



HAL
open science

Compte rendu de la table ronde "La définition d'un projet stratégique: comment évaluer ses politiques et déterminer les priorités" - Entretiens de l'innovation Territoriale

David Carassus, Christophe Favoreu, Yoann Queyroi, Franck Gillard, Joëlle Bordenav, André Thomas

► To cite this version:

David Carassus, Christophe Favoreu, Yoann Queyroi, Franck Gillard, Joëlle Bordenav, et al.. Compte rendu de la table ronde "La définition d'un projet stratégique: comment évaluer ses politiques et déterminer les priorités" - Entretiens de l'innovation Territoriale. ID effcience territoriale, 2016, 29. hal-02152532

HAL Id: hal-02152532

<https://univ-pau.hal.science/hal-02152532v1>

Submitted on 9 Nov 2019

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Entretiens de l'Innovation Territoriale

19 mai 2016

PALAIS BEAUMONT - PAU

UNE RENCONTRE
entre partenaires,
collectivités et chercheurs

Collectivités locales, comment faire mieux avec moins ? INNOVONS !

4 THÈMES D'INNOVATION

- Projet stratégique
- Schéma de mutualisation
- Pilotage du changement
- Management du numérique



COMPTE-RENDU

<http://optima.univ-pau.fr>

Pour devenir partenaire de la chaire, contactez-nous : chaire.optima@univ-pau.fr





Table ronde n°1

La définition d'un projet stratégique : comment évaluer ses politiques et déterminer les priorités ?

Franck GILLARD (Directeur Conseil de Gestion, Ville d'Angers),



« Présentation de la démarche de révision des politiques publiques d'Angers »

Pour rebondir sur ce qui a été dit en introduction, si on parle de faire mieux avec moins, nous avons surtout constaté que nous avons de moins en moins d'argent dans les caisses. Et donc faire mieux avec moins suppose de s'interroger, même si la question est politiquement incorrecte, sur le « comment faire moins avec moins ? ».

Je vais rappeler le contexte au niveau d'Angers avant de dérouler la démarche. Sur Angers, les services sont mutualisés depuis 2012. Il y a eu une grosse vague de mutualisation entre 2008 et 2012. Tous les services ressources sont mutualisés. Deuxièmement, nous avons changé de majorité en 2014. C'est une démarche, en termes de politique publique, qui a été engagée avant avec l'ancienne équipe et qui a été poursuivie avec la nouvelle, ce qui était un vrai challenge.

Sur le contexte, ce sont des contraintes financières croissantes, la réforme territoriale, l'agglomération qui se transforme en communauté urbaine. L'idée derrière est la **RPP : relecture des politiques publiques**. Il s'agit de répondre à quatre questions : Que continuons-nous à faire ? Que développons-nous ? Qu'arrêtons-nous ? Que devons nous faire différemment ? Tout ça pour arriver sur des réunions de dialogue de gestion, tendre progressivement vers les contrats d'objectifs et aussi tenir compte des travaux engagés dans les arbitrages du BP 2016.

C'est un système complexe et il faut articuler différents éléments : la méthode, la démarche, l'animation, les productions et l'évaluation de tout ça. Ce qui est innovant dans la démarche d'Angers, c'est qu'on a un cadre de politique publique unique pour les trois collectivités. Pour rationaliser des actions, il faut en effet repérer ce qui est fait sur les autres collectivités en termes de politique publique. Cette **nomenclature unique** a été construite avec l'ancienne majorité et finalisée en place avec la nouvelle. C'était un vrai challenge puisqu'on l'a implémenté dans l'outil comptable, dans l'outil des ressources humaines. En mai 2014, la question était de savoir si on allait passer au 1^{er} janvier 2015 avec toute cette programmation. Le cabinet du maire s'est approprié l'outil.

C'est une organisation classique avec des notions de priorités, de politiques, de sous politiques en axes d'intervention. L'idée était d'avoir quelque chose qui soit clair et complémentaire à la présentation classique.

Derrière tout ça, c'est une **animation multi-acteur** puisque quand on dit **multi-collectivité**, il faut croiser les acteurs. Certes les services étaient mutualisés donc on avait un directeur pour les deux collectivités. Cela devient plus compliqué lorsque l'on fait rentrer les élus. Déjà que sur une seule collectivité, on peut avoir plusieurs élus sur une même politique publique, si vous entrez les élus de la ville et les élus de l'agglomération, cela devient plus compliqué. C'est ce que nous avons réussi à faire avec un **accompagnement fort des services de support** d'Angers que ça soit le conseil d'organisation, conseil de gestion, la commission des finances, etc. puisque **le choix du maire était d'utiliser les ressources en interne sans faire appel à un cabinet extérieur.**

C'est une organisation classique avec le maire président, qui est central, Christophe Bechu, qui s'appuie sur un Comité de pilotage piloté par Laurent Le Sager, DGS, et ensuite, on avait des auditions qui se sont déroulées sur le premier semestre 2015 par politique publique.

Concernant la méthode, le DGS a souhaité que la démarche soit volontairement ramassée sur 6 mois ce qui suppose que les services aient déjà travaillé des aspects en amont. Les questions d'évaluation n'ont pas pu être traitées dans un premier temps sauf si cela avait été engagé au préalable. L'idée était de ne pas s'embourber dans la démarche et d'avoir les premières orientations au bout de six mois. Cela permettait aussi d'avoir une vision transversale des politiques publiques des trois collectivités sur un temps court, y compris au niveau de la Direction Générale qui était nouvelle.

Ensuite, il y a deux étapes : **Etape 1 : Diagnostic et orientation** pour répondre aux questions « où en sommes-nous ? Pour aller où ? » ; **Etape 2 : des scénarios et programme de travail** pour répondre aux questions « qui fait quoi avec quel impact financier ? ».

Pour cela, nous avons des fiches méthodes que nous avons volontairement voulues accessibles avec la notion d'**arbre d'objectifs** qui est utilisée dans le cadre de l'évaluation des politiques publiques. L'idée est de rassembler sur un document à quoi sert la politique publique avec les notions de finalités, d'objectifs stratégiques et d'objectifs opérationnels. Prenons en exemple la politique transport public. Pour répondre aux besoins de déplacements sur l'agglomération, il faut transporter et accueillir les usagers dans de bonnes conditions. Pour ce faire, il faut respecter les horaires. Pour cela, nous avons des indicateurs de performance derrière qui sont notamment le taux de véhicules à l'heure et la livraison des passagers avec moins de 3 minutes de retard ou d'avance. Cela a été coconstruit avec les services pour avoir une représentation partagée et que cet outil puisse être utilisé par la suite dans le cadre de la discussion. Nous avons un deuxième outil qui est la **matrice FFOM** (Forces, Faiblesses, Opportunités, Menaces). L'idée est que chacun puisse avoir sa fiche et en comprenne les termes utilisés. Au niveau des racines, on trouve un **portage fort du DGS** dont c'est le projet mais aussi **du Maire-Président** avec plus de 70 heures d'auditions réalisées sur le premier semestre 2015, dans le but d'innover.

On s'est appuyé sur un **système d'information unique** sur les trois structures avec un paramétrage unique, les mêmes Centres de Responsabilité et les mêmes politiques publiques. Par exemple, On est parti de 5 000 agents sur trois collectivités, cela fait 630 millions d'euros au total et on les a rangés par politiques publiques. La difficulté apparaît lorsque sur une politique, comme le déplacement, vous avez plusieurs centres de responsabilité. Pour faire avancer une politique de déplacement vous êtes obligés de

travailler avec le service transport, le service déplacement. Ces deux services sont maintenant regroupés ce qui permet de rationaliser l'organisation. Il faut aussi travailler avec le service sécurité-prévention pour les agents qui délivrent les contraventions et avec les finances pour le versement transport. Quand on veut travailler sur les politiques publiques, **la notion de transversalité est intéressante mais complexe** car il faut mettre tous les acteurs autour de la table.

Enfin, concernant les dépenses, on peut les compter par collectivité, les classer et voir les charges selon les politiques publiques car suivant les services, moins 2% n'a pas la même signification. Quand on ressort les grands points sur lesquels on peut intervenir, c'est-à-dire sur les subventions et ressources humaines essentiellement, ça change un peu la donne. Dans ce cas, sur le déplacement, la grande partie est déléguée à une structure privée donc la marge n'est pas du tout la même que sur le secteur de l'enfance par exemple. Cela permet donc d'avoir une vision sur les points sur lesquels on peut faire des économies en évitant la technique du rabet. Il y a également un effet sur les recettes. Derrière cela, on a les livrables avec l'arbre d'objectifs et un tableau force-faiblesse présentant les différentes actions qui permettent de tendre soit vers des économies, soit vers des orientations. Par exemple : revoir les structures petite-enfance avec pour enjeu un gain net de 500 000 euros. Il y a également l'évaluation des différents acteurs afin de savoir comment ils ont ressenti le changement.

Concernant les premiers résultats, **l'intérêt de la démarche est d'amener plusieurs acteurs à avoir une vision commune sur le changement ensemble**. Derrière ça, nous avons l'exemple du plan d'économie d'énergie sur l'éclairage public, également le rajustement des tarifs pour les loisirs et garderies, car il est plus facile de jouer sur les tarifs que sur les dépenses.

C'est une réflexion en cours sur l'idée de responsabiliser les acteurs qui occupent les gymnases en mettant en place des systèmes de badge ce qui permettrait de rationaliser la gestion des gardiens.

Pour l'action culturelle, les subventions étaient très importantes donc il faut s'interroger sur la périodicité des manifestations ; parc-jardin-paysage c'était se recentrer sur ses missions car on fait beaucoup de choses qui ne rentrent pas dans ce champ donc nous sommes en train d'élaguer tout ça.

Concernant la propreté urbaine c'est les avancés techniques et technologiques avec la mise en place de la collecte latérale qui nous amène aussi à repenser notre organisation et le redéploiement des ressources humaines entre les différents services ; cycle de l'eau c'était la diversification de la clientèle, car on a un potentiel de production important.

D'autres exemples sont parus depuis. Nous pouvons citer l'exemple de la piscine municipale. Nous avons constaté un traitement d'eau plus important que dans les autres pays européens alors nous avons mis en place un système de douche avec tout ce qu'il faut pour se laver avant de se baigner ainsi qu'une campagne de communication ce qui permet de réduire le traitement d'eau par baigneur de 15 à 20%. Donc sur un équipement piscine qui a un coût de revient de 12 euros en coût complet par entrée ou 6 euros sans amortissement, ce n'est pas négligeable.

Joëlle BORDENAVE (Directrice Conseil Juridique Gestion Patrimoine, Ville de Pau), **Yoann QUEYROU** (Ingénieur d'études, OPTIMA), « *La formalisation de la stratégie patrimoniale de la ville de Pau à travers un matrice atouts / attraits* »



La **Chaire OPTIMA** accompagne la ville de Pau depuis de nombreuses années maintenant, ici sur les enjeux et modalités de la mise en œuvre de la gestion patrimoniale. La présentation est scindée en trois parties avec les objectifs, les moyens de l'étude, puis les résultats.

Nous avons tout d'abord cherché à **répondre à un contexte contraint par l'optimisation du patrimoine** parce que la gestion patrimoniale apparaît comme un levier dans la recherche d'optimisation de la gestion locale. Au niveau national, le patrimoine public est porteur d'enjeux importants. C'est un objet de préoccupation récent au sein du secteur public de manière générale mais aussi au sein des collectivités locales en particulier. Cette thématique a été traitée dans de multiples rapports et recommandations émanant de la Cour des Comptes, du Sénat, de l'Assemblée Nationale par exemple. Le patrimoine des collectivités locales est important, puisqu'il constitue 20% du patrimoine immobilier français. On recense en moyenne 250 équipements pour des collectivités de 100 000 habitants ce qui fait une surface moyenne de 300 000 m². Le patrimoine est aussi une charge importante et récurrente pour le budget de fonctionnement de l'ordre de 8% pour des collectivités de 70 000 à 100 000 habitants. On recense un patrimoine moyen de 99 millions d'euros pour des collectivités de 30 000 à 50 000 habitants et cela monte à 188 millions d'euros pour des collectivités de strates un peu plus supérieures.

Le patrimoine paalois est important sur le plan quantitatif et financier, même s'il a commencé aujourd'hui sa cure d'amaigrissement puisque nous en avons vendu depuis les années 2010 et en avons démolis certains autres. Voici quelques adjectifs pour qualifier ce patrimoine : un **patrimoine contraint** puisqu'il est affecté à des missions de service public et qu'il est difficilement réutilisable sans opérations lourdes de réaménagement, un **patrimoine ancien** et même très ancien. On peut y voir deux choses. C'est un patrimoine qui a **parfois une très grande valeur patrimoniale et de témoignage** comme toutes les villas issues de la villégiature anglaise du XIX^{ème} siècle qui ont beaucoup marqué la ville de Pau, mais c'est surtout un patrimoine immobilier très **vétuste**, car la ville de Pau a fait des réserves foncières sur des terrains non bâtis durant la période de son développement ainsi que sur le patrimoine bâti pour construire la ville sur la ville. Cette politique d'acquisition du patrimoine bâti a commencé dans les années 50. Elle s'est accélérée autour des années 80 et les projets pour lesquels les acquisitions ont été réalisées pour des raisons très diverses n'ont pas été menés à bien à ce jour. Le patrimoine atteint donc aujourd'hui un degré de vétusté préoccupant. Il y a toutefois des éléments très emblématiques : le Palais des Congrès, un Zénith, un Palais des Sports pour notre équipe de basket de pro A, et puis un complexe de pelote unique en France. Nous avons beaucoup de choses, mais un patrimoine divers et très hétérogène. Curieusement, nous avons très peu d'immeubles de bureaux. Nous avons surtout des immeubles d'habitation et des logements qui ont été ensuite convertis en immeuble de bureaux. Je pense que cela doit être le cas dans beaucoup de villes en France. Puis nous avons tous ces immeubles vétustes, toutes ces maisonnettes que

nous avons acquises pour mener des projets inscrits au PLU et qui n'ont pas été aujourd'hui réaffectés. Quelques chiffres pour montrer la charge du patrimoine à l'échelle de la ville. En termes de fonctionnement pour les opérations de maintenances courantes et pour les fluides, cela représente environ 5 millions d'euros pour l'exercice 2014. Il faut y ajouter les charges de copropriété et les impôts fonciers qui représentent environ 1 million d'euros également. Donc cela montre l'intérêt, dans cette période de raréfaction des ressources, de se préoccuper de la gestion patrimoniale afin de réduire le stock et de se débarrasser des éléments inutilisés.

Avec ce premier objectif, nous avons cherché à **répondre aux insuffisances des pratiques de gestion du patrimoine**. Nous avons notamment constaté au niveau national plusieurs points majeurs : une certaine **méconnaissance** tout d'abord de la part des collectivités locales de leurs ensembles bâtis et non bâtis ; une certaine faiblesse des outils d'inventaires évidemment liée à la faible connaissance qu'elles ont de leur patrimoine immobilier ; ainsi que la faiblesse des outils de gestion qui peuvent être employés par les collectivités locales.

La gestion patrimoniale, c'est aussi **une multitude d'acteurs** qui interviennent sur le patrimoine immobilier de manière directe ou indirecte. Cela engendre bien évidemment certaines difficultés dans la circulation des informations, dans le partage des informations entre des acteurs qui ont parfois des logiques différentes voire même des logiques d'intervention qui s'opposent entre des juristes, des urbanistes, des techniques ou des services financiers par exemple.

Mais nous avons beaucoup d'espoir. Le diagnostic palois est porteur de leviers d'amélioration. Il était marqué par un manque de visibilité sur la structuration et la consistance du patrimoine. En fait, la connaissance était très empirique. Chacun avait la sienne, elles étaient rarement croisées. Chacun s'autorisait les usages qui lui paraissaient le plus conforme au patrimoine qu'il convoitait. Il nous manquait une tour de contrôle pour valider tous les projets qui faisaient jour par-ci par-là, donc un éclatement des prises de décision sur les évolutions du parc, une gestion au cas par cas ni rationnel, ni économique, et un besoin de davantage de rationalité managériale. On parle beaucoup de finance donc dépenser mieux pour dépenser moins, mais aussi pour assumer ses obligations de propriétaire. Le Code Civil nous dit que nous sommes responsables de choses dont on a la garde. Il s'agit aussi à travers l'optimisation du patrimoine de limiter les risques pour la collectivité.

Le troisième objectif est de **mieux piloter le patrimoine** notamment en essayant de formaliser le besoin d'analyse du parc immobilier de la collectivité, en mettant en perspective des caractéristiques types sur les bâtiments afin de pouvoir éventuellement les comparer les uns aux autres. Nous avons aussi cherché à produire de l'aide à la décision pour les élus, pour la direction générale, sur la base d'indicateurs. Une des finalités était de dégager des actions structurantes sur l'évolution du parc immobilier palois que ça soit en termes de cessions, démolitions, mais aussi en termes d'opérations de rénovations par exemple.

Concernant les moyens mis en œuvre, nous sommes engagés dans une **démarche participative et transverse**. La mission qui a été confiée à Yoann Queyroi de la Chaire Optima par la ville de Pau a permis à la collectivité d'envisager un fonctionnement en mode

projet, de réunir toutes les compétences au sein d'un même groupe de travail donc les compétences administratives, techniques, juridiques, financières et de réunir tous les services en charge de problématiques patrimoniales. Par exemple, le sport, la culture et la ville associative. Cela a été un point très important dans la réussite du projet.

Nous avons bien évidemment commencé cette étude par un **diagnostic initial instrumental et opérationnel**. Nous avons d'abord étudié les outils employés par la ville de Pau pour gérer son patrimoine immobilier et nous avons repéré à ce titre plusieurs constats marquants. Les outils de gestion employés par la ville de Pau étaient plutôt infra annuels, c'est-à-dire qu'ils permettaient plutôt de générer des informations sur le patrimoine immobilier à court terme. Peu d'entre eux généraient de la planification et concernaient des horizons pluriannuels. De plus, les outils étaient plutôt présents au niveau opérationnel, au niveau des agents et des services en relation directe avec les problématiques patrimoniales. Peu d'instruments étaient mobilisables par les élus voire par la direction générale sur des niveaux plutôt stratégiques de l'organisation. Nous avons plutôt affaire, dans la majorité des cas, à des outils assignés au suivi et à la mise en œuvre des opérations administratives et juridiques liées au patrimoine, des opérations liées à la sécurité sur des bâtiments ou aux gros travaux par exemple. Nous avons aussi cherché à étudier l'organisation bien évidemment de cette fonction patrimoniale. Les modalités d'organisation ont été étudiées sur plusieurs points :

- la structure organisationnelle tout d'abord de la fonction patrimoniale pauoise,
- les processus décisionnels et informationnels,
- le lien entre la gestion patrimoniale et les fonctions plutôt métier, opérationnelles de la ville de Pau.

Plusieurs faits marquants sont ainsi à relever :

- un certain éparpillement tout d'abord de la fonction patrimoniale au sein de l'organisation,
- des difficultés de transparence quant au processus informationnel et décisionnel autour du patrimoine immobilier,
- une certaine complexité à délimiter les périmètres d'intervention des services qui travaillaient de manière directe ou indirecte sur le patrimoine,
- une fonction patrimoniale que l'on peut qualifier d'approfondie car certaines tâches d'un gestionnaire de parc n'étaient pas forcément réalisées ou alors trop éclatées au sein de l'organisation pour être mobilisables.

On a constaté une certaine défaillance à placer les ressources patrimoniales en tant que support des services métier de l'organisation.

Ce diagnostic organisationnel et instrumental nous a conduits à engager la mise en œuvre d'une **matrice atouts/attraits** du patrimoine. Nous nous sommes inspirés d'un article publié par Christophe Favoreu dans la revue Politique et Management Public. C'était une démarche employée par le Centre National d'Etudes Spatiales qui gérait et priorisait ses projets selon cette matrice atouts/attraits. On a cherché à transférer, adapter cette innovation au patrimoine immobilier d'une collectivité locale. On a donc travaillé sur **les atouts d'un bâtiment qui concerne plutôt la qualité intrinsèque d'un ensemble bâti**, c'est-à-dire la capacité d'un immeuble à être utilisé par la collectivité dans des conditions satisfaisantes de

coûts, d'exploitation et de risques alors que **les attraits concernent plutôt l'intérêt d'un bâtiment pour la collectivité**, c'est-à-dire sa contribution à la réalisation d'une politique publique par exemple.

Pour la mise en œuvre de cette démarche, nous avons listé plusieurs items à noter, avec une **notation très simple de 0 à 3** puisque bien évidemment nous partions de très loin et n'avions pas toutes les informations liées au patrimoine immobilier. Nous avons fait noter tous les acteurs de l'organisation : des acteurs politiques, des acteurs administratifs en fonction de leurs domaines de compétences respectifs. Par exemple, pour les atouts, on avait des indicateurs qui touchaient à l'état du patrimoine, à l'état technique de différents éléments, à la maintenance, à l'énergie, à la performance énergétique d'un bâtiment, à sa conformité, à l'accessibilité ou à sa sécurité. Pour les attraits, on a cherché à noter des choses comme l'occupation ou l'affectation, l'usage d'un bâtiment, sa correspondance aux besoins des utilisateurs, des choses liées à l'urbanisme, à l'environnement mais aussi l'intérêt stratégique d'un bâtiment, autrement dit leur lien avec la mise en œuvre d'une politique importante pour la ville de Pau. Cette matrice atouts/attraits a été la première pierre posée à l'édifice de l'élaboration d'une stratégie patrimoniale pour la ville de Pau. Par stratégie patrimoniale, on entend la détermination, la prévision pluriannuelle d'objectifs et de moyens affectés à la gestion patrimoniale. C'est aussi répartir des rôles entre des acteurs responsabilisés et qui doivent être en capacité d'évaluer les actions dont ils ont la charge. Du coup, cette stratégie repose sur plusieurs éléments : la notion d'objectifs qu'ils soient politiques ou opérationnels, sur une organisation, sur des responsabilités. Nous avons aussi cherché à rattacher les moyens financiers, les moyens humains afin de les allouer à des actions qui doivent être prioritaires. Pour finir, nous envisageons l'évaluation de cette stratégie patrimoniale.

Cela nous conduit à aborder quelques **résultats**. Ces derniers tiennent d'abord à la création d'une matrice atouts/attraits d'aide à la décision sur le devenir du patrimoine immobilier de la ville de Pau. On a pu produire un **graphique qui situe les bâtiments au sein de 4 classes**. A droite, nous avons les bâtiments les plus intéressants que l'on conserve dans le parc et à gauche ceux qui posent questions donc nous avons un parc inadapté et un parc secondaire. Ce classement a été fait à partir de six segments, et pour chaque segment un graphique classe les bâtiments puisque nous n'aurions pas pu tout regrouper sur le même graphique. Aujourd'hui, nous avons choisi de vous présenter le segment qui représente le patrimoine des services. Ce graphique atouts/attraits repose sur un indicateur atouts/attraits qui aide à la décision en matière d'investissements. C'est sur la base de cet indicateur que nous avons produit des plans de cessions, de démolitions, ou de rénovations. Ensuite, nous avons un **tableau qui détaille le graphique** qui est très visuel mais aussi brut. On donne dans le tableau un détail de la notation en atout et en attrait ainsi qu'une identification précise des bâtiments et surtout de leur occupation. Cela est très important pour les décisions à prendre. A partir de ça, on a fait un fléchage des bâtiments : ceux que l'on conserve, ceux que l'on maintient, ceux dont il faut mutualiser l'occupation, ceux que l'on doit vendre. On a ciblé des actions pour la ville ou pour les partenaires de la ville, notamment le concessionnaire de l'opération du centre-ville.

Nous avons travaillé sur une stratégie patrimoniale en arborescence à trois niveaux : le niveau politique, un niveau intermédiaire qui est celui des missions, puis un niveau très opérationnel celui lié à la notion d'actions/activités.

Nous avons d'abord travaillé à **construire une politique patrimoniale** avec les élus pour définir l'ambition politique. Elle est la suivante : rationaliser le patrimoine en contribuant à l'attractivité et à l'image de la ville, en réduisant son volume et optimisant l'occupation. Cette politique patrimoniale, nous l'avons faite reposer sur un élu référent mais aussi sur le groupe foncier qui est un groupe de pilotage mis en place par la ville de Pau, mais aussi sur une structure administrative référente même si tous les services de l'organisation prennent parti dans la mise en œuvre de cette stratégie patrimoniale. Le deuxième niveau, c'est celui des **missions patrimoniales**. Nous avons déterminé neuf missions patrimoniales pour la stratégie patrimoniale de la ville de Pau avec, à chaque fois, des objectifs stratégiques, des élus référents mais aussi des structures, des services administratifs pilotes. La première mission qui a une place très importante dans la stratégie patrimoniale de la ville de Pau, c'est la mission « cession/démolition ».

Ensuite, Nous avons travaillé sur les constructions et grosses rénovations, c'est-à-dire plutôt les projets d'investissements importants portés par la ville d'ici la fin du mandat, une mission gestion de l'usage et de l'occupation, ensuite une mission plutôt liée au secteur juridique et à la gestion locative, gestion de l'hygiène et de la sécurité des bâtiments, gestion de l'énergie et des fluides, maintenances des bâtiments et de leurs équipements, une mission acquisition également même si elle est plutôt réduite à une peau de chagrin puisqu'au final il s'agit surtout de projets de voirie. Enfin, une dernière mission qui est plutôt transversale : la mission connaissance et pilotage patrimoniale. Derrière ces missions, on trouve à chaque fois un niveau opérationnel et très concret d'actions/activités qui ont été listées. Une action qualifiait plutôt pour nous un projet exceptionnel avec un début et une fin alors qu'une activité est plutôt mise en œuvre de manière récurrente par les services.

Cette stratégie patrimoniale est encore en cours. Néanmoins, nous touchons déjà **quelques finalités**, quelques retombées importantes. Une des premières finalités est de gérer les transversalités entre les services puisqu'il y a une multitude d'acteurs qui interviennent sur le patrimoine. Nous avons des difficultés dans les périmètres d'intervention de chacun, d'où **l'importance d'écrire cette stratégie patrimoniale et de définir les responsabilités de chacun**. C'est aussi l'objectif de mieux allouer les moyens budgétaires et humains à des actions qui ont été priorisées et fléchées par les élus, par la direction générale. C'est aussi arriver à **élaborer une politique patrimoniale** dans laquelle personne ne travaille dans son coin puisque chacun est responsable d'une action mais peut aussi intervenir dans la mise en œuvre d'une autre. Du coup on sait aussi ce qui se fait ailleurs. Nous avons aussi créé des feuilles de route par mission patrimoniale qui sont mobilisables par les élus et le groupe foncier, des plans de charges par service qui servent de fil conducteur sur le travail qu'ils ont à mener. Nous envisageons de **suivre et évaluer cette stratégie patrimoniale**.

Pour finir, faisons un zoom sur la feuille de route « cessions et démolitions » qui recense quelques ventes et démolitions à mener avec à chaque fois des caractéristiques importantes liées à la direction qui pilote l'action ou l'activité liée à l'agent référent, au chef de projet. Nous avons travaillé sur des objectifs un peu plus opérationnels, des élus référents lorsque cela était nécessaire, avec une date de début et de fin, les directions participantes, les niveaux de priorités et enfin la localisation.

Autrement dit, on s'est doté des outils de pilotage à la mesure des enjeux d'optimisation du patrimoine de la ville de Pau. Mais ce n'est pas fini. C'est là que l'histoire commence. Ces outils, il faudra les faire vivre, les évaluer. Il va falloir peut-être ajuster certaines actions.

André THOMAS (Directeur Conseil de Gestion, Toulouse Métropole),



« Présentation du plan de modernisation des services publics à Toulouse métropole »

Nous allons parler du projet de Toulouse Métropole et de la ville de Toulouse concernant la mobilisation des énergies, la simplification des processus et le respect de la dépense publique.

D'abord, un petit rappel du contexte en termes de volumes. Nous sommes à la fois une commune et une métropole. Nous avons des services mutualisés. Toulouse c'est 466 000 habitants, avec au moins 5 000 habitants par an. Le budget de 786 millions d'euros cette année, Toulouse Métropole a 748 000 habitants et 37 communes, 8 000 à 10 000 habitants de plus par an. Cela continue, les perspectives de logements sont dans cette tendance. Et un budget de 1 milliard 700 millions d'euros pour l'année qui vient. Donc deux collectivités partiellement mutualisées de l'ordre de 12 752 agents permanents, avec les renforts et autres nous sommes à 13 500 agents environ ce qui, en terme de management, n'est pas la structure la plus adaptée, mais il faut essayer de faire les choses le mieux possible dans ce contexte.

Concernant Toulouse Métropole, c'est une organisation qui est ancienne, sur laquelle s'est greffée la communauté urbaine tout d'abord puis la métropole. La ville de Toulouse a été longtemps le moteur de l'action publique locale sur le terrain. La métropole est récente puisque sa création date de l'an dernier. La communauté urbaine elle-même ne datait que de 2009 donc on sent bien qu'il y a une culture plutôt municipale dans les méthodes et les processus, même si ce qui a été d'abord le district puis la métropole avait pris quelques habitudes de souplesse et d'effectifs plus réduits qui permettaient du management de proximité et plus réactif.

Nous avons une structure héritée sous cette forme. 23 directeurs sont encore sous l'organigramme de la ville de Toulouse, 10 sont sous la métropole. 32 directeurs sont des directeurs en fonctions mutualisées et la direction générale elle-même qui est totalement mutualisée avec 1 DGS, 4 directeurs délégués généraux et 3 DGA ainsi que des directions « ressources ». Les inconvénients de ces grosses structures qui ont un passé et qui ont fait beaucoup de choses, c'est qu'elles vivaient dans une époque où on avait certainement une autre culture du management. Ce qui implique que nous avons une culture du management à développer. Nous avons peu d'indicateurs ressources (davantage d'indicateurs métiers), des cadres dirigeants très métiers et peu habitués à une vision transversale donc un manque d'autonomie et peu de mobilité interne. Cependant, nous avons beaucoup de réactivité.

Pour notre plan d'action, nous avons essayé de faire quelque chose qui avait de la cohérence et était ambitieux. On va retrouver des choses que l'on connaît de plus en plus dans la pratique professionnelle. La difficulté de l'exercice est d'**avoir une vision globale**, de

mobiliser tout le monde avec des cultures très différentes, une culture du management faible et de mener tous ces chantiers avec cohérence, en essayant de les faire avancer à un rythme régulier pour que la dynamique qu'on essaie de créer se retrouve jusqu'au bout et ne soit pas perdue en route par le quotidien ou par les urgences.

La première idée est **mettre en place une démarche d'évaluation des politiques publiques**. Il y a deux éléments qui sont les plus précieux dans notre activité : **les moyens financiers plus contraints**, mais surtout les **ressources humaines** de nos collaborateurs qui sont d'une grande richesse. On a le devoir d'en faire le meilleur « usage » aussi bien pour la collectivité, l'habitant que pour le collaborateur lui-même. C'est quelque chose qui peut largement influencer à travers l'évaluation des politiques publiques. On a souhaité **créer un réseau interne d'auditeurs de gestion**. Ce sont des pratiques innovantes qui ont pour but de provoquer, par capillarité, une culture de la gestion et du contrôle de gestion à travers des pratiques concrètes. Il s'agit aussi de **contrôler la masse salariale** avec plutôt un pilotage, même s'il y a un contrôle dans un premier temps. La tendance sur les vingt dernières années c'était 4 à 5% de croissance de la masse salariale par an voire 6%. N'oublions pas qu'il y a une croissance démographique. Il faut atténuer ce chiffre de 2% à peu près par rapport à des communes dont la stabilité démographique serait la règle. On a eu pour obligation de contrôler d'abord et **ensuite piloter**. **Mettre en place les encadrants en position de véritables managers** est la règle du succès. Si on n'a pas dans nos encadrants, sur une structure de 12 000 ou 13 000 personnes, des cadres qui prennent en charge les fonctions managériales, on peut s'évertuer au niveau du Président de la Métropole ou de son équipe de vice-président, de la direction générale, cela ne fonctionnera pas. Il faut vraiment que les directeurs s'emparent des fonctions managériales, et aient envie de s'en emparer. Il ne suffit pas de l'expliquer, il faut donner l'envie et les moyens. **Placer les directions ressources en position de conseil et de soutien**. Classiquement dans les grosses structures, les directions ressources avaient tendance à être garantes et jalouses de leurs prérogatives en termes RH, finances et autres. Les directeurs étaient satisfaits de devoir s'occuper seulement de leur partie métier et de ne pas avoir une vision plus large des fonctions ressources. On a commencé à redescendre ces fonctions beaucoup plus au niveau du terrain, de la proximité. Donc **nos directions ressources vont rentrer dans des démarches de conseil, d'appui, et de substitution quand les sujets deviennent complexes**.

Nous déclinons à tous les niveaux **un plan de lutte contre l'absentéisme**. Nous sommes en train de le lancer avec des entretiens de retour très personnalisés, lettres de nos médecins du travail, des rencontres. Et énormément de **dialogue social**, nous y passons beaucoup de temps et d'énergie. Tout ceci s'accompagne d'une transparence et de nombreux aller-retour dans le dialogue social. Evidemment, ce n'est pas simple, car c'est du changement. Le dialogue est assez riche, sans conflits majeurs à ce stade, malgré des positions divergentes. C'est quelque chose que nous essayons de redescendre davantage au niveau du management, tout en conservant la responsabilité en tête. Nous avons lancé par ailleurs **un véritable chantier de gestion prévisionnel d'emplois et des effectifs**. C'est classique, mais cela n'existait pas. Nous savons que nos métiers vont subir des transformations métiers à une vitesse inédite avec des réflexions à mener sur les nouveaux métiers. Il est donc indispensable avoir des outils de GPEC qualitatifs et quantitatifs.

Concernant **la mise en place d'une démarche d'évaluation des politiques publiques**, on a constitué une mission d'experts de haut niveau avec quelqu'un qui a déjà une expérience

très affirmée dans le métier au sein d'autres métropoles. Nous allons essayer de générer une modélisation à un niveau assez rustique, mais aussi d'acquérir une véritable crédibilité méthodologique pour ensuite réaliser des premières évaluations. Par ailleurs, je suis allé visiter le secrétariat général de la modernisation de l'action publique à Paris, et j'en ai retenu que **la règle de ce succès sera la transparence**. Une fois que nous aurons fait nos évaluations, il ne faudra pas les cacher. Il faut voir comment on les diffuse évidemment, mais il faut une transparence au niveau de l'exécutif telle que ça crée une **pression saine**. C'est ce que nous avons essayé de faire à travers des expérimentations d'évaluation, de la modélisation suffisamment rustique, pour pouvoir la diffuser au niveau des managers. Ceux-ci pourront être en capacité et auront le réflexe de faire des évaluations avant de se lancer dans un projet, et ils en sauront assez pour les mener. L'idée est qu'on ne présente pas à l'arbitrage politique, même si la commande émane d'eux, des projets qui n'ont pas fait l'objet d'évaluation *ante* et sans envisager des évaluations *ex post* pour vérifier que ce que nous avons proposé, nous l'avons tenu et pouvons analyser les écarts. C'est quelque chose de très pragmatique, mais aussi une façon de montrer le respect de la dépense publique. En effet, il y aura une véritable information de l'élu sur des critères objectifs d'évaluation qu'on aura suffisamment préparés. On va ensuite réfléchir si on a des écarts pour vérifier à quel moment, entre l'évaluation et l'application, cela a dysfonctionné.

On a aussi créé un **réseau interne d'auditeurs de gestion**. Sur le modèle des démarches qualité, nous avons imaginé un dispositif dans lequel on a fait appel à candidat pour que des cadres A ou B, qui ont quand même un minimum de culture et d'intérêt pour la gestion, puissent se porter candidat pour faire des missions « flashs » qu'on intègre souvent dans des missions plus larges (par exemple, lorsqu'on fait une réorganisation, quand on a besoin de faire un benchmark, une étude, etc.). Ce sont en fait des briques d'un ensemble d'informations très rapide sur quelque chose qui demande 5 à 10 jours de travail en plus du projet. Plutôt que d'appeler des consultants ou de ne pas le faire, on fait une fiche d'intervention que l'on propose à nos intervenants (on a eu 70 candidats) et on leur donne à tour de rôle des missions flashs demandant environ 3 semaines de travail avec l'engagement des directeurs de les laisser faire leur mission. Pour éviter les débats trop longs avec les directeurs, on fait faire une à deux missions maximum par an à chaque équipe. C'est la cinquième donc cela fait 10 à 13 personnes à chaque fois qui ont participé en une année à ces missions. Il y a un rendu auprès de la direction générale, auprès du donneur d'ordre et accessoirement on va constituer des banques de données diffusables avec un petit forum pour que tous les auditeurs échangent leurs expériences. L'idée est aussi que tous les auditeurs soient formés. Ils ont eu une formation spécifique au contrôle de gestion, à l'analyse, à l'évaluation. L'idée est qu'ils puissent retourner dans leurs directions en encourageant et diffusant les bonnes pratiques issues de cette expérience. On a ainsi par capillarité une diffusion du management.

On a mis en place un **dispositif d'accompagnement des managers (DAM)** qui est un dispositif concernant tous nos managers. On en a identifié 400 managers « stratégiques » et 1 000 managers de « proximité ». Ce sont ces derniers qui font tourner une maison comme Toulouse Métropole et ville de Toulouse. Ce sont les directeurs de crèche, les responsables d'équipements sportifs, les responsables d'ateliers des espaces verts, ce sont toutes ces équipes qui représentent 1 000 personnes. Ils n'ont pas une culture de management en général ou de formation. Ils ont été mis là au hasard des circonstances, certains étant très

doués et d'autres n'ayant pas du tout été préparés, et souffrant un peu voire beaucoup. Et quand eux souffrent, les agents souffrent, et la collectivité souffre. Donc a d'abord fait une présentation spécifique à ces 1000 managers de proximité, idem pour les managers stratégiques mais dans un module un peu différent où on pouvait dire ce qu'on avait fait avec eux. On les a reçus en séances d'une journée sur une quarantaine de journées. Les directions ressources sont venues présenter de façon assez constructive leurs propositions de partages et de conseils et non plus seulement des explications de ce qu'elles faisaient. On a monté des vidéos qui permettaient de délivrer un message sur ce qu'on voulait faire en 15 minutes. Cela a eu un très bon succès et créer une grosse attente. On est actuellement à fois en train de monter des modules de formation pour les formateurs internes afin qu'ils puissent mener des modules de formation récurrentes mais également définir les cahiers des charges en interne et en externe. L'idée est d'apporter des réponses « maison » à des pratiques standard pour que cela puisse être opérationnel et corresponde au contexte dans lequel on se trouve. Ce DAM avait été présenté au Comité de modernisation et on avait de ce fait le portage politique du Président qui nous a aussi libéré quelques budgets en considérant que le retour sur investissement serait à peu près assuré, parce qu'à travers ce discours et ces outils de formation, on essaie de bouger les mentalités, de donner confiance aux managers en leur montrant qu'on va à la fois leur apporter des outils, les aider mais aussi se substituer quand la situation devient complexe.

Il y a trois sujet sur lesquels on m'a demandé d'intervenir de façon beaucoup plus directe : ce sont les actions en matière de lutte contre l'absentéisme, en allant beaucoup plus au contact des personnes en difficulté avec de la bienveillance et non du contrôle ; en matière de sanction disciplinaire pour mettre de l'équité, car ce n'était pas quelque chose de stabilisé et les pratiques étaient trop divergentes ; et puis sur le dialogue social en faisant en sorte que dès qu'il y a un souci, les managers se sentent plus concernés que la direction des ressources humaines. Il faut leur donner les contours et les habituer au dialogue social. Cela permet de le démultiplier, de prévenir les crises, et cela nous donne des leviers partout sur le territoire. On va les suivre en permanence en appui et en conseil pour qu'ils puissent soulager la pression managériale de la direction générale, qu'on puisse faire davantage de stratégie et avoir un dialogue avec l'exécutif qui soit plus sur les urgences.

Pour conclure, il s'agit de **responsabiliser les encadrants, définir clairement leurs missions, encourager l'innovation et l'expérimentation**. Nous sommes très actifs sur l'open métropole alias smart city. L'idée est aussi d'accompagner, en interne, le changement et de développer les outils de la reconnaissance. C'est le chantier à mener dans les temps qui viennent, on l'a assez peu entamé et c'est un sacré défi qui nous est donné. Car demander beaucoup plus à nos managers, c'est aussi les reconnaître quand ils ont fait ce qu'on attendait d'eux.

Christophe FAVOREU, (Professeur, Toulouse Business School), « La définition d'un projet stratégique : enjeux et outils »



J'ai cette complexe tâche de relier théorie et pratique. C'était complexe auparavant, et ça l'est de moins en moins. En effet, avant il y avait un décalage entre ce que l'on enseignait, la recherche en stratégie publique et les pratiques réelles des collectivités locales. Il y avait

également des doutes et des suspicions du fait que ces modèles viennent du privé. Aujourd'hui, on s'aperçoit que finalement cette tâche est moins compliquée, car on a des pratiques qui sont développées dans les collectivités locales. Il y a une orientation plus favorable vis-à-vis des projets stratégiques, des plans stratégiques. Le contexte est de plus en plus complexe et contraint. La solution de court terme, que tout le monde connaît, est la stratégie du rabot : couper de manière uniforme sans distinguer qui est la plus préjudiciable notamment au niveau de la qualité du service public. **La solution pour le long terme est de prioriser l'action publique, d'effectuer des choix.** La stratégie, c'est faire des choix en fonctions de données, de diagnostics, d'éléments objectifs, intégrer le long terme, l'aspect systémique, c'est-à-dire que les enjeux sont interdépendants (économique sociaux, urbains). Il y a un besoin de plus en plus fondamental qui est reconnu par les praticiens et par les chercheurs. Mais, il y a un décalage entre la volonté et les résultats qui sont atteints. Il y a énormément de doutes, car finalement les résultats qui sont générés par ce type de démarches sont pour certains relativement limités. C'est énormément d'investissement, il y a peu d'opérationnalité de ces plans stratégiques (on les évalue uniquement sur la base des résultats directs et non d'effets indirects), et il y a un décalage entre la gestion stratégique et la gestion budgétaire. On peut donc se demander quelle est l'opérationnalité de ces plans stratégiques.

Autour de ces démarches, nous pouvons dénombrer un certain nombre d'enjeux. Quels sont les objectifs et finalités qui peuvent être associés aux différents types de démarches ? Il y a des démarches prospectives de très long terme, des démarches qui sont plutôt locales comme on l'a vu avec Pau et qui prennent une politique publique, et des démarches sur une stratégie pour l'ensemble des composantes de la collectivité locale. Et donc, selon la démarche, on n'aura pas les mêmes finalités, il y a des affections par rapport aux résultats atteints. Quels sont les facteurs clés de succès ? Il y a des facteurs qui favorisent la mise en place de ces démarches. Quels sont les éléments contextuels et organisationnels qui permettent la mise en place et le déroulement de ces plans stratégiques. Quel dispositif organisationnel, et quel dispositif méthodologique ? Il y a beaucoup de recherches et d'innovations à ce niveau-là. Quels sont les outils ? Nous l'avons vu avec Pau et avec Angers. Quels sont les techniques qui permettent de rationaliser les choix, de conduire le diagnostic ? Ensuite c'est la question de la gouvernance, comment on pilote ces démarches. Quels sont les rôles des acteurs publics, politiques, administratifs, où est-ce qu'ils interviennent ? Quel est leur fonction de légitimation de la démarche ?

Il y a un enjeu fondamental : quelle logique dominante de planification stratégique ? **Aujourd'hui, le modèle dominant vient du privé.** Lorsque j'ai commencé mes travaux, il y a une vingtaine d'années, ces démarches stratégiques étaient pionnières. Elles viennent de villes américaines qui elles-mêmes l'ont emprunté au secteur privé. Le modèle qui est à gauche (cf diapo 3) est le **modèle rationnel** de planification stratégique. On part du général, on a un modèle descendant, déductif, on part des diagnostics, on fait de la formulation, de l'implémentation, puis de l'évaluation. On décline missions/programmes/actions. Il y a un autre modèle plus complexe qui est en train de se mettre en place aussi bien dans le public que dans le privé, qui est un **modèle collaboratif**, inter et intra organisationnel, qui est beaucoup moins descendant, **qui va décloisonner l'organisation au niveau vertical et horizontal** et qui est aussi interactif, c'est-à-dire que le local, l'émergent, a autant d'importance que le global et le planifié. C'est un modèle relativement intéressant.

Mais ce que je vais montrer rapidement, c'est qu'il n'y a pas de meilleure pratique, il y a des démarches qui sont plus adaptées à des contextes, à des caractéristiques locales et l'idée du chercheur est de comprendre quelles sont ces caractéristiques et de trouver la meilleure méthode par rapport au contexte. Sur le premier modèle, ce modèle de Missions/Programmes/Actions, c'est une approche à la fois rationnelle et déductive. Les présupposés sont relativement forts. C'est pour cela que parfois l'opérationnalité de ce type de démarche est relativement faible. On peut comprendre, analyser l'environnement (caractériser les opportunités, les menaces, les forces, les faiblesses), et programmer le futur de l'organisation. C'est un présupposé qui est relativement lourd quand on voit la complexité d'analyse et de compréhension de cet environnement, quand on voit la difficulté à anticiper les changements au niveau des collectivités locales notamment dans tout ce qui est financement, partie budgétaire. C'est une démarche formalisée et procédurale. On a plusieurs étapes à respecter et en les suivant bien, on arrivera à une stratégie comprise et acceptée par tout le monde. Elle sera tellement rationnelle qu'elle sera mise en œuvre et puis c'est une démarche qui est descendante dans le sens où on cette cascades stratégiques des objectifs stratégiques dont découle les actions opérationnelles, etc. L'avantage est donc cette idée de rationalisation, ce référentiel unique, le fait qu'on standardise et harmonise les processus. Toutes les politiques publiques sont articulées sur les mêmes principes Missions/Programmes/Actions (MPA). C'est simple d'utilisation. L'intérêt est d'inscrire l'action publique sur des logiques pluriannuelles et d'intégrer l'aspect systémique, c'est-à-dire qu'on essaie de voir les interférences entre politiques publiques. En revanche, concernant les inconvénients, cela peut devenir une démarche très vite technique, très technocratique à partir de l'ensemble des informations à collecter, à transférer, à utiliser. Parfois ces démarches sont captées par un organisme qui va centraliser et qui arrive souvent à une vision très cloisonnée et verticale des politiques publiques par institution.

L'approche collaborative part du principe que l'action publique résulte de plus en plus d'échanges, d'interactions intra et extra organisationnels. Les enjeux aujourd'hui sont tellement complexes qu'aucune organisation, qu'aucun acteur, ne peut les gérer seul. On est obligé de passer par de la collaboration en interne comme en externe. Les savoirs, les connaissances et les ressources sont de plus en plus partagées et on va donc utiliser des démarches beaucoup plus interactives et intégratives. Et donc on va mélanger à la fois l'émergent, le planifié, et on va co-construire ces politiques publiques. Ce modèle est intéressant, car il reconnaît l'aspect politique. En effet, on peut avoir des outils et produire de l'information rationnelle mais *in fine* le choix revient aux politiques et résulte de logiques dites politiques (négociation, marchandage, compromis). L'idée est de donner ces éléments d'information et d'impliquer. Cela favorise un changement qui est beaucoup plus partagé, car il y a une implication de différentes parties prenantes. Cela permet de lier l'opérationnel et le stratégique, donc on part de l'existant (l'opérationnel) pour l'intégrer au stratégique. Concernant les inconvénients, c'est une démarche relativement longue. En multipliant ces échanges, ces collaborations, on va être très consommateur en termes de temps et de ressources. Cela nécessite une présence terrain très importante. D'autre part, l'importance du local et de prendre en compte l'existant fait que la partie stratégique peut être renégociée et modifiée ce qui peut être pris comme de la versatilité politique.

Pour conclure sur ces démarches, il y a plusieurs catégories de démarches (aspect rationnel, collaboratif mais aussi intermédiaire). Généralement, quels sont les enjeux et limites de ces

démarches ? Elles sont très consommatrices de temps et de ressources. Il faut affecter des moyens relativement importants, il faut l'avoir en tête dès le départ. Ce sont des démarches qui s'inscrivent dans le long terme et qui sont parfois en décalage avec les attentes des élus qui sont des acteurs ayant des urgences sociales, des urgences de court terme, financières et budgétaires. Finalement, on nous demande très souvent de résoudre ces problèmes-là partir de démarches qui ont un certain temps d'implémentation et de production de résultat. Ce sont des démarches qui aboutissent parfois à des stratégies qui souvent sont en décalage avec la structure organisationnelle existante. On reste sur des structures hiérarchiques en silo, par direction. Or, de plus en plus, ces démarches préconisent des approches transversales. **On a un décalage entre les stratégies des politiques publiques préconisées et l'organisation en tant que telle.** La stratégie devrait déterminer et modifier la structure ce qui très souvent, n'est pas fait. La stratégie et la budgétisation sont deux éléments autonomes, ce qui est complètement irréaliste. Les approches contingentes posent également des difficultés. C'est l'intérêt des chercheurs de bien comprendre quelles sont les caractéristiques sociopolitiques des territoires pour essayer de trouver la démarche la plus adaptée. Il n'y a pas de meilleure démarche. Il y a la nécessité aussi de disposer d'outils, de systèmes d'informations (voir Angers), d'outils de pilotage spécifiques pour appuyer ce qui a été fait en amont de ces processus. Toute la partie évaluation est extrêmement importante dans ces démarches. On s'aperçoit souvent que les collectivités partent directement sur la formulation d'objectifs et que la partie diagnostic et évaluation est manquante, ce qui est aussi un des problèmes.

QUESTIONS

Adressée à M. Gillard. **Concernant le positionnement des administrés, est-ce que vous ouvrez cette problématique de révision des politiques publiques à la lecture des administrés, à leur opinion ?**

Cela s'est rassemblé sur six mois, mais sur la période 2015, il y a eu un certain nombre d'événements qui se sont greffés sur la démarche de relecture des politiques publiques comme les assises du sport où il y a eu consultation de l'ensemble des acteurs du sport qui a permis d'enrichir cette partie-là. Il y a aussi toute la partie au niveau des forums, de la vie associative. Il y a trois ou quatre événements qu'on retrouve régulièrement (en dehors du sport) où l'on consulte la population, mais il n'y a pas eu d'actions en dehors du sport permettant de recenser tous les besoins. Nous avons exploité l'existant ainsi qu'une action spécifique sur le sport où il y a les assises du sport avec la volonté de dérouler toutes les politiques publiques avec tous les acteurs.

Egalement et de manière récurrente, sur toute la partie sociale, nous avons des rencontres de quartier organisées par le maire donc ce n'est pas lié aux politiques publiques mais cela vient les enrichir. Donc il y a déjà un dispositif de consultation. En dehors du sport, nous n'avons pas rajouté d'éléments supplémentaires. On voit bien que le risque aurait été de s'embourber. L'idée était de sortir rapidement au bout de six mois des propositions des acteurs de terrain (des directeurs, des équipes) permettant de déterrer des dossiers et d'avancer sur des arbitrages, dans la perspective de l'innovation donc le droit à l'erreur bien sûr, et aussi sur des enjeux économiques puisque c'est cela qui revient régulièrement.

Adressée à Mme Bordenave et M. Queyroi. **Quid de la gestion du temps ?**

On y est allé progressivement. Ce qui a été l'élément déclencheur a été la très grosse action de réorganisation des services de la ville de Pau et de l'agglomération où de nouvelles directions ont été créées, et pour la première fois elles ont été instituées maître d'ouvrage de leur patrimoine. Donc cela nous a obligé à nous doter d'outils, parce qu'il y avait beaucoup d'interférences entre les directions et chacun avait du mal à délimiter son patrimoine et se saisissait un peu de tout, cela devenait ingérable. On a été obligé de se doter d'outils à ce moment-là. Donc nous avons fait un inventaire du patrimoine à partir d'un recensement des fichiers existant dans la collectivité qui était très éparés, en 2010. Une fois cet inventaire fait, on a fait une affectation des bâtiments aux principaux services utilisateurs, donc on a fait une répartition par maître d'ouvrage. Ce fut le début de la prise de conscience des insuffisances sur la gestion patrimoniale.

Adressée à M. Thomas. **La question porte sur le portage des élus sur cette question de modernisation puisqu'on a plutôt un point d'entrée organisationnel et sur la partie budgétaire, quel est le volume consacré à ce plan de modernisation ?**

Le portage se fait au plus haut niveau. On a créé une délégation, que l'on m'a confiée, qui est située tout de suite auprès du directeur général des services. Le président de la métropole lorsqu'il est arrivé il y a deux ans a souhaité créer cette délégation pour pouvoir regarder les politiques publiques, le fonctionnement de la collectivité. Il avait une connaissance de cette collectivité ancienne et sentait que les éléments évoluaient beaucoup et que c'était un élément fort qui pouvait permettre de répondre à l'attente des citoyens en étant objectivement amené à optimiser les dépenses. Il ne faut pas se faire d'illusion, il y a quand même aussi derrière un travail important sur l'optimisation des dépenses. Donc c'est une mission placée auprès du DGS et j'ai toute la délégation directe sur les fonctions ressources. J'ai une capacité à aller dans tous les domaines transversaux pour pouvoir mener des politiques et rencontrer tous les directeurs. Il n'y a aucun blocage au niveau du portage. On a organisé, 2 fois par an, un comité de modernisation de l'action publique qui réunit le Président de la Métropole, et quatre ou cinq élus. Pour être tout à fait honnête, il l'a plutôt fixé au niveau municipal à ce stade parce qu'il faut y aller progressivement pour ensuite amener la culture jusqu'au niveau de la Métropole. On a un comité avec cinq ou six thèmes d'innovation (dispositif d'accompagnement des managers, diagramme, le dispositif des auditeurs internes, des réformes lourdes sur l'évaluation, etc.). On a pour mission de présenter le bilan des actions menées devant le président et quelques élus et c'est deux heures de dossiers très bien préparés où on est beaucoup questionné donc cela signifie que le sujet partagé. On se sent très bien porté pour continuer une fois qu'on a fait cela.

Quant à l'aspect financier, il est resté plus modeste à ce stade sauf pour la création de ma mission qui est transversale puisque j'ai une assistante, des aides extérieures quand je peux et je fais beaucoup de travail en interne. A part le fait d'avoir créé cette délégation, il n'y a pas de frais particuliers, c'est vraiment un travail interne. On a plus dépensé pour les formations, mais ce ne sont pas des dépenses externes ou des recrutements particuliers lourds.

Adressée à M. Thomas. **Un agent peut avoir l'impression que certains dispositifs sont de surveillance de contrôle ce qui peut donner une image négative. Comment faire faire prendre conscience aux agents que ce sont plutôt des dispositifs d'aide, d'accompagnement, d'optimisation, de maîtrise ?**

Je pense qu'en ayant vraiment fait passer le message aux managers, eux-mêmes vont faire passer ce message en proximité et par leur comportement vont démontrer que ce n'est pas du flicage ou du contrôle. Nous sommes donc très attentifs aux comportements des managers. Il y a du travail parce que certains n'ont pas encore cette habitude. Il faut qu'ils montrent qu'ils sont bienveillants dans le bon sens du terme et accompagnants. De plus, nous avons un dialogue social très fort où nous présentons toutes ces choses nouvelles à nos partenaires sociaux. Nous avons eu de bons retours sur beaucoup d'actions (l'évaluation des politiques publiques, le DAM), un peu moins sur les dispositifs contre l'absentéisme puisqu'il y a des choses plus concrètes à mettre en œuvre. Toutefois, un dialogue social fort permet d'accompagner.

Adressée à M. Favoreu. **Concernant la versatilité de ce type de projets stratégiques du fait des mandats politiques, comment lutter contre ces dysfonctionnements potentiels et faire en sorte que la stratégie soit de plus long terme ?**

L'aspect collaboratif est très important. Quand on regarde par exemple le projet Lyon 2010, il a été fait sur trois mandats différents. A partir du moment où le projet est collaboratif et implique une grande diversité de parties prenantes, c'est très difficile de remettre en cause par la suite. S'il est partagé, un changement politique peut difficilement venir faire table rase de l'existant. Cela arrive aussi dans les entreprises, où un changement de direction peut faire changer la stratégie. Mais avec cette idée de partage, de pilotage, on peut l'inscrire dans le temps. Quand une démarche est portée par un seul acteur, il y a un risque énorme que lors de son départ, cette démarche soit abandonnée ce qui est arrivé pour le CNES avec la matrice atouts/attraits. C'était Yanick d'Escatha qui avait introduit cela, venant du commissariat énergie atomique. Il faut un rôle de leader politique, il est très important. Mais en même temps, il y a un risque qu'il y ait une très forte identification. Et dès lors que ce leader politique part, le projet part avec lui. L'idée de partage, de collaboration est très importante pour lutter contre ces dysfonctionnements.

Réponse de M. Gillard **sur la même question** : nous avons été confrontés à ces difficultés-là. On a construit le système en intégrant l'ensemble des acteurs. On est rentré par la nomenclature des politiques publiques et non par une approche par le haut. Je regarde ce que je fais et je range avec les acteurs. Nous nous sommes en effet débrouillés pour que les termes utilisés soit standards, que ça ne colle pas à un mandat pour la politique sportive. C'est en effet la politique sportive, et non une politique sportive en faveur de quelque chose de particulier. Quand la nouvelle équipe est arrivée, ils se sont réappropriés les termes. Ils ont bien vu qu'on s'inscrivait dans la durée. On avait implémenté l'outil. Dans ce cas, c'est plus compliqué car toutes nos délibérations sont structurées par politiques publiques, tous nos classements des agents et imputations aussi. On peut ajuster et ils l'ont fait. Mais ils se sont aussi appropriés la démarche et s'en sont servis pour réviser l'ensemble des politiques publiques en peu de temps.

Adressé à M. Gillard. **Est-ce qu'il y a un retour vers la population ?**

Pour l'instant, on est sur du pragmatique, à chaque fois qu'une décision est prise, ça passe en délibération. Il y a forcément un retour puisqu'ensuite cela passe par le système de communication classique. On ne dit pas que c'est une relecture des politiques publique car cela n'intéresse pas. On rentre par le sens : qu'est-ce qui est décidé et pourquoi. Le sens est important, ce sont les acteurs de terrain ont la connaissance.