

# UN AUTRE REGARD SUR LES TERRITOIRES

---

ÉLÈVES ADMINISTRATEURS  
TERRITORIAUX  
DE L'INET

PROMOTION GASTON MONNERVILLE

2018-2019



**Par François DELUGA**

PRÉSIDENT DU CNFPT

Au sein du CNFPT, l'INET forme les futurs cadres de direction des collectivités dans un modèle de formation ancré dans l'actualité des territoires. Alternant immersions en collectivités, et temps de formation à l'INET, les élèves construisent leurs capacités opérationnelles en se confrontant aux attentes des futurs employeurs.

Les projets collectifs réalisés par les élèves administratrices et administrateurs territoriaux de l'INET sont une étape structurante dans leur scolarité. Les élèves vivent une expérience professionnelle des plus enrichissantes pendant neuf semaines, en équipe, au sein d'une collectivité territoriale pour apporter un regard distancié et des recommandations aux élus et aux directions générales sur une problématique annoncée.

Je vous invite à découvrir les synthèses ici rassemblées qui sont un aperçu du travail collectif des élèves administrateurs de la promotion Gaston Monnerville, mais également des grandes problématiques du moment identifiées par les collectivités.

L'année prochaine, nous aurons le plaisir de vous faire connaître des projets collectifs réalisés par des groupes d'élèves issus des trois filières : administrateurs territoriaux, ingénieurs en chef territoriaux et conservateurs de bibliothèques. Cette approche transversale, reflet de la réalité des équipes de direction de nos collectivités, est le marqueur de notre établissement au service de la formation de l'ensemble des fonctionnaires territoriaux.

# SOMMAIRE

## PILOTER ENSEMBLE

- Renforcer les coopérations entre les départements  
DÉPARTEMENTS D'INDRE-ET-LOIRE (37) ET DE LOIR-ET-CHER (41) ..... 10
- Approfondir les coopérations et mutualisations entre trois communes associées  
VILLE DE LILLE ..... 22

## TRAVAILLER AUTREMENT

- Du transversal au collectif  
VILLE D'AVIGNON ..... 32
- Comment la ville de Saint-Denis expérimente le télétravail ?  
VILLE DE SAINT-DENIS ..... 44
- Organisation et optimisation de la fonction immobilière  
VILLE DE RENNES ET RENNES MÉTROPOLE ..... 56
- Déconcentrer les fonctions ressources d'une grande collectivité  
MÉTROPOLE DE TOULOUSE ..... 66

## GÉRER DIFFÉREMMENT

- Modéliser et sécuriser le processus de subvention, un gage d'efficacité de l'action publique  
**DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE ..... 76**
- Développer le pilotage et la culture de l'achat public  
**VILLE DE GRENOBLE ..... 88**

## VALORISER LE TERRITOIRE

- Relancer un projet alimentaire territorial  
**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION BERGERACOISE ..... 98**
- La territorialisation des objectifs de développement durable  
**VILLE ET EUROMÉTROPOLE DE STRASBOURG ..... 108**



## PAR LES DEUX PRÉSIDENTS DU JURY,

### **Bernard LE FLOC'H**

DIRECTEUR GÉNÉRAL ADJOINT DES SOLIDARITÉS  
CONSEIL DÉPARTEMENTAL DES PYRÉNÉES-ORIENTALES

### **Franck PÉRINET**

DIRECTEUR GÉNÉRAL DES SERVICES  
DÉPARTEMENT DE LOIRE ATLANTIQUE

La richesse de l'exercice des projets collectifs n'est plus à démontrer. La réponse collective à une commande portée par une collectivité reste bien un incontournable de la formation des élèves administrateurs. ices territoriaux.ales et confirme, une fois encore, la pertinence de cet exercice dans le parcours de formation des élèves.

Réunis au sein de groupes mixtes issus des trois concours, les administrateurs.ices se sont engagés.es cette année dans 11 projets collectifs. Les synthèses ici rassemblées illustrent bien la qualité du travail mené par les élèves de la promotion Gaston Monner-ville.

En prise directe avec les réalités des collectivités, ces synthèses restituent bien la compréhension du contexte d'études, du jeu des acteurs mais également la pertinence de propositions adaptées à chaque « écosystème » local.

Cette édition 2019 aura fait, cette année, la part belle aux thèmes relatifs à l'organisation et aux fonctions ressources alors que les politiques publiques auraient aussi pu être des terrains fructueux pour les élèves. Cependant, les études telles que l'optimisation de la fonction immobilière ou achat, les recherches de mutualisation ou encore les missions d'une direction RH sont des sujets qui marqueront aussi le parcours professionnel des administrateurs.ices territoriaux.ales. En effet, si les politiques publiques ont besoin du talent et de l'engagement de ces futurs,es cadres, les enjeux que recèlent la sécurisation et la résolution de dossiers complexes à fort enjeux institutionnels, financiers et managé-riaux méritent cette même mobilisation de compétences.

La méthodologie employée dans toutes les études notamment les outils collaboratifs et de participation citoyenne témoigne également, en écho particulier à l'actualité, de la pertinence, de l'agilité et de la modernité des élèves dans l'approche de leurs futures missions.

Nous sommes certains que vous aurez autant de plaisir et d'intérêt à prendre connaissance de ces travaux que nous en avons eu, en tant que jury, à écouter et échanger lors des excellentes présentations qui nous en a été faite par les élèves.



Nicolas CHAPEY

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



Ludivine CHAUVET

[ludivine.chauvet@administrateur-inet.org](mailto:ludivine.chauvet@administrateur-inet.org)



Sophie GEFFROTIN

[sophie.geffrotin@administrateur-inet.org](mailto:sophie.geffrotin@administrateur-inet.org)



Letizia MURRET-LABARTHE

[letizia.murret-labarthe@administrateur-inet.org](mailto:letizia.murret-labarthe@administrateur-inet.org)



**DÉPARTEMENTS D'INDRE-ET-LOIRE (37)  
ET DE LOIR-ET-CHER (41)**



**RENFORCER LES  
COOPERATIONS ENTRE  
LES DÉPARTEMENTS  
D'INDRE-ET-LOIRE  
ET DE LOIR-ET-CHER**

---

**Tuteurs au sein de la collectivité :**


---

**→ Fabrice PERRIN**

Directeur général des services  
CD37

**→ Patricia BONAMY**

Directrice générale adjointe  
Ressources CD37

**→ Xavier PATIER**

Directeur général des services  
CD41

**→ Cyrille BONVILLAIN**

Directeur général adjoint  
Ressources et Développement CD41

---

*« Si l'on se préoccupait de l'achèvement des choses,  
on n'entreprendrait jamais rien. »*

*François 1<sup>er</sup>, 1519*

## LA COOPÉRATION ENTRE DEUX DÉPARTEMENTS : EXPLORER LES POSSIBLES

→ Deux départements, l'Indre-et-Loire (37) et le Loir-et-Cher (41) ont demandé de les accompagner dans le renforcement de leur coopération sur un champ large de compétences.

Au premier abord, cette commande se présente comme une réaction à la loi Notre (Nouvelle organisation territoriale de la République, 2015), dans un contexte tendant à la disparition des départements. Ce qui a poussé nombre d'entre eux à se rapprocher et à envisager des mutualisations et fusions. Si ce spectre s'est aujourd'hui éloigné, le regroupement des départements demeure un horizon pertinent dans le cadre des nouvelles régions fusionnées.

De fait, la commande s'inscrivait dans une dynamique différente : la coopération, comprise plus comme un compagnonnage de route, ou un jumelage avec un partenaire privilégié, que comme une étape de convergence vers la mutualisation et la fusion.

Ainsi reconfigurée, la commande, très ouverte, se comprend mieux :

une exploration des possibles coopérations, de leurs plus-values diverses, avant de choisir des sujets permettant d'expérimenter plusieurs actions de coopération avec des équipes variées, tant dans les champs des ressources que dans les champs technique et social. Des démarches de coopérations ont été lancées sur les services d'aide à domicile, les ressources humaines, le pilotage financier, l'observation territoriale, l'innovation dans les collèges, les circuits courts dans la restauration, l'ingénierie départementale au service des communes, l'achat public, les téléservices.

Si les deux départements avaient déjà conduit quelques actions en commun (syndicat mixte pour le déploiement de la fibre, plate-forme numérique d'appariement entre les employeurs et les bénéficiaires du RSA, promotion touristique du Val-de-Loire), celles-ci restaient isolées et n'avaient pas contribué à instaurer une culture de la coopération. Le bassin de vie commun entre Tours et Blois, le long de l'axe ligérien, offre une assise territoriale pertinente aux projets de coopération. Cependant, la diversité des territoires (avec la présence notable de la métropole de Tours, et l'écart de population du simple au double entre les deux départements), et les différences des pratiques administratives participent à rendre cette coopération moins évidente qu'il n'y paraît.

La commande visait à nouer des liens à différents niveaux techniques et administratifs, qui pourraient donner l'envie aux exécutifs départementaux de déployer des coopérations de projet plus ambitieuses.

## **UNE DÉMARCHE VEILLANT À INSTAURER UNE DYNAMIQUE DE TRAVAIL COLLABORATIF ENTRE LES DEUX ADMINISTRATIONS**

S'agissant d'un projet de coopération entre deux organisations, la démarche a pris une importance toute particulière. Il s'agissait, en effet, non seulement d'identifier les actions à mener de manière conjointe, mais également d'amorcer une dynamique partenariale. Le travail comporte deux séquences successives, chacune présentant des méthodes, objectifs et livrables spécifiques.

## Séquence 1 - la phase exploratoire : 130 pistes de coopération identifiées

→ L'objectif de la première séquence était d'identifier et sélectionner les chantiers de coopération. Deux démarches ont été menées en parallèle : l'analyse comparative et la conduite d'ateliers collectifs.

Plusieurs exemples inspirants de coopérations interdépartementales ont été étudiés. Certaines font l'actualité, comme le projet de création de la collectivité européenne d'Alsace, ou bien la fusion annoncée de deux départements franciliens. D'autres sont moins connues mais apparaissent solidement ancrées dans le paysage local, comme l'Entente régionale de Savoie, créée en 1983 et devenue le Conseil Savoie-Mont Blanc. L'analyse de ces initiatives souligne la diversité des formes que peut prendre la coopération (institutionnelle ou technique ; actions conjointes ou mutualisation de services, création d'un établissement ad hoc voire projet de fusion...).

Si la volonté politique est un facteur indispensable de réussite de la démarche, la coopération des équipes administratives précède, permet ou suscite l'envie de coopérations politiques. Il était ainsi essentiel d'associer les directions des deux départements à la sélection des actions de coopération, ce qui s'est traduit par l'organisation d'ateliers collectifs d'idéation. Au sein de chaque collectivité, la plupart des directeurs ont été réunis.

Les participants ont d'abord été invités à entreprendre une démarche de « foisonnement » des idées, en proposant des pistes et échangeant autour des projets. La deuxième séquence d'ateliers, organisée une dizaine de jours plus tard, leur a permis de prendre connaissance des actions proposées dans l'autre département et d'évaluer l'ensemble des pistes selon deux critères : la plus-value qu'apporte la coopération et la faisabilité de l'action à court terme. L'utilisation d'outils numériques collaboratifs a permis de matérialiser le résultat des ateliers (130 pistes), présenté au comité de pilotage pour arbitrage.

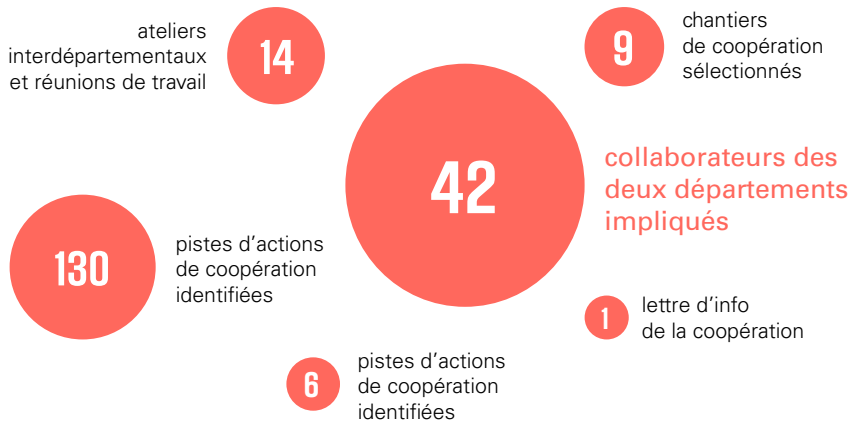
## Séquence 2 - la phase opérationnelle : 9 chantiers inscrits dans un dispositif partenarial

→ La phase opérationnelle avait pour objectif de déterminer, pour chacun des neuf chantiers identifiés comme prioritaires, les modalités de mise en œuvre de la coopération.

CHANTIER	ACTIONS DE COOPÉRATION
LES SERVICES D'AIDE ET D'ACCOMPAGNEMENT À DOMICILE	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Échanges sur les modalités de tarification et de pilotage de la relation financière</li> <li>- Travail partenarial sur les opérateurs agissant sur les territoires des deux départements : accompagnement, évaluations communes, voire autorisations communes à titre expérimental</li> </ul>
L'INNOVATION DANS LES COLLÈGES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Retours d'expérience croisés sur les démarches innovantes en matière bâtiminaire</li> <li>- Préparation conjointe de demandes d'expérimentation du rattachement fonctionnel des gestionnaires aux départements</li> </ul>
LA RESTAURATION SCOLAIRE ET LES CIRCUITS COURTS	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Échanges sur l'action du département face à un même enjeu de structuration et de relocalisation des approvisionnements</li> </ul>
LES RESSOURCES HUMAINES	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Dix actions résolument partenariales dans les domaines de la mobilité et de la formation pour deux collectivités assises sur un même bassin de vie et d'emploi (notamment organisation d'une formation commune à la gestion de projet et d'un séminaire des cadres commun, accompagnement et mise en réseau des formateurs internes ou structuration d'échanges réguliers entre les directions des ressources humaines de chaque département)</li> </ul>

CHANTIER	ACTIONS DE COOPÉRATION
L'INGÉNIERIE TECHNIQUE DÉPARTEMENTALE	- Échanges sur l'évolution de chacun des modèles, envisagée et envisageable.
L'OBSERVATION TERRITORIALE	- Adhésion du Département d'Indre-et-Loire à l'outil l'Observatoire de l'économie et des territoires, créé par le Département de Loir-et-Cher
L'OUTIL DE PILOTAGE	- Partage et appropriation par les directions générales d'un tableau de bord composé d'une sélection d'indicateurs (financiers, RH, solidarités), notamment pour se comparer et échanger sur des préoccupations communes (ex : suivi de la contractualisation)
LES ACHATS	- Elaboration d'une posture commune pour faire évoluer la gouvernance de la centrale d'achat Approlys.
LES TÉLÉSERVICES	- Présentation de l'association Cap'Demat par le Département de Loir-et-Cher au Département d'Indre-et-Loire.

→ Cette phase était notamment l'occasion d'amorcer la dynamique partenariale, raison pour laquelle les temps d'échanges interdépartementaux ont été privilégiés. À chaque réunion interdépartementale, les collaborateurs ont questionné leurs méthodes de travail, mais aussi leurs résultats. Cela peut ainsi permettre de se redonner confiance, et se rendre compte des avancées dans les services. Ces derniers comparent également leurs modèles d'action, leurs habitudes, leurs méthodes de pensée, ce qui offre une réelle possibilité de prise de recul.



Enfin, la pérennisation de la dynamique coopérative a été pensée à travers la mise en place d'un dispositif administratif ad hoc. Un modèle d'organisation et de gouvernance a ainsi été suggéré, institutionnalisé à travers une convention technique signée par les deux directeurs généraux des services. Celle-ci définit les engagements de chacun à poursuivre la coopération sur les chantiers engagés et énumère les champs de coopération complémentaires. Elle crée un comité de direction interdépartemental (CODIRI), composé des DGS et DGA de chaque département. Réuni à une fréquence biannuelle, à l'initiative du secrétaire général de la coopération (DGA ressources, alternativement), celui-ci s'assure de l'avancée des projets et garantit la cohérence des actions avec le cadre politique.

## L'IMPORTANCE DES PROJETS DE COOPERATION POUR L'ACTION PUBLIQUE

L'un des enseignements principaux de cette expérience réside dans le fait qu'il existe de nombreuses raisons de coopérer entre collectivités - a fortiori entre Départements.

Nous avons identifié six finalités ou logiques de la coopération interdépartementale :

- **La pertinence territoriale** : exercice de politiques publiques sur des territoires voisins, aux caractéristiques socio-démographiques similaires... ;
- **L'atteinte d'une masse critique**, qui peut permettre de réaliser des économies d'échelle ;
- **La conception d'actions innovantes**, qui devient plus envisageable à deux ;
- **La capitalisation et la diffusion de bonnes pratiques** : les échanges d'expérience et la comparaison entre acteurs sont utiles.
- **La convergence**, qui harmonise le service rendu aux usagers sur un bassin de vie partagé ;
- **La force dans la négociation** vis-à-vis des autres acteurs, institutionnels (Etat, Région...) ou privés (fournisseurs).

Cette liste n'est pas exhaustive, mais elle montre d'emblée que la coopération ne signifie pas nécessairement mutualisation. L'objectif d'économies, généralement recherché, peut constituer une crispation ou un motif d'inquiétude. Les finalités ci-dessus sont autant de pistes pour dépasser le seul objectif d'économies. La coopération est ainsi un moyen d'améliorer le travail des agents et le service public rendu aux habitants.

Un autre enseignement de cette mission réside dans le rôle moteur que peut jouer l'administration. Si les projets de coopération doivent être portés politiquement, ils peuvent être fondés sur l'initiative des services, légitimes à proposer et amorcer des démarches de coopération. Les idées émanant des services sont extrêmement abondantes et permettent souvent d'améliorer l'action publique. L'expertise des collaborateurs et leur capacité à innover est donc à mettre plus souvent au centre des projets, en faisant confiance en leur capacité de prise de recul par rapport au quotidien.



## UNE MÉTHODE TRANSPOSABLE POUR LA CONDUITE DE PARTENARIATS

La mission prenait place dans un contexte particulier. Cependant, les constats, la méthode et ses résultats peuvent être repris par d'autres collectivités qui souhaiteraient s'engager sur le chemin du partenariat et de la coopération.

A une époque où les collectivités souhaitent voir reconnues les initiatives locales visant à optimiser l'action publique, s'engager sur ce chemin est un moyen efficace pour remplir les objectifs d'adaptation innovante et de travail partenarial, qui s'imposent désormais dans les territoires.

### Une démarche engageant une envie de travailler ensemble

Ateliers collectifs d'exploration, réunions de travail inter-collectivités, comités de direction conjoints, convention administrative de coopération... la méthode retenue est transposable à de nombreuses collectivités désireuses de s'engager dans cette voie. La démarche invite en effet à engager cette dynamique partenariale par le dialogue technique entre pairs, le croisement des regards et des méthodes, la connaissance mutuelle entre les partenaires, pour mieux se concentrer par la suite sur des actions porteuses partagées et la valorisation des initiatives.

Ces actions doivent être réalistes et parfaitement adaptées pour aboutir à des résultats effectifs. Les réalisations concrètes – coopérations techniques ou administratives, échanges de pratiques ou conduite de projets communs – seront autant de témoignages de la pertinence de ce lien entre les collectivités, et de l'opportunité de continuer, voire d'approfondir, le partenariat.

## Une volonté et une ambition adaptées au contexte

De la découverte mutuelle, à l'échange en confiance, en passant par la constitution d'une parole commune, jusqu'à la réalisation de projets partagés, ces différentes étapes de la dynamique partenariale doivent permettre, en conciliant les intérêts de chacun, de construire une relation équilibrée dans la durée.

Par ailleurs, l'effet d'entraînement ne se limitera pas aux collectivités qui se seront engagées sur cette voie, mais pourra également se diffuser auprès des autres collectivités du territoire naturel - métropole, EPCI, communes par exemple - qui seront les premiers spectateurs des effets positifs du partenariat. Si les démarches de coopération peuvent être menées entre collectivités éloignées ayant l'envie de travailler ensemble sur un sujet précis, l'assise territoriale et historique conforte la relation privilégiée et la renforce. Ces démarches auront donc d'autant plus de pertinence et d'efficacité lorsqu'elles seront le fait de collectivités attachées à un même territoire d'action.

## Vers un autre niveau de coopération

Prendre le temps, assumer cette politique des « petits pas », du travail entre pairs permet d'assurer l'implication des services concernés. Mais cela suppose également un portage constant et ferme des deux directions générales pour créer cet environnement commun de travail dans le respect de la biodiversité des collectivités concernées. La richesse de la coopération n'en sera que renforcée. Forts des acquis des premières coopérations techniques, les exécutifs pourront alors s'emparer de cette dynamique, pour écrire un nouveau volet de cette histoire partenariale, lui donner une autre ampleur, l'inscrire dans une autre temporalité, et toujours dans un seul objectif : améliorer le service public rendu.





Wandrille JUMEAUX

[wandrille.jumeaux@administrateur-inet.org](mailto:wandrille.jumeaux@administrateur-inet.org)



Sarah GRESSET

[sarah.gresset@administrateur-inet.org](mailto:sarah.gresset@administrateur-inet.org)



Camille GUENEAU

[camille.gueneau@administrateur-inet.org](mailto:camille.gueneau@administrateur-inet.org)

VILLE DE LILLE



**APPROFONDIR  
LES COOPÉRATIONS  
ET MUTUALISATIONS  
ENTRE TROIS  
COMMUNES ASSOCIÉES**

---

**Tutrice au sein de la collectivité :**

---

→ Caroline REGNIER

Directrice générale adjointe Conseil juridique, Droit, Instances

---

## COMMANDE

→ Une association de communes ancienne qui interroge les acteurs dans son fonctionnement actuel et son avenir

Au regard de son dynamisme économique et de son rayonnement, la ville de Lille est d'un poids démographique pourtant modeste au regard d'autres grandes villes. Des tentatives d'agrandissement de la ville par fusion avec des communes voisines ont été évoquées dans les années 1970. Le premier projet a abouti en 1977 avec Hellemmes, sous le régime de la fusion-association. D'autres propositions ont été faites aux communes alentour mais seule la ville de Lomme a accepté en 2001.

Issu de la "loi Marcellin" du 16 juillet 1971, le statut juridique de la fusion-association de communes fait disparaître la personnalité juridique des communes associées qui conservent toutefois un maire et un conseil communal consultatif, élus au suffrage universel direct.

Depuis l'association de communes, l'organisation des services a globalement peu changé. L'association avec Hellemmes (19 000 habitants), ayant eu lieu avant la décentralisation, de nombreux services, comme la police municipale, ont été construits en commun dès l'origine entre Lille et Hellemmes. Les fonctions support d'Hellemmes sont intégrées à celles de Lille.

En revanche, l'association avec Lomme (27 000 habitants) étant beaucoup plus récente, elle s'est construite sur la base de deux administrations préexistantes. C'est pourquoi aujourd'hui encore, les efforts de mutualisation n'ont que peu porté leurs fruits. Ainsi, une coordination est mise en œuvre pour les finances et l'ensemble de la commande publique, mais Lomme conserve sa propre direction des finances, des ressources humaines, des systèmes d'information, etc.

Du fait de cette asymétrie de situation entre Hellemmes et Lomme, il en découle une organisation à géométrie variable, certains actes étant effectués à Lille pour le compte des communes déléguées, comme la lutte contre l'habitat insalubre, tandis que d'autres compétences restent complètement autonomes, comme le sport, la culture ou encore la vie associative.

Les tentatives de mutualisation ont pourtant été nombreuses depuis 2008 : garages, espaces verts, systèmes d'information RH, etc. Cependant beaucoup se soldent par des échecs.

Les risques sont de différentes natures. D'un point de vue managérial, les projets de mutualisation « fatiguent » les cadres qui les portent et démotivent souvent les équipes des trois administrations. La ville de Lille porte seule la responsabilité juridique et financière avec une vision imparfaite des actes et de la gestion des communes associées.

L'alliance des trois maires repose sur une très bonne entente interpersonnelle et politique, qui pourrait être remise en cause par les urnes.

Enfin, le rapport de la Chambre régionale des comptes de mai 2018 pointe le paradoxe d'une situation peu mutualisée au sein d'une même et unique commune, à l'heure où la mutualisation a plutôt lieu au niveau des intercommunalités.

Ces risques remettent donc en cause le fonctionnement actuel de l'association de communes.

## → Un équilibre délicat entre autonomie politique et efficacité administrative

Du fait de l'alliance politique entre les maires, l'autonomie de chaque commune associée est plus grande que celle permise par la loi Marcellin et elle semble préférée à une version plus intégrée de l'association de communes. En parallèle, les administrations recherchent depuis de nombreuses années les voies d'un rapprochement permettant plus d'efficacité et d'amélioration du service public. Les projets de mutualisation se heurtent souvent à l'absence de cadre (objectifs, sens, priorités, gouvernance) donné à la fusion-association.

Dans ce contexte, la mission répondait aux objectifs suivants :

- permettre aux trois communes de prendre du recul, grâce à un diagnostic réalisé par des acteurs neutres et extérieurs ;
- établir des propositions réalistes et opérationnelles d'amélioration.

## RÉALISATION

### L'immersion dans chaque commune, moment clé pour saisir les perceptions et réalités quotidiennes des acteurs

La phase de diagnostic a reposé sur trois semaines d'immersion à Lille, Hellemmes et Lomme, pendant lesquelles ont été menés des entretiens individuels avec des élus et des cadres, ainsi que des ateliers collectifs avec des agents afin de recueillir leurs perceptions, envies et propositions.

L'objectif était de percevoir les préoccupations de chacun. L'information récoltée directement à la source est un gage de neutralité et d'équité dans une situation où la "ville centre" est parfois perçue comme imposant ses vues à ses partenaires.



## La diversification des points de vue, à travers des entretiens, des ateliers d'intelligence collective et un questionnaire

Lors des ateliers, des techniques d'intelligence collective sont utilisées pour récolter le plus grand nombre d'informations auprès des participants :

- L'atelier commence par un brise-glace consistant à demander aux participants de se placer dans la pièce selon leur pointure de chaussures, afin de les « mettre en énergie » et d'initier la démarche participative ;
- Le débat mouvant vise à sonder l'état d'esprit ou les attitudes des participants sur les relations entre les trois communes. Chacun est invité à se positionner sur une ligne en fonction de sa réponse, avant de la développer plus longuement et susciter un partage de points de vue ;
- La "roue libre" permet de multiplier les idées dans un temps limité, puis de classer les difficultés suivant leur importance et leur facilité de résolution ;
- Enfin, en petits groupes, les participants formulent des propositions de résolution.

Quatre ateliers construits sur la même logique ont ainsi été conduits, rassemblant quarante-cinq cadres de différentes directions de chaque administration. Une trentaine d'entretiens individuels ont été menés auprès de l'ensemble des cadres et de certains élus. Enfin, un questionnaire en ligne a accompagné la phase de préconisations afin de préciser des informations recueillies lors de la phase de diagnostic.

L'ensemble de ces contributions a nourri l'étude.

## Des préconisations à la fois top down et bottom up

Il ressort du diagnostic la nécessité d'une double approche en matière de préconisations :

- Une logique « par le haut », consistant à impulser une dynamique au plus haut niveau, tant politique qu'administratif.

Proposition :

- La réalisation d'un bilan de mandat et l'organisation d'un séminaire d'élus constituent les premiers pas en faveur d'un projet partagé et d'une remise à plat de la gouvernance de l'association.
- Une logique « par le bas », visant à améliorer la coopération quotidienne, faire évoluer les mentalités et avancer sur le rapprochement de services dans des domaines où l'enjeu politique est plus faible.

Propositions :

- La constitution d'un groupe de travail chargé d'élaborer un guide de bonnes pratiques en matière de communication entre services ;
- L'organisation d'une réunion d'encadrement consacrée aux projets associant les trois communes pour valoriser l'association ;
- La mise en place ou la reprise de réunions de coordination sur le cadre de vie, la lecture publique, l'éducation et l'action sociale ;
- Une mutualisation de la maintenance des bâtiments entre Lille et Hellemmes (à l'étude).

## BILAN

### La convergence des visions administrative et politique, facilitatrice ou condition du changement ?

Une inflexion de trajectoire dans une collectivité territoriale requiert-elle un portage politique, ou peut-elle être engagée grâce au seul portage de la direction générale ? C'est là le principal questionnement qui a subsisté à l'issue de la mission.

Certains changements sont de nature administrative et peuvent donc être conduits indépendamment des élus, si la direction générale est suffisamment forte pour les porter. La réponse à la question réside donc peut-être davantage dans la nature du changement. S'il concerne les usagers ou l'image de la collectivité, les élus doivent guider le processus et en assumer les conséquences de manière à dépasser les résistances.

### L'exemple lillois illustre les difficultés à faire évoluer la commune ?

Aujourd'hui, les communes de Lomme et d'Hellemmes sont des communes associées à Lille, et intégrées à la Métropole européenne de Lille (MEL). Elles ont des services mutualisés avec Lille, certaines de leurs compétences sont transférées à la MEL, mais les élus municipaux disposent toujours d'une grande légitimité sur leur territoire.

Cette expérience interroge sur le statut et le succès, depuis 2015, des communes nouvelles, qui pourraient engendrer une situation comme celle de Lille - Hellemmes - Lomme, où une triple administration persiste sur un territoire, pour une période indéterminée. Dans les communes nouvelles tout comme dans les communes associées, subsistent un maire délégué, élu par le conseil municipal et non plus au suffrage universel direct, et une mairie annexe pour les actes d'état civil. La commune nouvelle ne relève donc pas pleinement d'une fusion de communes.

L'équilibre des pouvoirs et la gouvernance seront très différents d'une commune nouvelle à l'autre dans les prochaines années, suivant la place qui aura été laissée aux anciennes communes. D'une véritable transformation en quartier ici, elles pourraient également conserver une grande autonomie ailleurs et ainsi complexifier encore plus le « bloc communal ».

## **TRANSFERT : LE REGARD EXTÉRIEUR ET LA LIBERTÉ DE TON, LEVIERS DE CHANGEMENT SUR DES QUESTIONS ANCIENNES**

La mission a confirmé la plus-value d'un regard extérieur sur les situations complexes et enlisées, où la parole ne peut être libre entre les protagonistes.

La méthode d'immersion dans chaque administration a permis d'adopter une approche concrète et pragmatique, évitant la seule recherche d'économies et d'efficience.

Le résultat répond aux attentes d'une analyse franche et directe de la situation, mais sans braquer les équipes. Le diagnostic a notamment permis de faire remonter et pointer des risques managériaux, souvent minimisés. La méthode adoptée a donc permis de légitimer le diagnostic et les propositions formulées.

Les trois communes se sont retrouvées dans ce diagnostic, déjà connu mais en partie non-dit, ce qui constitue une première étape indispensable vers un possible changement.

A contrario, le positionnement extérieur a comme inconvénient de créer une intermédiation qui n'est que temporaire. Il peut lever des barrières, mais ne rapproche pas automatiquement les visions et les intérêts des acteurs en présence.





Thomas ALIS

[thomas.alis@administrateur-inet.org](mailto:thomas.alis@administrateur-inet.org)



François GUIMBRETIERE

[francois.guimbretiere@administrateur-inet.org](mailto:francois.guimbretiere@administrateur-inet.org)



Claire LEMEUNIER

[claire.lemeunier@administrateur-inet.org](mailto:claire.lemeunier@administrateur-inet.org)



Marie-Anaïs RENAULT-ROUX

[marieanis.renaultroux@administrateur-inet.org](mailto:marieanis.renaultroux@administrateur-inet.org)

**VILLE D'AVIGNON**



**DU TRANSVERSAL  
AU COLLECTIF**

---

**Tuteur au sein de la collectivité :**

---

→ Fabrice MARTINEZ

Directeur général des services

---

## DÉVELOPPER LA TRANSVERSALITÉ ENTRE LES SERVICES ET CRÉER UN VÉRITABLE COLLECTIF DE CADRES

### Décloisonner les services et moderniser les pratiques : une volonté de la direction générale

Le directeur général des services actuel, arrivé en 2015 suite à l’alternance politique de 2014, a lancé une nouvelle dynamique pour l’administration. Un des premiers objectifs a été de **revoir l’ancien organigramme** qui semblait s’opposer à l’ambition de développer le travail transversal entre les services car présentant une organisation « en râteau ». La formalisation d’un nouvel organigramme, mieux articulé avec les priorités du mandat, s’est imposée comme une nécessité. La nouvelle mouture de l’organigramme reprend ainsi, par pôle, les principales orientations du programme de l’exécutif : « vivre la ville », « paysages urbains », « ressources » et « vivre ensemble ».

La ville d’Avignon et sa direction générale ont souhaité enclencher une nouvelle étape avec le premier volet - organisationnel - du projet d’administration afin de la rendre, entre autres, plus efficiente. Au fil du changement progressif de direction générale,



une **réorganisation globale des services** a été engagée sur le temps long.

La création d'un niveau hiérarchique spécifique, celui de chef de département, répond au besoin de pouvoir bénéficier d'un collectif de direction resserré. Il comprend un DGS, 4 DGA et 19 chefs de département) et dispose de la technicité et de la vision stratégique pour intervenir de manière fine sur chaque politique publique.

Tous les organigrammes détaillés ont été revus, et ce jusqu'en 2018. Les enjeux de conduite de changement et de pédagogie auprès des agents sur les évolutions engagées restent d'actualité dans la deuxième phase du projet d'administration.

### Développer une culture managériale transversale fondée sur des principes partagés

La commande initiale passée par la direction générale de la ville d'Avignon pose trois objectifs d'ordre stratégique.

Le premier objectif vise à créer une véritable culture de la transversalité au sein de l'encadrement pour qu'elle se diffuse à l'ensemble de la collectivité et par la même occasion commencer à créer un collectif de cadres autour d'ambitions partagées.

Le deuxième objectif stratégique est de donner des clés de compréhension des actions menées dans le cadre de la nouvelle organisation afin de renforcer l'appropriation par les agents de la première phase du projet d'administration. Il implique un accompagnement des équipes ainsi qu'un effort de pédagogie pour faire comprendre la philosophie des nouveaux organigrammes détaillés.

Le troisième objectif consiste à fédérer les équipes dans le but de produire ensemble la deuxième phase du projet d'administration. Il **invite les managers à se projeter dans l'avenir de la collectivité** et à formaliser les règles partagées par les services, afin de construire ensemble à partir de ce socle commun.

La déclinaison opérationnelle des objectifs stratégiques de la commande pouvait prendre la forme de **plusieurs livrables**. L'objectif de préparation d'un **séminaire des cadres**, est celui qui a le plus mobilisé par souci d'un apport concret à la démarche portée. La réalisation d'une **étude comparative** précédant l'arrivée de la mission était le second objectif opérationnel. Elle fut particulièrement utile pour s'inspirer d'exemples d'autres collectivités qui avaient pu organiser des temps institutionnels réunissant les cadres et les services.

## UNE DÉMARCHE PARTICIPATIVE POUR CRÉER UNE CULTURE DE TRANSVERSALITÉ DE FAÇON CONCRÈTE ET OPÉRATIONNELLE

Un diagnostic partagé permettant d'identifier des thématiques et un format fédérateurs

La première phase du stage s'est traduite par la **réalisation d'un état des lieux de la collectivité**, et en particulier de ses modes de fonctionnement collectifs (temps collectifs institutionnalisés, mode projet, règles communes).

Ce diagnostic a été réalisé en s'appuyant sur :

- 30 entretiens avec des cadres de tous niveaux hiérarchiques (DGS à chef de services),
- L'exploitation d'un questionnaire en ligne adressé aux cadres (70 % de réponses),
- La participation à des réunions internes, au conseil municipal et à une réunion publique.

Cet état des lieux a été présenté et discuté avec la direction générale début décembre afin de **susciter son adhésion et de poser les bases communes du séminaire à venir**.

Ce questionnaire a permis de recueillir les attentes des cadres concernant les thématiques et le format (plénières, ateliers participatifs, conférence).

## Un séminaire des cadres, point de départ de la deuxième phase du projet d'administration

Dans un second temps, une phase de construction d'un séminaire a été lancée, **en conciliant plusieurs impératifs** posés par la direction générale et issus du diagnostic :

- S'adresser à un **public large** : l'ensemble des agents de catégorie A ainsi que les agents de catégorie B et C en situation de d'encadrement, jusqu'au niveau chef de service, soit 185 personnes,
- Aborder des **thématiques transversales** relatives à la gestion interne et aux usagers,
- Proposer un **format innovant et convivial**, permettant de travailler sur des questions concrètes et pouvant déboucher sur des suites visibles à court terme.

Il a été proposé d'aborder en atelier les thématiques et formats suivants :

- **L'accueil des nouveaux agents**, en utilisant la technique du photolangage et la rédaction de fiches-actions. Ce choix permettait de travailler sur l'identité commune et de renforcer l'esprit de cohésion,
- **L'intranet et les outils numériques de demain**, en utilisant une technique d'idéation opérationnelle et créative, permettant de se projeter vers l'avenir,
- **La culture managériale et l'optimisation des ressources** au sein d'un atelier de codéveloppement,
- **L'accueil des usagers**, au cœur des préoccupations actuelles de la collectivité et animé par une compagnie de théâtre-forum.

La mission a veillé à **impliquer de nombreux cadres dans sa préparation** en les positionnant comme co-animateurs d'ateliers (accueil du nouvel agent, co-développement) et en les sollicitant pour inspirer les saynètes du théâtre-forum.

Le séminaire était constitué d'une **plénière d'ouverture** introduite par un échange avec le maire et la direction générale et suivie d'une intervention sur le "mode projet" par la ville de Caluire-et-Cuire. Deux séries de **quatre ateliers** ont permis aux cadres d'élaborer des propositions concrètes sur les thématiques retenues. En **plénière de clôture**, deux cadres de la collectivité ont narré leur journée de séminaire, de façon légère et subjective, avant un échange entre la salle et la direction générale.

Les objectifs de **convivialité et de rencontre** de nouveaux collègues ont été atteints grâce à la réalisation de brise-glaces, au travail en petits groupes de 8 personnes et à la visite culturelle en fin de journée.

Des **compétences managériales clés ont été mises en oeuvre**, comme la traduction opérationnelle d'une orientation managériale stratégique, la mobilisation d'un groupe de cadres, l'animation d'une table-ronde et d'ateliers ou encore la capacité à faire face aux imprévus.

Le séminaire a bénéficié d'un **retour très positif** (83% des participants ont attribué une note entre 4/5 et 5/5) d'après le questionnaire de satisfaction envoyé aux participants. Les cadres ont souligné l'utilité du contenu (70%), et plébiscité ce moment de convivialité réussi (95,4%).

## UN PLAN D'ACTION OPÉRATIONNEL CONSTRUIT AVEC LES CADRES ET LA DIRECTION GÉNÉRALE

Afin d'entretenir la dynamique amorcée par ce séminaire, et conscients de l'enjeu d'appropriation et de portage par la direction générale, la mission a fait le choix d'établir des **pistes d'actions à mettre en discussion** et non un plan d'actions finalisé.

**21 pistes d'actions ont été réparties en 4 axes :**

- 1. Vers une gouvernance collective et transversale
- 2. Développer une culture managériale
- 3. Bâtir un socle de règles communes
- 4. Communiquer sur les productions du séminaire et le plan d'actions à construire

Une **quinzaine de propositions ont été retenues par la direction générale** et seront présentées dans une note stratégique de la direction générale. Certaines ont été lancées dès le mois de février : une session interne de codéveloppement, la construction d'une journée d'accueil du nouvel arrivant avec une vidéo de présentation de la collectivité par le maire et une formation par du théâtre-forum de tous les agents d'accueil. Une revue de projets stratégiques va également être mise en place. Enfin, une communication a été faite autour de ce séminaire, dans un format court à destination des cadres.

## LE SÉMINAIRE DES CADRES COMME OUTIL DE TRANSFORMATION MANAGÉRIALE

Deux mois de stage collectif ne peuvent permettre d'ancrer véritablement une nouvelle culture de travail et de management, qui plus est, dans un contexte de réorganisation non encore totalement appropriée par tous. Néanmoins, les objectifs fixés avec la direction générale sont remplis.

## Un préalable : établir un constat partagé

Le diagnostic a permis de **confirmer le constat exprimé par la direction générale**, c'est-à-dire un relatif cloisonnement des directions et des services et un manque d'habitude vis-à-vis du travail en transversalité, du fonctionnement collectif et du "mode projet".

Le séminaire, préparé de manière ouverte et partagée avec les cadres de la collectivité, a permis de **montrer à l'encadrement l'importance du travail en transversalité et la volonté de la direction générale** de s'emparer de la question. Beaucoup de participants, interrogés dans les entretiens, sondés ou impliqués dans la préparation voire la co-animation du séminaire, se sont appropriés le sujet et ont engagé une réflexion individuelle et parfois collective. Il a aussi permis de partager un certain nombre de constats, de favoriser la rencontre des participants et services, de diffuser des pratiques de travail plus collaboratives et de réfléchir collectivement à des sujets qui concernent l'ensemble de la collectivité.

## La nécessité de donner des suites concrètes

Le plan d'actions construit avec la direction générale, sur la base des 21 propositions, est un signe très positif donné sur la poursuite de ce chantier et la mise en œuvre de différentes mesures opérationnelles. La **mise en œuvre du plan d'actions** est primordiale pour conforter la motivation des participants au séminaire à s'investir sur les questions abordées, à leur montrer que leur engagement et leurs propositions sont pris en compte et que les suites les plus pertinentes y sont données.

## Des moyens associés et un portage dans le temps

À l'issue de la mission, la première interrogation porte sur la capacité de la collectivité à mobiliser les moyens pour mettre en œuvre les actions retenues, aussi bien humains qu'en termes de compétences et de temps. Un certain nombre de cadres recrutés ces dernières années porteurs de cultures professionnelles

différentes vont-ils rester au sein de la collectivité ? Parviendront-ils par ailleurs à mobiliser leurs équipes autour de ces sujets ? Ces éléments seront décisifs dans l'atteinte des objectifs d'évolution de la culture managériale et de décloisonnement des services.

Ce projet collectif a montré combien il était intéressant et utile pour la qualité du service public local de s'engager dans la réorganisation des services et l'évolution des pratiques managériales. Ce chemin nécessite un **portage important, à la fois politique et de la direction générale**, ainsi qu'une bonne connaissance du fonctionnement des services. Une analyse fine des freins est indispensable pour apporter une réponse sur mesure.

Le **temps** est également un facteur essentiel : engager ce type de démarche en fin de mandat expose au risque de ne pas pouvoir la pérenniser et qu'elle ne soit pas suffisamment appropriée. L'intervention d'un **regard extérieur**, tel que celui qui a été apporté, paraît précieux car il permet une analyse critique objective et une approche ouverte, voire innovante, des actions à mener.

## UNE APPROCHE FONDÉE SUR LA COMPRÉHENSION DU CONTEXTE, LA PARTICIPATION DES AGENTS ET DES MÉTHODES INNOVANTES

En premier lieu, l'idée de **s'appuyer sur un séminaire des cadres pour lancer un projet d'administration** semble tout à fait pertinente au sein d'organisations comme les collectivités territoriales. Impulser une nouvelle culture managériale, de nouveaux projets ou une nouvelle organisation nécessite non seulement une adhésion de la direction générale, mais aussi de tout l'encadrement intermédiaire pour ensuite mobiliser l'ensemble de l'administration. Un séminaire permet de fonder la déclinaison du projet d'administration sur des productions concrètes des agents.

En second lieu, la méthode visant à **comprendre et s'adapter au contexte local** lors de la phase de diagnostic est par nature transférable à d'autres collectivités. Elle permet en effet d'appréhender les atouts et les faiblesses d'une administration, d'identifier des leviers de changement et de répondre aux attentes des cadres.

En troisième lieu, le choix de la **coconstruction** d'un séminaire est duplicable et souhaitable, en ce qu'elle apporte une profusion d'idées ainsi qu'une crédibilité des formats et thématiques. La mobilisation ciblée de certains cadres permet de désamorcer des réticences, de responsabiliser des cadres, pour renforcer la mobilisation de ceux-ci le jour J.

Enfin, **l'emploi de techniques d'animation innovantes** n'est pas réservé à certaines collectivités ou types de cadres qui en auraient une perception favorable a priori ou sensibilisés à ce type de méthodes. Beaucoup de cadres de la ville d'Avignon ont découvert le jour du séminaire des techniques d'animation fondées sur l'intelligence collective, et se les sont immédiatement appropriées pour la plupart. Les idées proposées dans les différents ateliers étaient ainsi concrètes, opérationnelles et pertinentes.







Anna LECCIA

[anna.leccia@administrateur-inet.org](mailto:anna.leccia@administrateur-inet.org)



Priscille DEAL

[priscille.deal@administrateur-inet.org](mailto:priscille.deal@administrateur-inet.org)



Joris DUMAZER

[joris.dumazer@administrateur-inet.org](mailto:joris.dumazer@administrateur-inet.org)



Grégory JACOB

[gregory.jacob@administrateur-inet.org](mailto:gregory.jacob@administrateur-inet.org)



Audrey SAUNION

[audrey.saunion@administrateur-inet.org](mailto:audrey.saunion@administrateur-inet.org)

**VILLE DE SAINT-DENIS**



**COMMENT LA VILLE  
DE SAINT-DENIS  
EXPÉRIMENTE-T-ELLE  
LE TÉLÉTRAVAIL ?**

---

**Tutrice au sein de la collectivité :**

---

→ **Cécile ALLIAUD**

Directrice générale adjointe

---

## UNE COMMANDE PRÉCISE AU SERVICE D'UN ENGAGEMENT FERME

La Ville de Saint-Denis a mené en 2017 une consultation interne dénommée « Entendons-nous ». Cette démarche, centrée sur l'amélioration des conditions de travail et la prévention de l'absentéisme, a mobilisé près de 350 agents.

Elle a servi de base à la construction d'un plan d'actions intitulé « Engageons-nous », présenté en février 2018 et articulé en cinq axes :

- **Collectif** : s'appuyer sur les collectifs pour adapter les organisations, les fonctionnements et gagner en sérénité ;
- **Équité** : appliquer les règles pour garantir l'équité et restaurer la confiance ;
- **Parcours** : développer des perspectives professionnelles pour les agents ;
- **Qualité** : consolider une relation de qualité avec les usagers ;
- **Bien-être** : améliorer les conditions de travail matérielles.

C'est dans le cadre de l'axe « bien-être » que les élus de la Ville de Saint-Denis se sont engagés à expérimenter le télétravail au premier

semestre 2019. Le Plan de déplacement de l'administration avait aussi identifié cette mesure dans son plan d'actions. Le télétravail répond à des questions de qualité de vie au travail mais aussi de lutte contre le changement climatique.

Initié dans le secteur privé, et fréquemment associé à des logiques de délocalisations, d'externalisation, de réduction des coûts et d'optimisation des surfaces, le télétravail est source de nombreux débats. Cela explique en partie sa lente introduction dans la sphère publique, et en particulier dans les collectivités territoriales (publication du décret du 11 février 2016, permettant la mise en application des dispositions de la loi du 12 mars 2012). Si le déploiement du télétravail est difficile à mesurer à ce jour, 1,1 % des agents de la fonction publique territoriale pratiquaient le télétravail en 2016 selon la direction de l'animation de la recherche, des études et des statistiques (DARES).

## Objectifs et enjeux stratégiques pour la collectivité

L'expérimentation du télétravail revêt des enjeux stratégiques pour la ville de Saint-Denis. Si le télétravail vise, tout d'abord, à répondre à une attente des agents, il constitue également un levier de modernisation de l'administration et des pratiques managériales dans un contexte de transformation numérique. Il s'agit avant tout d'un projet managérial transversal qui implique d'être conduit en associant l'ensemble des parties prenantes (élus, DG, agents, encadrement et organisations syndicales).

Pour une commune comme Saint-Denis, forte de la diversité des métiers présents et d'une administration de 3 600 agents, l'engagement des élus à expérimenter le télétravail s'est appuyé sur des principes affirmés en début de mission :

- ➔ le respect de l'équité : assurer une expérimentation accessible à des agents cadres et non-cadres, techniques et administratifs ;
- ➔ le maintien d'un service public de qualité ;
- ➔ la préservation des collectifs de travail et la prévention d'un phénomène d'anomie professionnelle.

## UNE MÉTHODOLOGIE INCLUSIVE AU SERVICE D'UN PROJET CO-CONSTRUIT

La mission a inclus :

- la définition des modalités de l'expérimentation avec l'élaboration d'une Charte de l'expérimentation ;
- l'élaboration du panel d'expérimentateurs ;
- la production d'un guide opérationnel (ensemble des livrables : grilles d'auto-évaluation ; conseils pour les télétravailleurs, leurs collègues et leurs encadrants ; carnet de bord de suivi des activités télétravaillées...)
- la préparation opérationnelle de l'expérimentation avec la constitution et l'animation d'une équipe projet.

### L'analyse du cadre juridique et l'étude comparative

Le cadre juridique applicable au télétravail, relativement strict, laisse néanmoins aux administrations des marges d'adaptation concernant la définition des modalités de mises en œuvre. En ce sens, les collectivités territoriales doivent définir : le nombre de jours pouvant être télétravaillés, les fonctions télétravaillables, le lieu de télétravail, les équipements mis à disposition des agents...

Il a également été utile de s'inspirer de l'expérience d'autres collectivités déjà engagées dans le télétravail pour tirer des enseignements sur les modalités de mise en œuvre de l'expérimentation, puis de déploiement du télétravail.

### L'élaboration d'une Charte de l'expérimentation

La consultation de toutes ces parties-prenantes est venue nourrir le travail de conception de l'expérimentation, fruit de la conciliation d'enjeux politiques, budgétaires, sociaux, techniques et managériaux.

Les principes suivants ont ainsi été retenus pour l'expérimentation :

- **L'égalité de traitement** : le télétravail est ouvert à tout agent dont les activités sont compatibles avec le télétravail, quelle que soit son appartenance à la catégorie A, B ou C, qu'il soit cadre ou non cadre.
- **Une démarche strictement volontaire et conjointe** : il s'agit d'une démarche volontaire pour l'agent et pour la collectivité, matérialisée par une demande écrite et un accord de l'administration employeur.
- **La réversibilité** : par principe, le télétravailleur s'engage pour la durée de l'expérimentation. Toutefois, le télétravail peut à tout moment de l'expérimentation être interrompu par l'agent ou le responsable hiérarchique selon un délai de prévenance.
- **La coresponsabilité** : le télétravail repose sur une relation de confiance établie et réciproque entre l'agent qui sollicite le télétravail et le responsable hiérarchique qui lui accorde. En faisant acte de candidature, l'agent déclare disposer à son domicile des conditions suffisantes pour travailler dans un cadre qui respecte les exigences en matière de sécurité et d'ergonomie. Préalablement à toute demande de télétravail, l'agent remplit un questionnaire d'auto-évaluation. De même, son responsable hiérarchique dispose d'un questionnaire d'appréciation de la capacité de son service à accueillir des télétravailleurs. Il s'agit d'outils d'aide à la décision, strictement confidentiels.
- **La nécessité de préserver le lien social et la qualité des collectifs de travail** : le télétravail sera limité à une journée par semaine pour ne pas altérer le lien social inhérent à la vie professionnelle, et la présence de tous les agents d'un service au moins un jour par semaine tous ensemble.
- **Une expérimentation ciblée sur des collectifs de travail** : au sein des directions, l'expérimentation portera sur des équipes ciblées afin d'évaluer l'effet du télétravail sur la vie du collectif de travail et d'assurer un accompagnement adapté. Le choix des collectifs a été établi à partir des critères suivants :
  - pas de dégradation de la qualité du service rendu ;
  - pas de dégradation de la qualité du collectif de travail ;

- une représentation équilibrée des différentes catégories (A, B, C) ;
- des directions ressources et des directions opérationnelles ;
- une représentation de chaque département ;
- un panel de métiers diversifiés au lancement de l'expérimentation ;
- pas de direction engagée ou devant s'engager dans une réorganisation ;
- pas d'impossibilité technique et juridique majeures au stade de l'expérimentation.

→ Une journée de télétravail est une journée de travail comme les autres : la durée de travail des télétravailleurs est la même que celle des agents ne télétravaillant pas. Les agents exerçant leurs fonctions en télétravail bénéficient des mêmes droits et obligations que les agents exerçant sur leur lieu d'affectation. Les mêmes règles s'appliquent à l'agent qu'elle ou il soit dans le service ou à domicile pour ce qui concerne son travail et sa rémunération.

→ Le droit à la déconnexion, au respect de la vie privée et à la protection des données. Le télétravail est limité à un jour par semaine et pour une durée de temps de travail journalier identique à celle sur site. Plusieurs possibilités sont offertes :

- une demi-journée par semaine ;
- une journée par semaine ;
- une journée toutes les deux semaines ;
- un forfait de six jours pour la durée de l'expérimentation.

La Ville de Saint-Denis a opté pour l'équipement en ordinateurs portables des expérimentateurs, en remplacement de leurs ordinateurs fixes.

Le télétravailleur et son responsable hiérarchique devront obligatoirement suivre une formation préalable.

Comme toute activité, le télétravail est générateur de risques professionnels et une attention particulière à la prévention a été portée, via la réalisation notamment d'une fiche spécifique. La dimension ergonomique a été prise en compte avec l'élaboration de conseils posturaux pour le travail sur ordinateur portable.



## Une communication interne spécifique et un appel à l'ensemble des agents de la collectivité

Le travail de communication interne a permis d'assurer la production de contenus pour alimenter l'intranet et les publications internes à la Ville. Un sondage de tous les agents de la collectivité, adressé par mail, a permis de :

- communiquer sur le projet auprès de l'intégralité des agents communaux ;
- prendre la pleine mesure de l'attente des agents quant à l'expérimentation du télétravail.

## Des actions de sensibilisation auprès des collectifs expérimentateurs

La mise en œuvre du télétravail impacte le fonctionnement et l'organisation d'un service, ainsi que la relation managériale. Cet accompagnement au changement s'est concrétisé par la conception et l'animation d'une dizaine d'ateliers participatifs avec les agents (candidats au télétravail ou non) et leurs encadrants, retenus pour expérimenter le télétravail. Ces ateliers, menés grâce à des outils d'intelligence collective, ont été l'occasion de sensibiliser les futurs collectifs expérimentateurs sur les atouts et les risques inhérents au télétravail. Ils visaient également à renseigner les agents quant au cadre fixé par la Ville pour l'expérimentation et à la procédure administrative mise en place.

## Le souci de la continuité par la préparation de la mise en œuvre opérationnelle du projet afin de garantir le suivi de son pilotage

La préfiguration de l'expérimentation du télétravail constitue un projet organisationnel ambitieux et nécessite, à ce titre, des arbitrages sur une pluralité de thématiques (RH, budgétaire, informatique, organisationnelle). Aussi, la bonne réalisation de cette mission impliquait une organisation du travail en mode projet, permettant d'anticiper la mise en œuvre opérationnelle des préconisations.

En parallèle, les livrables nécessaires à l'expérimentation ont été produits : formulaire de candidature à l'expérimentation, grilles d'autoévaluation, arrêté de mise en télétravail, guides du télétravail à destination de l'agent et de son encadrant, etc.

## UN BILAN CONCRET ET OPÉRATIONNEL

Pour la réussite de cette mission de préfiguration, il a été essentiel de :

- développer un mode de travail itératif avec les différentes parties prenantes (élus, DG, cadres, OS et agents) pour construire un cadre de référence de l'expérimentation en adéquation avec les valeurs de la collectivité ;
- fixer une ligne entre le principe d'équité entre les agents et les marges d'adaptation des managers, gage de souplesse et de réussite pour l'expérimentation ;
- associer au stade de la préfiguration tous les services impliqués par la démarche et travailler en mode projet ;
- prévoir l'intégralité des incidences budgétaires liées au déploiement du télétravail (en investissement, l'équipement informatique ; en fonctionnement, l'ensemble des formations et abonnements nécessaires) ;
- prendre en compte les aspects techniques de l'expérimentation en s'assurant que la solution technique de travail à distance (VPN ou bureau virtuel) est opérationnelle et permet d'accéder à l'ensemble des applications métiers de la collectivité ;
- anticiper les processus RH nécessaires à la validation, l'instruction des demandes de mises en télétravail et la prise des arrêtés ;
- accompagner les agents et leurs encadrants dans la conduite du changement en organisant des ateliers participatifs de sensibilisation à la démarche d'expérimentation, les bénéfices et les risques liés au télétravail et l'adaptation de l'organisation et le fonctionnement du service à ce nouveau mode de travail ;
- préparer l'évaluation dès le stade de l'expérimentation en

tenant compte des avis des télétravailleurs, mais aussi de leurs encadrants et de leurs collègues non-télétravailleurs.

## UNE MÉTHODOLOGIE TRANSFÉRABLE : L'ADAPTATION AU CONTEXTE

La méthodologie employée lors de la mission est transposable à d'autres collectivités, ainsi qu'une partie des livrables. Le passage au télétravail implique un changement organisationnel, tant pour l'employeur que pour l'agent. Sauf situation exceptionnelle, le télétravail ne s'improvise pas, il se définit et se met en place conjointement, d'où le choix d'une expérimentation ciblée. L'approche choisie s'est appuyée sur des équipes de travail pré-identifiées, au sein desquelles l'expérimentation a été ouverte individuellement.

De même, l'éligibilité au télétravail n'a pas été déterminée à la suite de l'élaboration d'une cartographie des fonctions, mais au regard de l'activité réelle exercée par les agents. Les activités jugées incompatibles avec le télétravail sont celles qui :

- impliquent un contact présentiel avec les usagers ;
- se traduisent par une activité sur le terrain ;
- ne peuvent être réalisées à distance (outils métiers inaccessibles, sécurité des données).

La durée fixée pour l'expérimentation (6 mois) semble de nature à mesurer les effets produits sur la qualité du service rendu et les équipes de travail. L'échantillon d'une soixantaine d'agents constitue un panel pertinent, pour une ville de la taille de Saint-Denis, pour disposer d'une évaluation qualitative et « absorbable » à court terme par les directions ressources de ce projet (RH, SI)

En conclusion, si le télétravail peut répondre à des attentes individuelles, la prise en compte de ce nouveau mode de travail sur la qualité du service rendu et sur l'organisation collective est à anticiper. En tout état de cause, seule l'adaptation aux cultures managériales de la collectivité garantira le succès d'un tel projet.



Linda AGUEMOUNE

[linda.aguemoune@administrateur-inet.org](mailto:linda.aguemoune@administrateur-inet.org)



Céline BRETEL

[celine.bretel@administrateur-inet.org](mailto:celine.bretel@administrateur-inet.org)



Rodrigue MURZEAU

[rodrigue.murzeau@administrateur-inet.org](mailto:rodrigue.murzeau@administrateur-inet.org)



Louise VERON

[louise.veron@administrateur-inet.org](mailto:louise.veron@administrateur-inet.org)

**VILLE DE RENNES ET RENNES  
MÉTROPOLE**



**ORGANISATION  
ET OPTIMISATION  
DE LA FONCTION  
IMMOBILIÈRE**

---

**Tutrice au sein de la collectivité :**

---

→ **Cécile FRAVAL**

Directrice des Affaires juridiques

---

## L'IMMOBILIER : UNE FONCTION TRANSVERSALE ET STRATÉGIQUE

« Une succession de décisions ponctuelles prises en fonction des besoins, des opportunités et contraintes » : c'est ainsi que la Cour des comptes décrivait, dans son rapport public annuel 2013, la gestion immobilière des collectivités, soulevant alors un enjeu d'ampleur nationale.

La fonction immobilière paraît complexe à définir. Elle recouvre une large diversité de fonctions, qui peuvent être regroupées sous quatre grandes catégories : le *facility*, le *property*, le *project* et l'*asset management* (cf *tableau ci-contre*).

La définition de la fonction immobilière proposée par cette distinction entre *facility*, *property*, *project* et *asset management* permet d'en mesurer la transversalité. Les opérations de gestion immobilière mobilisent en effet les compétences juridiques, techniques, comptables et budgétaires de divers services. Or, celles-ci ne sont que rarement intégrées dans une unité dédiée. La Ville et la Métropole de Rennes ne font pas exception à ce constat national : la fonction immobilière y souffre d'un éclatement et d'une coordination insuffisante pour qu'elle puisse être pilotée stratégiquement.

<b>“FACILITY MANAGEMENT” :</b> <b>SERVICES À L'IMMEUBLE ET AUX OCCUPANTS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Entretien, propreté des bâtiments et des espaces extérieurs</li> <li>- Gestion technique</li> <li>- Aménagement des espaces de travail</li> </ul>
<b>“PROPERTY MANAGEMENT” :</b> <b>ADMINISTRATION DE BIENS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Optimisation des espaces</li> <li>- Gestion administrative et commerciale du patrimoine</li> <li>- Quittancement des loyers, paiement des factures</li> <li>- Suivi de l'entretien courant</li> </ul>
<b>“PROJECT MANAGEMENT” :</b> <b>CONDUITE DE PROJETS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Opérations de construction, de réhabilitation, d'extension</li> <li>- Opérations d'acquisition</li> </ul>
<b>“ASSET MANAGEMENT” :</b> <b>GESTION STRATÉGIQUE DES ACTIFS IMMOBILIERS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Gestion stratégique du portefeuille patrimonial</li> <li>- Optimisation des flux financiers</li> </ul>

L'importance du patrimoine immobilier à Rennes en rend la gestion particulièrement stratégique. La Métropole dispose d'un patrimoine plutôt restreint (à peine 100 000m<sup>2</sup>), acquis au gré des transferts de compétences, et essentiellement composé d'équipements culturels et économiques structurants : le Centre des Congrès, les Champs-Libres, les musées, des pépinières d'entreprises, etc. La Ville, elle, possède plus de 1000 bâtiments représentant 700 000m<sup>2</sup>.

Beaucoup sont affectés à des services publics, et appartiennent dès lors au domaine public, tels que les écoles, les gymnases, les crèches, ou les bureaux administratifs, qui offrent un maillage indispensable aux politiques publiques sur le territoire. La Ville gère également un vaste patrimoine privé, composé des réserves foncières acquises pour l'ambitieuse politique d'aménagement rennaise.

Dans l'attente des aménagements prévus, ce patrimoine est presque systématiquement mis à disposition d'associations, pour lesquelles se déploie une politique de soutien volontariste.

Dans ce contexte, la commande a été de créer les conditions organisationnelles pour permettre la définition et la mise en œuvre d'une stratégie immobilière ; assurer une gestion immobilière optimisée de l'ensemble du parc et conjuguer l'aménagement stratégique de long terme avec une gestion pragmatique de court terme.

## RÉALISATION

### Une méthode fondée sur l'objectivation, participation et la comparaison

L'objectivation a été permise par la conduite d'un grand nombre d'entretiens - plus de 40 réalisés - auprès d'un échantillon large d'acteurs internes de la collectivité : élus de la Ville et de la Métropole de Rennes, services impliqués dans la fonction immobilière (Service immobilier de la Ville, Service foncier de la Ville et de la Métropole, Direction du patrimoine bâti, Direction des moyens et achats...) et services opérationnels disposant de bâtiments (Direction de la culture, Direction des associations, Direction de l'éducation, Direction des sports...).

Le second parti pris de la méthode a été la participation. Tout au long du projet, les agents concernés ont été associés à l'élaboration du diagnostic et des préconisations. Deux ateliers participatifs ont permis de travailler avec eux sur les procédures liées aux étapes de la vie des bâtiments ainsi qu'à la gestion des situations immobilières complexes sans pilote identifié. Deux comités techniques et une présentation en comité de direction générale ont eu lieu, et le projet s'est achevé par un comité de pilotage en présence de la direction générale pour aboutir à des décisions rendant opérationnelles une partie des préconisations. Enfin, pour favoriser la comparaison, des entretiens ont été effectués auprès de 21 autres collectivités afin d'explorer l'organisation de leur fonction immobilière et de repérer les



bonnes pratiques en la matière. Parmi elles, seule une minorité avait réellement entrepris une réflexion sur ce sujet et mis en place une organisation en faveur d'une gestion plus stratégique.

### Une organisation éclatée et d'importants manques de communication

Les entretiens ont permis de dessiner une cartographie des acteurs et des liens entre eux, dont la complexité a confirmé l'absence de vision globale. Chaque service travaille en silos, avec une connaissance insuffisante des contraintes des autres.

De nombreux exemples illustrent un manque de communication interne sur les enjeux immobiliers, préjudiciable à une gestion optimisée du patrimoine : éloignement géographique de certains services, circulation de l'information défailante, concertation insuffisante en matière de définition des crédits de maintenance, et plus largement méconnaissance des rôles respectifs de chacun.

La pluralité des outils, rarement partagés, vient renforcer ces insuffisances, générant pertes d'informations et pertes de temps. L'absence d'un inventaire quantitatif et qualitatif freine la réalisation d'une stratégie immobilière globale, ce qui génère un manque d'anticipation des besoins futurs des services publics.

La gouvernance politique, elle aussi éclatée, ne favorise pas une prise en compte exhaustive des questions relatives à la fonction immobilière.

Enfin, la mutualisation inachevée de certaines directions contribue à la complexité du système d'acteurs impliqués dans la fonction immobilière, source, une fois encore, de coordination insuffisante, générant des procédures disparates, comme pour l'attribution des locaux vacants, voire des « zones blanches », situations dans lesquelles aucune direction n'apparaît compétente

Si un début de stratégie a été initié pour les locaux de service, celle-ci est conjoncturelle et ne s'inscrit pas, à ce stade, dans le temps long. La Ville comme la Métropole souffrent d'une absence de stratégie immobilière globale.

## PRÉCONISATIONS

Suite au diagnostic établi, les préconisations ont été élaborées pour répondre à quatre objectifs :

- Favoriser les échanges inter-services ;
- Mieux piloter l'information et les décisions relatives à l'immobilier ;
- Permettre une organisation plus fluide ;
- Donner les moyens d'élaborer une stratégie immobilière.

Le patrimoine immobilier n'étant qu'une ressource au service des politiques publiques, son pilotage doit être marqué par la souplesse et la réactivité. Cette exigence doit pouvoir s'articuler avec une stratégie immobilière véritable, prenant en compte la totalité du parc, et l'ensemble des enjeux. Il s'est agi de trouver des solutions de gouvernance dans un environnement complexe et résolument transversal. En ce sens, un plan d'action en trois étapes a été proposé.

PROPOSITION	COMMENTAIRE
-------------	-------------

### ÉTAPE 1 :

Améliorer le quotidien et « transversaliser » l'existant, à organisation constante

<b>Se référer au fascicule des procédures immobilières</b>	Ce fascicule, co-construit lors d'ateliers participatifs, rassemble les procédures déjà en place et reprend les propositions des agents pour les améliorer à court terme.
<b>Organiser des ateliers de présentation de leurs activités par les services impliqués dans la fonction immobilière</b>	Ces ateliers ont pour but de favoriser l'inter-connaissance entre tous les acteurs, afin de mieux comprendre le rôle et les contraintes de chacun.

PROPOSITION	COMMENTAIRE
<b>Créer un Comité technique immobilier</b>	Cette instance se veut transversale, unique et souple. Son rôle est de répondre à toutes les questions immobilières collectives, pour éviter les zones blanches et favoriser la bonne répartition des rôles.

**ÉTAPE 2 :**

Se donner les moyens d'élaborer une stratégie immobilière, à moyen terme

<b>Initier une réflexion commune pour des outils partagés</b>	La dispersion des outils est l'un des freins à l'optimisation de la gestion immobilière. L'objectif est de trouver les moyens d'un meilleur partage de l'information et de gagner en efficacité.
<b>Faire émerger une stratégie immobilière</b>	L'élaboration d'une stratégie immobilière réclame d'abord une bonne connaissance de son parc immobilier et une consolidation de l'inventaire. Ensuite, de grands objectifs peuvent être définis et s'articuler dans chacune des directions porteuses d'immobilier.
<b>Créer une mission Stratégie et pilotage immobilier</b>	Afin d'assurer la mise en place d'une véritable gestion stratégique prenant en compte l'ensemble des enjeux et la globalité du parc, il apparaît nécessaire de recruter un agent dédié à cette mission émergente dans les collectivités.

**ÉTAPE 3 :**

Renouveler l'organisation, afin d'être plus transversal et efficace, à moyen ou long terme

<b>Faire évoluer l'organigramme</b>	Plusieurs scénarii d'évolution de l'organigramme ont été évoqués afin de rassembler divers services immobiliers tels que les locaux de service, la gestion du patrimoine privé, l'action foncière ou encore la maintenance du patrimoine bâti.
-------------------------------------	------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

## UNE DÉMARCHE FORTE D'ENSEIGNEMENTS POUR LA CONDUITE DE L'ACTION PUBLIQUE

Trois éléments semblent particulièrement riches d'enseignement pour la conduite de l'action publique.

Tout d'abord, cette mission a pu travailler sur une fonction particulièrement émergente dans la gestion publique. Le parangonnage a montré que les collectivités territoriales ayant entamé une réflexion sur ce sujet sont encore minoritaires. Celles qui se sont emparées du sujet ont lancé des chantiers de réorganisation qui ne sont pas encore achevés. Ainsi, il n'est pas encore possible d'avoir un recul suffisant pour identifier avec certitude les meilleures pratiques. De plus, le concept de stratégie immobilière demeurant abstrait, il appartient aux collectivités telles que Rennes d'y faire correspondre des réalisations concrètes et efficaces. L'optimisation de la fonction immobilière des collectivités et leur engagement dans l'élaboration d'une stratégie immobilière nécessitera une impulsion politique. Le prochain mandat qui débutera en 2020 pourra en cela constituer une opportunité.

D'autre part, face à une ressource nécessitant un traitement inter-service, des propositions concrètes pour « transversaliser » l'existant ont été formulées. Cette démarche, facilement transposable, réclame des outils ou des moments de partage entre des services différents. Il est d'abord nécessaire de favoriser la connaissance mutuelle des services, afin de prendre conscience de l'ensemble de la chaîne et des contraintes de chacun. Ensuite, il est utile de proposer des instances de dialogue, larges, souples, mais régulières. Celles-ci permettent de renforcer l'inter-connaissance, de poser les bases de la coopération et surtout d'éviter les zones blanches (lorsqu'aucun service ne s'estime compétent). Puis, le développement d'outils commun constitue une étape supplémentaire, qui peut durablement améliorer le partage entre les services. Il est à noter que la simple réflexion partagée sur ce point est d'ailleurs elle-même source de transversalité.

Enfin, cette expérience a pu apporter des enseignements sur les moyens de l'optimisation et de la stratégie, à titre d'exemple la proposition de recrutement d'un nouvel agent pour mener la stratégie immobilière globale de la Ville et Métropole de Rennes. Cette préconisation a été faite en tenant compte de l'actuel contexte de

contraction des dépenses de fonctionnement des collectivités. Il est ainsi apparu que la transition vers une gestion plus optimisée possède un coût. En parallèle, il est indispensable de prendre conscience qu'une gestion non stratégique est elle aussi porteuse de coûts : dans le cas du bâti, sur les fluides ou l'entretiens par exemple. Il est parfois nécessaire de déployer des moyens supplémentaires pour parvenir à gagner en efficacité, y compris financière, à plus long terme. L'optimisation et la stratégie réclament des moyens à considérer en rapport avec les retours sur investissement espérés.

## UNE DÉMARCHE TRANSPOSABLE DANS D'AUTRES COLLECTIVITÉS

La prise en compte des spécificités de la ville de Rennes et la Métropole de Rennes a constitué l'un des impératifs. En effet, le contexte politique a obligé à trouver des solutions qui ne remettaient pas en cause le dynamisme de la politique foncière ni l'importance du lien aux associations. Le contexte administratif a plutôt obligé à penser la transversalité sans changements d'organisation, la collectivité mutualisée étant encore relativement récente sur ce point.

Pour autant, en raison de l'émergence générale du sujet immobilier dans les collectivités, cette démarche semble à bien des égards transposable. En effet, si certaines collectivités ont particulièrement réfléchi à l'optimisation de la fonction immobilière, la plupart sont assez peu avancées malgré un besoin reconnu (recherche d'économies budgétaires et d'efficacité dans la gestion).

Pour être transposée à d'autres collectivités, des conditions semblent s'imposer. D'une part, la collectivité doit posséder un patrimoine suffisant qui justifie une démarche d'ampleur et certaines actions potentiellement coûteuse (outil commun, élaboration et suivi d'une stratégie). La nécessité d'atteindre une masse critique conduit à privilégier cette démarche aux communes, puis aux intercommunalités les plus intégrées. D'autre part, le choix en matière de gouvernance doit dépendre de l'histoire de chaque collectivité. La fonction immobilière étant une ressource, elle doit en effet s'adapter aux choix stratégiques et politiques de chaque collectivité.



Clément AUMEUNIER

[clement.aumeunier@administrateur-inet.org](mailto:clement.aumeunier@administrateur-inet.org)



Emilia DIDYM

[emilia.dydim@administrateur-inet.org](mailto:emilia.dydim@administrateur-inet.org)



Julie-Anne HIPPERT

[julianne.hippert@administrateur-inet.org](mailto:julianne.hippert@administrateur-inet.org)



Clémentine LETERRIER

[clementine.letterrier@administrateur-inet.org](mailto:clementine.letterrier@administrateur-inet.org)

VILLE DE TOULOUSE MÉTROPÔLE



DÉCONCENTRER LES  
FONCTIONS RESSOURCES  
D'UNE GRANDE  
COLLECTIVITÉ

---

**Tuteur au sein de la collectivité :**

---

→ **Thomas LECOMTE**

Directeur des finances

---

Comment gérer les fonctions ressources dans une organisation qui compte 13 000 agents et une soixantaine de directions ? C'est la question à laquelle la collectivité de Toulouse cherche à apporter une réponse en mettant en œuvre des "services opérationnels financiers" (SOFin). Alors que certaines entreprises font le choix de regrouper leurs comptes en un seul site pour l'ensemble de leurs implantations (y compris à l'échelle mondiale), le besoin de proximité reste ancré dans la culture des agents territoriaux.

Conjuguer niveaux de compétences, taille critique et capacité d'écoute constitue le principal défi à relever.

La collectivité de Toulouse, dont les services de la Ville et de la Métropole sont mutualisés, a souhaité être accompagnée dans la mise en œuvre de ses SOFin. L'enjeu : structurer une fonction financière déjà déconcentrée mais hétérogène et, dès lors, difficilement pilotable par la Direction des finances.

Ce projet interroge la déconcentration des fonctions ressources dans une collectivité de grande taille ainsi que la participation des agents au changement. Après une première phase de diagnostic, l'équipe a émis des préconisations quant aux activités déconcentrées, que ce soit leur périmètre ou leur contenu, à la conduite du changement et à l'acceptabilité du projet.



## LE PROJET DES SOFIN : QUAND L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DEVIENT CRITIQUE

La Ville et la Métropole de Toulouse disposent d'un service financier bien développé : un service mutualisé Ville-Métropole, dématérialisé, engagé dans la certification des comptes, numéro un des délais de paiement en 2018. Cependant, l'architecture actuelle ne semble pas optimale pour relever ces défis. Le partage des tâches est parfois confus entre les services financiers centraux et les services déconcentrés dans les directions opérationnelles. L'hétérogénéité des organisations et des missions devenant critique, une remise à plat des processus financiers et des modèles d'organisation semble alors nécessaire pour optimiser les moyens et la répartition des tâches entre les acteurs.

Au-delà de la recherche d'une plus grande efficacité dans la gestion, la création des SOFin constitue aussi l'opportunité d'une montée en compétence générale et du développement de missions d'appui aux directeurs dans le pilotage budgétaire.

### Structurer une déconcentration préexistante

Toulouse connaît déjà une déconcentration partielle de quatre principaux processus financiers : la comptabilité (en dépense et recette), les demandes de subventions d'investissement, le budget et la programmation pluriannuelle d'investissement (PPI). Les activités financières déconcentrées sont assurées, dans une majorité de directions, par des responsables administratifs et financiers (RAF) et leurs équipes.

Cependant, les activités varient profondément d'une direction à l'autre. Les pratiques divergent, complexifiant le travail de consolidation et de contrôle garanti de qualité de la direction des finances. Or, l'hétérogénéité dans la déconcentration nuit à la qualité du service rendu, à la lisibilité de l'organisation financière et, in fine, à l'optimisation des ressources.

La formalisation de SOFin, sur des périmètres et des compétences équivalents pour l'ensemble de la collectivité, a constitué une opportunité pour harmoniser les pratiques, accroître la qualité et assurer un même niveau d'activité dans l'ensemble de la collectivité. Corollaire de ces changements, la direction des finances se recentrera sur des missions stratégiques de consolidation, d'aide à la décision, de planification et de gestion des dossiers complexes, déterminantes dans un contexte de tension budgétaire.

## Des problématiques organisationnelles

Les agents intervenant sur les processus financiers n'exercent pas toujours ces missions à plein temps : la polyvalence des équipes joue alors contre la professionnalisation des métiers. La taille réduite des équipes financières n'assure pas toujours une continuité de service en cas d'absence, en particulier du point de vue comptable. La mise en place des futurs SOFin constitue donc également pour la collectivité l'opportunité de professionnaliser les agents, d'assurer une taille critique des équipes et de limiter le nombre des interlocuteurs financiers afin de faciliter l'animation de réseau.

Le projet des SOFin ne peut faire abstraction de la sensibilité au changement. Au-delà des réorganisations menées, la réorganisation non-synchronisée des fonctions ressources déconcentrées (RH, marchés et finances) a pu être source d'anxiété. D'une part, la mise en place récente de SORH a capté une partie des effectifs jusqu'ici polyvalents et a été vécue comme frustrante par les RAF. D'autre part, le projet des SOAM (services opérationnels achats marchés) avance concomitamment. Aussi, le projet des SOFin présente une certaine urgence.

## RÉORGANISER PAR LA LABELLISATION ET LA CONTRACTUALISATION

Une première phase de diagnostic a permis d'appréhender, par diverses méthodes, toute la diversité de la fonction financière dans

la collectivité. La connaissance de l'existant représente un enjeu en soi, compte tenu de l'hétérogénéité des fonctionnements dans la collectivité. Un certain nombre de principes de conduite du projet ont alors été déterminés.

Par la suite, il s'est agi de livrer des clés de compréhension, de décision, de négociation et de méthodologie destinées à la Direction des finances.

### Une démarche de co-construction sincère

A toutes les étapes, l'équipe s'est interrogée sur l'association des acteurs. La participation des agents a permis de tirer parti de leur expertise, de capitaliser leur connaissance pour enrichir l'état des lieux et capter les problématiques émergentes. Cette démarche de co-construction a un double-objectif : être au plus près des réalités et des préoccupations de terrain d'une part, et d'autre part favoriser l'acceptabilité du projet en impliquant l'ensemble des parties prenantes. L'approche retenue a donc été non-descendante : sans démarche ni a priori.

L'équipe s'est engagée à maintenir une position d'écoute tout au long de sa mission et à se rendre disponible pour répondre aux inquiétudes, aux questions ou pour communiquer toute remarque concernant le projet.

Outre un lancement du projet réunissant près de 100 participants (démarche inédite pour ce type de projet dans la collectivité), les séances informatives, la conduite d'une cinquantaine d'entretiens et l'immersion dans les services, l'équipe a mené six ateliers participatifs. Ceux-ci ont combiné l'information des participants, le recueil de leurs attentes vis-à-vis du projet et la sollicitation de leur expertise.

Contrairement à d'autres réorganisations plus discrètes, et afin de tenir compte de la sensibilité aux questions organisationnelles, l'équipe a opté pour une démarche transparente, ouverte et bienveillante. L'objectif est de favoriser une meilleure appropriation du projet.

## « Pas un modèle mais un label »

Plutôt que d'imposer un modèle identique d'organisation, le caractère hétérogène de la collectivité milite pour la mise en place d'organisations à géométrie variable quant au dimensionnement et au positionnement des SOFin. En parallèle, la liste des activités déconcentrées et leur niveau de qualité doivent être homogènes.

C'est à cette fin qu'un système de labellisation a été imaginé. Pour être labellisée SOFin, une équipe financière déconcentrée doit remplir les critères définis dans un cahier des charges et déclinés dans un contrat qui engage de manière réciproque le SOFin et la Direction des finances selon une montée en charge personnalisée.

### Critères de labellisation

OBJECTIFS	CRITÈRES
<b>Assurer la continuité des activités financières</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taille minimale de l'équipe</li> <li>- Plan de continuité de service</li> </ul>
<b>Sécuriser la qualité</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Spécialisation des agents</li> <li>- Validation des compétences des agents</li> <li>- Plan de participation aux formations</li> <li>- Rôle du responsable SOFin dans les formations</li> <li>- Participation aux réunions du réseau finances procédures formalisées</li> </ul>
<b>Rationaliser le nombre d'interlocuteurs</b> <b>Simplifier l'animation du réseau</b> <b>Harmoniser les pratiques et les outils</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Responsabilité hiérarchique sur l'ensemble des agents comptables et financiers</li> <li>- Rupture de l'isolement</li> <li>- Harmonisation des outils et procédures</li> <li>- Mise en œuvre d'un dialogue régulier entre les SOFin et la direction des finances</li> </ul>

OBJECTIFS	CRITÈRES
<b>Renforcer la lisibilité de l'organisation</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Homogénéité de l'offre de service du SOFin</li> <li>- Identification d'un interlocuteur référent par activité</li> </ul>
<b>Installer le SOFin dans un rôle de pilotage transverse</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Délégation de signature</li> <li>- Consolidation et préparation des arbitrages</li> <li>- Sensibilisation et implication des directeurs et DGA pour qu'ils soient en mesure de suivre leur budget</li> </ul>

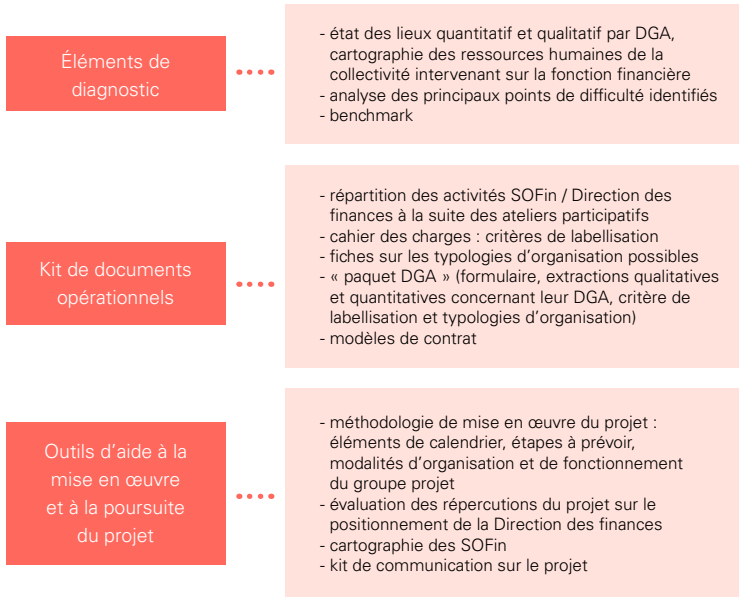
Ce système a le mérite de mettre en avant les objectifs à atteindre plutôt qu'une approche uniquement organisationnelle qui génère davantage d'anxiété chez les agents.

Dans les bornes fixées par les critères de labellisation, les choix d'organisation relèvent des Directeurs généraux adjoints, à la condition que les organisations répondent aux critères définis.

### Aider à la décision en anticipant la suite du projet

Une grande partie des livrables a été élaborée avec la participation des agents de la direction des finances et des directions opérationnelles. Ils répondent à un double objectif : être le plus en adéquation possible avec les réalités rencontrées par les acteurs de la finance dans la collectivité, et impliquer l'ensemble des parties prenantes.

D'autres livrables ont vocation à assurer une transition entre la fin de la mission et la mise en œuvre du projet par la direction des finances.



## LES ENSEIGNEMENTS À RETENIR POUR LA CONDUITE DE RÉORGANISATIONS

### La recherche d'équilibre entre honnêteté/ transparence et réassurance/mise en confiance

Toute réorganisation peut susciter de l'anxiété. Comment réassurer les agents sans pour autant minimiser les conséquences du projet sur l'organisation et les modes de fonctionnement ?

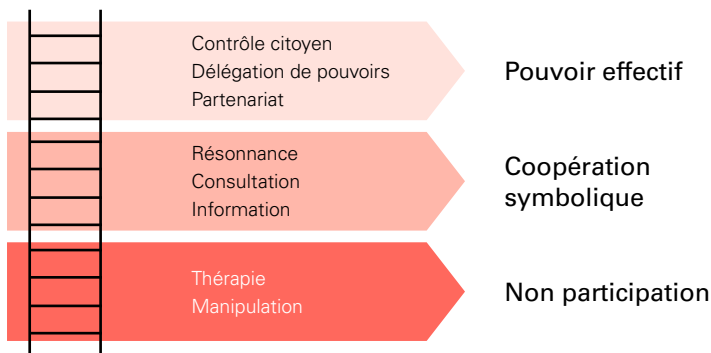
Le phasage des annonces répond à un besoin de mise en confiance des agents : commencer par expliquer le sens du projet, donner une visibilité sur le calendrier, annoncer les étapes et rendre compte régulièrement des avancées et de la prise en compte des remarques exprimées.

## Prévenir la résistance au changement par l'association précoce et continue des acteurs

Si la plupart des acteurs à l'initiative de réorganisations ont déjà une idée du résultat attendu, comment faire participer effectivement les agents ? Hormis les points de détail, quelles marges de manœuvre leur reste-t-il ?

En réalité, si les objectifs de la commande sont dès l'origine clairement affichés (le pourquoi), il reste de très nombreuses modalités d'organisation, de structuration et de partage d'activité (le comment) permettant d'y parvenir. En questionnant les acteurs sur leurs attentes et sur les points de vigilance portés, il est possible de mieux délimiter le champ des possibles et des incertitudes. Les diverses formes d'association des acteurs (entretiens, ateliers, réunions, mails collectifs d'information) donnent progressivement vie à un réseau d'acteurs volontaires. Elles génèrent un accueil positif et jouent dès lors un rôle de prévention des résistances au changement.

Ce mode de travail est forcément chronophage. Mais il faut l'envisager en prenant en compte le temps qui pourrait être perdu si le projet était imposé à des agents défiants. Ainsi, la participation doit être envisagée comme un outil de conduite du changement et d'appropriation de la démarche. Il faut cependant prendre garde à être clair sur le contrat passé et sur le niveau de délégation laissé aux agents.



Une échelle de la participation citoyenne, S. Arnstein

## Tirer parti de l'existant et accepter l'hétérogénéité des structures

Comment garantir un niveau homogène de qualité tout en s'adaptant aux spécificités de chaque direction ?

La labellisation permet de concilier ces deux injonctions, tout en évitant de détruire ou fragiliser des structures existantes dont le fonctionnement est satisfaisant et répond aux critères communs. Ne pas faire table rase du passé et accepter des modèles organisationnels et de fonctionnement interne différents peut être vecteur d'adhésion au projet, dans une collectivité où l'hétérogénéité est constitutive de son identité.

Cela suppose d'accepter que les nouvelles structures évoluent à des rythmes différents, dès lors qu'un suivi global est assuré par le porteur du projet. C'est la raison pour laquelle la démarche de labellisation distingue des critères socles communs et des critères qualitatifs : leur atteinte dépendra de la maturité des directions opérationnelles et se fera selon un rythme propre à chacune ?

## L'importance du portage et de la transmission du dossier

L'incarnation d'un projet par un ou des porteurs identifiés permet d'assurer la cohérence globale de la démarche mais aussi de parer à l'anxiété liée à une réorganisation. Le porteur est en effet en mesure d'apporter des réponses aux attentes et aux interrogations. Il est l'interlocuteur à même de générer une dynamique participative. L'appui de la hiérarchie est essentiel tant pour légitimer la démarche que pour lui donner de la visibilité.



## 10 BONNES IDÉES POUR RÉUSSIR SON PROJET

- 1 Anticiper la suite en prévoyant une chefferie de projet dédiée et réfléchir à sa composition : une seule personne, un binôme Direction des finances / RAF, un collectif de la Direction des finances
- 2 Penser objectifs avant de penser organisation (“Pas un modèle mais un label”),
- 3 Partir de l’existant qui fonctionne et le valoriser (“Ne pas casser ce qui fonctionne”),
- 4 Raisonner par les activités plutôt que par le prisme organisationnel : se poser la question du pourquoi avant celle du comment
- 5 Mobiliser, faire du bruit : créer un mouvement collectif
- 6 Regarder dans les coins d’ombre et écouter les silences : chercher ce qui risque de passer sous le radar
- 7 Prendre en compte le temps :
  - > poser les piliers et hiérarchiser les urgences
  - > clarifier dès le début les échéances du projet et les respecter : ne pas laisser le projet s’enliser
  - > organiser une prise de décision efficace qui nécessite un collectif fluide, loyal et solidaire
  - > prendre le temps d’être à l’écoute, de répéter...
- 8 Encadrer la souplesse et prévoir la géométrie variable : rechercher l’équilibre entre édicton de règles harmonisées et nécessaires dérogations
- 9 Prévoir un portage au plus haut niveau hiérarchique (DGS)
- 10 Garder du recul et une bonne dose d’autocritique



Marianne DEMAISON

[marianne.demaison@administrateur-inet.org](mailto:marianne.demaison@administrateur-inet.org)



Sarah DESCARGUES

[sarah.descargues@administrateur-inet.org](mailto:sarah.descargues@administrateur-inet.org)



Pascale LEFEBVRE

[pascale.lefebvre@administrateur-inet.org](mailto:pascale.lefebvre@administrateur-inet.org)

DÉPARTEMENT DE L'ESSONNE



**MODÉLISER ET SÉCURISER  
LE PROCESSUS DE  
SUBVENTION, UN GAGE  
D'EFFICACITÉ DE  
L'ACTION PUBLIQUE**

---

**Tuteurs au sein de la collectivité :**

---

→ **Sylvain CHANZY**

Secrétaire général ressources –  
DGA Territoires et mobilités

→ **Carine HENNEBELLE**

Directrice de la citoyenneté, de la  
jeunesse, et de la vie associative

---

## UN CONTEXTE DE MODERNISATION

### L'Essonne, un territoire et une collectivité en mutation

Le Conseil départemental de l'Essonne s'est engagé dans plusieurs chantiers de transformation poursuivant des objectifs de modernisation des outils, de fiabilisation de la gestion, de simplification des procédures et d'amélioration des services aux usagers.

### Des objectifs de sécurisation et dévolution des pratiques

La mission s'inscrit dans cette démarche globale d'harmonisation et de rationalisation des pratiques, avec les objectifs suivants :

- Analyser le rôle, les outils et l'organisation des guichets uniques ;
- Réfléchir à l'efficacité et à la pertinence des processus dans une perspective d'harmonisation et de simplification ;
- Evaluer l'identification des principaux risques et des points de contrôle ;
- Proposer un bilan des outils et pratiques de la collectivité et des préconisations,

Le champ d'investigation est large et transversal, ciblant tous les types de subventions (fonctionnement et investissement), à destination des associations, des personnes privées et des collectivités, à l'exclusion des « satellites ».

## L'ADAPTATION AUX BESOINS DE LA COLLECTIVITE

### Une analyse menée avec une volonté d'objectivité

Le diagnostic et les préconisations ont été construits à partir d'entretiens avec différents acteurs de la collectivité, de niveaux stratégiques et opérationnels. Il englobe le plus de directions possible pour évaluer les spécificités internes ou de politiques publiques et objectiver les informations.

Ce travail de collecte a été complété par l'immersion dans des services impliqués dans le processus de subvention.

Le diagnostic s'est appuyé sur un atelier "usagers" avec plusieurs associations et des entretiens avec des collectivités territoriales, ainsi que sur l'analyse de documents. Un « benchmark » a complété l'analyse pour pouvoir proposer une téléprocédure.

### Une modélisation des procédures et du parcours usager adaptée à la collectivité

#### → Une modélisation des processus et des organisations

La mission s'est attachée à formaliser le diagnostic des guichets uniques et de leur positionnement dans l'organisation ainsi que du processus global de subventionnement. Ce diagnostic a permis de valoriser les ressources dédiées tout en identifiant des marges de progression. La facilité une modélisation des procédures et du parcours usager, dans un souci de compréhension et d'objectivation des pratiques mais également d'identification des leviers d'amélioration.

### → L'identification du cadrage juridique

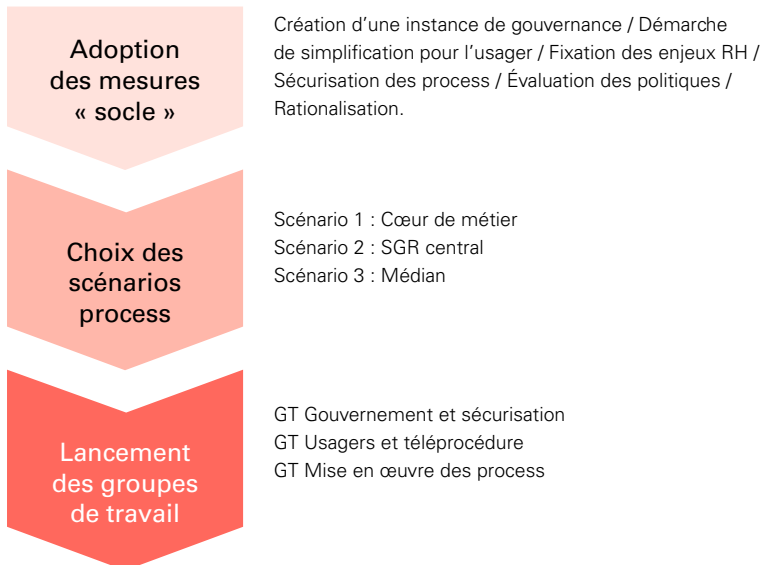
La sécurisation étant un des axes de la commande de la mission, des recherches particulières ont été menées sur les risques relatifs au subventionnement, particulièrement marqués pour les collectivités.

### → Le choix de propositions opérationnelles assorties de livrables

La mission a produit les livrables permettant de décliner rapidement l'ensemble des préconisations dans une perspective d'opérationnalité et d'aide à la décision : indicateurs de pilotage et de contrôle financier, matrice de convention et formulaire (incluant la liste des pièces à demander), plan de contrôle, charte du partenariat, tableau de suivi déclinable en fiche de suivi.

Trois scénarios organisationnels ont été proposés, non pour homogénéiser à tout prix, l'ensemble des pratiques de la collectivité, mais plutôt pour proposer plusieurs options permettant une appropriation plus aisée.

## ÉTAPES DE DÉPLOIEMENT DES PRÉCONISATIONS



## L'IDENTIFICATION DE PRATIQUES FAVORABLES À UNE POLITIQUE DE SUBVENTION OPTIMISÉE

### Un enjeu central de simplification du parcours usager

La prise en compte des besoins des usagers constitue un enjeu majeur d'une politique publique de subventionnement, notamment dans sa dimension partenariale. Cela ne se résume pas à la mise en œuvre d'une téléprocédure, même si cela favorise la remise à plat des pratiques, au-delà de l'objectif initial de simplification des démarches.

Les partenaires doivent être associés à la conception des parcours mais également au test des dispositifs pour évaluer les conséquences pour les usagers.

### Trois grands axes pour un subventionnement structuré et sécurisé

#### → ORGANISATION ET FORMALISATION

La fonction subvention gagne à être pensée tant dans sa gouvernance globale que dans la structuration des procédures.

#### **Gouvernance**

Le positionnement de l'instance de gouvernance est variable mais ses missions peuvent être les suivantes :

- Analyse et production des données et indicateurs ;
- Mise en œuvre d'un calendrier homogénéisé ;
- Animation d'un réseau déconcentré de suivi de la fonction subvention et coordination d'une démarche qualité avec des référents désignés ;
- Conseil lors de la mise en place de nouveaux dispositifs.

#### **Structuration des processus**

La construction des différents scénarios de structuration doit reposer sur l'identification des étapes et des acteurs. Le choix d'harmoniser les procédures en adoptant un ou plusieurs scénarios est important. Pour autant, plusieurs modèles peuvent coexister sans que l'efficience soit obérée.

## → MOYENS MOBILISÉS

### **Ressources humaines**

L'affectation des ressources humaines au traitement des subventions est difficilement objectivable. De fait, plusieurs fonctions métier peuvent être impliquées et se recouper. , les besoins relatifs à la relation partenariale sont très variables selon les dispositifs. Une approche uniquement centrée sur la rationalisation du nombre d'ETP serait donc inopérante.

En revanche, l'adaptation des compétences des agents à celles attendues, formalisées par exemple dans un répertoire des métiers, est importante. Elle permet d'identifier l'écart entre la situation actuelle et l'objectif, et nourrit la dimension prospective.

### **Rationalisation des outils**

Lorsque des dispositifs se développent dans différentes directions, ils génèrent de nombreux outils qui font doublon et ne sont pas partagés.

En lien avec les agents concernés, il est donc indispensable de créer des outils-types dans un but d'harmonisation et de rationalisation des pratiques. Pour partager l'information, et éviter ainsi tout risque de contournement, ces outils-types sont mis à disposition des agents via des espaces collaboratifs.

## **SÉCURISATION ET ÉVALUATION**

### **Sécurisation**

Les objectifs suivis pour assurer la sécurisation doivent être les suivants :

- Garantir la mise en conformité des processus de versement de subventions avec la réglementation nationale et le règlement budgétaire et financier de la collectivité ;
- Prévenir la requalification d'une subvention en marché public ;
- Renforcer le suivi des financements croisés internes et externes ;
- Prévenir les risques de conflits d'intérêts.



## Évaluation

La structuration de la fonction subvention implique la mise en œuvre d'une démarche d'évaluation qui doit être portée au niveau de la collectivité.

Elle peut s'articuler autour des pistes suivantes :

- Expliciter le choix de la subvention comme support de la politique publique ;
- S'interroger sur les reconductions de subventions en évaluant l'atteinte de leurs objectifs ;
- Questionner la logique de guichet et reporter vers les appels à projets ;
- S'assurer de la cohérence des actions subventionnées dans une approche territorialisée.

## PRENDRE EN COMPTE LES CONTRAINTES LOCALES POUR TRANPOSER LA DÉMARCHE

### Créer une fonction subvention pour sécuriser le cadre d'intervention

L'enjeu de rationalisation de la fonction subvention concerne potentiellement toute collectivité,

Les dimensions suivantes doivent en particulier être explorées :

- ➔ La réponse à l'enjeu de sécurisation juridique ;
- ➔ L'affectation de la ressource et son adéquation au besoin.

### Utiliser la rationalisation de la fonction subvention comme levier

#### Favoriser la transversalité

La réflexion sur la façon dont sont instruites et délivrées les subventions permet de dépasser les logiques de « silo ».

Les instruments de transversalité les plus efficaces sont :

- Une instance de gouvernance, le reporting et l'évaluation ;
- La constitution et l'animation d'un réseau ;
- La création et l'adoption d'outils partagés.

### **Incarner l'orientation usagers et la structurer**

Plusieurs options peuvent être retenues pour mieux répondre aux besoins des usagers :

- Simplifier les démarches et les procédures ;
- Expliciter les points d'accès à l'information ;
- Solliciter la participation des partenaires.

La mise en œuvre d'une démarche qualité, même sans objectif de certification, peut :

- Mobiliser les agents et les partenaires ;
- Donner des clés méthodologiques





**Celia LEFEBVRE**

[celia.lefebvre@administrateur-inet.org](mailto:celia.lefebvre@administrateur-inet.org)



**Julien BONNET**

[julien.bonnet@administrateur-inet.org](mailto:julien.bonnet@administrateur-inet.org)



**Mathieu PLESIAT**

[mathieu.plesiat@administrateur-inet.org](mailto:mathieu.plesiat@administrateur-inet.org)



**Rémi RIGOLLIER**

[remi.rigollier@administrateur-inet.org](mailto:remi.rigollier@administrateur-inet.org)

VILLE DE GRENOBLE



DÉVELOPPER LE PILOTAGE  
ET LA CULTURE DE L'ACHAT  
PUBLIC

---

**Tutrice au sein de la collectivité :**


---

→ Agnès Prat-Dutel

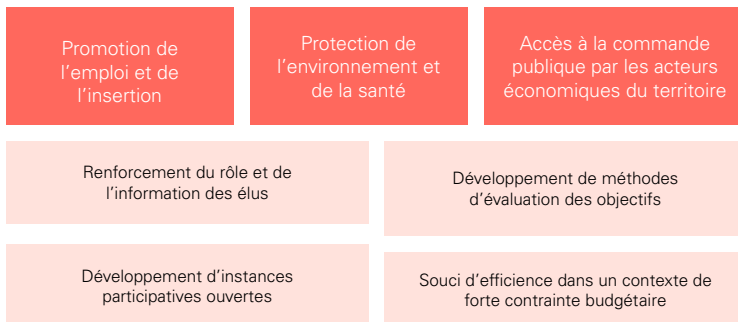
Directrice générale adjointe finances, affaires juridiques, contrôle de gestion

---

## L'OPTIMISATION DE L'ACHAT : UN ENJEU PRIORITAIRE POUR LA VILLE DE GRENOBLE

La ville de Grenoble conçoit l'achat public comme un levier de politique publique important. En témoigne l'adoption d'une démarche de commande publique durable et solidaire, comprenant des objectifs politiques et des axes de travail prioritaires (délibération cadre, février 2016).

### OBJECTIFS INSCRITS DANS LA DÉLIBÉRATION CADRE DE 2016



Pour répondre à cette ambition politique, la ville remet à plat depuis deux ans le pilotage de sa fonction achats. La direction des affaires juridiques et de la commande publique a été réorganisée. Une cartographie des achats a été lancée. Des audits internes ont été engagés sur les processus d'achats de deux directions opérationnelles. Ces démarches visent, notamment, à réduire la part d'achats réalisés hors marchés. Elles ont été accélérées suite à un audit mené en 2017 par la Chambre régionale des comptes. En septembre 2018, une démarche globale d'optimisation de l'achat public a été lancée afin de coordonner l'ensemble des initiatives et répondre aux défis posés par les observations de la Chambre régionale des comptes.

Afin de l'accompagner dans cette démarche transversale, l'équipe de direction générale a confié à la mission un diagnostic de la fonction achats de la collectivité. Sur la base de ce diagnostic, un premier socle de recommandations pour optimiser l'achat public a été livré.

## LES DIFFÉRENTES DIMENSIONS DU PROJET D'OPTIMISATION

### Trois enjeux ont été identifiés dans la conduite de la mission :

- répondre aux enjeux politiques définis par la municipalité ;
- sécuriser la commande publique d'un point de vue juridique et comptable et renforcer son pilotage ;
- rendre l'achat public plus efficient dans un contexte de maîtrise budgétaire.

### Pour répondre à ces enjeux, la mission a analysé quatre axes de la fonction achats :

- La politique et la stratégie (à l'exception du volet « relations avec les fournisseurs » qui nécessiterait une étude particulière) ;
- L'organisation administrative ;
- Les ressources humaines et les outils numériques ;
- Les processus : définition du besoin, passation, exécution, suivi et contrôle.

### **En termes de méthodologie, la construction du diagnostic et des préconisations s'est appuyée sur :**

- Une documentation produite par les commanditaires contenant l'ensemble des travaux déjà réalisés ;
- Une quarantaine d'entretiens avec des élus et des agents de la ville ;
- Des rencontres avec les proches partenaires de la ville (ex. : Grenoble Alpes Métropole, UGAP<sup>1</sup>, trésorerie municipale) ;
- Un benchmark des pratiques et des organisations de l'achat dans huit autres collectivités territoriales ;
- Des observations, sur sites, d'usages de logiciels professionnels ;
- Un séminaire participatif de lancement des groupes de travail, conçu et animé par les élèves.

### **A l'issue de la phase d'investigation, quatre grands constats ressortent :**

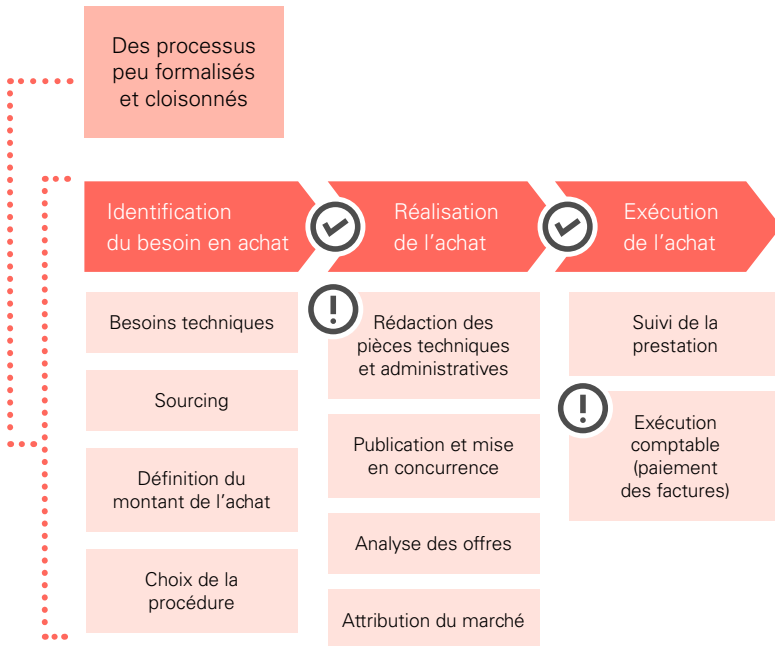
- La politique d'achats est ambitieuse, mais insuffisamment appropriée par les agents ;
- L'organisation de la fonction achats, en dépit d'une direction dédiée, demeure éclatée et s'ajoute à des périmètres d'intervention imprécis des acteurs concernés ;
- La culture de l'achat reste peu partagée au sein de la collectivité ;
- Les processus de travail et les outils sont porteurs de risques, juridiques et opérationnels.

---

<sup>1</sup> « Union des groupements d'achats publics », délégation de Grenoble.



## SCHEMA DU PROCESSUS D'ACHAT



- Instauration d'un binôme acheteur/juriste
- Des relations en cours de construction entre la direction des finances et la DAJCPJ



- Une hétérogénéité des niveaux de contrôles juridiques à l'échelle de la collectivité
- Une exécution financière des factures présentant des anomalies génératrices d'achats hors marchés
- Des systèmes d'information cloisonnés qui fragilisent le travail en transversalité

## LA NÉCESSITÉ D'UNE IMPULSION POLITIQUE ET MANAGÉRIALE

Quatre axes de progrès ont été identifiés, déclinés en 14 objectifs opérationnels et 50 actions. Ces voies d'optimisation rejoignent, pour partie, les axes du rapport national sur « La fonction achats des collectivités territoriales »<sup>2</sup> et les travaux récents pour d'autres villes<sup>3</sup>. Plusieurs actions paraissent nécessaires, au-delà du cas grenoblois, pour fédérer l'ensemble de l'administration dans un projet d'optimisation de la fonction achats.

### Prioriser les objectifs de la commande publique

À Grenoble, sept objectifs distincts ont été identifiés. La limitation, ou à défaut la hiérarchisation de ces objectifs, est un préalable au pilotage de l'achat dans la durée et à la bonne appropriation des orientations politiques. A titre d'illustration, de nombreuses collectivités ont identifié l'achat public comme un outil à part entière d'efficacité économique, particulièrement pertinent dans un contexte de raréfaction des ressources et de maîtrise des dépenses pour assurer au mieux leurs missions de service public. La définition d'une véritable stratégie (moyens alloués, résultats à atteindre) permet une déclinaison opérationnelle des objectifs politiques et simplifie leur appropriation par les agents.

### Former les cadres et les agents

Mettre en œuvre une stratégie achats suppose de partager un socle de compétences et de pratiques entre la direction pilote de la commande publique, la direction finances, les directions opérationnelles. Les collectivités les plus matures disposent

---

<sup>2</sup> « Revue de dépenses relatives à la fonction achats des collectivités territoriales », Inspection générale des Finances et Inspection générale de l'administration, avril 2016.

<sup>3</sup> A. Maria, M. Pellier, S. Roche, O. Schmidt, Projet collectif « Préfiguration d'un nouveau mode d'organisation de la commande publique », ville de Lille, 2018.

généralement de formations types pour leurs nouveaux agents et d'un réseau interne de la commande publique où s'échangent les bonnes pratiques et, plus globalement, une culture partagée de l'achat.

## Mutualiser et anticiper les besoins

Le développement d'une culture achats favorise le partage d'information et la mutualisation des besoins (mobilier, fournitures de bureau, matériel informatique, véhicules professionnels, boissons). L'enjeu essentiel est d'éviter la logique de « saucissonnage » selon laquelle chaque direction achète « dans son coin » des produits qui pourraient aisément être mutualisés avec d'autres directions. Afin d'identifier les besoins communs, la nomenclature achats de l'organisation doit être partagée et régulièrement actualisée.

La mutualisation des besoins est cependant coûteuse pour les services car elle nécessite d'anticiper dans un contexte d'incertitudes. Pour assurer une planification partagée des achats, au moins à l'année N voire à l'année N+1, la direction de la commande publique doit être en mesure d'assurer une cartographie de l'ensemble des achats de la collectivité, comme c'est le cas à la ville de Grenoble. A l'avenir, il est recommandé que cette direction anime aussi un « dialogue achats » avec les directions opérationnelles, articulé avec la programmation budgétaire, pour renforcer la mise en œuvre d'une stratégie partagée.

## Soutenir les managers et les équipes

L'optimisation dans la durée d'une fonction achats consomme du temps et de l'énergie, pour la direction pilote comme pour la direction des finances et les directions opérationnelles. La démarche se cumule généralement à de nombreuses autres missions transversales qui alourdissent aujourd'hui le travail des managers et des équipes (démarches de rationalisation budgétaire, projets de transitions numériques et écologiques, adaptation à des fusions de collectivités...). Pour soutenir les équipes investies dans la durée, la promotion du projet en collectif de direction, la priorisation des projets transversaux, la reconnaissance de l'engagement des équipes, la communication des résultats obtenus, l'aménagement

des fiches de postes et le recrutement de profils adaptés sont des enjeux essentiels. A Grenoble, le soutien aux deux chefs de projet, chevilles ouvrières de la démarche, apparaît comme une clé de réussite.

## UNE DÉMARCHÉ COLLECTIVE POUR INSTILLER UNE CULTURE DE L'ACHAT

### Favoriser la transparence et la créativité collective

La méthodologie de la mission a été présentée aux agents avant chaque entretien. Deux lettres d'information ont permis de partager l'état d'avancement des travaux. Cette transparence a rapidement instauré un climat de confiance avec l'ensemble des équipes.

Cette confiance collective construite pendant neuf semaines a facilité l'organisation en fin de mission d'un séminaire collectif, réunissant 40 agents issus de plusieurs directions support et opérationnelles. Il a permis de partager le diagnostic, de le confronter aux visions des agents, et surtout d'organiser des ateliers de créativité où les agents ont formalisé et partagé leurs propositions pour améliorer le pilotage de l'achat ; développer une culture partagée ; améliorer l'organisation et mieux travailler en transversalité.

Ce travail participatif mixant les services a généré une dynamique collective. Plusieurs agents de différents services l'ont explicitement énoncé. Elle a aussi contribué à mobiliser les directions opérationnelles pour le projet.

Six groupes de travail thématiques sont aujourd'hui constitués pour développer d'ici juin 2019 ces pistes d'amélioration. Une méthode d'élaboration participative a, été proposée à la pilote du groupe de travail dédié aux outils pour actualiser les guides, fiches pratiques et *vademecum* dont dispose la collectivité. Elle propose de redéfinir précisément les besoins (pratique, politique, juridique et organisationnel) « d'outillage » en fonction des acteurs concernés (élus, experts, agents des services opérationnels etc. ).ivité collective

## Conduire le changement dans la durée

La création d'une énergie collective est un levier nécessaire et positivement vécu par les agents pour amorcer la conduite du changement. Pour perdurer, cette dynamique nécessite de s'appuyer sur d'autres outils qui permettront de sécuriser le changement et entretenir la motivation collective. A ce titre, les *benchmarks* réalisés ont notamment mis en lumière :

- **l'usage d'une grille de maturité au département de la Drôme** : elle permet d'évaluer en interne, à intervalle régulier, la « maturation » de la collectivité sur la fonction achats. La démarche assure le partage des progrès réalisés et soude les équipes dans ces moments d'évaluation collective.
- **le développement de formations en interne dans plusieurs grandes collectivités** : ces formations, animées par des agents de la collectivité, experts de l'achat, limitent les coûts, favorisent la reconnaissance des agents et contribuent au développement d'un réseau interne de l'achat public.



Mathilde BARÈGES

[mathilde.bareges@administrateur-inet.org](mailto:mathilde.bareges@administrateur-inet.org)



Michaël CALAIS

[michael.calais@administrateur-inet.org](mailto:michael.calais@administrateur-inet.org)



Manon DAUBAS

[manon.daubas@administrateur-inet.org](mailto:manon.daubas@administrateur-inet.org)



Pierre LE SERREC

[pierre.leserrec@administrateur-inet.org](mailto:pierre.leserrec@administrateur-inet.org)



Maxime RICHARD

[maxime.richard@administrateur-inet.org](mailto:maxime.richard@administrateur-inet.org)

**COMMUNAUTÉ D'AGGLOMÉRATION  
BERGERACOISE**



**RELANCER UN PROJET  
ALIMENTAIRE TERRITORIAL**

.....

**Tuteurs au sein de la collectivité :**

.....

→ **Philippe LAPORTE**

Directeur général des services

→ **Anne-Clause TUSSEAU**

Déléguée générale du Grand Bergeracois

.....

## UN TERRITOIRE RURAL QUI CHERCHE À RELANCER SON PROJET ALIMENTAIRE TERRITORIAL

Un territoire porteur de potentialités pour faire face à la crise agricole

Le territoire du Grand Bergeracois est situé à l'est de la région Nouvelle-Aquitaine dans une aire élargie de rayonnement de la métropole bordelaise (1h37 en train ; 1h15 en voiture). Il est constitué de quatre intercommunalités : la Communauté d'Agglomération Bergeracoise (CAB), la Communauté de communes Portes Sud Périgord, la Communauté de communes Bastides Dordogne Périgord et la Communauté de communes Montaigne Montravel et Gurson. Au total, il compte 141 communes.

Le Grand Bergeracois rassemble une population de près de 100 000 habitants. Les pôles urbains les plus importants sont Bergerac, Lalinde et Eymet avec une population s'élevant respectivement à 27 419, 2 848 et 2 662 habitants en 2015 (Insee). Si le territoire connaît un dynamisme démographique en raison d'un solde migratoire légèrement positif, ses caractéristiques socio-économiques - taux de pauvreté et vieillissement de la population plus élevés que dans le reste de la France - démontrent les difficultés structurelles des



habitants. Environ 4 % de la population du territoire est en situation d'insécurité alimentaire.

Sur le plan agricole, le Grand Bergeracois dispose d'atouts indéniables. Si la viticulture demeure la filière la plus développée localement, l'agriculture locale est diversifiée en comparaison d'autres territoires avec la présence de filières telles que les céréales, la polyculture, l'élevage ou le maraîchage. Fort vecteur d'activité sur le territoire, l'agriculture dans le Grand Bergeracois compte pour 32 % du total des emplois en Dordogne.

Pour autant, il apparaît que le secteur agricole présente des difficultés depuis le début des années 2000. Le nombre d'exploitations agricoles a baissé de 24 % en 10 ans, soit une baisse à peu près équivalente à celle observée pour la France entière sur la période (-26 %). A fortiori, l'emploi agricole a diminué de 20% entre 2000 et 2010, suivant la tendance à l'échelle nationale.

## Une gouvernance singulière pour porter le projet alimentaire

Dans ce contexte, le projet alimentaire territorial constitue une démarche locale de reprise en main du potentiel agricole local. Il vise à déployer une dynamique économique et sociale liée à l'alimentation.

Le 8 novembre 2015, le Grand Bergeracois, a lancé une démarche de Projet alimentaire territorial (PAT) à la suite de l'adoption de la loi d'avenir pour l'agriculture, l'alimentation et la forêt du 13 octobre 2014. Il est destiné à encourager le développement des circuits courts et la proximité géographique entre producteurs agricoles, transformateurs et consommateurs. Le 1er mars 2017, le Grand Bergeracois a été reconnu lauréat de l'appel à projet 2017-2018 du Programme national pour l'alimentation (PNA) et a été ainsi labellisé « projet alimentaire territorial ».

Le projet est porté par la Délégation Générale du Grand Bergeracois, créée lors de la signature par la Communauté d'Agglomération Bergeracoise et les trois Communautés de communes alentour

d'une convention d'organisation mutualisée le 26 juin 2018. La Délégation, formée dans le cadre de cette coopération inédite des quatre intercommunalités, est composée d'une équipe de cinq agents qui travaille également sur la politique touristique, la gestion des fonds LEADER et le contrat avec la région.

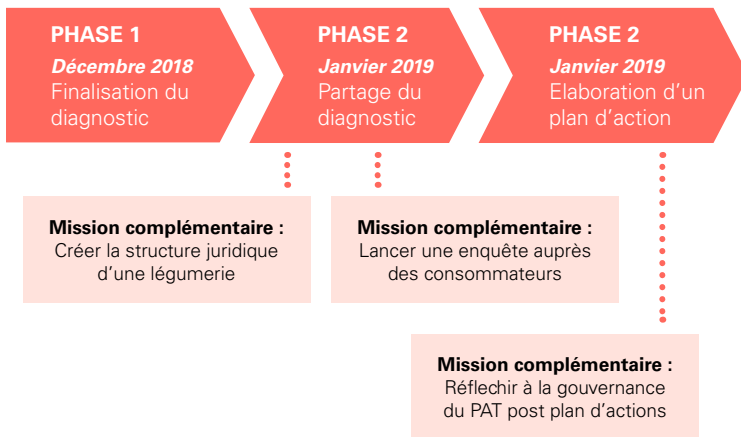
La mission demandée par le comité de pilotage, instance de suivi du projet alimentaire territorial, consistait en :

- la finalisation du diagnostic de territoire ;
- le partage du diagnostic ;
- l'élaboration d'un plan d'actions relatif au "Manger local"

À ces axes de travail, se sont ajoutées des missions complémentaires : le montage juridique d'un projet de légumerie sur un site à réhabiliter, une étude de faisabilité concernant la création d'un conseil alimentaire et le lancement d'une enquête auprès des habitants sur leurs habitudes de consommation.

## DU DIAGNOSTIC ALIMENTAIRE DE TERRITOIRE À UN PLAN D' ACTIONS IMPLIQUANT LES ACTEURS LOCAUX

### CALENDRIER DU PROJET COLLECTIF



## La finalisation du diagnostic du territoire

La consigne transmise par le Comité de pilotage était de rédiger le diagnostic le plus partagé possible, intégrant des éléments factuels mais aussi la perception des acteurs. L'équipe s'est appuyée sur un travail important, réalisé en amont par les élèves de Bordeaux Sciences agro. En complément, les services statistiques de la DRAAF ont été consultés, afin d'affiner le plus possible l'analyse. En parallèle, plus d'une trentaine d'entretiens semi-directifs ont été menés avec les acteurs du secteur alimentaire local. Des visites de terrain ont aussi été planifiées (exploitations, espaces test, abattoir municipal, cuisine centrale).

Le diagnostic de territoire a présenté deux parties distinctes : une première partie consacrée au diagnostic agricole, alimentaire, social et économique du territoire ; une seconde partie relative aux actions déjà existantes sur le territoire.

## Le partage du diagnostic de territoire avec les parties prenantes et les habitants

Le partage du diagnostic a reposé sur deux phases : la première reposant sur des entretiens bilatéraux ; la seconde impliquant les habitants dans des ateliers participatifs. Auparavant, le diagnostic de territoire a fait l'objet d'échanges approfondis avec l' élu référent, le Président de la Communauté d'Agglomération Bergeracoise, la maître de conférences à Bordeaux Sciences Agro. Le Comité de pilotage a ensuite été consulté lors d'une réunion en décembre. Dans un second temps, en janvier, les ateliers participatifs ont été organisés afin de présenter les conclusions du diagnostic aux habitants. L'objectif était à la fois d'informer mais aussi de créer du consensus autour de l'état des lieux. Les ateliers participatifs ont été ouverts largement au public. Près de 250 personnes pré-identifiés ont été formellement invitées en raison de leur implication et une communication grand public a été lancée.

## L'élaboration du plan d'actions

Les propositions d'actions ont été déclinées à partir des huit ambitions du projet alimentaire définies en décembre 2016 par les élus locaux. Le temps consacré à cette phase de la mission a été réduit par l'organisation des ateliers participatifs et la réalisation de missions complémentaires. Quant au projet de légumerie, il s'agissait de proposer un montage juridique intégrant différents partenaires, l'animatrice du site et la gestion des espaces communs ou mutualisés. Une approche par les enjeux de domanialité du site a permis de développer plusieurs scénarios de mise en œuvre et de suivi du projet.

Au regard de la relative précarité du territoire, une attention particulière doit être portée aux publics les plus fragiles afin que le projet alimentaire puisse être le plus intégrateur possible. Aussi a-t-il été jugé nécessaire d'analyser les habitudes de consommation des habitants grâce à un questionnaire distribué sur l'ensemble du territoire. Il a été co-construit avec les membres du COPIL, issus d'univers différents et dotés de compétences complémentaires. Afin de renforcer l'accessibilité de l'enquête, deux supports ont été réalisés : une version papier largement distribuée et une version en ligne relayée et diffusée.

## ASSURER L'AVENIR DU PROJET ALIMENTAIRE DU GRAND BERGERACOIS

### Adopter un positionnement adéquat dans l'écosystème

Démarche locale inspirée par un plan national, le projet alimentaire territorial interroge de nombreux aspects de l'action publique contemporaine. Reflet des aspirations sociétales de réinvestissement de l'alimentation en tant qu'objet de l'action politique, le PAT peut donner lieu à une intervention publique tous azimuts, tant le champ alimentaire est vaste et transversal.

Pour pallier les défaillances du marché des produits agricoles, le Grand Bergeracois est invité à diffuser l'information sur l'offre locale (par exemple, accroître la visibilité numérique des marchés de producteurs), utiliser un effet signal valorisant pour les producteurs locaux (par exemple, un label), ou encore se servir, côté demande, de la commande publique comme d'un levier de soutien et de transformation de l'offre locale (approvisionnements en produits issus de l'agriculture biologique et locaux pour la restauration collective publique). De plus, il a un rôle incontournable à assumer, qu'aucun acteur du secteur privé ne peut endosser : celui de coordonner les parties prenantes des différents secteurs et échelons des chaînes de valeur de l'écosystème alimentaire territorial.

### Faire évoluer les modalités de coopération entre acteurs publics et les compétences Internes

Les modalités d'action publique induites par le PAT impliquent que les collectivités publiques mettent en place une organisation adaptée. Les collectivités territoriales du Grand Bergeracois doivent ainsi envisager de mutualiser certaines de leurs actions notamment par des groupements de commande et des unités de compostage ou de méthanisation. Elles pourraient également développer et pérenniser leurs coopérations avec les autres acteurs publics, comme les communes, la SAFER et la DRAAF. Enfin, les collectivités gagneraient à favoriser, dans leurs organisations internes, un travail transversal et concerté de leurs différents services compétents.

Le portage du PAT exige une approche pluridisciplinaire. Ainsi, les agents publics doivent être en mesure de développer leurs compétences pour :

- suivre l'évolution d'indicateurs stratégiques sur le système agro-alimentaire
- animer et de fédérer les réseaux d'acteurs publics et privés
- obtenir des cofinancements pour des projets opérationnels
- communiquer à destination de la société civile
- assurer la prise en compte des objectifs du PAT dans l'action de tous les services

## Définir une gouvernance stable et porteuse pour le PAT

Selon les ambitions et l'ampleur des actions décidées par l'autorité politique, les moyens correspondants doivent être alloués au projet alimentaire territorial, aussi bien sur le plan du portage politique, que sur l'affectation de personnel et de crédits, en fonctionnement (dépenses de communication, d'organisation d'événements, d'aides à des associations) comme en investissement (acquisitions de foncier, subvention d'équipement...).

A tout le moins, la mise en œuvre d'un projet alimentaire territorial nécessite un chef de projet pour animer la démarche et coordonner des acteurs en réseau.

Une continuité humaine dans le portage du projet alimentaire doit être recherchée. En effet, celui-ci vise à agir sur des variables structurelles, telles que les comportements de consommation dont l'évolution demande du temps. A ce titre, l'intégration dans le schéma décisionnel et opérationnel du PAT (COFIL, ateliers) d'acteurs tels que des co-financeurs publics, des universitaires et des associations permet, en plus de créer des synergies et des effets d'entraînement, d'assurer la continuité de la démarche. La mise en place d'un conseil alimentaire territorial, inspiré d'autres conseils de ce type en France et à l'étranger, en serait l'incarnation.

## Déployer une communication publique d'influence

La volonté d'influencer les comportements et de rapprocher les consommateurs des producteurs dans des circuits courts locaux induit un besoin de communication publique important. S'appuyant sur les canaux de diffusion des collectivités publiques et des associations, les actions de communication ont pour but de sensibiliser les consommateurs, de donner de la visibilité aux productions locales, et de relayer les événements pour diagnostiquer et transformer le système alimentaire territorial (organisation de rencontres, marchés locaux, questionnaires sur les pratiques alimentaires). Cette communication a aussi pour fonction de donner un sens et une cohérence aux actions très diversifiées, souvent éparpillées, conduites dans le champ du PAT.

## LE PROJET ALIMENTAIRE TERRITORIAL : UNE DÉMARCHÉ À LA PORTÉE DE NOMBREUSES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

Le projet alimentaire territorial, par la souplesse des textes législatifs, est une démarche a priori transférable à d'autres territoires. Chaque échelon de collectivité territoriale - communes et intercommunalités, département voire région - peut trouver un intérêt dans la mise en place d'un tel projet structurant pour son territoire. Toutefois, pour que le projet soit une réussite, la démarche doit être fédératrice et adaptée aux spécificités locales.

### Fédérer les savoirs et les énergies autour de l'alimentation pour créer une dynamique locale

Le projet alimentaire territorial se construit en collaboration avec les acteurs locaux, institutionnels, associatifs ou économiques. Cette logique partenariale présente plusieurs avantages. D'une part, elle crée une dynamique sur le territoire en communiquant sur le projet et en impliquant des acteurs diversifiés. D'autre part, elle révèle les difficultés des acteurs du territoire, producteurs, transformateurs ou encore commerçants. La transversalité portée par le projet alimentaire territorial doit aussi faciliter l'émergence de synergies entre d'acteurs d'horizons divers.

Deux étapes apparaissent importantes pour unir les acteurs autour de la démarche. En premier lieu, la réalisation du diagnostic doit être la base du déploiement du projet alimentaire territorial. Il s'agit de produire un état des lieux du territoire qui recueille le consensus de l'ensemble des acteurs. Le diagnostic doit dépasser les ressentis et partis-pris et tendre le plus possible vers l'objectivité. Une fois l'état des lieux réalisé, il est particulièrement intéressant de partager les conclusions avec les parties prenantes. Les futures coopérations locales reposeront alors sur des fondations solides débattues par tous les acteurs.

En second lieu, la rédaction du plan d'actions constitue une étape où les acteurs locaux ont toute leur place. Le recensement des actions déjà mises en œuvre sur le territoire permet de réaliser une cartographie des limites des initiatives actuelles et de définir les scénarios à approfondir. En impliquant les producteurs, les habitants ou encore les agents publics à l'élaboration d'un plan d'actions, il est possible de créer des synergies et de faire émerger des idées nouvelles.

### Adapter le projet alimentaire aux spécificités locales

A chaque territoire correspond un projet alimentaire territorial. Il revient au porteur de projet de l'adapter aux caractéristiques locales pour s'assurer de la pertinence de la démarche.

Le périmètre géographique d'intervention doit tout d'abord être précisément défini. Il doit prendre en compte les limites institutionnelles des collectivités territoriales, les dynamiques (flux de marchandises et de population) ou encore les infrastructures présentes (abattoirs, légumeries...). Un périmètre trop restreint constituera un obstacle à un projet alimentaire territorial fondé sur un tissu d'acteurs dense. Un périmètre trop large, à l'inverse, rendra les coopérations plus difficiles et le pilotage des actions trop éloigné du terrain.

Les projets alimentaires territoriaux sont aussi variables quant à leur pilotage. Selon les territoires, le pilotage peut être confié à une ou plusieurs personnes publiques, à la chambre d'agriculture ou encore à une association. En tout état de cause, le pilotage doit être assuré, dans la mesure du possible, par une personne historiquement impliquée et perçue comme neutre par les acteurs. Les modalités de pilotage peuvent aussi varier, allant de l'animation et la mise en relation d'acteurs à des actions plus larges comme la structuration de filières. De manière générale, la démarche demande de bien connaître l'écosystème agroalimentaire local, d'impliquer les acteurs clés et de capitaliser les points forts identifiés.







Lucie LE DU

[lucie.ledu@administrateur-inet.org](mailto:lucie.ledu@administrateur-inet.org)



Paul SARTON DU JONCHAY

[paul.sartondjonchay@administrateur-inet.org](mailto:paul.sartondjonchay@administrateur-inet.org)



Linda CORTEY

[linda.cortey@administrateur-inet.org](mailto:linda.cortey@administrateur-inet.org)



Myriam LABBE

[myriam.labbe@administrateur-inet.org](mailto:myriam.labbe@administrateur-inet.org)

**VILLE ET EUROMÉTROPOLE  
DE STRASBOURG**



**LA TERRITORIALISATION  
DES OBJECTIFS DE  
DÉVELOPPEMENT DURABLE**

.....

Tuteur au sein de la collectivité :

.....

→ Yves ZIMMERMANN

Directeur de projet Capitale Verte Européenne

.....

## UNE RÉPONSE TERRITORIALE À LA HAUTEUR DES ENJEUX MONDIAUX

Des objectifs fixés par l'ONU et repris au niveau national



En septembre 2015, l'Assemblée générale de l'Organisation des Nations Unies a adopté une feuille de route pour tous les Etats signataires destinée à traiter dix-sept grands objectifs universels à l'horizon 2030 (Agenda 2030).

La France s'est engagée à décliner les dix-sept Objectifs de Développement Durable au niveau national à travers une feuille de route qui sera connue courant 2019. Elle incite les acteurs locaux à s'approprier ces objectifs.

### Une ambition pour le territoire strasbourgeois

Le Maire et le Président de l'Eurométropole se sont ainsi engagés à décliner l'ensemble des Objectifs de Développement Durable. Cette initiative s'inscrit dans le contexte d'un territoire et d'élus sensibles depuis longtemps, au développement durable. La Ville et l'Eurométropole se positionnent parmi les pionnières en France sur un sujet qui intéresse beaucoup de collectivités.

### **La commande a été formalisée en quatre axes :**

- ➔ Comment rendre les budgets des collectivités « ODD compatibles » ?
- ➔ Comment évaluer la durabilité des projets : quels indicateurs, outils de pilotage de la durabilité ?
- ➔ Comment mobiliser les citoyens et les acteurs du territoire ?
- ➔ Comment mettre en œuvre la démarche ? Quels indicateurs pertinents, afin de mesurer les progrès de Strasbourg par rapport à l'atteinte des ODD ?

## **DES SOLUTIONS OPÉRATIONNELLES ADAPTÉES AU BESOIN**

### **Une étude d'opportunité**

Une série d'entretiens avec l'ensemble des directions et plusieurs partenaires externes a été réalisée. Elle a été complétée par l'analyse de documents internes et d'un travail de parangonnage concernant principalement des villes européennes. Cela a permis la réalisation d'une analyse AFOM (Atouts-Forces-Opportunités-Menaces), préalable indispensable à au travail de la mission.

### **Des outils au service d'une meilleure prise en compte des objectifs de développement durable**

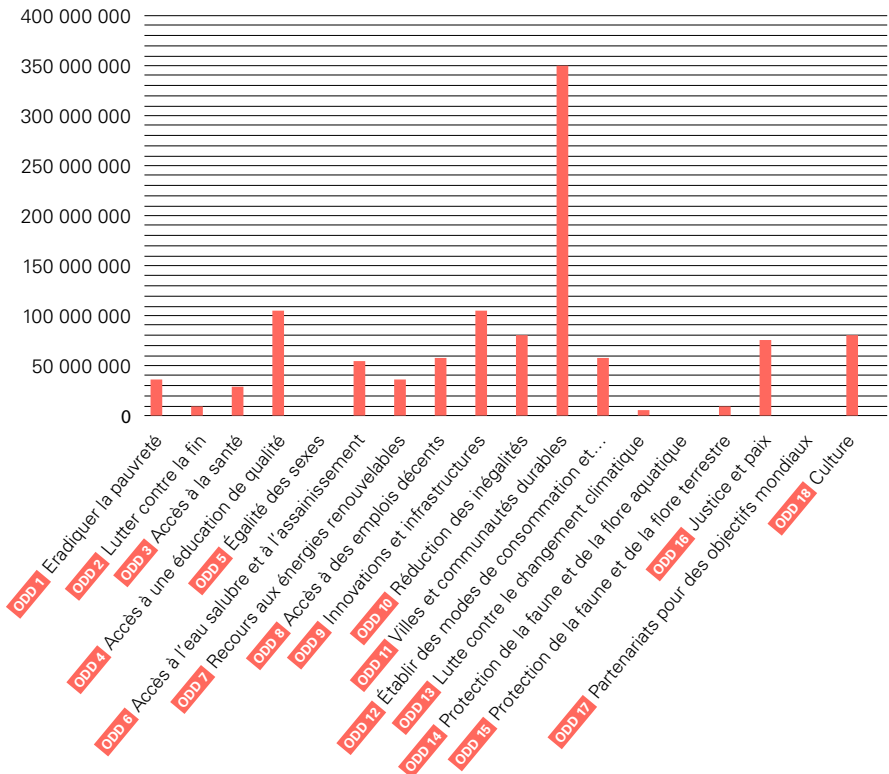
#### **a. Une déclinaison locale du référentiel ODD a été créée**

Elle permet d'intégrer l'ensemble des politiques de la Ville et l'Eurométropole concourant au développement durable et parfois absentes des référentiels national et onusien. Tout en veillant à la comparabilité avec d'autres villes, il est ainsi proposé symboliquement la création d'un 18e Objectif qui serait l'ODD "Accès à la culture". Seules les cibles onusiennes pertinentes et déclinaibles au niveau local ont été conservées.

## b. L'analyse budgétaire apporte une lisibilité inédite

La catégorisation par ODD de l'ensemble de lignes budgétaires a permis de mettre en lumière les priorités données à l'administration. Ce travail a été réalisé sur les budgets primitifs (fonctionnement et investissement) et annexes.

### RÉPARTITION DES DÉPENSES BUDGÉTAIRES 2019 PAR ODD

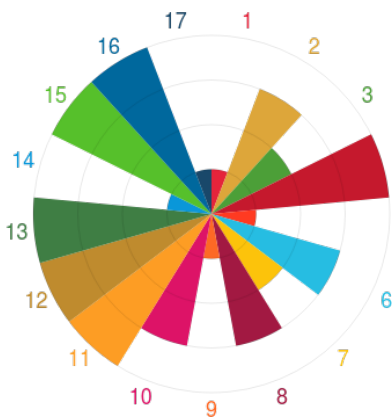


Elle montre la diversité des politiques menées. Elle met également en évidence les objectifs qui ne ressortent pas à travers le prisme budgétaire et qui méritent une attention particulière et une analyse complémentaire. À ce stade, l'outil mérite d'être affiné et complété. Une analyse ODD des décisions en matière de fiscalité et une cartographie de l'ensemble des actions d'une direction ont notamment été réalisés.

**c. Les outils d'aide à la décision testés à l'échelle d'une action ou d'un projet :**

- le radar flash : un outil d'évaluation initialement développé en interne pour le Plan Climat. Il se présente sous forme de questions évaluatives d'un projet au stade de la délibération et donne lieu à un visuel sous forme d'araignée. Il agglomère plusieurs ODD par axe, ce qui rend pour l'instant sa lisibilité fluctuante en fonction des projets. Il mériterait d'être perfectionné.
- Un outil de catégorisation des actions similaires à l'outil budgétaire. Les actions d'un projet sont analysées de la même façon que les lignes budgétaires. La ventilation a ensuite été réalisée comme si chaque action avait la même valeur.
- Le cadre de référence pour les villes durables (RFSC) : cet outil mêlant auto-évaluation et indicateurs de suivi est une application internet disponible gratuitement. Seule la partie auto-évaluation a été testée lors de la mission. Il permet d'obtenir un visuel pour le Projet de Parc National Urbain mis en oeuvre par l'Eurométropole:

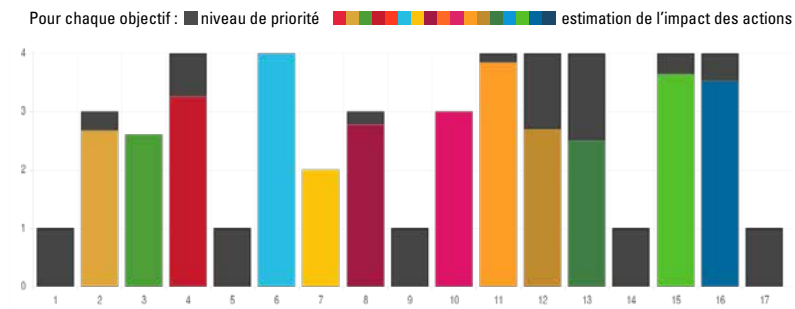
**IDENTIFICATION DU PROFIL DE VOTRE PROJET**



**Thématiques**

- 1** Pas de pauvreté
- 2** Faim "zéro"
- 3** Bonne santé et bien-être
- 4** Education de qualité
- 5** Egalité entre les sexes
- 6** Eau propre et assainissement
- 7** Energie propre et d'un coût abordable
- 8** Travail décent et croissance économique
- 9** Industrie, innovation et infrastructure
- 10** Inégalités réduites
- 11** Villes et communautés durables
- 12** Consommation et production responsables
- 13** Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques
- 14** Vie aquatique
- 15** Vie terrestre
- 16** Paix, justice et institutions efficaces
- 17** Partenariats pour la réalisation des objectifs

## ÉVALUATION DE L'IMPACT DE VOS ACTIONS



- 1** Pas de pauvreté
- 2** Faim "zéro"
- 3** Bonne santé et bien-être
- 4** Education de qualité
- 5** Egalité entre les sexes
- 6** Eau propre et assainissement
- 7** Energie propre et d'un coût abordable
- 8** Travail décent et croissance économique
- 9** Industrie, innovation et infrastructure
- 10** Inégalités réduites
- 11** Villes et communautés durables
- 12** Consommation et production responsables
- 13** Mesures relatives à la lutte contre les changements climatiques
- 14** Vie aquatique
- 15** Vie terrestre
- 16** Paix, justice et institutions efficaces
- 17** Partenariats pour la réalisation des objectifs



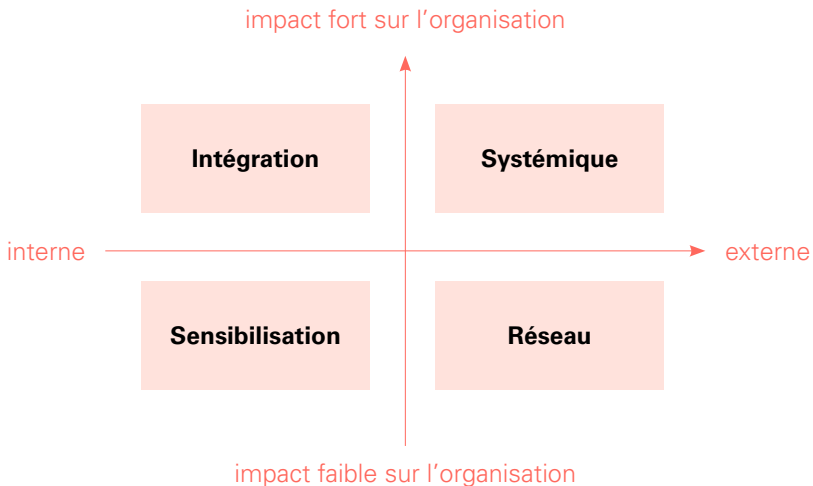
**d. Des propositions d'outils d'évaluation et de pilotage** ont été fournies aux commanditaires. Ils permettent notamment :

- de réaliser un travail conséquent sur le choix et la construction d'indicateurs pertinents, sur la base d'un premier travail réalisé par l'équipe. Une stratégie de construction d'une grille d'indicateurs d'évaluation a ainsi été proposée. Un premier niveau de tri des indicateurs existants a été effectué, en fonction de leur pertinence au regard des cibles ODD. Ils ont été complétés par des indicateurs utilisés au niveau national ou européen dans un second temps. Pour certaines cibles a été privilégiée la voie de la coconstruction d'indicateurs, soit par des experts (adeus, service évaluation, géomatique), soit par les citoyens (sondage ou groupes de travail)
- de transformer le rapport développement durable en rapport de redevabilité, pour intégrer la dimension évaluation, en s'appuyant sur l'expérience du Département de la Gironde. Il s'agit notamment, pour les élus, de réaliser une autoévaluation de leur action sur chacun des ODD et selon 4 niveaux :
  - positif au-delà du périmètre/public de l'action (capacité d'entraînement, impacts sociétaux)
  - positif sur le périmètre/ le public de l'action, du dispositif ou de la politique
  - faible ou indirect
  - inexistant ou à quantifier.

Cette autoévaluation est par la suite représentée graphiquement au sein d'un rapport de redevabilité, et réévaluée chaque année.

## QUATRE SCÉNARIIS STRATÉGIQUES, FONCTION DES PRIORITÉS

Au vu de l'état des lieux et des grands enjeux à la fois en termes d'opérationnalité et de gouvernance territoriale, quatre scénarii ont pu être définis. Ils sont positionnés en fonction de leur impact sur l'organisation de l'administration, d'une part et leur niveau de mise en oeuvre d'autre part (interne ou externe).



Chaque scénario permet à la Ville et à l'Eurométropole de Strasbourg d'imaginer un état des lieux du territoire et de l'administration à l'horizon 2030. Le rapport décrit les actions envisagées, le calendrier de mise en oeuvre, ainsi que les prérequis nécessaires. Une analyse AFOM a également été réalisée pour chaque scénario.

## UNE DÉMARCHE POUVANT INSPIRER DES PROJETS D'ADMINISTRATION OU DE TERRITOIRE

Comme en témoignent les initiatives de plusieurs collectivités en France et dans le monde, le référentiel ODD fournit un solide socle d'ambitions partagées sur lequel peut s'appuyer la stratégie d'une collectivité, voire une stratégie de territoire.

Les collectivités se distinguent par des projets politiques différents mais les objectifs de développement durable ont un caractère universel. Les élus et les services peuvent alors y puiser pour constituer un projet de mandat et/ou un projet d'administration. Le travail de territorialisation du référentiel couplé à une priorisation politique peut donner un cap à une administration. Qu'ils soient de valorisation, d'aide à la décision, d'évaluation ou d'analyse, les outils développés sont flexibles par nature. Selon les priorités définies, une collectivité retiendra par exemple certains axes du radar-flash, une autre recensera les moyens consacrés à un certain ODD via l'outil de ventilation budgétaire ou constituera un tableau de bord resserré afin de suivre les ODD et les cibles qui retiennent particulièrement l'attention de la municipalité.

Comme en atteste le parangonnage et les entretiens, le référentiel des ODD est aussi un cadre consensuel, mais néanmoins ambitieux et précis, autour duquel peut s'articuler la coopération entre collectivités, services de l'Etat, associations, entreprises, citoyens etc.

De plus, ce référentiel est d'autant plus utile qu'il génère des externalités positives à mesure que le nombre de ses utilisateurs augmente. Entre projets ou entre territoires, le recours aux mêmes objectifs et, potentiellement, aux mêmes indicateurs favorise le partage d'expériences et constitue un étalon de mesure stimulant dans la marche vers des territoires durables.

# Les élèves administrateurs territoriaux

## PROMOTION GASTON MONNERVILLE

AGUEMOUNE Linda	GUIMBRETIERE François
ALIS Thomas	HIPPERT Julie-Anne
AUDIRAC Adrien	JACOB Grégory
AUMEUNIER Clément	JUMEAUX Wandrille
BARÈGES Mathilde	LABBÉ Myriam
BONNET Julien	LE DU Lucie
BRETEL Céline	LE SERREC Pierre
CALAIS Michaël	LECCIA Anna
CHAPEY Nicolas	LEFEBVRE Célia
CHAUVET Ludivine	LEFEBVRE Pascale
CONIEL Lise	LEMEUNIER Claire
CORTEY Linda	LETERRIER Clémentine
DAUBAS Manon	MURRET-LABARTHE Letizia
DÉAL (CHOQUET) Priscille	MURZEAU Rodrigue
DELEBARRE Stéphanie	PLÉSIAT Mathieu
DEMAISON Marianne	REICHERT Robin
DESCARGUES Sarah	RENAULT ROUX Marie-Anaïs
DIDYM Emilia	RICHARD Maxime
DUMAZER Joris	RIGOLLIER Rémi
GEFFROTIN Sophie	SARTON DU JONCHAY Paul
GRESSET Sarah	SAUNION Audrey
GUÉNEAU Camille	VERON Louise

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

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

Appréhender, au sein d'une direction générale, les enjeux spécifiques de la collectivité, son organisation générale, son fonctionnement à l'interne et son interaction avec l'environnement institutionnel.

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 7 semaines**

Réaliser une mission d'analyse d'une politique publique dans sa dimension partenariale ou d'une problématique liée au fonctionnement interne d'une collectivité.

## → **Les projets collectifs, d'une durée de 9 semaines**

Au sein d'une collectivité, prendre en charge collectivement une mission à caractère stratégique et prospectif comportant une dimension d'analyse et de diagnostic puis de construction de solutions opérationnelles pour 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.

N.B. : Les collectivités participent à la couverture des frais de réalisation des projets sur la base d'une somme forfaitaire de 4 000 euros.

## → **Le stage d'ouverture, d'une durée de 4 semaines**

S'enrichir d'expériences complémentaires et s'ouvrir à d'autres structures, d'autres contextes.

## → **Le stage de professionnalisation, d'une durée de 13 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.

En savoir plus :

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

Rubrique *Recruter* > *Proposer un stage*

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

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

- LETTRE MENSUELLE DE L'INET
- BLOG DES EAT

**ET CONSULTEZ LEURS TRAVAUX ET PUBLICATIONS**

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

Impression CNFPT

Mai 2019

Conception éditoriale : Patricia Bamba

Crédits photos : Pascal Bastien

Graphisme : Voituriez & Obringer (VO), Strasbourg