



Pia KONITZ

pia.konitz@administrateur-inet.org



Guillaume LECOESTER

guillaume.lecoester@administrateur-inet.org



Loïse LELOUP-VELAY

loise.leloupvelay@administrateur-inet.org



Suzanne LUCAS

suzanne.lucas@administrateur-inet.org

VILLE DU MANS



**UNE ORGANISATION
AU SERVICE DE LA MISE
EN COHÉRENCE
DES MISSIONS
CULTURELLES
ET ÉDUCATIVES**

La responsable du projet

→ **Blandine FORTIN**

Directrice – Service conseil en gestion et organisation

La Direction générale adjointe Éducation, culture et sports (DECS), créée au 1^{er} septembre 2015, est issue de la fusion de deux directions générales adjointes: la direction générale adjointe action éducative et sportive ainsi que la direction générale adjointe affaires culturelles. Une première phase de réorganisation des services éducation, enfance, jeunesse et sports s'est produite de façon concomitante.

Les travaux menés ont consisté en la mise en œuvre de la seconde phase de la réorganisation, sur les services culturels. L'état des lieux a permis de mettre au jour une offre culturelle diversifiée et riche mais éclatée. L'objectif était donc d'améliorer la cohérence, le décloisonnement, la modernisation des pratiques, avec une nécessité d'améliorer le reporting et le pilotage des politiques publiques menées par la ville du Mans.

Les propositions découlent d'une méthode menée en concertation avec les agents de la DECS.

1 COMMANDE

La fusion des DGA Action éducative et sportive et affaires culturelles s'est accompagnée d'une réorganisation des services éducation, enfance, jeunesse et sport dans l'objectif de mieux articuler les interventions sur les temps périscolaires et de fluidifier le fonctionnement des services. Dans un second temps, la réflexion s'est portée sur les services culturels dans l'objectif d'interroger les passerelles pouvant exister entre les missions de la nouvelle DGA et la lisibilité de l'offre culturelle pour les publics. La commande a donc porté tant sur la structuration de cette nouvelle DGA, rassemblant des services récemment réorganisés afin d'obtenir une meilleure transversalité des actions, que sur l'organisation des services culturels, afin de favoriser la continuité du parcours de l'utilisateur en optimisant et en rationalisant l'offre culturelle et éducative.

L'objectif principal était d'établir des passerelles entre la culture et les autres politiques publiques menées par la ville du Mans. Il s'agissait également de proposer des scénarios d'évolution avec un pôle équilibré, favorisant la transversalité des actions et une culture partagée entre l'ensemble des services du pôle. En parallèle, l'autre axe fort de la commande a consisté proposer des outils de suivi, d'analyse et de pilotage jusqu'alors quasiment inexistantes dans les services culturels et ce dans le but d'améliorer la transparence et de favoriser une gestion rationalisée au sein de ces services.

2 RÉALISATION

La première partie a consisté à établir un état des lieux du fonctionnement des services culturels. Il s'est étayé sur une analyse documentaire ainsi que des entretiens bilatéraux avec

les agents des services de la DECS et des directions support. Il s'agissait d'identifier les missions, les modalités d'action, les résultats produits et de reconstruire les processus décisionnels, et de bénéficier d'un retour d'expérience sur la première phase de la réorganisation auprès des services

Cet état des lieux a permis de dresser un premier constat sur les services culturels :

- l'absence de véritables liens entre les services de l'éducation, de l'enfance, de la jeunesse et des sports d'une part et les services culturels d'autre part ;
- l'existence d'une logique d'établissements limitant les possibilités de dialogue et la lisibilité de l'offre culturelle ;
- la présence d'agents aux métiers similaires dans les différentes structures ;
- l'absence d'indicateurs et d'outils de pilotage facilitant la conduite de la politique publique culturelle.

Il a permis également de déceler des leviers dans la future réorganisation, avec une perspective de départs en retraite en grand nombre à compter de 2021.

Le cloisonnement des services culturels et les problématiques communes rencontrées au niveau des fonctions ressources ont conduit à la constitution de deux groupes de travail thématiques distincts :

- Le premier sur les missions de la DECS, avec un focus particulier sur la mission « médiation », au cœur de tous les services culturels mais appréhendée de manière très différente selon les structures.
- Le second sur les fonctions ressources, avec un sous-groupe portant plus spécifiquement sur les régies techniques.

Ces groupes de travail thématiques, constitués chacun d'une dizaine d'agents des services de la DECS occupant des postes variés, se sont réunis deux fois.

Le premier groupe de travail avait pour objectif de reconstituer le logigramme des missions de chacun, d'identifier les fonctions communes à chaque structure et de faire émerger une culture de travail commune entre les services de la DECS.

	Groupe 1 « missions de la DECS »	Groupe 2 « fonctions ressources »
Fonctions	<ul style="list-style-type: none"> • Collection et conservation • Diffusion, création, animation • Enseignement • Mise en réseau • Médiation 	<ul style="list-style-type: none"> • Coordination des achats • Gestion des moyens humains • Allocation des moyens matériels (régies) • Optimisation des recettes
Enjeux	<ul style="list-style-type: none"> • Cohérence de la programmation • Connaissance et ciblage des publics • Lisibilité interne et externe 	<ul style="list-style-type: none"> • Partage de l'information • Mutualisation des moyens humains et techniques • Modernisation des outils informatiques (billetterie, abonnements, taxe de séjour...)

Les grandes missions et les problématiques identifiées ont permis de construire huit scénarios d'évolution de l'organisation :

	Coordination des services culturels par un échelon intermédiaire	Sans réintroduction d'un échelon intermédiaire
Sans mutualisation des fonctions ressources	Scénario 1	
Mutualisation des fonctions ressources	Scénario 2 Scénario 3	Scénario 4 Scénario 5
Réaménagement des missions de la DECS	Scénario 6 Scénario 7 Scénario 8	

Le second groupe thématique visait à proposer des scénarios d'évolution à évaluer leurs impacts.

Les scénarios obtenant les scores les plus importants ont été soumis aux directeurs de services, qui ont exprimé leurs points de vue et préférences, puis dans un dernier temps en comité de pilotage. Par ailleurs, il faut noter que le scénario le plus ambitieux, c'est-à-dire bouleversant le plus les logiques à l'œuvre, a suscité la plus grande adhésion des participants des groupes de travail comme des directeurs de service.



Parallèlement à ce travail d'état des lieux et de construction de propositions d'évolution de l'organisation, un benchmark a été mené auprès d'une vingtaine de collectivités afin d'analyser les différentes logiques d'organisation des services culturels. Il a permis de vérifier que la mutualisation des fonctions ressources et la remise en question de la place des équipements culturels sont souvent déjà à l'œuvre, ou envisagées, à tout le moins constituent des axes de réflexion.

3 BILAN

1. Le portage politique des politiques culturelles s'avère décisif

L'évolution de l'organisation des services culturels répond de prime abord à la **nécessité d'une meilleure adéquation aux besoins des usagers**, contribuant à la création de lien social, mais aussi à l'amélioration de leur efficacité. Envisagée sous l'angle de l'articulation des services et des outils de pilotage associés, et initiée par une démarche d'administration, elle peut néanmoins difficilement faire l'économie d'une volonté politique claire et hiérarchisée. La question du portage politique apparaît

en filigrane cruciale dès lors qu'il s'agit de définir des priorités en termes de programmation, notamment à moyen et long terme, de coordination des acteurs et particulièrement de politique des publics. De ce portage politique dépend notamment la lisibilité de l'offre culturelle. Il s'agit d'une difficulté récurrente des politiques culturelles dans les collectivités de taille conséquente où les acteurs de la vie culturelle sont d'initiative, de statuts et de tailles variés, et mêlent programmeurs institutionnels, associatifs subventionnés ou purement privés, diffuseurs occasionnels, les spectacles de rue...

La définition de la politique culturelle dans son ensemble se fait au niveau de l'impulsion et de la communication. Le conseil des acteurs culturels du Mans peut à ce titre se voir octroyer un rôle accru. Les établissements municipaux, en régie (Musées, Médiathèques, Salles de spectacles...) ou autonomes (EPIC, EPCC, SEM) ont un rôle déterminant au niveau du territoire, notamment en offrant des lieux de diffusion à des programmeurs extérieurs, qui peuvent suffire à structurer l'offre culturelle dans son ensemble. Son manque de définition contribue à accentuer l'absence de lisibilité de l'offre.

2. Le dépassement de la logique des établissements culturels, horizon inatteignable ?

La politique culturelle s'est traditionnellement constituée autour d'équipements spécialisés tels que les médiathèques, les musées, le Conservatoire, l'école des Beaux-Arts, le théâtre municipal, aux modes de fonctionnement et activités longtemps envisagés comme spécifiques. Cette autonomie est affirmée par un cadre juridique, par les exigences professionnelles des statuts de leurs cadres dirigeants (conservateurs du patrimoine, archivistes ou de bibliothèques, directeurs d'établissements d'enseignement artistique...), et par des exigences scientifiques entre autres. Cette autonomie est un précat fort qu'il est difficile de dépasser, quand bien même les missions des services culturels sont communément partagées par tous les établissements : conservation-restauration, création-diffusion, enseignement, médiation, animation etc. sont de facto pratiquées par toutes les structures à des degrés et titres divers, et souvent à destination des mêmes publics (public scolaire

par exemple). Ces missions donnent un sens à l'action des agents au-delà des structures auxquels ils appartiennent et les animent véritablement, comme en témoigne la satisfaction partagée par les agents participant aux groupes de travail thématiques qui ont eu à s'interroger, ou plutôt se réinterroger, sur les missions des services culturels.

L'enjeu est donc bien d'organiser les politiques culturelles autour des missions sans mettre en péril la cohérence institutionnelle et les obligations des équipements qui les portent. Il s'agit dans un premier temps d'instaurer des instances de concertation voire de coopération autour de logiques qui transcendent les équipements, qu'il s'agisse d'événements conjuguant acteurs et disciplines par exemple, ou de manière plus structurante et décisive les publics.

3. Une politique des publics délicate à mettre en place

Si l'offre culturelle au Mans est profuse, et permet théoriquement de satisfaire une multiplicité de pratiques et d'esthétiques, et partant de publics, elle est bien par définition ouverte a priori sur tous les publics, et n'en vise spécifiquement aucun. De ce fait elle tend à reproduire la segmentation clivante des pratiques culturelles, que la répartition géographique équilibrée des équipements culturels sur les territoires, y compris dans les quartiers prioritaires, ne suffit pas à contrarier. **La médiation paraît en conséquence être au cœur des activités des services culturels**, qui excèdent amplement la logique d'établissements. Elle inspire de manière unanime la motivation des agents que nous avons rencontrés, malgré la multiplicité des définitions dont elle fait l'objet. Clef de voûte des politiques culturelles par-delà les missions obligatoires, elle repose sur une connaissance approfondie des publics que celles-ci touchent, de leurs pratiques et de leur « mobilité » culturelles. Cette connaissance est néanmoins souvent très relative, souvent obérée par la gratuité de nombre d'événements proposés, ainsi que par la vétusté des outils de billetterie associés. Un indice capital de l'atteinte des objectifs de la politique culturelle consiste dans le renouvellement des publics, jugé en partie à l'aune des inscriptions (médiathèques, conservatoires...), ou des abonnements (salles de spectacle).

4 TRANSFERT

Malgré des particularités évidentes liées tant au territoire qu'à la thématique abordée, le travail amorcé a permis de faire émerger des éléments transférables à d'autres collectivités.

S'agissant du contenu, la réflexion engagée sur les missions éducation, enfance, jeunesse, sports et culture a permis de renforcer la cohérence entre ces missions. Sous une apparente dualité entre l'enfance, la jeunesse, qui constituent des âges de la vie, et des pratiques de loisirs, ce pôle peut en réalité **devenir le fer de lance dans la construction du lien social sur le territoire**, avec les usagers et les citoyens. Il s'agit en effet d'un pôle de l'action directe auprès du public, avec une diversité des modalités d'action. D'autres collectivités, telles qu'Angers ou Brest, se sont également saisies de ce modèle. Sous cette configuration, la mise en place et l'animation de grands projets de territoire ou d'administration permettant d'assurer la cohérence à l'échelle du pôle est une condition de réussite indispensable.

Concernant la méthode de réorganisation, les travaux ont permis d'identifier un fort intérêt ainsi qu'une implication des agents participant aux groupes thématiques pour la démarche. Le niveau opérationnel a été identifié comme une force de changement pouvant être mobilisée, notamment dans la phase d'élaboration des scénarios de réorganisation et dans la phase de mise en œuvre. Sur la dimension participative, cette méthode a été particulièrement bien acceptée par les agents. Toutefois, il convient d'éviter l'écueil de la décision finale: celle-ci revient in fine à l'autorité territoriale. Si la participation des agents est cruciale, elle ne peut constituer qu'une proposition. La concertation a néanmoins représenté un temps déterminant pour identifier les points d'achoppement éventuels des scénarios proposés, et les décliner de façon opérationnelle, en évitant les biais liés à une décision trop éloignée des réalités de terrain.