

DOSSIER 1 – ACCOMPAGNEMENT D’UN PROJET DE VILLE

1) Dans la définition de votre mission, présentez une analyse des structures de gouvernance et des parties prenantes de la Mairie. Quelles sont les attentes spécifiques des parties prenantes d’une collectivité territoriale ?

1) Analyse des structures de gouvernance de la Mairie

***Pour rappel non demandé dans la question :** La commune est la plus petite subdivision administrative et la plus ancienne (1789). Compétente pour statuer dans tous les domaines qui concerne son territoire ou ses habitants qui ne sont pas du ressort d’une autre collectivité, elle dispose deux types de compétences : les compétences obligatoires (état civil, tenue du cadastre, voies communales, cimetières, ordures ménagères, écoles maternelles, aides sociales et réseau d’assainissement, pompes funèbres) et les compétences facultatives (sports, loisirs, culture, abattoirs, foires et marchés, urbanisme, intervention économique pour aides aux entreprises, transports publics d’intérêt local, habitat social, port autonome) Toutefois, certaines de ces compétences peuvent être transférer aux établissements publics de coopérations intercommunales (EPCI) : communautés de communes, communauté d’agglomération ou communauté urbaine.*

La structure de gouvernance de la commune est le **conseil municipal** composé du maire, des adjoints aux maires et des conseillers municipaux. Le maire et les adjoints forment, quant à eux, la municipalité. Le conseil municipal est l’**organe délibérant** élu au suffrage universel direct tous les 6 ans. Il délibère des affaires de la commune et ses délibérations sont portées à la connaissance du public. **Le maire est l’exécutif de la commune**, il est chargé de préparer et d’exécuter les décisions prises en conseil municipal (propose le budget de la commune, planifie les dépenses, passe et exécute des contrats et marchés publics, représente la commune dans les cérémonies officielles et en Justice, pourvoit à la sauvegarde des intérêts de la commune...). **En tant que chef de personnel communal**, il nomme et affecte les fonctionnaires de la commune assisté par le **Directeur Général des Services**. Cependant il peut déléguer certaines de ses fonctions à **un ou plusieurs adjoints ou à des conseillers délégués** qui seront alors chargés d’un domaine particulier des affaires communales. Dans le cadre de ces fonctions, le maire agit aussi en tant **qu’agent de l’Etat**. Il est, à ce titre, chargé de l’état civil, de la révision et de la tenue liste électorale ... mais aussi il dispose d’attribution spécifique en matière de police.

2) Attentes spécifiques des parties prenantes

Parties- prenantes	Attentes
Les élus	Satisfaire les besoins des administrés Réaliser les projets au cours de la mandature Réélection
Les agents territoriaux	Améliorer les conditions de travail Progresser dans la carrière territoriale
Les usagers *	Qualité du service - Proximité du service
Les citoyens *	Efficacité du service - Défendre les services de proximité
Le contribuable *	Efficiencie – Réalisation des services publics à moindre coût
Les partenaires institutionnels (associations...)	Favoriser le lien social
Les partenaires économiques (commerçants, artisans, entreprises...)	Favoriser le développement économique

* NB : Certains acteurs locaux peuvent appartenir à plusieurs partie prenantes : par exemple le citoyen peut être à la fois usager et contribuable.

2) Quels sont les grands principes, outils et méthodes d'accompagnement du projet que vous proposeriez à l'équipe municipale ?

L'accompagnement du projet ville nécessite de mettre en place des outils et méthodes de management de projet. Ces éléments peuvent être regroupés dans 3 grands domaines :

Un domaine management : il s'agit d'articuler le pilotage du projet avec la stratégie de l'organisation et sa direction :

- la validation du projet auprès de la direction de l'organisation
- l'engagement de l'équipe dirigeante pour porter et soutenir le projet
- l'alternance de phases durant lesquelles le pilote est autonome dans la conduite du projet, et celles où il rend compte à la direction des avancées et des freins
- l'adoption par le pilote d'un style approprié de management du projet en fonction du contexte qu'il va rencontrer : plus ou moins autoritaire, et/ou plus ou moins participatif
- etc.

Un domaine d'outils : il s'agit des outils qui permettent de manager un projet tels que :

- la balance économique (comparaison des coûts engagés par une solution avec les gains qu'elle procure)
- le plan d'action (formalisation de la mise en oeuvre des solutions ainsi que les objectifs qu'elles visent)
- le tableau de bord de pilotage du changement (élaboration d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs pour le pilotage des actions)
- des outils de gestion du temps
- une méthodologie de projet : identification des sources de dysfonctionnement au sein des services municipaux par exemple, recherche de solutions innovantes pour traiter les dysfonctionnements, la mise en oeuvre des solutions de changement et l'évaluation des solutions de changement
- etc.

Un domaine humain : il s'agit d'impliquer les acteurs concernés par le projet :

- au travers des séances de travail participatives
- par une communication efficace sur les objectifs et les avancées du projet
- par le choix d'un pilote de projet adapté et capable de fédérer
- la sollicitation d'experts sur des problématiques spécifiques
- etc.

Dans une commune, il peut s'agir de réunir autour d'un projet de ville, un ensemble d'acteurs appartenant aux élus d'une part, mais d'autre part également, choisis parmi les différents services fonctionnels et opérationnels de la commune. Ces acteurs devront également coopérer avec les autres acteurs permanents de la ville.

Il est possible d'évoquer d'autres modèles d'accompagnement de projet (cf. Lorino, Savall et Zardet...).

1) Rédigez une courte note à l’attention du Directeur Général des Services, indiquant les principes d’utilisation, les apports et limites du Balanced Scorecard ou Tableau de Bord Prospectif, ainsi que ses conditions particulières de succès, dans le cadre bien particulier d’une démarche de conduite du changement, au sein d’une collectivité locale.

a) Principes de conception et d’utilisation :

Le Balanced Scorecard (BSC) ou Tableau de Bord Prospectif (TBP), que l’on pourrait également traduire par tableau de bord ou carnet de score « équilibré », a été développé par Robert Kaplan et David Norton.

Il est fondé sur **une approche multidimensionnelle de la performance** et se présente sous la forme d’un modèle de performance, **équilibré en quatre perspectives : financier (ou actionnaire) ; client ; processus internes ; apprentissage organisationnel (et innovation).**

Le tableau de bord ainsi obtenu, conjugue des **indicateurs de nature différente** :

- indicateurs financiers et non financiers
- indicateurs de résultats et indicateurs de processus
- indicateurs de performance à court terme et indicateurs de performance à long terme
- indicateurs d’éléments matériels et indicateurs d’immatériels

Il repose sur **des principes** :

- d’équilibre entre plusieurs axes ou perspectives : financier, client, processus internes, apprentissage-innovation
- de causalité entre et à l’intérieur des quatre axes : par exemple, la performance sur l’axe apprentissage innovation, permet d’exceller dans les processus internes, ce qui permet de créer de la valeur pour les clients et, *in fine*, accroître la rentabilité et créer de la valeur pour l’actionnaire.

La construction d’un BSC consiste généralement à partir de la vision et de la stratégie de l’équipe dirigeante et à traduire cela par une modèle de causalité, appelé « **carte stratégique** », permettant d’identifier les facteurs clés de succès et les facteurs ou inducteurs de performance. Cette carte stratégique, traduit ainsi des chaînes de causalité depuis l’axe apprentissage-innovation, en passant par l’axe processus interne, puis l’axe client, pour parvenir à la performance sur l’axe financier. Ces éléments sont alors traduits en indicateurs de performance.

Figure 1. Modèle général du Balanced Scorecard ou Tableau de Bord Prospectif

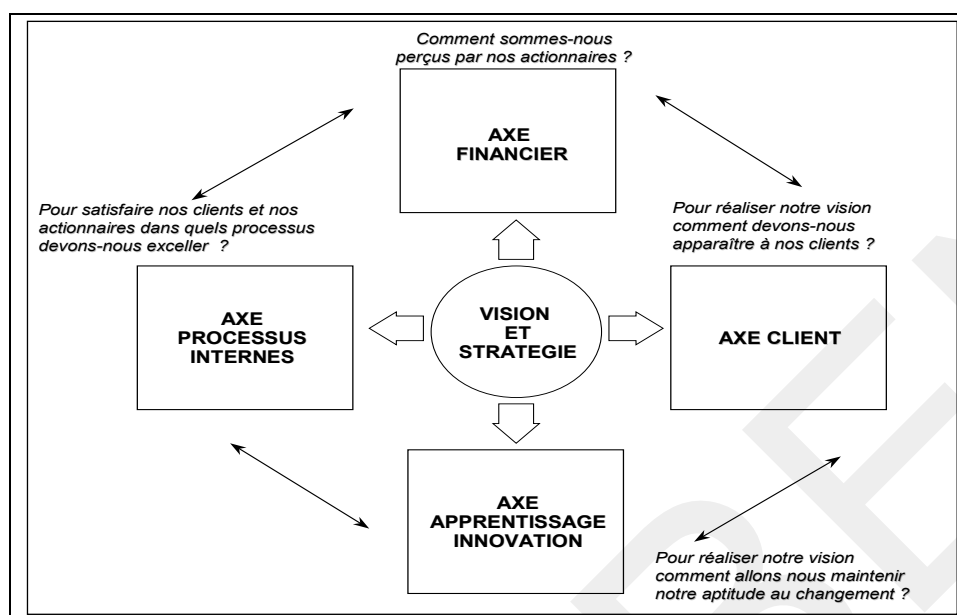
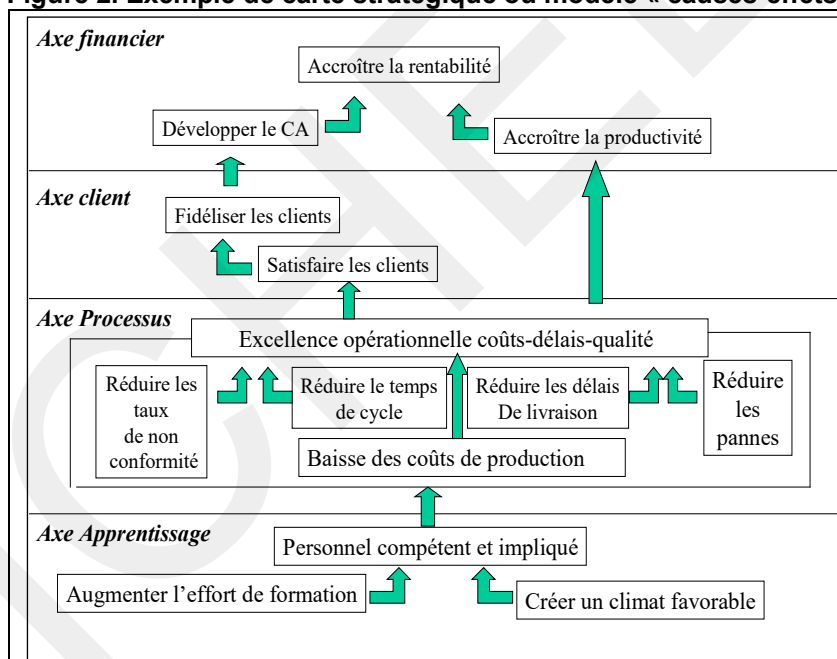


Figure 2. Exemple de carte stratégique ou modèle « causes-effets »



b) Ses principaux apports résident :

- dans son caractère multidimensionnel et sa prise en compte d'une performance non exclusivement financière, non exclusivement à court terme ;
- dans sa capacité à produire un modèle de performance permettant de représenter la stratégie et ainsi d'en permettre le pilotage ;
- dans son aptitude à favoriser le redéploiement de la stratégie et l'alignement stratégique ;
- dans ses potentialités d'outil de communication interne permettant de créer au sein de l'organisation, un modèle de représentation partageable de la stratégie et de la performance.

c) Malgré tous ces avantages, le BSC présente plusieurs limites :

- modèle de causalité trop souvent finalisé vers l'axe financier, malgré la volonté d'équilibre affichée par les auteurs ;
- modèle qui peut se présenter comme très normatif, voire technocratique, dans une utilisation de type « top-down » et peu participative ;
- modèle qui peut « figer » la stratégie, alors que celle-ci, dans un contexte turbulent, doit évoluer sans cesse ;
- modèle qui permet davantage le pilotage des stratégies délibérées, alors que les stratégies sont souvent émergentes...

d) Conditions particulières de succès dans le cadre d'une démarche de conduite du changement au sein d'une collectivité locale :

En premier lieu, il va de soi que les finalités et missions d'une collectivité locale, se situent davantage **dans une logique de mission de service public et d'intérêt général**, que dans une logique de rentabilité, comme cela peut être le cas dans une utilisation courante du BSC, au sein d'entreprises privées.

Il en résulte que l'axe financier ne peut constituer un axe prioritaire. On privilégiera au contraire **un axe « client »** (que l'on peut appeler également axe « citoyen », par exemple).

En second lieu, dans le cadre d'une démarche de conduite du changement, **le BSC peut être utilisé dans une logique de projet**, en veillant à faire participer à son élaboration un ensemble élargi d'acteurs, et pourquoi pas, dans une logique de démocratie participative, de parties prenantes.

Le BSC pourra alors être conçu et utilisé dans **une démarche participative et transversale** permettant de favoriser les interactions entre différents groupes d'acteurs impliqués dans le projet.

Cette démarche peut être conduite lors de la conception du BSC : processus collectif de clarification et d'appropriation des objectifs stratégiques ; processus collectif de construction de la carte stratégique et du choix des indicateurs. De même, le BSC, par ces indicateurs pourra fournir un tableau de bord, permettant **un pilotage du projet** par les différents acteurs.

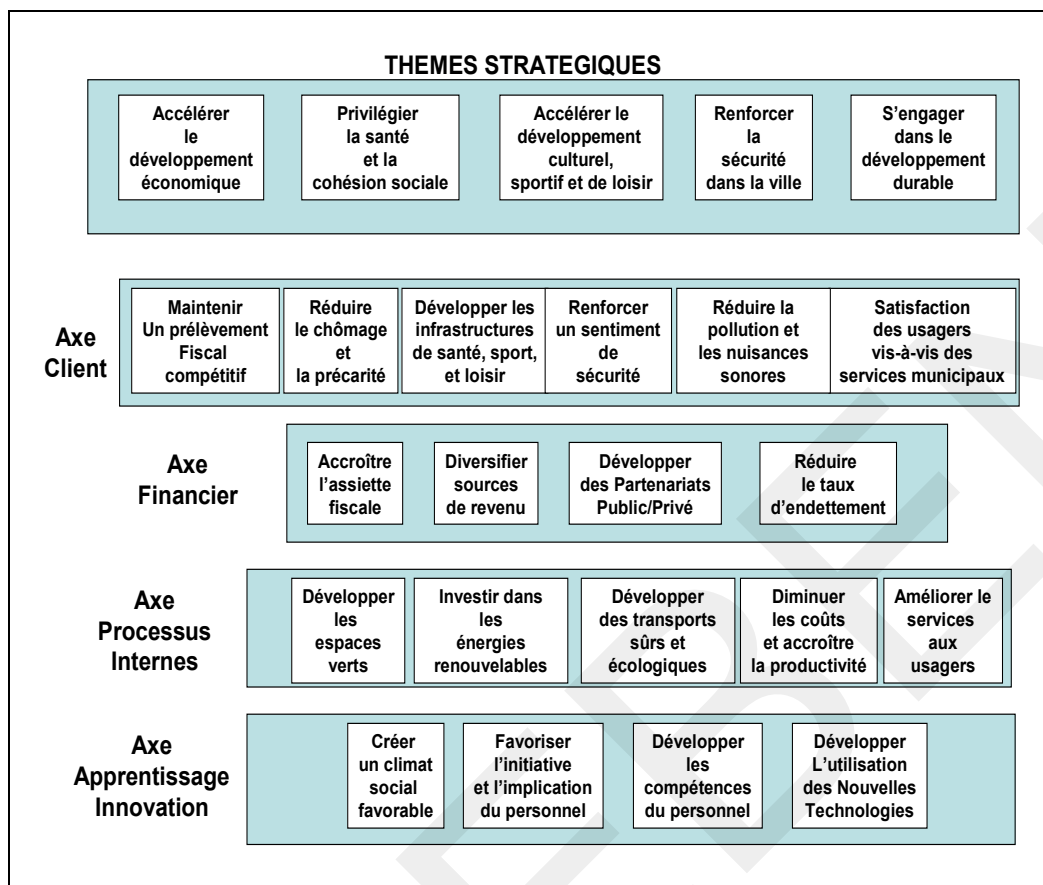
Enfin, dans **une démarche de reporting**, les indicateurs du BSC, permettront aux élus de rendre compte aux citoyens, des résultats et de l'état d'avancement du projet de ville.

2) En vous appuyant sur l'exemple de la carte stratégique de la mairie de Newtown, aux Etats-Unis (cf. annexe 2), il vous est demandé :

- a) de concevoir la carte stratégique de la mairie de Villeneuve**
- b) de définir les indicateurs de performance d'un Tableau de Bord Prospectif annuel permettant aux élus de piloter le projet de ville**

a) de concevoir la carte stratégique de la mairie de Villeneuve.

La carte stratégique, présentée ci-dessous est donnée à titre indicatif



b) de définir les indicateurs de performance d'un Tableau de Bord Prospectif annuel permettant aux élus de piloter le projet de ville.

Axe	Objectifs	Indicateurs
CLIENT	Maintenir un prélèvement fiscal compétitif Réduire le chômage et la précarité Développer les infrastructures de santé, de sport et de loisir Renforcer le sentiment de sécurité Réduire la pollution et les nuisances sonores Satisfaction des usagers vis-à-vis des services municipaux	<ul style="list-style-type: none"> • Taux d'imposition locaux comparés à ceux de communes comparables • Taux de chômage sur la commune • Nombre d'habitants au dessous du seuil de pauvreté • Réalisation d'équipements sportifs, culturels et de loisir sur la commune • Nombre de lits sur la commune • Résultats enquête annuelle d'opinion auprès des habitants • Taux d'infraction sur la voie publique • Indicateurs de qualité de l'air et du bruit mesurés par un organisme indépendant • Résultat enquête annuelle d'opinion auprès des habitants Indice de satisfaction à partir de l'enquête annuelle d'opinion auprès des habitants
FINANCIER	Accroître l'assiette fiscale Diversifier les sources de revenu Développer les partenariats public/privé Réduire le taux d'endettement	<ul style="list-style-type: none"> • Montant de l'assiette fiscale • Montant des ressources hors prélèvement fiscal • Nombre de contrats de délégation de services publics et d'accords de partenariats public/privé Taux d'endettement de la commune

Axe	Objectifs	Indicateurs
PROCESSUS INTERNES	Développer les espaces verts Investir dans les énergies renouvelables Développer des transports sûrs et écologiques Diminuer les coûts et accroître la productivité Améliorer le service aux usagers	<ul style="list-style-type: none"> M² d'espaces verts sur la commune ; % surface totale Montant des programmes d'investissement en énergie renouvelables Etat d'avancement des programmes d'investissements en matière d'infrastructure de transport écologique % de diminution des charges d'exploitation Nombre de dossiers traités/agent communal Délai moyen de traitement d'un dossier Taux de résolution des problèmes
APPRENTISSAGE INNOVATION	Créer un climat social favorable Favoriser l'initiative et l'implication du personnel Développer les compétences du personnel Développer les nouvelles technologies	<ul style="list-style-type: none"> Taux de satisfaction du personnel résultat d'une enquête annuelle Taux d'absentéisme Nombre de suggestions Taux de participation du personnel aux réunions d'amélioration % de la masse salariale investi en formation Nombre de salariés formés durant l'année Montant des investissements en NTIC Nombre de salariés utilisant de manière régulière les NTIC

3) Quelles peuvent être les résistances au changement des acteurs de la Mairie auxquels vous pourriez être confrontés ? Quelles techniques et compétences mettriez-vous en œuvre pour atténuer ces résistances ?

Les résistances au changement :

Ces résistances sont fondées sur **les perceptions que les différentes parties prenantes ont des enjeux du changement**. Les craintes des différents acteurs, vis-à-vis du projet, quelles reposent sur des éléments objectifs ou non, risquent de renforcer leurs réticences face au projet.

Une première source de résistance vis-à-vis du BSC, peut être liée aux craintes vis-à-vis **d'un contrôle centré sur la mesure des résultats chiffrés et au sentiment d'être évalué en permanence**. Plus particulièrement, dans une collectivité locale, plus habituée à un contrôle par les règles, **la mise en œuvre de contrôle par les résultats constitue un changement culturel**, qui risque d'engendrer des craintes de la part des acteurs concernés.

De même, les différents acteurs peuvent éprouver des réticences liées au sentiment (fondé ou non) de ne pas pouvoir disposer **de moyens suffisants pour atteindre les objectifs fixés**.

Pour certains, la mise en place d'un BSC, peut **remettre en question des situations acquises en termes de pouvoir et d'autorité**. Notamment, le caractère transversal et participatif du projet, parce qu'il rompt avec **une conception hiérarchico-fonctionnelle traditionnelle**, risque de bouleverser la cartographie des responsabilités et des relations d'autorité dans l'organisation.

Le projet pourra se traduire pour certains acteurs **par une perte de pouvoir, de prestige et de stabilité**. D'autres acteurs au contraire, pourront y gagner. Notamment, le projet risque de remettre en question les sources de pouvoir et **zones d'incertitudes** que maîtrisent les différents acteurs en présence.

Plus précisément, une démarche de changement peut engendrer **des conflits** en raison de sa nature à remettre fondamentalement en question les habitudes et situations acquises par le cadre réglementaire, hiérarchique et statutaire de la fonction publique territoriale.

Les techniques et compétences :

Il convient en premier lieu de bien analyser les différents enjeux pour les acteurs en présence. Une analyse des enjeux de pouvoir, en termes de gains et de pertes, par les divers acteurs en présence, peut s'appuyer par exemple sur une analyse sociopolitique, telle que l'analyse stratégique de Crozier et Friedberg.

Ensuite, on peut actionner plusieurs leviers :

- **humains** : gestion des compétences, formation du personnel, mise en place de système de récompense, ... ;
- **organisationnels** : on pourra par exemple créer un groupe de pilotage, composé d'acteurs représentatifs des différentes fonctions et compétences de la commune. Des groupes de projet pourront également être mis en place, selon les différents axes stratégiques prioritaires du tableau de bord prospectifs, ... ;
- **managériaux** : mis en place d'un management participatif afin d'impliquer les acteurs dans le projet ; pilotage par des revues de performance, réunions d'amélioration, autour des indicateurs du tableau de bord prospectifs ;
- **Informationnels et technologiques** : mise en œuvre d'une communication interne autour du projet et utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication, notamment technologies collaboratives, recours à des gestionnaires de base de données, permettant de stocker les données et des applicatifs de type « data mining », permettant de traiter les données, etc.

DOSSIER 3 – GESTION DES CANTINES MUNICIPALES

A. Analyse des coûts et diagnostic de la politique de la ville en matière de restauration scolaire.

Le Directeur Général des Services vous demande de rédiger à son attention une note de synthèse concernant la gestion de la restauration collective de la ville (cf. *annexes 3 à 6*). Vous vous attacherez plus particulièrement à répondre, de façon argumentée, aux questions suivantes :

1) Que pensez-vous des tarifs actuellement pratiqués par la commune ? Recommanderiez-vous un tarif différent ?

Analyse des tarifs actuels :

La commune de Villeneuve facture à l'usager un prix du repas à 3,10 €. Dans une démarche de benchmarking, ce tarif se situe parmi les plus bas de ceux pratiqués dans plusieurs villes du département, ces tarifs allant de 2,7 € à 4,8 € par repas.

Au regard du coût de fonctionnement de ce service, **ce tarif ne compense nullement le coût réel** du service estimé à 8,97 € (donnée du compte administratif 2008), ne représentant que 34,55% de ce coût. La différence $8,97 - 3,10 = 5,87$ € étant supportée par les contribuables. Par ailleurs, nous observons qu'il **ne couvre même pas le coût d'achat des repas facturés** par l'ESAT à 3,20 € le repas.

Analyse d'un tarif différent :

Compte tenu de ce constat, il convient de rappeler que la commune **détermine seule sa propre politique tarifaire** envers les usagers (Décret 2006-753 du 29 juin 2006 relatif aux prix de la restauration scolaire pour les élèves de l'enseignement public). Elle peut fixer les tarifs en tenant compte des dépenses d'investissement et de fonctionnement supportées au titre de la restauration, et des besoins exprimés par les usagers. Le prix de vente des repas est fixé par délibération du conseil municipal, **il s'agit d'un acte de gestion mais aussi de politique municipale**.

Au regard de ces considérations si la recherche de l'équilibre budgétaire du service de restauration scolaire devait être recherché il conviendrait de **tarifer le repas au coût réel mais cela semble difficile** compte tenu d'une part de la dimension sociale de ce service et d'autre part des informations fournies par la démarche benchmarking. Cependant, **il pourrait être envisagé une augmentation du tarif** permettant de couvrir le coût d'achat du repas à l'ESAT, à savoir 3,20 €. Par ailleurs **il pourrait être proposé de moduler les tarifs** en fonction des ressources des familles et du nombre de personnes vivant au foyer (quotient familial).

2) Quels sont les critères qui doivent généralement être pris en compte, par une collectivité locale, pour déterminer les tarifs des cantines scolaires ?

Pour la détermination des tarifs des cantines scolaires plusieurs critères peuvent être retenus :

- **la dimension sociale** : la politique de tarification prend en compte la dimension sociale et de solidarité de ce service en ne facturant pas le prix du repas à son coût réel, en tenant compte des revenus.

- **le coût du service** : les tarifs sont fixés en fonction des charges de fonctionnement (alimentation, charges de personnel de surveillance et de gestion administrative, chauffage, électricité, produits d'entretien, assurance....) et d'investissement du service.

- **la qualité** : par exemple la mise en place de repas bio entraîne un surcoût qui peut être estimé entre 10% et 20% par rapport au repas traditionnel. Néanmoins le repas traditionnel peut engendrer des coûts cachés, par exemple le coût de dépollution des eaux à cause des pesticides.

- **la sécurité et l'encadrement éducatif** etc.

B. Décision relative au mode de gestion de la restauration scolaire.

Les élus s'interrogent sur l'opportunité d'externaliser la restauration scolaire en confiant celle-ci à des prestataires extérieurs.

1) Quels paramètres doit-on prendre en compte pour mener une analyse de type « coûts / avantages » (balance) de la gestion des cantines scolaires, autant en termes financiers que qualitatifs ? Compte tenu des informations dont vous disposez, proposez cette analyse pour les trois modes de gestion de la restauration scolaire.

Compte tenu du coût très élevé des repas servis par la commune de Villeneuve (8,97) les élus s'interrogent sur l'opportunité d'externaliser en totalité le service de la restauration scolaire. A l'heure actuelle seule la production des repas est externalisée dont le coût d'achat repas est de 3.20 €.

Dans une balance coûts / avantages les paramètres suivants doivent être évalués :

Dans la colonne coût : coût de fonctionnements et d'investissements, risques politiques, risques sociaux, risques sanitaires et environnementaux...

Dans la colonne gains : réduction des coûts de fonctionnement, réduction des coûts d'investissements, réduction des risques, satisfaction des administrés, attractivité de la commune, efficacité du service, flexibilité, maintien des emplois...

Comparaison des 3 régimes possibles :

	REGIE	DELEGATION DE SERVICE PUBLIQUE / EXTERNALISATION	MARCHE PUBLIC (cas actuel)
Coûts	De 9.07 € (8,97 – 3.2 + 3.3) à 8.37 € (8.17 – 3.1 + 3.3) du repas	Appel d'offre : 8.17 – 0,35 + 0,39 = 8.21 € Risques politiques Risques pour l'ESAP Risques sociaux	De 8.97 € à 8.17 € du repas Moindre proximité Maîtrise partiel du processus
Gains	Maintien des emplois Maîtrise complète du processus Meilleure proximité	L'avantage économique	Maintien de l'ESAP Non responsabilité sur la qualité du repas Continuité du service

2) Compte tenu de votre analyse précédente, confronter chacun des trois modes de gestion de la restauration scolaire aux axes stratégiques du projet de ville. Est-ce qu'un mode de gestion de la restauration scolaire se dégage et vous semble mieux adapté à la commune de Villeneuve ?

La gestion de la restauration scolaire de la ville de Villeneuve est cohérente avec les axes stratégiques développés par la municipalité. La politique générale en matière de restauration scolaire s'inscrit dans **deux axes** :

- **axe « Privilégier la santé et cohésion sociale »** : la dimension sociale est prise en compte par une facturation inférieure au coût réel.
- **axe « S'engager dans une politique active en faveur du développement durable »** : la municipalité s'engage alors à développer une restauration ayant le label biologique AB.

En terme de degré de maîtrise de la restauration scolaire par la municipalité, les systèmes peuvent se hiérarchiser de la façon suivante du plus adapté au moins adapté :

- 1. régie,
- 2. délégation de service,
- 3. marché public.