussite d'un processus de territorialisation.
- La différenciation observée des prises en charge connaît des origines variables parfois difficiles à identifier : pratiques des managers ou des travailleurs sociaux, spécificités des territoires, innovations locales...
- Les expérimentations répondent aux spécificités locales. Ces innovations, peu répandues, sont rarement évaluées et capitalisées ce qui rend difficile leur diffusion à d'autres territoires.
- Facteurs de différenciations, ces expériences nécessitent une régulation centrale vigilante et formelle.

**Préconisations**

## Stratégiques

1. Interroger les périmètres territoriaux en rapport avec des objectifs politiques actualisés.
2. Produire un diagnostic partagé par territoire et prévoir ses modalités d'actualisation.
3. Réguler par l'évaluation les innovations pour juger de l'opportunité de leur diffusion.

## Opérationnelles

1. Produire les instances et les procédures de veille permettant d'identifier les dynamiques porteuses de risques de différenciation inéquitable en améliorant la capitalisation des innovations et expériences issues des territoires.

## c. Relatifs au degré de maturation partenariale

**Enseignements**

- Les pratiques informelles entre agents et partenaires ou entre agents eux-mêmes constituent une base favorable pour agir en transversalité et/ou de manière décloisonnée.
- C'est à l'échelle des micro-territoires que l'intensité partenariale s'avère la plus forte : connaissance des potentiels de coopération, repérage des acteurs clés, etc.
- Si la coopération légale (prévue par les textes) est généralement encadrée, la coopération volontaire réclame souplesse et autonomie, avec pour conséquence un défaut de formalisation.
- Il est également souvent constaté une déficience de sensibilisation et de formation en matière de méthodologie de projet.
- Le manager territorial joue un rôle clé notamment en matière d'animation des ressources partenariales de son territoire.
- Le portage politique est un élément facilitateur du déploiement d'une territorialisation qui s'inscrit dans une démarche de développement social local. Il dépend de la pertinence du découpage territorial mais aussi de la capacité de l'administration à identifier les lieux (instances) et les temps où le portage politique est nécessaire.

**Préconisations**

## Stratégiques

1. Créer ou renforcer les instances partenariales entre services et avec les acteurs locaux.
2. Améliorer la présence des élus dans la gouvernance locale des dispositifs départementaux par des temps et des instances identifiés.

## Opérationnelles

1. Promouvoir la méthodologie de conduite de projet auprès des managers des territoires.
2. Ouvrir systématiquement les instances projets aux partenaires locaux

en plusieurs sous-dimensions.

### 3. Typologie des formes de territorialisation

Les enseignements issus de l'analyse et enrichis par le parangonnage national nous ont, dans un troisième temps, permis d'élaborer une typologie des formes de territorialisation, identifiant des « idéaux-types » représentés sous forme de trois axes allant de la plus faible à la plus grande intensité d'intégration. Il nous a ainsi été possible de proposer aux collectivités commanditaires leurs positionnements relatifs sur ces axes ainsi que celui des Conseils généraux du benchmark.

#### Axe 1 : Degré de déconcentration



**Simple** : forme de territorialisation issue des organisations territoriales produites par l'État avant la décentralisation et aujourd'hui justifiée par une démographie faible ne nécessitant pas de territorialisation des services.

**Intermédiée** : présence d'un directeur des territoires en charge de la coordination des territoires et de la relation au siège.

**Sectorisée directe** : territorialisation concernant une politique publique, où les directeurs de territoire ont le même rang que les directeurs thématiques du pôle.

**Globalisée matricielle** : forme de territorialisation concernant l'ensemble des politiques publiques ; des agences locales pilotent de manière déconcentrée et décloisonnée l'ensemble des politiques publiques.

**Axe 2** : Degré de différenciation

**« féodale »** : perversissement du processus de territorialisation conduisant à une hétérogénéité préjudiciable des prises en charge locales faute de régulation centrale.

**Procédurale** : par des adaptations mineures des organisations et des dispositifs, les unités territoriales produisent des réponses différenciées.

**Décloisonnée** : forme de territorialisation rendant compte de modes de gestion des politiques publiques totalement décloisonnées ; les prises en charge sont alors pensées dans un cadre plus large que par le biais de dispositifs thématiques.

**Par projet de territoire** : forme de territorialisation dont le traitement différencié correspond à une logique de développement poursuivie dans le cadre d'un projet de territoire partagé entre acteurs (département ; pays/EPCI).

**Axe 3** : Dynamiques de projets



**Auto-centrées** : forme de territorialisation n'ayant pas encore produit d'effet en matière de dynamiques partenariales : les projets départementaux sont rarement ouverts aux partenaires extérieurs.

**Descendantes** : forme de territorialisation où le département perçoit la dynamique partenariale dans le cadre de son chef de filât dans la compétence sociale : gouvernance descendante de définition et de pilotage des projets.

**Partenariales** : mode de fonctionnement d'une organisation départementale globalement déconcentrée qui pilote ses actions dans un cadre participatif et qui contribue à la gouvernance des projets tiers émanant des territoires.

**Participatives** : cas théorique où l'organisation territorialisée est en capacité de susciter et/ou d'intégrer les dynamiques de projet issues des territoires ; la population contribue à chaque étape de la définition et de la conduite du projet.

## 4 TRANSFERT

La définition proposée du processus de territorialisation et la typologie qui en est issue permettent à chaque collectivité engagée dans un processus de territorialisation de se positionner par rapport à des idéaux-types, et de développer une vision prospective sur l'évolution éventuelle de son organisation :

1. Se positionner par rapport à des idéaux-types à travers une auto-évaluation sur chacun des trois axes et une identification de la présence ou de l'absence de facteurs clés de réussite d'une territorialisation réussie (organisation et animation).

2. Développer une vision prospective sur les évolutions futures de leurs organisations en identifiant a priori un idéal-type pouvant servir de cible, accompagné de la présentation de bonnes pratiques de collectivités faisant aujourd'hui référence en la matière.



**Bertrand ASSERAY**  
bertrand.asseray@administrateur-inet.org



**Timothée DELACOTE**  
timothee.delacote@administrateur-inet.org



**Anne-Victoire RIONDET**  
annevictoire.riondet@administrateur-inet.org



**Marion SERRE**  
marion.serre@administrateur-inet.org



RÉGIONS AUVERGNE  
ET RHONE-ALPES



**RÉUSSIR L'UNION  
AUVERGNE RHONE-ALPES**

---

## Les responsables du projet

---

- Philippe DE MESTER
- Jean-Michel BOSSARD

Directeurs généraux des services

---

# 1 COMMANDE

L'union des régions Auvergne et Rhône-Alpes au 1<sup>er</sup> janvier 2016 va conduire à la fusion de deux collectivités territoriales appartenant au même échelon mais très différentes par leur taille, leur organisation, leurs activités, la conduite de leurs politiques publiques. De nombreux chantiers de convergence s'imposent donc aux deux régions dans un temps très court. Il s'agit d'abord d'identifier les étapes nécessaires à franchir pour garantir le bon fonctionnement de la nouvelle collectivité et la continuité du service public au 4 janvier 2016 par un travail sur les fonctions support notamment. Il s'agit ensuite de penser l'organisation et le pilotage de la future administration, qui comptera plus de 8400 agents, et dont toutes les missions ne pourront pas être exercées depuis Lyon.

Dans ce contexte, trois objectifs ont été au cœur de la mission.

- Assurer l'élaboration et l'exécution d'un budget commun techniquement, financièrement et juridiquement sûr ;
- Elaborer une méthode de construction d'un schéma de territorialisation pour garantir la présence territoriale de la future région ;
- Elaborer des propositions de déploiement du pilotage dans la future région.

Nos travaux se sont inscrits dans la démarche commune déjà entamée par les deux régions afin de préparer les choix organisationnels de la future région.

## 2 RÉALISATION

Deux enjeux majeurs ont présidé à la mission. Il s'est d'abord agi de s'approprier rapidement les cultures et modes de fonctionnement des deux collectivités pour adapter les propositions. La nécessité est apparue également d'apporter des solutions opérationnelles au vu de l'urgence de la situation.

Si les trois thèmes ont été traités séparément, ils ont été conduits selon la même méthodologie. La démarche s'est ainsi articulée en quatre phases.

- ➔ Un état des lieux pour formaliser un diagnostic de l'existant et de se familiariser avec la culture de chaque région ;
- ➔ Des entretiens à quatre niveaux, pour passer de la vision globale à la question de la faisabilité des propositions avec les directeurs généraux adjoints des deux régions, les directeurs et chefs de services, agents, partenaires.
- ➔ Une étude comparative pour trouver des points d'appui dans d'autres collectivités et organismes publics, la situation de fusion des régions étant inédite.
- ➔ L'élaboration d'options et scénarios testés auprès des directeurs concernés, soit par des comités de pilotage soit en faisant échanger et participer directement les managers des deux régions.

## Réflexions en matière de présence territoriale

Le postulat a donc été de s'exonérer des contraintes organisationnelles et matérielles existantes et d'adopter des scénarios cibles de présence territoriale. Ceux-ci découlent de la stratégie de la future région sur son territoire et du besoin de rapprocher l'institution régionale au plus près de ses habitants à travers la mise en place d'implantations territoriales (IT).

Trois types de scénarios ont été élaborés :

### **1 - La région, une nouvelle écoute des territoires**

La présence territoriale et la territorialisation sont limitées. La région joue le rôle de partenaire des territoires, et applique ses politiques conçues en centrale sans affirmation d'objectifs spécifiques pour ces derniers. Le rôle des IT est limité à l'application des politiques territorialisées.

### **2 - La région, actrice d'un nouvel équilibre face aux besoins des territoires**

La présence territoriale de la région est plus affirmée. Par une identification de spécificités territoriales, elle adapte ses dispositifs. A cette fin, les IT, premiers relais de la région dans les territoires, jouent un rôle dans la conception et la conduite des politiques publiques territorialisées. Elles disposent de marges de manœuvre et d'une autonomie plus importantes.

### **3 - La région, chef d'orchestre de projets de territoire partagés**

Par une présence territoriale très affirmée, la région devient le principal acteur de l'animation d'un projet fondé sur les spécificités des territoires. Elle est conduite à s'impliquer dans un dialogue permanent avec les acteurs de ces territoires. Les IT jouent alors un rôle majeur dans la conception et la conduite des politiques publiques, et disposent de marges de manœuvre importantes, qui peuvent se traduire par une autonomie d'action et de moyens.

## Préconisations sur l'élaboration d'un budget unique

Pour la construction et l'exécution d'un budget commun, un scénario de présentation du budget 2016 a très vite émergé. Il repose sur l'hypothèse d'une mise en regard entre les lignes budgétaires Auvergne et Rhône-Alpes au sein d'une nomenclature commune. Le budget commun serait donc constitué de trois types de lignes : des lignes propres à chaque région, des lignes fusionnées par nécessité juridique (par exemple la gestion de la dette), des lignes fusionnées par volontarisme politique.

Ce scénario présente trois avantages importants sur le plan budgétaire et organisationnel :

- ➔ Conserver des lignes pour les dispositifs différents en Rhône-Alpes et Auvergne. En effet, ces dispositifs perdureront de manière autonome pendant plusieurs années le temps que la région harmonise ses politiques publiques.
- ➔ Envisager d'exécuter le budget en conservant de manière transitoire les deux fonctionnements comptables différents des deux collectivités (l'une étant fortement décentralisée et l'autre au contraire fortement centralisée) et leurs deux systèmes d'information financiers sans bouleverser les pratiques des agents. Il est possible d'escompter alors un gain de temps permettant une véritable réflexion sur le fonctionnement comptable dans la nouvelle région, ainsi que le développement d'un nouveau système d'information financier commun.
- ➔ Ne pas modifier de façon trop brutale les méthodes de préparation budgétaire pour l'année 2015 en ayant une large part de cette préparation effectuée de façon autonome dans chacune des régions, au sein d'un cadrage commun.

## Recommandations en matière de pilotage

Alors que les deux régions disposent d'outils de pilotage différents, le groupe a élaboré une méthode de déploiement d'un système d'information décisionnel. La constitution d'un entrepôt de données permet d'extraire des données métiers pour la constitution de tableaux de bord que chacun puisse s'approprier à son niveau.

En parallèle de la construction de cet outil, nous proposons une méthode en quatre étapes :

1. Etat des lieux partagé sur les besoins d'information décisionnelle
2. Co-construction d'indicateurs de pilotage, étape pour laquelle nous avons proposé des indicateurs d'information et de performance
3. Construction de la chaîne décisionnelle
4. Accompagnement et évolution de l'outil décisionnel

## 3 BILAN

### Des enjeux managériaux facilités par l'accord du politique

Dans le cadre d'une fusion, le principal enjeu est clairement managérial. Il agit pour les directions générales d'emmener sur le chemin de l'union près de 8400 agents. L'accord rapide des exécutifs régionaux sur le caractère incontournable de cette fusion des régions a permis aux collectivités d'anticiper au maximum les chantiers à venir.

L'ambition est énorme : conduire un changement touchant un nombre important d'agents et signifiant un grand bouleversement dans leurs habitudes de travail, le tout dans un délai restreint d'environ un an.

Le positionnement favorable des Présidents dès l'été 2014 aura permis d'allonger cette durée d'environ six mois par rapport à la promulgation définitive de la loi le 17 janvier 2015.

La construction de la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes suppose de marier deux cultures organisationnelles très différentes, liées pour beaucoup à la taille des entités préexistantes. Cette acculturation mutuelle engendrera donc un bouleversement important dans les modes de travail.

Tout l'enjeu est donc de rassurer les agents et de les faire participer à l'évolution en cours.

## Allier des cultures organisationnelles différentes

Malgré des cultures d'organisations très différentes, le constat est le suivant. Dans les deux entités, l'union était vécue non pas comme une contrainte mais comme une opportunité pour revenir sur les dysfonctionnements éventuels dans chaque collectivité. La mission a eu pour ambition de participer au repérage des points forts de chaque organisation pour permettre à la future région de s'en inspirer, voire de les adopter.

Le premier travail à mener est celui de l'adoption d'un vocabulaire commun. Parler d'antennes territoriales en Auvergne et d'espaces en Rhône-Alpes, de lignes ou de programmes en matière budgétaire ou considérer le pilotage comme relevant simplement d'indicateurs ou comme une démarche plus générale, voici autant d'enjeux de compréhension qui nous étaient posés.

La question du vocabulaire n'est qu'une première étape dans l'élaboration d'une culture commune. L'objectif est que les régions puissent rapidement dépasser l'état des lieux des différences et des convergences pour voir comment construire une réelle vision commune.

Les préconisations sont allées dans ce sens :

- ➔ concernant la territorialisation, identifier dès 2015 des politiques pour lesquelles il serait opportun de territorialiser l'action et de réfléchir ensemble au périmètre des territoires pertinents,
- ➔ sur le pilotage, définir des besoins tout en s'assurant que pour chaque terme, la définition soit la même.
- ➔ enfin concernant le budget commun, fusionner rapidement le plus de dispositifs possibles dès le premier budget unique.

## Agir malgré l'incertitude : trois types de réponses

De manière générale, la mission se sera déroulée dans un contexte d'incertitudes. Se pose alors la question de l'action dans l'incertitude. Plus précisément, concernant les trois thématiques traitées dans cette mission, différents choix ont été faits en la matière.

Dans le cas de la territorialisation, nous avons choisi d'orienter nos réflexions sur la définition d'un système « idéal » susceptible de s'adapter aux différentes évolutions possibles en matière de compétences et de partenariat dans l'action locale.

Concernant les questions relatives au budget unique, agir face à l'incertitude est revenu à agir avec le peu de certitudes disponibles. Les propositions ont alors été guidées par le pragmatisme en s'appuyant sur des dispositions pouvant se rapprocher du cas vécu (dispositions relatives aux fusions d'EPCI ou aux collectivités uniques en Guyane et Martinique) et en attendant les précisions du législateur.

Enfin, la méthode pour aborder la question du pilotage se rapproche en quelque sorte de la démarche adoptée pour la territorialisation puisqu'il a été proposé un scénario généraliste mais permettant une adaptation à la future organisation, quelle qu'elle soit.

## 4 TRANSFERT

### L'élaboration d'outils méthodologiques d'aide à la décision

En matière de territorialisation, des outils d'aide à la décision ont été proposés : une grille de questionnement sur les enjeux et ambitions d'une territorialisation et des scénarios présentant les principaux axes de réflexion sur la mise en œuvre d'une



telle démarche. Adaptée à l'échelon régional, cette méthode est très facilement transposable à d'autres collectivités, de même niveau mais aussi de niveau différent, souhaitant renforcer la territorialisation de leurs politiques et la présence de leurs services sur le territoire.

Le travail réalisé sur le budget a conduit à l'élaboration d'un **tableau comparatif des nomenclatures budgétaires** et de plusieurs **scénarios** aussi bien pour la présentation du budget, sa préparation que son exécution en 2016. La méthode utilisée s'est appuyée sur les pratiques existantes dans les deux régions, confrontées aux besoins identifiés à court et moyen terme pour la future collectivité.

Ce sont des solutions très opérationnelles qui ont été dégagées. Les outils développés peuvent intéresser toutes les collectivités qui font l'objet d'une fusion, en particulier si des divergences de nomenclature et de système d'information financière sont les principaux obstacles à surmonter en matière de procédure budgétaire.

Les outils développés dans le cadre de la mission pour l'élaboration d'un système de pilotage sont également orientés sur la méthode avec la définition du pilotage et ses objectifs, les modalités de construction d'indicateurs (communs à toutes les collectivités et spécifiques aux grandes régions) et une **méthode de construction par étapes** qui peut être utilisée par toutes les régions souhaitant développer un **nouveau système de pilotage**, mais aussi adaptée pour d'autres niveaux de collectivités.

### **La complémentarité d'une collecte d'expériences et de l'analyse des besoins en vue de la création d'un modèle unique**

Pour aboutir à ces résultats, des entretiens dans les régions Auvergne et Rhône-Alpes ont été menés pour comprendre le contexte et les problématiques locales. Une étude comparative fondée sur l'expérience d'autres collectivités (de tous niveaux) a permis d'approfondir la méthode et de rechercher de nouvelles

idées. Cela démontre que les échanges et retours d'expérience entre collectivités, en particulier sur ces trois thématiques, sont très importants pour un enrichissement mutuel. Il n'est pas alors question de reproduire parfaitement les choix adoptés ailleurs mais de s'appuyer sur une analyse des enjeux et des résultats obtenus pour construire son propre modèle.

Pour assurer la mission, commanditée par les deux collectivités, un rôle d'intermédiaire ouvert sur ces problématiques transversales était un atout. Des groupes d'échanges avec des agents travaillant au quotidien avec les acteurs des territoires ont été organisés pour bien comprendre les enjeux concrets d'une territorialisation.

D'autres rencontres entre les acteurs compétents dans les deux régions ont permis de jouer le rôle de catalyseur afin de favoriser les échanges et permettre un regard croisé sur l'avancée des travaux.





Anne LEFEVRE  
[anne.lefevre@administrateur-inet.org](mailto:anne.lefevre@administrateur-inet.org)



Anne-Charlotte SÉNELLART  
[annecharlotte.senellart@administrateur-inet.org](mailto:annecharlotte.senellart@administrateur-inet.org)



Frédéric JALIER  
[frederic.jalier@administrateur-inet.org](mailto:frederic.jalier@administrateur-inet.org)



Laorans DRAOULEC  
[laorans.draoulec@administrateur-inet.org](mailto:laorans.draoulec@administrateur-inet.org)

CONSEIL RÉGIONAL DU  
NORD-PAS-DE-CALAIS,  
EN LIEN AVEC LE CONSEIL  
RÉGIONAL DE PICARDIE



**INTÉGRER L'ENSEMBLE  
DES RÉFORMES  
TERRITORIALES**

---

## Le responsable du projet

---

→ Guénaél PIRA

Directeur des ressources humaines

---

# 1 COMMANDE

## Conséquences des lois MAPTAM et du projet de loi NOTRe

La mission s'est inscrite dans le cadre de la mise en œuvre de la loi relative à la modernisation de l'action publique territoriale et à l'affirmation des métropoles (MAPTAM) du 27 janvier 2014 et dans celui de l'anticipation et de la préparation de l'entrée en vigueur future du projet de loi portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), dont la présentation et les discussions parlementaires de première lecture ont eu lieu pendant la période du projet collectif. Une analyse des contenus de ces deux textes devait permettre de comprendre leurs incidences sur les compétences respectives de la Région Nord-Pas-de-Calais, de la Métropole européenne de Lille et les Conseils généraux du Nord et du Pas-de-Calais et sur leurs impacts quant à l'organisation interne de la Région.

## Préparer la méthodologie de rapprochement des régions

Parallèlement, un travail de veille et d'anticipation a été mené sur le projet de loi relatif à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral. Dès son vote définitif le 17 décembre 2014 et sa promulgation le 16 janvier 2015, le travail a consisté à l'identification des différents

impacts concrets de cette évolution. Il s'agissait d'accompagner la structuration d'une méthodologie de lancement de la fusion entre les deux Régions, ainsi que de proposer des éléments communs de communication.

### Initier l'état des lieux sur le chantier ressources humaines

Une triple commande a été passée sur ce point : réaliser un état des lieux de l'organisation des ressources humaines dans les deux Conseils régionaux, identifier les points de convergence de ces deux organisations et analyser plus précisément les points de divergence entre les deux organisations qui pourraient poser problème au moment de la fusion des Régions.

### Initier l'état des lieux sur le chantier finances

Il s'agissait à la fois de réaliser un pré-état des lieux comparé des fonctions finance en Nord-Pas de Calais et en Picardie, de mesurer à grands traits les impacts de la fusion des régions sur la fonction finance et d'effectuer une prospective de la fonction finance de la Nouvelle Région.

## 2 RÉALISATION

Une démarche collective a été retenue : des entretiens au sein du Conseil régional Nord-Pas de Calais, une **démarche de co-construction avec les Directeurs**, des **rendez-vous de travail réguliers** avec le Directeur général des services, le Directeur général adjoint chargé du projet Nouvelle Région, le Directeur des ressources humaines ainsi que des **échanges nombreux avec l'Équipe de Direction générale**. Ces échanges ont accompagné le dialogue initié entre les deux régions pour finaliser la démarche de rapprochement.

## Rapprochement des régions

Concernant la méthodologie, des fiches-actions, ont été proposées telles que :

- ➔ la fixation des principes et modalités de coopération entre les deux collectivités qui permettront de fonder la Nouvelle Région ;
- ➔ la définition de l'organisation globale du projet pour préciser les rôles de chaque entité au sein de l'organisation ;
- ➔ la fixation de l'organisation des modes de décision sur le projet « Nouvelle Région » sur le plan politique (la mise en place d'un Comité des Présidents) et sur le plan administratif (la mise en place d'un Comité de pilotage avec les DGS et les DGA Nouvelle Région, ainsi qu'un Comité de projet opérationnel, une information des représentants du personnel et la production de liens avec des experts et partenaires des institutions) ;
- ➔ un projet de planning partagé à court et moyen terme.

### Opportunité d'une démarche de projet d'administration

La fusion des régions doit en effet être menée dans un monde en pleine évolution, et il peut être utile de s'appuyer sur les défis à relever par l'administration en 2020 et de saisir la fusion comme une opportunité pour que l'institution se projette et se réinvente.

En terme de communication, le groupe a participé à la rédaction des premiers éléments de langage communs des deux Présidents et des deux Directeurs généraux des services. Ceux-ci ont été publiés très rapidement dès la promulgation de la loi relative à la délimitation des régions.

## Début de l'état des lieux sur le chantier ressources humaines

Une approche détaillée de comparaison des grandes fonctions en matière de ressources humaines au sein des deux Conseils régionaux a été retenue. Une série d'entretiens a été réalisée avec les Directeurs, Directeurs adjoints et des Chefs de service des deux Conseils régionaux. Il s'agissait de rassembler des éléments quantitatifs de comparaison construits à partir des bilans sociaux



des deux collectivités et des échanges avec les Directions des ressources humaines, mais également de réaliser une analyse qualitative comparative des principaux domaines des ressources humaines à partir des obligations législatives et réglementaires.

Dans un premier temps, les processus RH de chaque organisation ont été décrits et une **synthèse sous forme de tableau des actions des deux collectivités** a été réalisée en fonction de quatre rubriques principales : le pilotage de la fonction RH, la gestion RH, le développement RH et la vie au travail.

Dans un second temps, **les points principaux de convergence et des points de divergence entre les deux organisations des ressources humaines** ont été identifiés. Concernant les questionnements soulevés par la création de la Nouvelle Région dans ce domaine, après leur identification, ils ont été classés selon un **double axe d'urgence et de complexité** pour aider à la priorisation des travaux ressources humaines.

Dans un troisième temps, dans les cas désignés comme prioritaires, **des scenarii de résolution des problèmes soulevés** ont été proposés, et plus globalement une **proposition des travaux de ressources humaines en 2015** a été établie.

## État des lieux sur le chantier finances

Une **approche prospective pour orienter les travaux de création de la Nouvelle Région** a été choisie. L'objectif est de mettre à profit l'évolution de l'organisation liée à la future fusion des Régions pour se projeter dans le futur et identifier une fonction finances « idéale » à moyen terme. Pour ce faire, des échanges ont eu lieu avec les Directeurs des finances des deux institutions et les fonctions finances ont été analysées grâce à un tableau des sous-fonctions. Ceci a permis d'identifier les zones de confort et les zones de risque dans les deux institutions et dans la Nouvelle Région, tout en intégrant des éléments de contexte général (réforme territoriale, baisse des dotations, rigidité des recettes, objectif général d'optimisation de la dépense publique).

Une approche en trois temps :

1. Réalisation d'une série d'études complémentaires sous forme d'un tableau général de description qualitative des sous-fonctions de la fonction finances (par exemple, la dette, la trésorerie, les dépenses, les recettes, le budget,...).
2. Comparaison des fonctions finances des deux collectivités au regard notamment d'une fonction finances « idéale » et réalisation de « radars » présentant visuellement la maturité de la fonction finances, actuelle et future ont été réalisés.
3. Formulation de trois recommandations de modernisation et de conduite du changement permettant de disposer d'une fonction idoine à moyen terme.

a - faire un choix pérenne de système d'information dès 2015

b - établir les principes de réorganisation de la fonction finances de la Nouvelle Région (par exemple, fixer un nombre d'actes minimum par agent gestionnaire par an pour délimiter leur portefeuille, déterminer un montant minimum par actes permettant que les coûts de gestion soient inférieurs au montant versé...)

c - poser les bases d'une stratégie financière pluriannuelle commune.

## Les conséquences de la loi Maptam et du projet de loi NOTRe

Une approche juridique a été utilisée, notamment par le suivi et analyse des discussions parlementaires en cours notamment pour le projet de loi NOTRe. D'autre part, une rencontre a été organisée avec le Directeur général des services de la Métropole Européenne de Lille, le Directeur général adjoint en charge de la Qualité du service public au Conseil général du Nord et le Secrétaire général ainsi que la Directrice de la Coordination stratégique des politiques publiques au Conseil général du Pas de Calais.

Dans un premier temps, une [note d'analyse juridique](#) de la loi MAPTAM et du projet de loi NOTRe a été produite.

Dans un second temps, une analyse prospective du périmètre (compétences, modalités possibles d'exercice) de la Nouvelle Région et de ses indicateurs-clés a été réalisée. Un tableau présentent les évolutions du périmètre des compétences transférées en fonction du niveau de collectivité. Des points de vigilance et les opportunités de ces changements institutionnels ont été établis ainsi qu'une estimation des impacts financiers de ces derniers. Plus spécifiquement, pour le projet de loi NOTRe, trois scenarii de répartition des compétences entre la Région et les départements ont été proposés.

### 3 BILAN

#### Mise en place de principes généraux comme gage de confiance et de partenariats durables

Se fixer un objectif clair, commun et partagé dès le début du projet de rapprochement des Régions permet de définir un cap. En cas de divergences potentielles au cours du projet, ce cap ainsi défini aidera à maintenir la dynamique du projet.

De plus, se positionner d'emblée sur un parallélisme des formes à la fois dans la constitution des instances de travail et dans l'ensemble des actions permet de respecter chacune des parties et de créer les conditions de naissance d'un sentiment d'appartenance à une communauté commune de destins.

Enfin, la concomitance et/ou concordance des actions et communications autour du projet permet de garantir un même niveau d'information de part et d'autres des institutions actuelles et vis-à-vis de l'extérieur.

Les deux entités, qui vont en former une nouvelle, ont des effectifs et des budgets différents. Il est donc nécessaire de prendre en compte les capacités respectives de chacun dans la mobilisation des ressources. De plus, le principe de mixité et d'équilibre à tous les échelons du pilotage de projet entre les deux entités actuelles

permet de garantir le respect mutuel nécessaire à la réussite du projet. Enfin, la **recherche d'un équilibre territorial**, y compris la recherche du principe d'alternance dans les lieux de réunion, permet d'une part à chacun de se connaître et d'appréhender les lieux et conditions de travail de chacun, et d'autre part, d'éviter le sentiment de prédominance d'une entité sur une autre.

S'agissant de la méthode, le choix de l'élaboration d'une méthodologie de travail par fiches en partant du général au particulier permet d'échelonner dans le temps les points de discussion et de faciliter les prises de décisions communes. Dans les décisions prioritaires, la définition des étapes de travail est un facteur de lisibilité du projet et d'initiation des travaux.

### **Nécessité de prendre en compte la temporalité de l'ensemble des acteurs concernés**

Le projet de nouvelle région doit tenir compte les évolutions législatives à venir. L'environnement est incertain sur le périmètre des compétences. D'autre part, il est nécessaire de tenir compte des élections de décembre 2015. Les deux exécutifs légitimes, pour mener le projet de rapprochement, sont amenés à prendre en compte cette temporalité alors que la démarche nécessiterait un cadre stabilisé entre l'année préparatoire et a minima la première année d'existence de la nouvelle région.

De plus, la coordination avec l'ensemble des partenaires institutionnels, dont les services de l'Etat, qui seront concernés par le projet de création de la Nouvelle Région, est à renforcer. En effet, les réorganisations nécessaires de l'ensemble des acteurs doivent être menées de manière coordonnée pour éviter que la décision de l'un soit incompatible avec les projets de décision de l'autre. Enfin, la dynamique des équipes de direction et directions générales est à prendre en considération dans le cadre d'un tel projet de rapprochement. En effet, une équipe stable aura un avantage certain.

## Concilier les enjeux de court terme et de long terme

La réussite d'un tel projet de rapprochement réside en partie dans la capacité à concilier les enjeux de court et de long terme. D'une part, il faut ainsi être en mesure de garantir la continuité de l'action publique par le traitement ad hoc des fonctions sensibles.

D'autre part, il est nécessaire d'organiser les travaux dans l'attente du nouveau projet politique.

Enfin, il peut être pertinent de saisir l'opportunité d'intégrer au projet de rapprochement les enjeux sociétaux de long terme : la territorialisation de l'action publique, l'agilité de l'administration (capacité à innover et à s'adapter à un environnement mouvant et incertain), le digital et l'optimisation des ressources financières.

Pour réussir à concilier ces enjeux temporels différents, un projet de Nouvelle Région à l'horizon 2020 serait pertinent.

Le diagnostic conjoint du nouveau territoire actuellement mené par les deux régions, est un préalable à la définition d'un projet d'administration permettant de répondre aux besoins de celui-ci.

Enfin, l'élection qui se profile pour décembre 2015 permettra de disposer d'un projet de mandat. Ainsi, dès 2016, les décisions structurantes pour la Nouvelle Région pourront être prises rapidement.

## 4 TRANSFERT

### 1. Conditions minimum pour transposer la méthodologie de fusion

L'existence de coopération préalable aide à la conclusion d'un accord sur le rapprochement de collectivités. La mise en place de principes clairs et partagés pour guider le projet est une condition

indispensable. Enfin, les objectifs du projet clarifiés et partagés permettent à tous les acteurs d'œuvrer dans une même direction. Des conditions internes sont à réunir pour transposer la méthodologie de fusion. Il est nécessaire de disposer de compétences internes ou d'une assistance à maîtrise d'ouvrage en gestion de projet, en accompagnement du changement et d'une culture de projet. Enfin, la transposition des méthodologies d'état des lieux expérimentés sur les fonctions finances et ressources humaines est aisée. Il est seulement nécessaire de veiller à la comparabilité des données recueillies et à l'élaboration la plus objective possible de la projection à long terme des fonctions ou métiers concernés.

### Pistes d'améliorations des méthodes et outils

Les outils utilisés pour la méthodologie de fusion sont classiques et peuvent facilement être réutilisés. En revanche, les outils mobilisés pour le pré-état des lieux sur les finances et l'état de lieux sur les ressources humaines pourraient utilement être améliorés en réalisant une cartographie exhaustive et transversale des processus.

Enfin, l'utilisation systématique d'une cartographie des acteurs (méthode RACI par exemple) permettrait de clarifier la vision du travail réalisé par chacune des fonctions. Une amélioration possible pourrait consister en la mise en place d'une seule et unique équipe de direction de projet avec des agents des différentes collectivités.

En effet, cela permettrait d'accélérer la mise en œuvre des actions portées par la direction de projet. Enfin, une comitologie associant élus, citoyens et société civile pourrait accroître les potentialités du processus de rapprochement et de tirer parti de l'intelligence collective pour mener à bien le projet. Cette démarche semble toutefois complexe en période pré-électorale et devrait apporter une plus-value aux échanges menés au sein des assemblées régionales et des CESER.





Gabriel ANDRE  
gabriel.andre@administrateur-inet.org



Adrien CADIER  
adrien.cadier@administrateur-inet.org



Gaëlle GALAND  
gaelle.galand@administrateur-inet.org



Alice KAMENKA  
alice.kamenka@administrateur-inet.org



CONSEIL GÉNÉRAL  
DE MEURTHE-ET-MOSELLE



**IMPACTS EN TERMES  
DE RESSOURCES  
HUMAINES DE  
LA RÉFORME  
TERRITORIALE**

---

## Les responsables du projet

---

### → Claudine SAVEAN

Directrice générale adjointe en charge des ressources

### → Jérôme LESAVRE

Directeur des ressources humaines

---

# 1

## IMPACTS RH DE LA RÉFORME TERRITORIALE SUR LES SERVICES DEPARTEMENTAUX

### 1. Un contexte prégnant

#### Une collectivité singulière

Le Conseil général de Meurthe-et-Moselle (54), collectivité de 3000 agents, a pour principales singularités d'être organisé de façon territorialisée, d'avoir organisé des transversalités entre ses différentes compétences et d'avoir un territoire aux dynamiques locales diverses, et notamment dans la partie transfrontalière. Il est aussi confronté à des défis liés à la prise en compte des phénomènes de pauvreté et de précarité économique et sociale, en lien avec ses missions de solidarités humaines et territoriales.

#### Un moment particulier de la réforme territoriale

La mission a eu lieu dans un contexte de modifications du cadre institutionnel des collectivités locales, modifications d'ampleur mais non stabilisées :

- la loi MAPTAM était promulguée, avec un faible impact pour le Conseil général de Meurthe-et-Moselle puisque Nancy ne figure pas dans la liste des métropoles ;
- la loi sur les nouveaux périmètres des Régions à échéance 2016 a été définitivement adoptée en fin de notre stage ;

- ➔ les débats parlementaires sur loi NOTRe, emportant des projets de transferts de compétences importants des Départements aux Régions et aux Métropoles, ont commencé durant la seconde moitié de notre stage.

### **Plus largement, un contexte générateur d'incertitudes**

La mission a été marquée par le double contexte de montée des contraintes financières sur les collectivités locales et d'approche des élections départementales en mars 2015 et régionales en décembre 2015.

Au global, ce contexte général a eu un impact sur l'adaptation nécessaire de la commande au cours du stage, orientée sur la préparation et l'accompagnement stratégique des réformes plus que sur leur mise en œuvre.

## **2. La commande**

La Direction générale adjointe « ressources » et le directeur des ressources humaines, chef de projet et chef de projet délégué de la mission souhaitent anticiper les impacts de la réforme entendue au sens large, en identifiant :

- ➔ les impacts tant quantitatifs (nombre d'agents concernés, services/Directions/DGA impactées...) que qualitatifs (conditions de travail, éléments de statuts, rémunérations, métiers, organisation des équipes...),
- ➔ les leviers permettant d'y répondre, notamment en matière d'offre de services et de modalités de communication interne pour porter une telle démarche de changement,
- ➔ les atouts et risques pour le service public assuré par le Conseil général, notamment dans les opportunités de coopération avec les collectivités de la nouvelle grande Région.

## 2

**DE NOMBREUX DÉFIS POUR LA GESTION STRATÉGIQUE DES RESSOURCES HUMAINES****Appui sur une connaissance fine de l'organisation et des politiques de la collectivité**

Une première série d'entretiens auprès des cadres de la DRH et auprès des directeurs de territoires, des directeurs métiers et des membres de la direction générale de la collectivité a permis d'entamer la réalisation du diagnostic de la gestion des ressources humaines. Au-delà de la connaissance des effectifs et de leur répartition, ou encore des conditions précises de travail des agents, ces rencontres ont particulièrement éclairé les enjeux stratégiques de l'organisation actuelle du Conseil général. Dans un contexte financier contraint, et dans l'incertitude créée par une réforme territoriale longue à se dessiner, tous les acteurs ont souligné l'acuité des questionnements sur le repositionnement de la collectivité.

Dans le même temps, l'ensemble des documents cadres de la collectivité et des évaluations disponibles sur l'organisation ou les politiques publiques ont été étudiés.

La deuxième phase du travail s'est organisée autour d'une nouvelle série d'entretiens des cadres de la DRH pour valider les hypothèses formulées. Ces échanges renouvelés ont permis également d'avancer sur un travail de propositions d'enrichissement de l'offre. Une des difficultés dans ces entretiens aura été de recueillir des informations sans alimenter aucune forme d'alarmisme, notamment en l'absence de données précises sur la réforme territoriale.

S'agissant du benchmark, il aura porté sur douze collectivités. Le choix de celles-ci a été marqué par leur lien avec la situation vécue par la collectivité notamment en ce qui concerne les autres départements organisés de façon fortement territorialisée et les autres départements lorrains.

Deux régions, une communauté urbaine et un autre département appelé à faire partie de la nouvelle grande région regroupant l'Alsace, la Champagne-Ardenne et la Lorraine, ont également fait l'objet d'une audition.

Le pilotage de la mission au plus haut niveau de la collectivité, avec en particulier l'implication du directeur général des services et du Président du Conseil général, aura largement facilité le travail de diagnostic et d'analyse stratégique.

### Une production concentrée sur les dimensions quantitatives et qualitatives tout en éclairant les conditions d'accompagnement du changement

La production s'est déclinée en 2 volets :

- ➔ la création d'un outil de simulation des impacts quantitatifs, en fonction des scénarios de réforme. Il permet notamment d'établir un tableau synthétique des postes actuels du Conseil général par DGA / Direction / Service et par catégorie/filière au titre des métiers a priori concernés par un transfert ;
- ➔ l'établissement d'un diagnostic des impacts qualitatifs de la réforme sur les conditions de travail des agents du Conseil général. Ce travail a notamment investi quatre catégories d'impacts : les conditions de rémunération, la gestion des carrières et des statuts, les éléments liés au temps de travail et les conséquences sur le management et l'organisation des équipes.

Ce diagnostic permet d'évaluer dans le détail le besoin d'enrichissement de l'offre de service RH en réponse aux enjeux soulevés, et de mettre en exergue les grands axes stratégiques pour la DRH dans la mise en œuvre de la réforme.

Le recueil de ces impacts potentiels et la mise en regard de la situation actuelle au sein du conseil général a permis d'envisager également les modalités du rapprochement avec les collectivités partenaires pour créer une dynamique d'interconnaissance nécessaire à l'anticipation

Au regard de l'identité administrative spécifique de la collectivité, la question des conditions de l'accompagnement stratégique du changement a été posée. Des entretiens et l'analyse des documents cadres ont permis d'identifier les différents paramètres de l'ADN du Conseil général de Meurthe-et-Moselle et ainsi les atouts et les points de vigilance pour la collectivité face à la réforme territoriale.

Le parangonnage réalisé a permis, d'avoir un aperçu des grandes tendances au sein des collectivités, d'enrichir les réflexions des stratégies et pratiques des différentes collectivités auditionnées, et aussi d'identifier les opportunités de coopération avec certaines collectivités partageant la même approche de la réforme territoriale.

### **3** UNE POSTURE DANS LA RÉFORME INDISSOCIABLE DE L'ADN DE LA COLLECTIVITÉ

La posture du Conseil général peut être définie comme la volonté de préserver les acquis d'une collectivité qui a tenté d'adapter son organisation et son action à la réalité des besoins spécifiques de son territoire, plutôt que comme la défense d'une forme institutionnelle spécifique.

Plus généralement, la connaissance précise des principaux paramètres du modèle de sa collectivité est indispensable pour interroger de manière pertinente la façon dont la réforme, quelle qu'elle soit, interagit avec eux et soulève des enjeux humains spécifiques.

Pour bien anticiper et gérer le changement, il s'agit d'aborder les réformes en ayant bien identifié l'ADN de sa collectivité, ses atouts, les spécificités de sa place dans l'environnement local et national.

Dans le cas du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, cela a consisté à :

- ➔ Recenser les forces et les faiblesses de la collectivité dans la réforme, mais aussi les opportunités et les menaces que représente la réforme pour la collectivité, au regard de son organisation interne et de l'environnement externe dans lequel elle s'insère. Il s'est agi d'avoir à l'esprit les atouts de la collectivité pour s'appuyer dessus, mais aussi de veiller aux risques internes et externes issus de la singularité.
- ➔ Identifier les alliés naturels de la collectivité au sein de la future grande Région

Objectifs : conduire ensemble des stratégies d'influence, et mettre en avant les points forts susceptibles de fédérer plusieurs Conseil généraux voisins (territorialisation, schémas de gestion, schémas interdépartementaux, culture de la participation).



## Le développement d'une offre de service RH qui s'inscrit dans la volonté de mieux accompagner le changement

Pour faire face aux changements liés à la réforme, la DRH est invitée à se structurer et à étoffer son offre de service pour apporter des réponses aux risques, perçus ou non, auxquels sont exposés les agents. La DRH doit être particulièrement attentive aux points suivants :

- La réforme concerne les agents susceptibles de partir, mais aussi ceux qui ne seront pas transférés et qu'il faudra, également, accompagner : enjeux RH du **développement de l'ingénierie territoriale** et de sa structuration en une nouvelle ligne métier ; **évolution des métiers et de l'organisation des services** à la suite des transferts de compétences.
- La réussite de la gestion des transferts prévus par la future loi NOTRe dépendra de la capacité de la DRH à faire partager à l'ensemble de l'encadrement une posture d'anticipation face à la réforme pour se donner les moyens d'apporter des **réponses concrètes adaptées aux agents**.
- La réforme territoriale n'est pas le seul moteur du changement pour le Conseil général, mais s'envisage dans un contexte plus général de contrainte financière et de recherche de la meilleure organisation possible pour garantir l'efficacité et l'efficience de l'action publique. Ces tendances mettent durablement les institutions sous tension et feront du changement une donnée récurrente de la vie des administrations dans les décennies à venir. Dans le cas du Conseil général de Meurthe-et-Moselle, il s'agit donc de porter une attention plus poussée à la conduite du changement dans les choix stratégiques effectués par la collectivité.

## 4

## DES MÉTHODES ET OUTILS POUR PRÉPARER LES AGENTS A ÉVOLUER

Au-delà des conditions de transfert des méthodes et outils créés et utilisés à d'autres collectivités, c'est le contexte de l'étude, dans un environnement évolutif qu'il est intéressant de pouvoir transmettre.



## Duplicata des outils mis en place

Cette étude a conduit à produire deux séries de livrables dont la « répliquabilité » est simple et porteuse de sens. Toute étude d'impact sur les modifications de contexte nécessite d'en apprécier la portée à l'aune des caractéristiques réelles de l'institution concernée. Le changement est vécu différemment par les agents en fonction de l'organisation de l'institution et de la place prise par les problématiques de conduite du changement.

Deux séries de tableaux ont été élaborés : le premier permet de calculer direction par direction, service par service, l'ensemble des impacts quantitatifs de la réforme. Pour être dupliqué, il convient de disposer d'un système d'information RH ainsi que de temps pour renseigner les rubriques. La deuxième série de tableaux concerne les impacts qualitatifs. L'ensemble des dimensions RH a été passé en revue afin de lister toutes les conséquences possibles en fonction de la situation réelle des agents dans leur diversité. Ces outils sont également dupliquables dans leur principe. Ils nécessitent un travail approfondi avec le personnel de la Direction des Ressources Humaines afin de connaître dans le détail les spécificités RH de la collectivité.

## Intérêt de s'approprier les enjeux liés à un contexte de mutation

Analyser les impacts RH de la réforme territoriale issus de la future loi NOTRe revient à étudier les incidences liées à un fort changement de contexte pour une collectivité et à formuler des préconisations y afférent. Ainsi, la méthodologie générale utilisée, les différentes étapes de réflexions et les préconisations RH, fortement articulées sur la conduite du changement sont transposables à l'ensemble des collectivités confrontées à un contexte de mutation pour les prochaines années, entre recompositions territoriales, contraintes budgétaires, évolution des missions, place du service public au plus près de l'habitant, de l'utilisateur et du partenaire.



**Marion BOBENRIETHER**  
marion.bobenriether@administrateur-inet.org



**Marc BORIOSI**  
marc.boriosi@administrateur-inet.org



**Roland DELATTRE**  
roland.delattre@administrateur-inet.org



**Aude LE REST**  
aude.lerest@administrateur-inet.org

LAVAL AGGLOMÉRATION



**CONSTRUIRE LA  
MUTUALISATION DES  
SERVICES ENTRE  
LAVAL AGGLOMÉRATION  
ET SES COMMUNES**

---

## Les responsables du projet

---

→ Marcel THOMAS

Directeur général des services

---

# 1 COMMANDE

## La mutualisation des services comme programme politique de début de mandat

Intensifier l'intégration des services entre l'agglomération et les communes : tel est l'objectif du début de mandature du nouveau Sénateur-Maire de Laval et Président de la Communauté d'Agglomération. Il s'agit de rationaliser les moyens, adapter l'administration à un contexte financier restreint et renforcer la cohérence des politiques publiques sur le territoire. Cet objectif s'inscrit dans un contexte législatif incitant à l'accroissement de l'intégration communautaire. Cette forte volonté politique s'est traduite par un travail de co-construction d'un nouveau projet de territoire avec l'ensemble des élus. Il comporte un volet « gouvernance » abordant les enjeux de mutualisation.

## Une mutualisation jusqu'ici embryonnaire

Laval Agglomération est une Communauté d'Agglomération de 100 000 habitants qui regroupe 20 communes et dont la ville-centre est prédominante avec 53 000 habitants. En Mayenne, l'intercommunalité autour de Laval a été initiée en 1994 sous la forme d'une communauté de communes. Le passage en Communauté d'agglomération s'est effectué en 2002 avec un élargissement progressif des compétences communautaires, sans qu'un travail de mutualisation soit engagé entre les services.

## Une mission globale sur la stratégie et la mise en œuvre

Dans ce contexte, le DGS de Laval Agglomération a confié aux élèves administrateurs une mission globale sur la mutualisation : en définir la stratégie, bâtir une méthode de mise en œuvre et initier les premiers rapprochements entre les services concernés. Ce travail alimentera le schéma de mutualisation de la Communauté d'Agglomération.

## 2 RÉALISATION

### Un diagnostic de la mutualisation

Un questionnaire envoyé à l'ensemble des maires des communes nous a permis d'apprécier le niveau d'information des élus sur la mutualisation et leur degré d'adhésion au projet. Le taux de réponse a atteint 95 %. L'analyse des réponses nous a permis de déceler les grands axes de mutualisation pour l'ensemble des communes.

Une vingtaine d'entretiens avec les maires des communes, les DGS et secrétaires de mairie a été conduit. Nous avons ainsi affiné notre perception de la volonté politique des élus et précisé leurs besoins vis-à-vis de la mutualisation ainsi que leur perception du rôle de l'agglomération dans ce projet. Ces entretiens ont aussi permis de détecter des initiatives de coopération entre communes sur le territoire.

En parallèle, ont été étudiés l'organisation administrative et politique des communes, de l'agglomération et de la ville-centre, et le fonctionnement des services déjà mutualisés.

Un premier Comité de pilotage a validé la méthodologie de notre projet et les premiers grands enseignements dégagés par ce travail.

## Un parangonnage pour identifier plusieurs scénarii

L'étude des expériences de mutualisation de différents EPCI a permis de distinguer différents scénarii et de dégager des pratiques valorisables pour le territoire lavallois. Des entretiens téléphoniques ont été menés avec les cadres identifiés comme référents et/ou porteurs de la mémoire collective du processus de mutualisation. Les rapports des CRC, les organigrammes, les rapports sur la mutualisation et les documents pertinents ont été récoltés et exploités.

Huit EPCI ont été sélectionnés, en fonction soit de leur caractère innovant, soit de leur proximité géographique et démographique avec la configuration lavalloise :

- CA du Grand Troyes
- CA du Grand Besançon
- CA du Beauvaisis
- Rennes Métropole
- Nantes Métropole
- Angers Loire Métropole
- Brest Métropole Océane
- Communauté Urbaine de Strasbourg

Les résultats du diagnostic et du parangonnage ont permis d'esquisser différents scénarii à Laval Agglo qui ont été présentés lors d'un Comité de pilotage intermédiaire.

## Premiers rapprochements entre services et accompagnement au changement

La quinzaine d'entretiens avec les cadres de la ville de Laval et de Laval Agglomération a fait émerger les moteurs et les obstacles au rapprochement des services inclus dans le périmètre de la mutualisation en cours de définition. Ce travail s'est effectué dans la perspective de la construction de la DGA Ressources mutualisée, tels que ses contours se dégageaient des réflexions du DGA Ressources.

Huit ateliers participatifs ont été organisés :

- ➔ Quatre réunissant les cadres des services « ressources » de la ville de Laval et de Laval Agglomération : Finances, Ressources humaines, Commande publique, Affaires générales et juridiques.

- Quatre autres ouverts à toutes les communes réunissant les personnels intéressés par des thématiques identifiées grâce au questionnaire : ressources humaines, commande publique, informatique, services techniques.

À partir des entretiens, quatre fiches complémentaires ont été rédigées sur la restauration collective, l'action sociale, les politiques culturelles et l'animation.

Un travail spécifique sur l'accompagnement au changement et la communication interne a été mené avec les directions des Ressources humaines de la ville et de l'agglomération de Laval.

Un dernier Comité de pilotage a validé la poursuite des ateliers durant tout le processus de mutualisation.

### 3 BILAN

#### Le choix de la DGA ressources : une opportunité dans le contexte lavallois

L'étude de parangonnage a pu démontrer qu'il y a essentiellement deux manières d'envisager une démarche de mutualisation :

##### **un scénario « par le haut »**

Il fixe comme point d'entrée la mutualisation complète de la direction générale entre la ville centre et la communauté d'agglomération

##### **un scénario progressif**

Il procède pas à pas avec la mutualisation de certaines fonctions supports (RH, commande publique, informatique...).

C'est une **voie médiane** qui est retenue à Laval avec une entrée par la mutualisation complète de la DGA « ressources ». Cette voie peut paraître atypique tout en répondant aux fondements d'une mutualisation réussie : le principe de réalité et l'analyse des opportunités existantes sur le territoire. La situation lavalloise appelle deux constats initiaux : le départ récent du directeur général adjoint

ressources de la ville de Laval, avec une vacance du poste, et l'arrivée concomitante d'un nouveau directeur général adjoint Ressources à la Communauté d'agglomération, sa prise de fonction correspondant au lancement du processus de mutualisation.

La mutualisation de la DGA ressources a nécessité la définition préalable de son périmètre d'intention, le plus large possible, par le regroupement de l'ensemble des fonctions supports. Toutefois, les différents services ne présentant pas la même maturité dans l'approche d'une démarche de mutualisation, ni le même degré de convergence en matière de fonctionnement, un calendrier par étapes a été proposé pour la mise en place de la DGA mutualisée au premier semestre 2015.

### En route vers une direction générale unique pour la ville centre et l'agglomération

La mutualisation de la DGA ressources constitue un point d'entrée dans la démarche de mutualisation. Cette mutualisation peut garantir une certaine rationalisation de l'organisation administrative de la ville de Laval comme de Laval Agglomération par une meilleure allocation des ressources et des services supports. Elle ne pourra s'exprimer pleinement que dans un cadre managérial unifié au niveau de la direction générale en s'appuyant sur des DGA totalement mutualisés sous l'autorité d'un DGS unique.

### Une intercommunalité de proximité « à la carte »

La volonté de conduire un processus de mutualisation *sur l'ensemble du territoire de la communauté d'agglomération* est clairement apparue comme un objectif pour les élus de Laval Agglomération. Ce scénario reste pourtant embryonnaire dans le paysage intercommunal, qui limite souvent la mutualisation au couple ville-centre/EPCI. Cette volonté est singulière car elle intervient généralement dans un second temps, après une phase de consolidation, et non pas comme un objectif initial.

L'enquête conduite auprès des maires, doublée des entretiens



avec les cadres de Laval Agglomération, a dégagé des pistes de travail en vue de la mise en œuvre d'une mutualisation s'étendant au-delà du couple ville centre / EPCI. Quatre domaines ont été plus particulièrement identifiés pour un traitement à court terme (RH, marchés publics et expertise juridique, informatique, services techniques) et quatre autres comme pouvant faire l'objet d'une étude à moyen terme (politiques culturelles, restauration collective, action sociale, animation et jeunesse).

Un approfondissement progressif des premières expériences de coopération semble préférable à la constitution immédiate d'un service commun élargi à toutes les communes, qui peut toutefois représenter une solution de mutualisation à plus long-terme. Le développement d'une démarche de mutualisation à l'échelle du territoire devrait principalement s'appuyer sur le renforcement du dialogue entre les communes et l'EPCI, à l'image des rencontres périodiques entre les DGS et secrétaires de mairie, dont il conviendrait, par ailleurs, de renforcer le rythme. Les préconisations intègrent donc la constitution de nouveaux réseaux d'acteurs plus thématiques en complément du réseau des DGS (réseau des DGST et RST, réseau des référents informatiques).

Le développement d'une mutualisation de proximité entre les communes passe par l'intensification de leurs échanges et l'animation du réseau des acteurs. En particulier, elle a vocation à se développer entre communes voisines, sans nécessaire pilotage par Laval Agglomération.

Cette « intercommunalité de proximité », déjà existante bien que non-formalisée constitue un enjeu fort en matière de portage politique.

Elle apparaît comme la clef de voûte de la réussite de la mutualisation à Laval Agglomération. Le rôle des vice-présidents est crucial car ils constituent les relais privilégiés de l'EPCI auprès des conseils municipaux, actuellement relativement éloignés des services de l'agglomération. Plus largement, l'ensemble des maires est concerné puisque désormais chacun est associé aux travaux du bureau communautaire. Ils participeront pleinement de la construction de la chaîne de conviction nécessaire au développement du projet.

Au-delà, l'identification d'un portage politique clair et élargi constitue un atout supplémentaire, notamment dans la mise en œuvre d'une tournée des conseils municipaux afin de présenter directement aux élus le schéma de mutualisation entre avril et juin 2015. Cette tournée pourra être renouvelée annuellement dans le cadre de l'actualisation du schéma de mutualisation.

## 4 TRANSFERT

### Se mettre d'accord sur la définition de la mutualisation et l'adapter au contexte local

Au-delà du Code général des collectivités territoriales qui décrit la mutualisation, sans la nommer, comme des mises à disposition ou composition de services communs, des coopérations plus souples ont été prises en compte pour correspondre aux attentes des acteurs du territoire. Un travail de définition de la mutualisation et d'adaptation aux volontés politiques de Laval Agglomération a donc été mené.

### Mener une démarche pragmatique au sein d'une stratégie globale

La mutualisation des services doit être menée en fonction de la volonté politique locale et des opportunités et contingences matérielles et humaines. Ces opportunités ponctuelles dont le décideur n'a pas toujours la maîtrise doivent être mises à profit au sein d'une stratégie globale qui leur donne de la cohérence. En d'autres termes, l'objectif doit être affiché sans l'ériger en dogme ; il doit s'adapter au contexte et les délais consentis ne doivent pas être considérés comme des échecs.

## Se mettre d'accord sur les critères d'évaluation et les résultats de la mutualisation

Le parangonnage a révélé des difficultés unanimement partagées par les EPCI interrogés pour objectiver les apports de la mutualisation. Les retours qualitatifs sont en général positifs, mais peu de bilans quantitatifs ont été menés. Deux critères d'évaluation paraissent pertinents : l'évolution des masses salariales et celle des flux financiers entre les communes et l'EPCI. La mutualisation ne doit toutefois pas être une fin en soi, à la recherche de gains immédiats ; elle est un moyen d'améliorer – ou de maintenir – la qualité du service public.

## Identifier le portage politique et administratif au sein de la gouvernance de projet

Il paraît essentiel de désigner, en amont du lancement du processus, un double portage, administratif et politique. Ainsi, une cheffe de projet sur la mutualisation a été nommée en binôme avec le directeur de projet (DGA ressources). Parallèlement, le portage politique a été clairement identifié à travers la désignation d'élus référents.

## Mettre en place une démarche participative et transparente pour mobiliser les agents, les élus et les citoyens

La communication autour du projet de mutualisation est déterminante pour mobiliser et associer les agents, les élus et les citoyens. Par exemple, nous avons présenté l'avancée de nos travaux devant plusieurs instances : bureau communautaire, réunion de cadres, rencontres avec les organisations syndicales. L'accompagnement au changement s'incarne dans une démarche participative impliquant l'ensemble des directeurs et chefs de service concernés. Plus globalement, trois acteurs doivent être a minima informés, voire associés : les élus, les agents, les citoyens.



**Nicolas CORSI**

[nicolas.corsi@administrateur-inet.org](mailto:nicolas.corsi@administrateur-inet.org)



**Jean-Baptiste OLIVIER**

[jeanbaptiste.olivier@administrateur-inet.org](mailto:jeanbaptiste.olivier@administrateur-inet.org)



**Nicolas SALVAGNO**

[nicolas.salvagno@administrateur-inet.org](mailto:nicolas.salvagno@administrateur-inet.org)

VILLE DE NÎMES



**RATIONALISER  
RESSOURCES MOYENS  
POUR PÉRENNISER LES  
INVESTISSEMENTS,  
LE DÉSENDETTEMENT ET  
LA QUALITÉ DE SERVICE**

---

## Le responsable du projet

---

→ **Christophe MADALLE**

Directeur général des services

---

Au commencement d'un nouveau mandat, la ville souhaitait disposer d'un regard extérieur sur l'organisation de la Direction des Sports. Elle a invité les élèves-administrateurs territoriaux, à réfléchir comment concilier une triple exigence : rationaliser les ressources, pérenniser les investissements et améliorer la qualité du service public. Cette étude devant permettre de formuler un diagnostic sur la base duquel seront établis des scénarii d'évolution pour les années à venir.

Le contexte dans lequel elle s'inscrit, est empreint de forts enjeux observés au niveau local, liés, d'une part, aux élections municipales de 2014 qui se sont traduites, malgré une absence d'alternance politique, par un renouvellement important d'élus et, d'autre part, à une reconfiguration complète du paysage administratif marquée par une profonde démutualisation des services entre la Mairie et l'Agglomération.

# 1 VERS UN SERVICE « DE HAUTE QUALITÉ ET INNOVANT »

## Présentation

Les enjeux posés par la mission proposée sont de deux ordres :

- dégager des marges de manœuvre (économies de gestion et priorisation des politiques publiques) pour réaliser les objectifs du mandat
- à moyen terme, de fournir un service « de haute qualité et innovant » aux attendus des Nîmois en remettant l'usager au cœur de la réalisation d'une politique publique.

Une profonde réflexion portant sur l'amélioration de la qualité du service public a été initiée auprès de la Direction des Sports à travers divers prismes : adaptation des créneaux horaires des équipements sportifs aux besoins des usagers, meilleure connaissance des taux d'occupation des locaux sportifs avant d'envisager leur rénovation voire la construction de nouveaux équipements, etc.

Dans cette perspective, les objectifs de la mission ont alors été doubles :

- ➔ Appliquer cette démarche de rationalisation à la Direction des sports : La mission a cherché à identifier les sources potentielles de dépenses inhérentes à la politique du sport avant de déterminer les leviers utiles à leur régulation.
- ➔ Créer les conditions et outils pour l'étendre à d'autres directions : l'équipe-projet a souhaité proposer des outils immédiatement utilisables par l'administration et permettant d'avoir une meilleure visibilité sur le fonctionnement interne de ses services mais également de l'activité de ses principaux partenaires (associations sportives).

## Méthode de travail

La mission s'est déroulée en 3 phases : diagnostic, préconisations, formalisation de la méthode/démarche.

Pour chacun des livrables attendus, les élèves ont noté les conditions de réussite permettant de mener à bien la mission. Tous ces éléments ont été retranscrits au sein d'un planning général qui a constitué, durant toute la mission, la feuille de route du groupe projet.

## Macro-planning du projet :

Objectifs opérationnels	AVANTPROJET	17-NOV	24-NOV	01-DÉC	08-DÉC	15-DÉC	22-DÉC	29-DÉC	05-JANV	12-JANV	19-JANV	26-JANV
Démarrage mission												
Situation Financière/RH de la ville de Nîmes												
Phase 1: Diagnostic												
Etat des lieux du fonctionnement d'une direction (Direction sports/jeunesse)												
Focus des nouvelles méthodes de « relation usagers » (CRM)												
Phase 2: Préconisations												
Identification des marges de manœuvre pour une optimisation de la gestion et de la mise en œuvre des politiques publiques												
Propositions d'optimisation de l'organisation de la Direction												
Option: présenter enjeux/intérêt d'une culture de gestion à la Ville de Nîmes												
Phase 3: Démarche/méthode												
Formalisation d'une méthode d'une conduite au changement												
Propositions de scénarii (autres directions)												
Validation: Initier une culture de gestion												
Identification des ressources nécessaires au suivi du projet												

## Gouvernance du projet

Pour son bon déroulement, la mission s'est dotée d'organes destinés à accompagner et valider chacune des phases :

- Le Comité de pilotage (COPIL) : Composé du Directeur général des services (DGS), du Directeur général adjoint (DGA) en charge des Finances, de la DGA modernisation, du Directeur des sports et du groupe projet, cet organe devait valider les livrables à chacune des étapes de la mission (quatre comités de pilotage dont un pour le démarrage de la mission).



- ➔ Le Comité technique (COTECH) : Dirigé par le Directeur général adjoint Finances, il réunissait la Directrice générale adjoint Modernisation, le Directeur des Sports et le groupe projet. Etabli toutes les semaines, il faisait le point sur l'avancement.

## 2 RÉALISATION

La mission s'est décomposée en quatre livrables :

- ➔ La question du coût des prestations en nature
- ➔ Une amélioration du contrôle des associations
- ➔ Une amélioration du pilotage de direction au moyen d'outils existants rendus opérationnels
- ➔ Une tentative de rationalisation des ressources humaines

### La valorisation des prestations en nature

Cette démarche vise à améliorer les outils de suivi de l'activité des associations pour renforcer l'efficacité du service.

Pour cela, la méthode a consisté à améliorer la visibilité de l'activité des associations sportives afin :

- ➔ de sortir de la logique actuelle de « balkanisation » de l'information (absence de centralisation, prolifération de tableaux propres à chaque service, absence d'harmonisation et de fiabilisation des informations)
- ➔ de permettre une visibilité sur les taux d'occupation des locaux, sur le coût des manifestations, et finalement sur le poids réel des associations.

Nous avons donc établi une liste des coûts générés par l'activité des associations : entretien des installations sportives (fluides, assurances, charges de personnels), organisation des manifestations sportives (mises à disposition de matériels, mobilisation d'agents techniques pour la préparation, l'encadrement et l'organisation des manifestations).

Ce travail n'aura de pérennité que si la démarche de coordination des services dépositaires des informations se poursuit.

Cela est à envisager à la fois en interne (service programmation, service des installations aquatiques, service des relations avec établissements scolaires, etc.) et en externe (direction des bâtiments, direction des festivités).

Pour faciliter le suivi de la transmission de ces informations, un tableau de bord de suivi des livrables a été conçu, recensant pour chaque action poursuivie, l'information requise, et les services compétents. Ce document offre aux dirigeants une photographie à l'instant t de l'ensemble des coûts indirects et directs générés par l'activité des associations. Par ce biais, l'équipe-projet a pu découvrir que certaines associations avaient un taux de plus de 75 % en coûts indirects, ce qui fournit des éléments d'information précieux pour éventuellement renégocier les subventions.

La démarche permet d'identifier trois grandes informations stratégiques :

- ➔ la **détermination du coût horaire** des installations sportives (et du coût d'utilisation des installations afin de faire valoir les coûts de fonctionnement pour les demandes de subventions aux autres partenaires, et faire de la pédagogie en communiquant sur les coûts réels générés par la politique du sport),
- ➔ la **détermination du taux d'occupation** des équipements sportifs (calculée sur la base d'une journée de 15h, soit 5005h par an). Un planning a été proposé et permet de calculer de manière automatique le taux d'occupation de chaque équipement d'un même site à des tranches horaires spécifiques, à la journée, à la semaine et au mois.
- ➔ la **détermination du coût réel** des manifestations, qui permet d'évaluer avec précision la capacité contributive de la Mairie dans l'organisation des manifestations.

Enfin, offrir à la Direction des Sports une visibilité sur l'état du parc immobilier s'est avéré utile afin d'anticiper les travaux à venir et de les hiérarchiser en fonction de leur degré d'urgence. Pour faciliter ce suivi, l'outil proposé permet d'établir une cartographie des risques probables et de les retranscrire sous forme d'indicateurs à suivre selon une fréquence déterminée. Des fiches immobilières

détaillées pour chaque site ainsi qu'un tableau de bord général ont été élaborés : informations générales (coordonnées du site, identification du responsable du bâtiment et de l'agent chargé de la mise en œuvre des règles d'hygiène et sécurité etc.), équipements logistiques (ascenseurs, chaudières, marchés de maintenance), description de l'état des équipements sportifs, état des lieux des petits travaux (<10 000 €) et des gros travaux (>10 000 €). Cet outil permet un panorama général du parc immobilier et des coûts immobiliers.

### Améliorer le contrôle des associations

L'objectif est de fournir des outils de connaissance du coût et de la santé des associations.

Le contrôle des associations répond à des obligations de contrôle et d'identification des avantages en nature posées par la loi n°2014-856 du 31 juillet 2014 portant sur l'économie sociale et solidaire - ESS, dite Loi Hamon. Il a pour but d'assurer des dossiers conformes au droit, de mieux connaître la santé financière des associations, et les coûts directs et indirects au regard de leur intérêt local.

Ce système d'information doit pouvoir nourrir la réflexion voulue par le DGS en s'inspirant de la logique Pass'Famille, instaurée par la Ville de Nîmes. Celle-ci a pour but de rationaliser la politique tarifaire des activités scolaires et périscolaires, tout en jouant sur deux leviers : d'une part, la pédagogie auprès des citoyens nîmois sur les coûts réels des services publics et, d'autre part, une adaptation des tarifs en fonction des revenus et de la composition des ménages.

L'objectif principal de cette démarche a consisté en l'élaboration d'une fiche synthétique par association. Les objectifs RH définis par le DGS ont alors obligé l'équipe-projet à réfléchir à une solution la plus automatisable possible afin d'optimiser les coûts de gestion et de suivi de ces associations.

En ce sens, ce projet a fonctionné en 3 temps : identifier les outils disponibles ; puis les acteurs et leurs besoins ; en déduire des marges de progression.

Il a ainsi été proposé la création d'un service « relation aux associations », composé de trois ETP redéployés en interne, avec une triple fonction :

- ➔ servir de point d'entrée dans le dépôt des dossiers de demandes de subvention pour les huit directions concernées ;
- ➔ identifier et faire partager les bonnes pratiques du suivi d'associations ;
- ➔ analyser, piloter la politique de subventionnement de la Ville de Nîmes.

Le processus d'attribution de subventions se composerait ainsi :

- a) dépôt du dossier de subvention par l'association sur la plateforme numérique selon un calendrier prédéterminé par les services administratifs
- b) vérification de la complétude des dossiers, analyse financière et conseil aux associations ainsi qu'aux référents associations
- c) opportunité de la subvention et renseignement des avantages en nature par les référents associations.

## Améliorer le pilotage de direction

Il s'agit ici d'optimiser les outils informatiques disponibles pour faciliter l'analyse d'informations, en fournissant des outils de synthèse automatisés (Univers Business Objects), et en valorisant ce que les directions supports ont déjà réalisé dans les domaines Finances, RH, techniques.

Les sources de données disponibles sont issues des logiciels finances, RH, celui de suivi des interventions bâtiments ainsi que celui de suivi des subventions.

À partir de ces outils, ont été créés des rapports automatisés disponibles directement pour le Directeur des Sports :

- ➔ la **fiche synthétique** de suivi des associations, qui contient des données administratives, financières avec des alerteurs, des données liées à la structure (subventions, avantages en nature), analyse juridico-financière.
- ➔ le **tableau de bord Directeur**, composé de synthèses sur les Finances, RH, Interventions bâtiments et suivi des subventions.

## Rationaliser les ressources humaines

La dernière démarche vise à améliorer les outils de connaissance pour améliorer l'efficacité de l'organisation, en tentant d'établir les bases de la GPEEC.

Pour cela, il a fallu identifier et détailler les missions de la direction des sports, et les moyens nécessaires.

À partir des comptes rendus des entretiens et du travail de « benchmark » réalisé, un tableau des missions a permis de réaliser une comparaison des effectifs.

Ainsi la Direction pourrait être constituée de trois grands pôles :

- ➔ administratif (5-10 % des effectifs, soit environ 10 agents),
- ➔ activités (20-30 % des effectifs, soit environ 50 agents, y compris les éducateurs des piscines),
- ➔ équipements (60-75 % des effectifs, soit environ 100 agents).

Après l'inventaire général des missions de la direction, il est nécessaire de réaliser celui des compétences et des activités (tâches) en présence sur la base des fiches de poste existantes.

L'étude a permis d'établir une liste de compétences exigées des différents agents pour réaliser leurs missions, ainsi qu'une liste des activités à faire. Une méthode de construction des fiches de postes a été proposée dans une dynamique GPEEC (détermination des compétences génériques, distinction des « savoir-faire » et « savoir-être », fixation d'un nouveau barème de cotation selon des critères de technicité et d'encadrement, informatisation des fiches de poste). Un focus particulier a été réalisé sur la fiche de chef de service (et plus généralement des managers), afin d'insister sur la cotation de l'encadrement pour chaque compétence, et tout spécialement sur les « savoir-être ».

L'équipe-projet s'est attardée, plus particulièrement, sur les agents techniques qui représentent la très grande majorité des agents, afin d'arriver à une localisation précise, pour pouvoir vérifier l'affectation aux sites en fonction des éléments matériels objectifs suivants : superficie en m<sup>2</sup>, nombre de salles contenues dans les structures, nombre de terrains, etc.

Il est ainsi possible s'interroger sur la quantité d'agents affectés à certains équipements, et d'identifier d'éventuels excès. Par ailleurs, il semble possible de réduire l'encadrement sur certains sous-secteurs.

Par ailleurs, à partir de recherches sur le logiciel RH et en perfectionnant les requêtes via l'outil, un travail sur les perspectives de départ à deux ou trois ans est possible. En couplant les tableaux afin d'identifier les secteurs/missions/compétences plus ou moins touchés par les probabilités de départ en retraite, il est possible d'instaurer une GPEEC.

Cette démarche peut se réaliser en trois étapes :

- ➔ la définition de la date des départs des agents,
- ➔ l'analyse des postes concernés,
- ➔ les réorganisations impliquées.

L'équipe-projet s'est également interrogée sur le contrôle des heures supplémentaires, pour tenter de revoir, pour tous les agents, le système de compensation des heures supplémentaires (supprimer la bonification des heures pour la récupération), et arriver à un lissage des heures sur l'année (annualisation).

### **3 L'ACCOMPAGNEMENT À LA MISE EN ŒUVRE DU PROJET POUR SA PÉRENNISATION**

Le passage d'un projet d'étude prospective à un projet clairement opérationnel constitue une phase cruciale et déterminante au bon achèvement du projet.

L'équipe projet a procédé à l'accompagnement de la transition des savoirs vers les équipes pour assurer un transfert de compétences (systèmes d'information, élaboration de fiches-méthode de présentation des outils) et à la formulation de propositions répondant aux critères suivants d'opérationnalité :

- ➔ Assurer la pérennité et la déclinaison du projet sans impacter les ressources ;
- ➔ Mobiliser progressivement tous les agents en fonction des besoins ;
- ➔ Permettre une mise en place rapide répondant aux exigences de continuité du service public ;
- ➔ Opérer des synergies en identifiant les convergences entre les services jusqu'ici cloisonnés par leurs activités propres.

Le rôle central du DGS est particulièrement déterminant pour pérenniser la démarche.

De par sa position centrale, il constitue l'élément essentiel de convergence des approches (directions ressources, directions opérationnelles, etc.) et de mobilisation des cadres intermédiaires chargés de mettre en œuvre les recommandations formulées par l'équipe-projet.

Mais c'est surtout au Directeur des Sports qu'il reviendra la charge de faire vivre les outils. En dépit de leur simplicité, un certain effort de pédagogie devra être consenti afin d'expliquer les raisons qui ont poussé le Directeur à faire évoluer certains outils voire à en supprimer d'autres. Il s'agira d'instaurer au service une véritable culture de management par objectifs pour mieux faire comprendre les enjeux sous-jacents. Il devra tout particulièrement impliquer les managers pour responsabiliser les agents.

Pour cela, la Direction doit quitter la logique de moyens qui a prévalu par le passé pour adopter une nouvelle culture de résultats. Pour réussir, cette Direction devra apprendre à libérer la créativité en laissant aux agents la possibilité de participer à l'élaboration des tableaux de bord autour d'un diagnostic partagé, sous contrôle étroit de la hiérarchie afin d'éviter certains errements du passé.

## 4 LES OUTILS FORMALISÉS SONT UTILISABLES DANS D'AUTRES DIRECTIONS

Les outils proposés par l'équipe-projet sont utilisables dans d'autres directions (Culture, Education, etc.) à condition que leur contenu soit adapté aux besoins opérationnels de ces directions.

Ils pourront être utilisés par divers acteurs :

- **élus locaux** : fiches des associations.
- **directeurs opérationnels** : fiches immobilières, tableaux de bord via Business Object,
- **la DRH** : Tableaux prévisionnels des départs à la retraite, modèles de fiches de poste, etc.
- **les agents** : Plannings de réservation des salles municipales etc.

Ces outils constituent une base de travail qui doit permettre aux agents et aux élus de construire un cadre sécurisé de l'octroi des aides aux associations mais aussi de l'optimisation des ressources (gestion du patrimoine immobilier, personnels, etc.).

Parfaitement évolutifs et adaptables, ces outils peuvent être modifiés voire complétés par leurs utilisateurs en fonction de leurs besoins propres voire des besoins nouveaux qui naîtront des réflexions internes.

Ces réflexions peuvent porter sur des périmètres très variés :

- **associations** : communication sur les aides indirectes aux associations, harmonisation du suivi des aides aux associations à travers la création d'une direction dédiée voire d'un guichet unique auprès de ces associations ;
- **politique tarifaire de la mise à disposition des locaux municipaux** : redéfinition des tarifs en fonction de leurs coûts de fonctionnement, etc.
- **gestion du parc immobilier** : Redéfinition du partage des attributions entre la Direction des bâtiments et les équipes techniques des directions opérationnelles (Sort, Education, etc.).



Ces outils sont donc appelés à vivre au rythme des débats internes. La mairie pourra aussi se baser sur ceux-ci pour développer elle-même ses propres outils, construits sur des bases communes de bonne gestion, de respect des cadres réglementaires et législatifs et de modernisation de l'action publique territoriale.



**Geoffroy ADAMCZYK**  
geoffroy.adamczyk@administrateur-inet.org



**Antoine FOISSEY**  
antoine.foissey@administrateur-inet.org



**Athéna FOOLADPOUR**  
athena.fooladpour@administrateur-inet.org



**Anthony SZALKOWSKI**  
anthony.szalkowski@administrateur-inet.org

VILLE DE BONDY



**UNE TARIFICATION  
MUNICIPALE  
PLUS JUSTE ET PLUS  
RESPONSABILISANTE**

---

## Le responsable du projet

---

→ Olivier WOLF

Directeur général des services

---

# 1 COMMANDE

## VERS UN SERVICE « DE HAUTE QUALITÉ ET INNOVANT »

La commande de la Ville de Bondy s'intègre dans une perspective plus large de rationalisation de l'action de la commune.

En effet, la majorité municipale a lancé en 2014 un plan stratégique de modernisation solidaire et durable. L'objectif de ce plan est de dégager deux millions d'euros d'économies afin de compenser la baisse des dotations et le coût de la mise en œuvre de la réforme des rythmes scolaires.

L'audit demandé s'inscrit dans la 2<sup>e</sup> partie de l'axe 3 de ce projet : il vise à refondre entièrement la politique tarifaire de la ville, en particulier celle des activités périscolaires et extra-scolaires.

Certaines problématiques avaient déjà été soulevées : une part importante d'impayés, des tarifs bas entraînant une approche consumériste du service et une incertitude quant à la justice sociale induite par les tarifs bondynois après 12 ans de pratique du quotient familial.

Par ailleurs, la collectivité a souhaité inscrire la mission dans le cadre de la mise en place d'un « portail famille », guichet unique de prestations (inscriptions, paiement) et d'information dématérialisé à destination des familles bondynois.

Les objectifs stratégiques de la commande reposaient sur une double logique : justice et rendement. La politique tarifaire de la ville devait être revisitée selon le critère de la solidarité (progressivité

et justice sociale) et le critère de l'efficacité (rendement, responsabilisation et incitation).

D'un point de vue opérationnel, la mise en œuvre de ces objectifs supposait donc de revoir en priorité les grilles tarifaires selon ce double objectif.

La commande a incité à réaliser plus largement un audit de l'organisation des services et des processus d'inscription ainsi que le toilettage du règlement intérieur des activités.

Enfin, le recouvrement et la gestion des impayés, répondant également à ce double enjeu de justice et de responsabilisation, ont été intégrés dans le périmètre de notre étude.

## 2 RÉALISATION

### 1. Méthodologie

La phase de diagnostic s'est décomposée en une analyse interne de la collectivité visant à appréhender les méthodes de tarification de la ville et en un parangonnage cherchant tant à positionner les tarifs bondynois par rapport aux villes périphériques qu'à s'inspirer des bonnes pratiques de ces villes.

Pour chacune de ces étapes, des outils différents ont été mobilisés.

#### Le diagnostic interne

Il s'est construit autour d'entretiens avec des personnes-ressources : directeur des finances, directeur de l'éducation, directeur des systèmes d'informations, etc. La politique de tarification a pu être positionnée par rapport aux chantiers de la collectivité pour une meilleure appréhension du circuit décisionnel de l'organisation. Nous avons également choisi d'ouvrir notre champ d'investigation en se rapprochant par exemple de la trésorerie municipale dont la vision en termes de recouvrement a fortement enrichi notre travail. Il s'est également appuyé sur une analyse documentaire précise des bases de données tarifaires (inscriptions, recettes, impayés)

et des documents afférents aux tarifs bondynois (guide des tarifs, délibérations tarifaires, audits précédemment réalisés, etc.). Le recueil et l'analyse de ces documents, bien qu'indispensables, nécessiteront un travail important et chronophage du fait de la difficulté à identifier les bons interlocuteurs et de la formalisation variable de la documentation.

### Le diagnostic externe

Un benchmark a été réalisé auprès d'une quinzaine de villes : environnantes (Noisy-le-Sec, Pantin, Bobigny, etc.), comparables (Nanterre, Sarcelles, etc.) ou pratiquant des méthodes de tarification atypiques (Dijon avec une entrée par la composition familiale, Evry avec une proportionnalité intra-tranches, Paris du fait de sa très forte amplitude tarifaire). Cette approche a favorisé une vision panoramique des politiques de tarification, ce qui nous a permis de positionner Bondy par rapport aux communes de même strate et d'identifier les révisions tarifaires et organisationnelles pouvant y être menées.

Afin de rendre compte de l'avancée de nos travaux et d'obtenir validation des pistes d'évolution dégagées, nous nous sommes basés sur **deux instances** :

- **Le comité de pilotage**, composé de l' élu en charge de l'éducation, de l' élu en charge des finances, du directeur général des services, du directeur général adjoint aux ressources, du directeur général adjoint à la population, du directeur des finances et du directeur de l'éducation. Cette instance a permis d'orienter nos travaux vers les champs d'investigations répondant aux besoins de la collectivité et d'obtenir une pré-validation des pistes avant présentation en conférence des présidents de groupes.
- **La conférence des présidents** de groupes de la majorité municipale, instance décisionnelle animée par la maire de la commune, visait à présenter les principales conclusions de nos travaux. Mobilisée en fin de stage, cette instance a permis la validation des options présentées, préalable indispensable à la pleine opérationnalité de notre travail.

## 2. Propositions

La phase de propositions a été voulue par l'ensemble de l'équipe comme répondant à un double objectif de concrétude et de facilité de mise en œuvre. Pour ce faire, nos livrables se présentent comme suit :

- ➔ Un diagnostic de la politique tarifaire de Bondy tourné autour des impératifs de rendement et de justice de la grille tarifaire mais également autour de l'organisation des services afin de rendre un meilleur service à l'utilisateur tout en jugulant le niveau des impayés.
- ➔ Des pistes de modifications tarifaires et organisationnelles présentées sous la forme de « fiches-actions » déclinant pour chaque proposition les objectifs, l'agent chargé de sa réalisation, les conditions et le calendrier de mise en œuvre ainsi que la communication nécessaire. Faciles à appréhender, ces fiches sont mobilisables indépendamment les unes des autres et peuvent être mises en œuvre selon des temporalités différenciées.
- ➔ La construction d'outils informatiques permettant une appropriation par la ville des méthodes de modification tarifaire.
- ➔ Une nouvelle formulation du règlement intérieur et la rédaction d'un guide des tarifs, gage de formalisation procédurale pour les agents et de fiabilité pour les usagers.

## 3 BILAN

### 1. Rénover les grilles tarifaires

L'évolution de la grille tarifaire a été abordée sous deux angles : une rénovation, qui met à jour la grille sans en changer le cadre général et une réformation qui en modifie les principes structurants.

La rénovation a été proposée à travers deux canaux : une augmentation des tarifs (car la mission a souligné des tarifs très bas) et une refonte des tranches tarifaires (fusion des deux premières tranches, sous-peuplées et création de deux tranches supérieures supplémentaires pour renforcer la progressivité de la grille).

La réformation de la grille tarifaire proposée consiste en la création d'une grille à progressivité intra-tranches qui permet d'éviter les effets de seuil et de définir précisément la progressivité choisie pour chaque tranche.

Cette évolution a été proposée sous deux formes : sans augmentation de tarifs d'une part et, d'autre part, avec une augmentation modérée permettant de dégager des recettes supplémentaires substantielles.

## 2. Réorganiser les services pour mieux accompagner l'utilisateur

Les fiches actions proposées ont consisté à réviser le parcours de la famille de l'inscription à la facturation. Elles permettent ainsi de fiabiliser les processus d'inscription aux activités et d'attribution de la lettre de quotient familial. Pour davantage de clarté, la famille reçoit un dossier d'inscription rénové composé du règlement intérieur des activités périscolaires et d'un livret d'inscription détaillé et illustré, qui minimise les erreurs.

Les procédures de droit commun et la procédure dérogatoire d'attribution de la lettre (signature d'une lettre de décharge et attribution de la tranche maximale) sont maintenues. Dans le cas d'un dossier incomplet, après vérification de l'absence de ressources déclarées sur CAF-pro, la famille se voit proposer de remplir une déclaration fiscale au guichet d'inscription de la commune et se voit attribuer une lettre correspondant aux revenus déclarés. Cette attribution de la lettre se trouve centralisée sur un guichet unique.



### 3. Mieux prévenir et gérer les impayés

Une première façon de réduire les impayés est d'accroître l'offre de paiement à travers le paiement par TIPI (titres payables sur internet) sur le site de la commune et le prélèvement automatique. Au-delà des modes de paiement, une nouvelle procédure générale de gestion des impayés a été proposée pour accroître les recettes effectives et responsabiliser l'usager. Cette politique associée à la fois un accompagnement précoce et renforcé des familles en difficulté de paiement et des mesures coercitives.

Un référent attitré assure, au sein de la commune et en lien avec la Trésorerie, un suivi régulier des familles en impayés. Les familles ayant un impayé supérieur à 1 500 € sont invitées à se rapprocher de la Trésorerie pour définir un plan de régularisation des dettes et/ou du CCAS en vue d'un accompagnement social.

- ➔ Si la famille ne réagit pas, elle est informée par courrier de l'application de sanctions à son encontre (suspension des activités de loisir le mois suivant et non-réinscription l'année suivante – hors restauration scolaire). Elle conserve néanmoins la possibilité d'entamer la démarche de régularisation à tout moment, auquel cas les sanctions sont levées.
- ➔ Si la famille entame la démarche, elle est encouragée par courrier à la poursuivre. Une Commission des impayés, dont la création a été proposée et qui associe régulièrement élus, service de la ville et Trésorerie, s'assure de la continuité de la coopération de la famille avec les services de la ville.

## 4 TRANSFERT

De nombreuses communes pourront se reconnaître à la fois dans la méthode et dans les conclusions.

### Configuration

Ce travail s'inscrit dans un espace donné : une commune de taille moyenne, composée d'une population aux ressources modestes,

gérant ses activités périscolaires, loisirs, culture et jeunesse en régie ou quasi-régie et dont les souhaits tarifaires paraissent aller de bon sens : justice et rendement. **Temporalité**

Ce travail s'inscrivait dans un calendrier donné : programmation de la baisse des dotations de l'État sur les recettes communales, application de la décision municipale de création d'un « portail famille » et déclinaison du plan stratégique budgétaire. Cette dimension, de besoins immédiats (dégager des ressources) alliés à un programme municipal impactant, apparaît également transférable.

Enfin, la mission ne s'est pas appuyée sur un appareil administratif spécial. Bondy n'a pas mis en place un process poussé d'édification et d'analyse de ses tarifs. Elle ne dispose pas d'un contrôle de gestion de ces recettes et utilise un logiciel métier standard. Les particularités résideraient peut-être dans l'existence d'un groupement syndical pour la confection des repas scolaires et dans l'absence de régie d'encaissement pour toutes les prestations couvertes par la mission (le parangonnage nous a montré qu'il ne s'agissait pas du modèle dominant).

### Évaluations et transferts

→ Une exploitation complète et régulière des données du ou des logiciels métier.

Elle permet en premier lieu de tirer les informations sources et d'en vérifier la fiabilité et la stabilité dans le temps, notamment lorsque de tels logiciels sont d'un usage partagé comme à Bondy. Elle permet en deuxième lieu d'objectiver les constats et impressions issues du terrain ou de l'expérience (agents, élus, professionnels de l'animation) sur les habitudes et mutations des usagers. Elle permet enfin de dégager une voie vers le contrôle de gestion, le cas échéant.

À Bondy, nous avons proposé quelques indicateurs synthétiques, croisés et pérennes (extraction du logiciel métier) qui devraient permettre de répondre à ces trois objectifs.

→ Une organisation administrative simple et partagée.

La stricte tarification de services à la population interroge les contacts entre services prestataires et services fonctionnels (finance, informatique et juridique essentiellement). L'absence d'orientation ou de pilotage des process d'édification et d'application des tarifs ou à l'inverse un morcellement des compétences entre services, peut conduire à une perte d'efficacité et de connaissances.

Aussi, il a été proposé une simplification et une formalisation des procédures de tarification (nouvelle rédaction et rédaction de nouveaux guides et plaquettes pour les services et familles).

→ Un partenariat avec la Trésorerie

Au-delà des aspects techniques (PES v2, modes de paiement) la dimension sociale de la tarification passe nécessairement par la Trésorerie. Ce qu'il est appelé par convention de langage la « gestion des impayés », ne peut se réaliser que sur la base d'un diagnostic et d'un suivi précis, que seul ce service de l'État peut sérieusement fournir et soutenir.

Nous avons soumis à l'étude, une organisation et un fonctionnement des factures impayées visant l'accompagnement social et la responsabilisation individuelle.

→ Un parangonnage de proximité

Le recueil d'informations sur les tarifs et pratiques de villes socio économiquement comparables ou limitrophes permet de donner aux élus une lecture territoriale immédiate des tarifs et pratiques en place dans leur commune. Il permet en cela d'alimenter la réflexion et de se situer avec plus de certitude dans l'environnement politico-administratif local.

Pour dépasser le seul recueil de données, nous avons appliqué fidèlement à la population bondynoise, les règles et tarifs extérieurs des autres villes afin d'en évaluer in vivo les effets et impacts (rendement, progressivité, solidarité tarifaire), permettant aux élus de formaliser plus aisément et concrètement leur préférence et leur souhait de différence.



**Aloys DOMON**  
alloys.domon@administrateur-inet.org



**Anne D'OYSONVILLE**  
anne.doysonville@administrateur-inet.org



**Charles THÉRON**  
charles.therond@administrateur-inet.org

VILLE DE CLERMONT-FERRAND



**OPTIMISATION  
DES RECETTES :  
FINANCEMENTS  
EXTÉRIEURS,  
TARIFICATION,  
CHAÎNE DE FACTURATION**

---

## Le responsable du projet

---

→ Stéphanie BRAT

Directrice générale adjointe, Ville exemplaire

---

# 1 COMMANDE

## Un projet transversal piloté par la Direction des Finances et de la Prévision (DFP)

La ville de Clermont-Ferrand a souhaité profiter d'une période de changement, avec l'arrivée de nouvelles équipes politiques et administratives, pour enclencher une réflexion sur les moyens d'optimiser ses recettes budgétaires.

Ce contexte, intéressant pour aborder un sujet aussi transversal, doit permettre de dépasser une approche uniquement comptable et d'interroger la collectivité dans son organisation, dans ses processus, ses outils et sa culture. Cette démarche doit s'engager tant du côté de la Direction des Finances que des directions opérationnelles.

L'optimisation des recettes doit être envisagée sous différents angles :

- qualitatif : pour simplifier la gestion interne des services, et si possible en diminuer les coûts, tout en répondant aux attentes des usagers en termes d'équité et de qualité de services.
- quantitatif : pour augmenter les recettes dans la mesure du possible.

## Trois enjeux prioritaires : Financements extérieurs – Tarification des services aux familles – Chaîne de facturation

Il a été décidé au démarrage de ce projet collectif de centrer l'analyse sur les trois sujets jugés stratégiques par les élus et la Direction des Finances : les financements extérieurs, la tarification et la chaîne de facturation. Sur ces différents sujets, la collectivité avait la conviction de pouvoir moderniser son organisation et obtenir davantage de recettes. Des diagnostics ou des amorces de modernisation avaient débuté, mais de manière encore éparse.

Il était ainsi couramment admis que :

- ➔ la ville a accéléré son rythme d'investissements au cours des années 2000 tout en obtenant un niveau de cofinancement limité des projets.
- ➔ la tarification manquait de cohérence et de lisibilité.
- ➔ la chaîne de facturation était complexe et sous optimale pour les familles et peu efficiente pour la collectivité.

Face à ce triple chantier, il s'avère utile de rappeler quelques principes d'action. Les propositions devaient être acceptables et utiles pour les usagers mais aussi rapidement opérationnelles avec des étapes réalistes pour les agents. Ces derniers sont engagés dans une dynamique nouvelle de changement qui est particulièrement visible au sein de la Direction des Finances. En effet, elle conduit actuellement plusieurs chantiers structurants : dématérialisation, mise en place des Autorisations de Programme - Crédits de Paiement.

## 2 RÉALISATION

### Un projet impulsé par les élus et la Direction générale

Ce projet a été validé par le Maire de Clermont-Ferrand et suivi durant la démarche par un comité de pilotage composé de la

Première Adjointe, des principaux élus référents et de l'ensemble du Comité de Direction Générale (DGS et DGA). Des membres de la Direction des Finances et du Contrôle de gestion y participaient également.

Sur la base du cahier des charges initial, des rencontres régulières avec la Direction des Finances ont permis de resserrer le périmètre et de préciser les attentes. Il s'agissait notamment de faciliter des arbitrages délicats entre acceptabilité sociale et équilibre souhaité entre usager et contribuable.

### Une démarche en quatre temps, rythmée par trois comités de pilotage

Enjeux des comités de pilotage : des recettes envisagées comme une problématique globale, la réalisation d'un diagnostic partagé et d'un benchmark et une formulation de recommandations élaborées avec les opérationnels lors d'ateliers de travail.

#### Structure détaillée des étapes de la mission

Lancement	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ajustement du périmètre de la mission en fonction du contexte de la ville</li> <li>• Entretiens avec les interlocuteurs privilégiés (élus, Direction des finances, contrôle de gestion)</li> <li>• Analyse liminaire de l'organisation et des outils métiers</li> </ul>	Comité de Pilotage 1
Diagnostic partagé	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Rencontres externes (partenaires, financeurs) et internes (services ressources et opérationnels)</li> <li>• Benchmark des pratiques d'autres villes (comparables, voisines, performantes)</li> <li>• Objectivation des informations (montant de subventions, coûts des activités, processus précis de facturation)</li> </ul>	Comité de Pilotage 2
Elaboration de propositions	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Validation d'orientations générales avec les élus compétents et la direction de finances</li> <li>• Ateliers de travail thématiques avec les services pour affiner les recommandations</li> <li>• Analyse des alternatives les plus pertinentes et réalistes : élaborer un cadre d'aide à la décision</li> </ul>	Comité de Pilotage 3
Restitution	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Présentation des recommandations et préparation des arbitrages politiques</li> <li>• Proposition d'un calendrier de mise en œuvre opérationnelle et d'une méthodologie de travail pour les services</li> </ul>	Livrables



## Partager un diagnostic commun et des solutions opérationnelles avec les services

Un des principaux enjeux a consisté à mobiliser les ressources internes de la collectivité pour comprendre les modes de fonctionnement existants, les difficultés ou points de blocage mais surtout les solutions le plus souvent émises par les services.

Près de 30 entretiens ont ainsi été réalisés auprès des DGA, directeurs et agents de la collectivité, complétés par des visites sur le terrain, notamment auprès du personnel des écoles pour les questions relatives à la tarification et à la chaîne de facturation.

Chacun des trois volets a fait l'objet d'ateliers de travail afin de faire partager le diagnostic et les solutions opérationnelles. Cette méthode a été appréciée et a révélé une réelle volonté de modernisation de la part des services, notamment pour les enjeux liés à la chaîne de facturation. Elle a permis de valider chaque solution proposée afin que l'essentiel soit l'objet d'un accord tacite ou explicite des services, qui porteront demain ces changements.

Des rencontres très régulières avec la Direction du contrôle de gestion ont été nécessaires pour connaître au plus près la réalité des services, évaluer leurs coûts complets et les recettes générées par la tarification. En effet, les élus et les directions opérationnelles souhaitaient disposer d'une opinion étayée sur l'acceptabilité des propositions ; ce qui rendait ces échanges impératifs.

## S'appuyer des points de comparaison pour objectiver la situation et proposer des réponses pertinentes

Un important travail de benchmark a été utilisé de manière systématique pour objectiver les propositions et permettre la remise en cause de certaines pratiques.

Pour les subventions, ce travail a consisté en une analyse article par article des comptes administratifs de plusieurs collectivités identifiées comme pertinentes : même strate ou collectivité

« modèle ». Elle a permis de confirmer le faible taux de financement des investissements clermontois au cours des dernières années et la nécessité de réorganiser la mission. La comparaison des différents modèles d'organisation a été discutée pour parvenir à des propositions susceptibles de s'adapter à la réalité locale. Cette approche a été complétée par des rencontres avec d'autres acteurs du territoire pour appréhender le rapport aux principaux financeurs : Clermont Communauté, CAF, Conseil régional...

Pour la chaîne de facturation ce travail a révélé l'existence d'une diversité de fonctionnements plus simples et opérationnels que ceux existants à Clermont-Ferrand.

Concernant la tarification, la démarche a été la suivante :

- ➔ Évaluation des marges de manœuvres financières pour les activités où les tarifs locaux sont jugés particulièrement bas.
- ➔ Analyse des modes de financements les plus fréquents et les plus rentables (constat d'une relative rareté du mode de paiement majoritaire clermontois : la forfaitisation).

## Synthèse des propositions opérationnelles

### 1 - Financements extérieurs

Mission subventions

- ➔ Conserver un rattachement au sein de la Direction des Finances
- ➔ La repositionner dans un rôle d'animation des réseaux en clarifiant les responsabilités des directions opérationnelles et de la mission sur l'intégralité du cycle de vie de la subvention (de la veille à l'encaissement)
- ➔ Rapprocher la mission de l'agglomération pour, si possible, mutualiser et développer le travail de veille déjà existant sur les subventions et les appels à projets.
- ➔ Mieux intégrer le volet recettes au Plan Pluriannuel d'Investissement.
- ➔ Généraliser l'utilisation du logiciel métier au sein des directions pour permettre un dialogue plus fluide entre les services et la mission

#### Mission mécénat

- ➔ Créer autour de deux objectifs : la diffusion d'une « culture des recettes » par le développement d'actions de mécénat dans plusieurs directions et l'optimisation des financements en focalisant les efforts sur des opérations à fort potentiel
- ➔ Soutenir le lobbying de la ville par un recensement exhaustif des dossiers et un rôle d'alerte (notamment pour le respect des échéances fixées par les financeurs).
- ➔ Développer les retours d'expériences avec la mission de conseil en gestion.

Regrouper au sein de la même cellule, les missions subventions et mécénat pour bénéficier des complémentarités existantes.

#### Tarifification

- ➔ Proposition de grilles tarifaires fondées sur un taux d'effort spécifique à chaque activité. (périscolaire, extrascolaire, culture)
- ➔ Rapprochement progressif des tarifs clermontois par rapport aux « standards » des collectivités voisines ou de taille et de sociologie comparable, généralement plus élevés.
- ➔ Développement de scénarios de transition durant 1 ou 2 ans.
- ➔ Simulations à partir de bases de données détaillées pour anticiper les conséquences financières pour les familles et faciliter les arbitrages politiques.
- ➔ Proposition d'un calendrier de travail et d'une méthodologie jusqu'au passage global au taux d'effort.

#### Chaîne de facturation

- ➔ Evolution des modalités d'inscriptions aux activités et traitement par une cellule « guichet unique ».
- ➔ Mise en place du mode Ordre de Recette Multi-Créancier (ORMC) pour la restauration scolaire.
- ➔ Création une interface entre le logiciel métier et le logiciel financier.
- ➔ Fixation de règles communes via les règlements intérieurs pour permettre le passage à une facturation unique.

### 3 BILAN

#### Recherche de subventions et mécénat : une professionnalisation nécessaire

De manière générale, ces travaux ont révélé la nécessité des outils de gestion et de suivi ainsi que des évaluations périodiques. Les données disponibles ont été précieuses et la collectivité souhaite généraliser l'évaluation des politiques publiques.

L'optimisation des financements extérieurs passe tout d'abord par la mise en place d'une cellule dédiée identifiée au sein de la collectivité. Ceci s'accompagne d'une claire définition des rôles et des modes de transmission des informations entre cette cellule et les directions opérationnelles pour chaque étape : veille, montage des dossiers, suivi des demandes et encaissement. Le développement d'un système permettant l'évaluation a posteriori de l'action menée est également souhaitable, et ceci de la manière la plus objective possible.

#### Organisation proposée au long du cycle de vie de la subvention



L'inscription de la collectivité dans les réseaux améliore sa visibilité et facilite le travail de veille.

La relation entre la ville centre et l'EPCI doit aussi faire l'objet d'une attention particulière, notamment en dépassant le simple dialogue entre les élus. Par la mutualisation ou par un dialogue plus souple, les services doivent pouvoir travailler en commun sans avoir à passer par l'intermédiaire de la Direction générale.

Le métier du mécénat mérite une véritable professionnalisation afin de non seulement maximiser le montant des financements mais également de diffuser une « culture des recettes » dans l'ensemble des services.

Recherche de subventions et mécénat peuvent être rassemblés au sein d'une cellule unique placée au sein de la Direction des Finances pour faciliter le suivi du cycle budgétaire. Ces deux métiers sont toutefois distincts et les profils de poste doivent être adaptés aux spécificités de chaque activité.

### Tarification : une mise en cohérence par l'implication de l'ensemble de la collectivité

La politique tarifaire et les procédures de paiement contribuent à la qualité du service public perçue par les usagers et donc à l'image de la collectivité.

Le manque de coordination peut également devenir une contrainte pour eux. Il est donc important de réévaluer régulièrement les tarifs et de les mettre en cohérence par un travail commun entre les directions appuyées par le contrôle de gestion.

Cette révision de la politique tarifaire nécessite de connaître la sociologie de la population bénéficiaire des politiques publiques.

Ceci permet d'anticiper les évolutions et de choisir la répartition souhaitable de la charge financière entre usagers et contribuables. Les services pourront ainsi alimenter la réflexion des élus dans le cadre d'un dialogue dynamique et itératif, à partir de principes fixés en amont.

Les règles tarifaires devront être conçues dans l'optique de les appliquer à l'ensemble des usagers et non pour des cas particuliers. Ces derniers sont traités de manière différenciée par d'autres biais, notamment l'aide sociale. Néanmoins, l'anticipation des impacts tarifaires (par famille, par quartier) est essentielle, notamment en cas de hausses cumulées.

### Chaîne de facturation : une modernisation au service des agents et des usagers

Il est souhaitable que la chaîne de facturation, allant de l'inscription aux activités de recouvrement des paiements, soit tournée vers l'utilisateur et simplifiée autant que possible. Ce travail bénéficie également aux services par une limitation des doublons et des saisies, ce qui se traduit à terme par des gains d'efficacité et une rationalisation des coûts de gestion.

Le regroupement des différentes étapes dans une cellule unique de facturation peut être une solution en favorisant une véritable expertise métier.

La collectivité doit également déterminer l'équilibre souhaitable entre le paiement de proximité pour les usagers, source de complexités de recouvrement, et une centralisation des paiements plus efficace et robuste d'un point de vue comptable. Le choix dépend notamment des activités et des volumes facturés.

## 4 TRANSFERT

### 1. L'optimisation des recettes repose sur l'engagement des élus et de l'ensemble des services

Certains points de la réflexion sur l'optimisation des recettes peuvent être transposés à toute collectivité :

- ➔ la définition en amont d'une stratégie d'optimisation des recettes appuyée sur un diagnostic de la situation de la collectivité : recettes perçues, financements réguliers, schématisation des processus.

- une réflexion prospective sur les pistes à développer, éclairée par les conclusions d'un benchmark.
- un travail commun entre les directions opérationnelles, la Direction des Finances et le Contrôle de gestion, notamment grâce à des ateliers de travail pour chaque problématique.

Ces aspects ne peuvent fonctionner qu'avec un portage politique fort, en particulier pour la refonte de la politique tarifaire. Ceci exige des services une approche à la fois pédagogique et complète pour obtenir des arbitrages durables et éclairés des élus.

Afin d'être opérationnel et pérenne, ce travail demande d'anticiper les évolutions le plus en amont possible car il s'agit de chantiers structurants tant pour l'organisation interne que pour les partenaires et les usagers. Certaines dimensions sont politiquement très sensibles et doivent être abordées en tenant compte pleinement de cet aspect.

Toutefois, les outils d'organisation ne peuvent être transférés qu'après une réflexion en interne. Il existe en effet de nombreuses modalités d'organisation différentes dont la réussite dépend de l'accompagnement réalisé lors de leur mise en place.

### Quelques spécificités relatives à chaque thème d'étude

Pour les financements externes, la contractualisation est fondamentale (fonds européens, Contrats de Plan État-Région, etc.). Sa préparation doit être réalisée en amont grâce à une cellule dédiée identifiée dans les réseaux comme au sein de la collectivité. En matière de tarification, il est recommandé de chiffrer les coûts des prestations afin d'apporter des éléments de décision pour la détermination des tarifs. Nécessitant des outils de gestion et une comptabilité analytique, cet élément facilite la communication des tarifs auprès des usagers. Enfin, la formation des agents est essentielle pour accompagner le changement. Ils sont relais auprès des familles et peuvent faire remonter les nécessaires ajustements des dispositifs.

La détermination des modes de facturation et de paiement se fait dans le cadre d'un dialogue avec la Trésorerie afin de considérer la chaîne de facturation dans sa globalité.



Saïd AHAMADA

[said.ahamada@administrateur-inet.org](mailto:said.ahamada@administrateur-inet.org)



Nicholas BLANC

[nicholas.blanc@administrateur-inet.org](mailto:nicholas.blanc@administrateur-inet.org)



Joëlle GRAS

[joelle.gras@administrateur-inet.org](mailto:joelle.gras@administrateur-inet.org)



Damien ZAVERSNIK

[damien.zaversnik@administrateur-inet.org](mailto:damien.zaversnik@administrateur-inet.org)



DÉPARTEMENT DE L'HÉRAULT



**OBJECTIVER  
LA RÉDUCTION  
DES EFFECTIFS :  
PROPOSITION  
D'UNE MÉTHODOLOGIE  
INNOVANTE**

---

## Le responsable du projet

---

→ Jean Michel PARIS

Directeur général des services

---

## 1 COMMANDE

Face à la pression financière, le Département de l'Hérault a choisi d'agir sur ses dépenses de personnel. Après une première phase de stabilisation de ses effectifs permanents (2011-2014), la collectivité souhaite entrer dans une politique de réduction des effectifs pour la période 2015-2017. **L'objectif affiché est de stabiliser la masse salariale en parvenant à une suppression de 150 postes nets sur les trois ans à venir.** L'économie concomitante attendue sur la section de fonctionnement est de 2,5 millions d'euros par an.

Dans ces conditions, les élèves administrateurs avaient trois objectifs principaux :

- Établir une clef de répartition des efforts de restitutions de postes la plus équitable possible.
- Accompagner la collectivité dans l'application de cette méthodologie de suppression d'effectifs.
- Intégrer la perspective des réformes territoriales dans la conduite de politique RH du Département.

## 2 RÉALISATION

### Orientations et phasage de l'étude

L'élaboration d'une méthode de répartition objective et équitable des efforts de restitutions de postes a constitué l'objet essentiel

de l'étude. La mission a bénéficié sur ce domaine sensible d'un fort portage administratif avec une grande implication du directeur général des services et de son équipe de direction.

Les orientations de travail suivantes ont été suivies :

- ➔ La réalisation d'un benchmark sous forme d'une enquête qualitative auprès de 24 collectivités publiques (80 % de réponses).

Les principaux enseignements de cette analyse comparée sont les suivants :

- ➔ Le contexte budgétaire motive un nombre croissant de collectivités à rationaliser leurs dépenses de personnels (80 % du panel).
  - La réduction des effectifs est le premier levier d'économies sur les dépenses de personnel (67 % des collectivités interrogées utilisent plus le levier des suppressions de postes que celui du travail, ou du régime indemnitaire par exemple).
  - Les réductions d'effectifs s'appuient encore essentiellement (70 % du panel sondé) sur le non remplacement des départs naturels, sans redéfinition des priorités politiques ou du niveau de service.
- ➔ Une large concertation avec les services de la collectivité afin de favoriser l'acceptabilité de la méthode retenue. Plus de 80 réunions et présentations ont été effectuées avec différents acteurs selon quatre phases :
  - Une première approche d'appréhension de la collectivité en vue de comprendre les activités de chaque Pôle, de revenir sur l'effort passé de restitution de postes et de sonder les possibilités pour les années suivantes. Une rencontre avec chacune des organisations syndicales a également eu lieu.
  - Un deuxième temps consacré à la présentation et au test de la méthode. De nombreux allers-retours entre l'équipe et les services ont conduit à amender et enrichir l'outil proposé.
  - Une phase d'application de la méthode et de dialogue de gestion.

- Les objectifs définis à l'issue de la phase de mise en œuvre sont contractualisés au sein de Lettres d'Objectifs et de Moyens (LOM) établies annuellement entre le DGS et les Pôles.

## Proposition d'une méthode innovante et objectivée

Le benchmark n'a pas permis de trouver une méthode adaptée à la commande. Celle proposée par les élèves administrateurs est basée, par analogie avec la matière fiscale, sur l'intégration des effectifs au sein d'une assiette contributive progressive fondée sur 6 critères objectifs :

- **ÉVOLUTION OBJECTIVÉE DE L'ACTIVITÉ**  
Valoriser les services connaissant une forte augmentation de l'activité sur l'année à venir
- **ACCUEIL DU PUBLIC**  
Mettre en avant les services dont la majorité des agents assurent, en contact direct et quotidien avec les usagers, un service ne pouvant être différé dans le temps
- **BAISSE DES CRÉDITS**  
Majorer la participation à l'assiette des services subissant une baisse marquée et tendancielle de leurs crédits
- **RÉORGANISATION / OPTIMISATION**  
Valoriser les services ayant procédé sur les 24 derniers mois à une réorganisation et/ou une démarche d'optimisation des process en vue de diminuer les effectifs ou de ne pas créer de postes supplémentaires
- **PRIORITÉ POLITIQUE**  
Valoriser les services dont l'activité est appréciée comme une priorité politique de manière constante par les élus départementaux
- **IMPACT DE LA RÉFORME TERRITORIALE**  
Accroître la contribution à l'assiette des services significativement impactés par la réforme territoriale

L'assiette contributive calculée à partir des six critères détermine le degré d'intégration des services dans l'assiette.

Ces critères sont notés de manière binaire (0 ou 1) et constituent ainsi une forme de bonus/malus visant à différencier le niveau de contribution des services selon leur degré de sensibilité.

Les services totalisant 0, 1, 2 ou 3 points sont intégrés totalement à l'assiette de restitution de postes tandis que ceux parvenant à 4 points ne le sont qu'à 75 %. La majorité des services de la collectivité doit normalement se situer dans ces scores car la démarche est avant tout faite pour asseoir la réduction sur une assiette aussi large que possible. L'écart important entre les scores de 4 et 5 (de 75 à 25 %) est lié à la difficulté croissante de cumuler les critères. Beaucoup de services sont en capacité d'obtenir la note de 4 mais très peu parviennent à justifier l'obtention de 5 points. C'est pourquoi la base d'intégration n'est pas linéaire. Le score de 6 donne lieu pour les services les plus sensibles à une intégration mineure de 5 %. Cette base de contribution, même faible, permet d'échapper à la logique de sanctuarisation.

Le schéma suivant montre le lien entre le total de points réalisé par un service et son degré de contribution à l'assiette globale.

Nombre de points	Degré de sensibilité du service	Intégration à l'assiette	Base de contribution
6	Secteur accueillant du public, pérenne, sensible, en forte tension d'activité	Effectifs faiblement intégrés	5%
5	Secteur pérenne, sensible, en forte tension d'activité	Effectifs partiellement intégrés	25%
4	Secteur pérenne et/ou sensible et/ou en forte tension d'activité		75%
0, 1, 2, 3	Secteur pouvant faire l'objet de réajustements	Effectifs totalement intégrés	100%

L'ensemble des services complète une grille d'analyse à l'instar de celle-ci (exemple fictif) :

Pole A		Les 6 critères objectifs							Calcul		
Direction	Service	Forte hausse d'activité	Impact baisse des crédits	Réorganisation	Optimisation Relation directe avec le public	Priorité politique	Impact de la réforme	Total	Base de contribution	Effectifs réels	Calcul de l'assiette contributive
	L'abondance	1	0	0	1	1	1	4	75%	80	60
L'enfance joyeuse	La récréation	0	1	0	0	1	1	3	100%	60	60
	La pouponnière	1	1	0	1	1	1	5	25%	40	10
Le tryptique	La solidarité	1	1	0	1	1	1	5	25%	105	26,25
	La fraternité	1	1	1	1	1	1	6	5%	30	1,5
	L'équité	1	1	0	1	1	1	5	25%	65	16,25
La Libre Circulation	Les personnes	1	1	1	1	1	1	6	5%	60	3
	Les biens	1	0	1	0	1	1	4	75%	45	33,75
	Les capitaux	0	0	1	0	0	0	1	100%	20	20
Les voies	La voie lactée	0	0	1	0	0	1	2	100%	30	30
	La voie verte	1	1	1	0	1	1	5	25%	30	7,5
									<b>Total</b>	<b>605</b>	<b>278,25</b>

L'aboutissement de la méthode de calcul :

- ➔ Transmission de la grille au DGA du Pôle pour qu'il en prenne connaissance et puisse harmoniser la manière dont ses directions ont considéré les critères.
- ➔ Arbitrage par le DGS avec chaque DGA des points litigieux.
- ➔ Calcul du taux d'effort basé sur le rapport entre l'objectif de restitutions et l'assiette totale.
- ➔ Calcul du nombre de postes à restituer avec correctif retraite en vue de prendre en considération les départs naturels par Pôle.
- ➔ Dialogue de gestion pour définir les objectifs définitifs par Pôle.

### 3 BILAN

- Les avantages de la méthode tiennent à son caractère innovant et objectif. L'arbitrage des suppressions de postes sur la base des mêmes critères pour tous procure une certaine équité dans la répartition des efforts.
- La méthode est intégrée au mode contractualisé de management de la collectivité en laissant une grande liberté d'action aux managers.
- L'outil proposé a vocation à être participatif et à favoriser la mobilisation d'une grande partie des encadrants.
- La démarche impulse de nouvelles dynamiques positives, notamment dans le choix des indicateurs de mesure de l'activité des services.

### 4 TRANSFERT

L'application de la méthode appelle des éléments de vigilance :

- La méthode doit être considérée comme un outil d'aide à la décision et non pas comme outil décisionnel. Elle permet d'objectiver le nombre de postes à restituer par Pôle mais elle peut également être utilisée pour flécher les services dans lesquels la restitution est plus aisée. Le principal risque est ainsi que les services anticipent, au moment de renseigner la grille, cette seconde utilisation possible. Cela pourrait être une incitation à ne pas décrire fidèlement la réalité afin d'être préservés.
- Le second risque est que la méthode soit perçue comme un système de notation. En effet, le « scoring » des services dans le but de déterminer l'assiette est une démarche novatrice. Cette évaluation est celle de la sensibilité du service à l'activité, elle ne reflète en aucun cas la qualité du travail effectué.

La pérennisation de la méthode passe par son actualisation régulière :

- ➔ Les 6 critères définis sont susceptibles d'évoluer en nature ou en nombre selon les orientations de la collectivité et son contexte.
- ➔ Les indicateurs pertinents doivent être identifiés en s'appuyant fortement sur les services et directions.
- ➔ Une cellule ad hoc préférablement positionnée auprès du DGS garantit l'équité de traitement en contrôlant l'homogénéité de l'application des critères à tous les services de la collectivité.
- ➔ Un travail poussé d'accompagnement social et d'appui à la mobilité des personnels doit être mis en œuvre. Il s'agit d'accompagner les managers et les agents dans les meilleures conditions et en assurant un suivi professionnel et personnel individualisé. Ces changements importants doivent se doubler d'une action forte de management pour modifier positivement la perception de la mobilité par les agents. Une « culture » de la mobilité est ainsi à développer. Plusieurs dispositifs permettent de favoriser les voies de passage entre différents métiers et participent ainsi au redéploiement des agents qui se trouvent à court terme privés de postes ou de ceux dont les métiers deviendront obsolètes.





# Les élèves administrateurs territoriaux

## PROMOTION VÁCLAV HAVEL

ADAMCZYK Geoffroy	FOOLADPOUR Athéna
AHAMADA Saïd	GALAND Gaëlle
ANDRÉ Gabriel	GRAS Joëlle
ASSERAY Bertrand	GUEGUENIAT Solenn
BACIK Simon	JALIER Frédéric
BECKER Julien	JOLY Delphine
BLANC Nicholas	KANCAL Peggy
BOBENRIETHER Marion	KAMENKA Alice
BOMPART Yannick	LE REST Aude
BONDOIS Camille	LEFEVRE Anne
BORIOSI Marc	MENAL Manuel
BOUVARD Caroline	MESNARD Frédéric
BRISSARD Emmanuelle	OLIVIER Jean-Baptiste
BURLAT Cécile	PACCARD Stéphane
CADIER Adrien	PIVETTE Emmanuelle
CORSI Nicolas	PLACES Mayeul
DARMECIER Geoffrey	RIONDET Anne-Victoire
DEBIEVE Hélène	ROCHE Harmony
DELACOTE Timothée	SALVAGNO Nicolas
DELATTRE Roland	SEHELLART Anne-Charlotte
DENIS Hortense	SERRE Marion
DOMON Aloys	SZALKOWSKI Anthony
D'OYSONVILLE Anne	THEROND Charles
DRAOULEC Laorans	VIGNAUX Emmanuelle
DUPORTAIL Charles	ZAVERSNIK Damien
FOISSEY Antoine	

## UNE MISSION À RÉALISER ? MOBILISEZ LES COMPÉTENCES DES FUTURS ADMINISTRATEURS TERRITORIAUX !

### ➔ **Le stage d'observation**, *d'une durée de 4 semaines*

Appréhender, auprès d'un directeur général des services, les enjeux spécifiques de la collectivité, son organisation générale et le processus de décision.

Mieux connaître l'activité des services publics de proximité à la population : réponses apportées aux usagers, personnels en place et compétences requises, organisation, liens avec les services centraux, management des équipes de proximité.

### ➔ **Le stage thématique**, *d'une durée de 6 semaines*

Analyser la conduite d'une politique publique dans son environnement partenarial.

### ➔ **Le stage de professionnalisation**, *d'une durée de 12 à 14 semaines*

Réaliser une mission devant permettre d'acquérir une nouvelle expertise ou de nouveaux champs de compétence du niveau de responsabilité d'un administrateur en activité.

### ➔ **Les projets collectifs**, *d'une durée de 8 à 10 semaines*

Réaliser un « produit » sous forme d'enquête, d'étude, de préconisations intéressant le service public local. Le projet collectif s'inscrit dans une perspective d'apprentissage de la conduite de projet, par groupe de 3-4 élèves.

NB : Les collectivités participent à la couverture des frais de réalisation des projets sur la base d'une somme forfaitaire de 6 000 euros.

### ➔ **Le stage de perfectionnement**, *d'une durée de 2 à 4 semaines*

S'enrichir d'expériences complémentaires et renforcer les compétences nécessaires à la prise de poste.

En savoir plus :

[WWW.INET.CNFPT.FR](http://WWW.INET.CNFPT.FR)

Rubrique Les élèves de l'INET

Contact :

[stages.inet@cnfpt.fr](mailto:stages.inet@cnfpt.fr)

# **GARDEZ LE FIL AVEC VOTRE INSTITUT ET LES ÉLÈVES :**

- LETTRE MENSUELLE DE L'INET
- LETTRE RESSOURCES HUMAINES ET MANAGEMENT
- BLOG DES EAT

**ET CONSULTEZ LEURS TRAVAUX ET PUBLICATIONS**

**[WWW.INET.CNFPT.FR](http://WWW.INET.CNFPT.FR)**

Impression CNFPT

Mai 2015

Coordination éditoriale : Patricia Bamba, INET

Crédits photos : Pascal Bastien

Graphisme : Voituriez & Obringer (VO), Strasbourg