

Ville de REIMS
&
Communauté d'Agglomération de REIMS

Cahier des clauses techniques

**Analyse fonctionnelle de l'organisation des
services de la ville et de la communauté
d'agglomération de Reims**

Table des matières

- Préambule.....	P3
- Article 1 – Eléments de contexte de l'étude.....	P4
- Article 2 – Objet de l'étude.....	P5
- Article 3 – Périmètre de l'étude.....	P6
▪ 3-1 – Le champ général de l'étude	P6
▪ 3-2 – Le détail des étapes.....	P6
- Article 4 – Stabilité des intervenants.....	P10
- Article 5 – Champ d'intervention général du consultant.....	P10
- Article 6 – Echancier de l'étude.....	P11
- Article 7 – Communication relative à l'étude et livrables.....	P11
▪ 7-1 – Communication	P11
▪ 7-2 – Livrables.....	P12
- Article 8- Constitution du comité de pilotage.....	P13
- Article 9 – Pièces annexes.....	P13

- Préambule

Dans le cadre du projet politique porté par la nouvelle équipe municipale, Madame la Maire/Présidente de la communauté d'agglomération a annoncé la mise en œuvre d'un audit de l'organisation municipale et communautaire

- qui s'inscrit dans le contexte de l'alternance politique et de la nouvelle mandature
- qui couvre la Ville de Reims et la Communauté d'Agglomération de Reims dans le cadre de la nécessaire mixité et transversalité des services

Objectifs :

Il s'agit d'un audit organisationnelle global et non financier (qui existe par ailleurs) et qui a pour objet :

- de transformer le projet politique en plans d'actions, en préconisant de nouveaux schémas de fonctionnement en phase avec celui-ci
- de mettre en adéquation les moyens humains et matériels avec la pertinence de ce projet en intégrant l'engagement pris de ne pas augmenter la fiscalité durant la mandature
- d'analyser les relations avec les organismes satellites par rapport au projet politique et la maîtrise de leur pilotage.
- de proposer des améliorations et rationalisation nécessaire en dégagant toutes les marges de productivité possibles tout en maintenant un haut niveau de service
- de moderniser le dialogue social et de faire apparaître les avancées sociales et matérielles dont pourraient bénéficier les agents.

- Article 1 : Eléments de contexte de l'étude :

Le contexte politique :

- Une nouvelle équipe municipale et communautaire qui succède en mars 2008 à une équipe divers droite qui a géré la mairie et la communauté depuis 25 ans.
- Un projet fort, en direction des quartiers, de la qualité de vie, de la jeunesse etc... Améliorer le service rendu à la population.
- L'audit organisationnel des services a été annoncé lors de la campagne.

Le contexte financier :

- Une étude financière fait apparaître des marges de manœuvre très faibles et une réduction des capacités d'investissements. Il est nécessaire de maîtriser les frais de fonctionnement.
- L'engagement pris devant les électeurs de ne pas augmenter les impôts.

Le contexte organisationnel :

- Ville et Communauté ont leurs propres services, mais certains services « mixtes » travaillent pour les deux institutions moyennant un système de facturation entre les deux. Un organigramme complexe.
- Des services très dispersés géographiquement entraînant des difficultés et des surcoûts. Une volonté de la municipalité de les regrouper sur un site et améliorer ainsi le service rendu à la population.
- Un directeur général en cours de recrutement (départ en retraite de l'actuel en juin 08).

Le contexte social :

- Les représentants du personnel de la Ville demandent une amélioration du dialogue social
- Une gestion des carrières et un régime indemnitaire dans la moyenne haute des Villes.
- Des instances paritaires (CAP et CTP) propres à chacune des institutions mais des avantages identiques.

Au-delà de des éléments, le prestataire prendra connaissance des données chiffrées figurant dans le document ci-après <http://www.ville-reims.fr/fileadmin/documents/accueil/REC2008.pdf> afin d'appréhender les chiffres clés des données économiques et statistiques concernant la Ville de Reims.

La Ville de Reims dispose d'un effectif d'environ **2120** postes (effectif en novembre 2007) et la Communauté d'Agglomération d'environ **474** postes (au 31 décembre 2007) .

La Reims représente 180 agents, la Caisse des écoles 173, le CCAS 90 et 19 pour la REMCA soit un total d'environ 3056 agents publics et sous statut privé pour une partie d'entre eux.

Les organigrammes des services de la Ville et de la Communauté sont annexés au présent cahier des clauses techniques.

La Ville et la Communauté d'Agglomération dispose de sites internet sur lesquels le consultant pourra trouver des indications financières relatives au budget de la Ville et à des actions en cours

- **Article 2 : Objet de l'étude :**

Le présent cahier des charges vise à l'élaboration d'une analyse fonctionnelle de l'organisation des services municipaux de la ville de Reims et de Reims Métropole. L'étude confiée au consultant comporte trois phases successives et devra être bouclée au plus tard avant le 30 novembre 2008.

La ville de Reims est mandatée pour assurer la bonne exécution du marché. Les études décrites ci-après sont élaborées et présentées en 2 volets distincts l'un relatif à la ville et l'autre à la Communauté d'Agglomération. La synthèse de chaque phase peut toutefois donner lieu à un développement commun afin d'assurer une cohérence globale du travail effectué et des recommandations exposées.

- **La phase 1** porte sur un diagnostic de l'organisation et une analyse de sa pertinence. Le diagnostic intègre une analyse qualitative du dialogue social au sein de l'institution municipale et communautaire.

- **La phase 2** devra déboucher sur des propositions d'amélioration et de meilleure allocation des ressources. Il ouvrira par ailleurs des perspectives d'optimisation du dialogue avec les instances représentatives du personnel.

- **La phase 3** porte sur des propositions de modes de gouvernance et de management de l'organisation.

L'étude sera constituée d'étapes au sein de chaque phase afin d'assurer une communication constante et en temps réel d'un comité de pilotage chargé de superviser le travail engagé et de veiller à la progression du consultant dans la construction de son analyse.

Les rapports d'étapes ne pourront être espacés d'un délai supérieur à 10 jours ouvrables. Ces rapports sont à distinguer des rapports de conclusions des différentes phases de travail qui interviendront lors de l'aboutissement de chacune d'elles.

L'analyse attendue met en perspective les services publics développés par l'ensemble des entités internes et externes et évalue l'adéquation des moyens et de l'organisation au niveau qualitatif et opérationnel des résultats.

Elle suggère les éventuelles adaptations qu'une meilleure efficacité peut induire en gardant comme une donnée immuable la recherche d'un meilleur coût et la préservation du niveau de qualité atteint antérieurement.

- **Article 3 : Le périmètre de l'étude :**

3-1 Le champ général de l'étude :

• Un audit global de l'organisation visant :

⇒ un état de lieux de l'organisation et des actions des services en vue de l'évaluation de leur degré d'efficacité, de pertinence, de qualité de service public, d'efficience et de maîtrise des risques de l'organisation de la collectivité

⇒ en vue de définir un projet organisationnel permettant la mise en œuvre du projet politique c'est-à-dire :

- une organisation cible
- identifiant les actions nouvelles à mettre en place, les actions à maintenir , à abandonner, à modifier...

⇒ ce qui sous-entend une étape clé : la formalisation du programme politique en projet politique de mandature*

* Projet politique : document écrit décrivant par politique publique, les priorités (programmes, phasages), les objectifs, les actions, les budgets et moyens (notion de faisabilité). Le projet politique est en principe décliné dans chaque direction et service sous la forme d'un cahier des charges appelé projet de service, accompagné des critères d'efficacité nécessaires à l'évaluation de l'action publique

3-2 Le détail des étapes :

- **Phase 1 : Diagnostic de l'organisation et analyse de sa pertinence par rapport au projet politique. Analyse qualitative du dialogue social au sein de l'institution municipale et communautaire**

Le consultant est appelé dans cette phase à rencontrer l'ensemble des élus, des cadres municipaux et communautaires qui lui sont désignés, les représentants élus du personnel et les responsables des structures des organismes issus de l'organisation municipale et communautaire ou périphériques à celle-ci.

La restitution des entretiens est rendue anonyme par les consultants dans le cadre de la synthèse présentée au comité de pilotage. Le consultant informe et garantit chacun de ses interlocuteurs de l'anonymisation de ses propos.

Il indique toutefois que la synthèse présentée au comité de pilotage est pour les établissements extérieurs à la Ville, élaborée pour chacune des entités consultées.

Le consultant rencontre ses interlocuteurs sur la base d'un questionnaire validé par le comité de pilotage qui ouvre au sein de celui-ci un espace d'expression libre des suggestions, critiques ou idées des personnels rencontrés.

Le consultant s'intéressera notamment à l'efficacité de l'organigramme dont il évaluera l'adéquation avec les orientations données par la nouvelle équipe politique et les priorités qu'elle fixe pour adapter à l'administration. Il s'intéressera aux relations des services de la Ville avec ceux de la Communauté d'Agglomération de Reims et analysera les conséquences humaines et matérielles de la mixité de certains services appelés à travailler, tout en relevant de l'organigramme de la Ville, pour la Communauté d'Agglomération de Reims, ou à l'inverse en relevant de la Communauté d'Agglomération de Reims et travaillant pour la Ville. Il évaluera le ressenti et la pertinence de cette mixité de compétences.

Le consultant pourra évoquer la pertinence des organisations quant à la gestion mixte ou séparée de certains services ou secteurs d'activités agissant pour la ville et la communauté et rattachés à l'administration de l'une des entités.

Lors de chaque rapport d'étape, le consultant présente au comité de pilotage la dernière synthèse de ses travaux et en explicite le degré d'avancement. Le comité de pilotage peut à cette occasion émettre des recommandations afin d'assurer à l'exécution de la mission une parfaite adéquation avec son objet. Le consultant adapte la suite réservée aux recommandations dont il a fait l'objet.

Dans son rapport final de phase d'étude, le consultant présente au comité de pilotage une synthèse globale du travail qu'il a engagé en distinguant d'une part l'analyse afférente à la pertinence de l'organisation des services municipaux et communautaires et des structures périphériques consultées, et d'autre part celle portant sur le dialogue social au sein de l'organisation municipale et communautaire.

Cette présentation fait l'objet du document appui sous forme d'écrit et d'une présentation orale que le consultant peut être appelé à développer sur sollicitation du comité de pilotage à une autre instance que ce dernier (Par exemple : Elus , Direction Générale...).

- La phase 2 : Propositions d'amélioration et de meilleure allocation des ressources. Perspectives d'optimisation du dialogue social.

A partir des éléments validés à l'issue de la phase 1, le consultant établira une liste de préconisations étayées par une analyse fonctionnelle en vue d'améliorer l'organisation des services et d'apporter une meilleure rationalité dans la distribution des ressources. Il proposera pour se faire des schémas d'organisation pouvant prendre la forme de suggestions retouchant les organigrammes existants.

Il s'intéressera aux domaines de compétences à redistribuer et évaluera les éventuels redéploiements de moyens humains et matériels induits par les propositions qu'il aura formulées.

Son raisonnement privilégiera un niveau global et constant des charges du personnel et des frais de fonctionnement. Il alertera le comité de pilotage des éventuels coûts supplémentaires susceptibles de découler d'une adaptation de l'organisation. De même, il soulignera les économies induites par les adaptations de l'organisation qu'il propose. Les données produites sur ces aspects sont chiffrées.

Il suggérera des pistes d'amélioration dans la répartition des moyens matériels et humains qu'il mettra en perspective. Il proposera une organisation des circuits administratifs, deux modes d'interface les plus efficaces entre les services opérationnels et les services logistiques... etc.

A l'identique de la phase 1, il exposera la construction de sa réflexion au travers de rapports d'étape auprès du comité de pilotage qu'il l'aidera à affiner la synthèse qui sera proposée à la Direction Générale, puis à l'autorité élue.

Au cours de cette phase de travail, le consultant développera une synthèse des perspectives d'optimisation du dialogue social au sein de l'organisation avec les instances représentatives du personnel. Il dépassera pour ce faire le minimum imposé par la loi et ouvrira sa réflexion sur des modes d'échanges et de discussions facilitant la relation des instances représentatives du personnel avec l'autorité élue et le personnel d'encadrement.

Le consultant pourra être appelé à procéder à des adaptations d'ajustements s'il apparaît nécessaire de clarifier des points jugés obscurs dans ses schémas d'organisation.

A l'identique de la phase 1, le titulaire produit à l'issue de cette phase un rapport de synthèse sur lequel il s'appuie pour présenter au comité de pilotage puis aux instances qui lui seront désignées la conclusion de ces travaux. Cette présentation est susceptible d'être répétée plusieurs fois sous réserve des sollicitations dont le comité de pilotage lui fera part.

- La phase 3: Propositions de modes de gouvernance et de management de l'organisation

Au travers des phases 1 et 2, le consultant aura pu évaluer les attentes de l'organisation, des services et des élus quant aux modes de gouvernance et de management appréhendés par les cadres comme étant le mieux adapté à leurs attentes sans que cette analyse ne fonde les orientations définitives du mode de management à impulser à l'organisation. Le consultant en fera la synthèse.

Seront notamment analysés la pertinence des réunions dédiées au management de l'institution (Conférences des directeurs, réunions inter directions etc. ...).

De même les projets en cours de développement feront l'objet d'une attention particulière afin d'en mesurer l'adéquation avec les besoins de l'administration des services (Gestion des temps par exemple).

Il analysera les processus transversaux d'organisation et pourra à ce titre utilement analyser le mode de management des projets au travers la gestion de projets en prenant comme expérience les derniers grands projets conduits au sein de la Ville et de la Communauté d'Agglomération de Reims.

Par ailleurs, il dessinera plusieurs hypothèses de modes de gouvernance et de management au travers d'entretiens qu'il déclinera dans un premier temps avec l'autorité politique, puis avec la Direction Générale, dont chacun des membres sera sollicité à titre individuel avec in fine un entretien collectif afin d'établir une synthèse cohérente des attentes ainsi formulées. Cet entretien collectif se déroulera en présence des membres du comité de pilotage associés à l'élaboration du projet définissant le mode de gouvernance et de management à décliner sur l'organisation. Cette séance collective prendra la forme d'un séminaire d'une journée dans un espace extérieur à la Mairie et à l'Hôtel de la Communauté de manière à faciliter son déroulement. Le consultant précisera les modalités d'organisation de ce séminaire.

Afin de donner de la transparence aux orientations retenues auprès des cadres, le travail engagé donnera lieu à une traduction des objectifs, de la méthode et des orientations sous forme de charte présentée aux cadres par les membres de la Direction Générale lors d'une réunion ouverte à l'ensemble des Directeurs et Chefs de Services. Au cours de celle-ci sera ouverte la possibilité d'organiser un débat associant l'autorité élue, chacun des membres de la Direction Générale, le comité de pilotage et le cabinet consultant.

Cet échange aura pour objectif de préciser les enjeux d'une nouvelle dynamique donnée à l'organisation et de motiver l'ensemble des acteurs à décliner celle-ci auprès des effectifs qu'ils encadrent.

La synthèse des travaux du consultant relatif à cette phase font l'objet d'un rapport synthétique écrit appuyé de présentations orales développées auprès du comité de pilotage d'une part et des instances qui lui sont désignées par ce dernier.

Le rendu de la phase 3 comporte l'élaboration d'un projet de charte de l'organisation dédié tant aux élus qu'au personnel administratif. Cette charte définit le mode de relations consécutif aux choix opérés quant aux modes de gouvernance et de management.

- **Article 4 : Stabilité des intervenants :**

Considérant que la bonne exécution des prestations au titre du présent marché dépend essentiellement des intervenants nommément désignés pour en assurer la conduite, le titulaire du marché devra informer immédiatement, par lettre recommandée avec accusé de réception, la personne publique de toute modification de nature à compromettre la bonne exécution des prestations, et notamment si l'un des intervenants désignés n'était plus en mesure d'assurer les prestations qui lui sont confiées au titre du présent marché.

Dans ce cas, l'attributaire devra désigner un remplaçant de profil équivalent et en communiquer le nom et les titres à la personne publique dans un délai de 48 heures à compter de la date d'envoi de l'avis précité.

À défaut de désignation dans les délais impartis, ou si le remplaçant est récusé par le pouvoir adjudicateur pour une raison objective, celui-ci pourra résilier le marché concerné.

- **Article 5 : Champ d'intervention général du consultant :**

Le prestataire évaluera la cohérence et la lisibilité interne et externe de l'organisation auprès du public d'une part et des partenaires extérieurs d'autre part à savoir les structures satellites que sont les établissements extérieurs et les associations partenaires de la Ville, les grandes administrations et organismes institutionnels.

Il dressera un descriptif des missions gérées en interne au moyen du guide des procédures dressé par le contrôle de gestion et à l'issue d'un travail d'interrogation des cadres.

Afin d'élaborer son étude et d'établir le diagnostic, le consultant est appelé à interroger l'ensemble des cadres municipaux désignés par le comité de pilotage et assumant les fonctions de chef de services et/ou de direction ainsi que les membres de la Direction Générale. Il sollicite également les élus qui lui sont désignés par le comité de pilotage.

Le nombre de personnes ainsi sollicitées est évalué d'environ 150 sous la forme d'entretiens ou de questionnaires. Le nombre d'entretiens avec chacun est variable au regard de la pertinence des échanges appréciée par l'intervenant et le comité de pilotage. En cas de dépassement de ce nombre et sous réserve d'accord préalable du comité de pilotage, la rémunération du titulaire pour les personnes sollicitées en surnombre sera faite à l'unité de réunion sur la base horaire mentionnée dans l'acte d'engagement.

Il convient de noter que les chefs de services appartiennent majoritairement à la catégorie A mais peuvent ponctuellement relever de la catégorie B. C'est donc la fonction qui détermine la pertinence de l'interlocuteur et non son grade.

Par ailleurs, le champ de l'intervention porte également sur une analyse faite avec les partenaires sociaux et les instances paritaires quant à la qualité du dialogue social.

Pour les besoins de l'étude, le consultant peut être appelé à rencontrer des partenaires de la Ville de Reims constitués en personne morale autonome et dites satellites de l'organisation municipale (Caisse des Ecoles, REMS, REMCA, Office de Tourisme, Comités des Fêtes, CCAS, SPE...).

Le cahier des charges ne fixe pas de champ limitatif des interlocuteurs mais induit que ceux qui n'y sont pas mentionnés fassent l'objet d'une validation par le comité de pilotage préalable à toute rencontre.

La mission n'a pas de vocation financière et budgétaire, elle doit toutefois évaluer les coûts des adaptations susceptibles d'être proposées et les économies potentielles tirées d'une adaptation de l'organisation des services pour chacun des secteurs affectés par celle-ci.

- **Article 6 : Echancier de l'étude :**

Les derniers travaux de synthèse et en particulier la charte consécutive à la phase 3 devra^{nt} au plus tard être établie au 30 novembre 2008.

Le travail des phases 1 et 2 est donc à décliner dans le laps de temps restant à courir entre la notification du marché et le délai nécessaire à l'élaboration des deux premières phases.

Le travail de la phase 3 peut être engagé de manière simultanée à celui de la phase 2.

L'offre du titulaire comporte un échancier compatible avec l'ampleur des missions et les réflexions du comité de pilotage. Le consultant veille au respect des échéances.

La remise du rapport relative à la phase 1 « diagnostic » ne peut excéder la date du 15 octobre 2008.

- **Article 7 : Communication relative à l'étude et livrables :**

7-1 Communication :

Le consultant, au-delà du comité de pilotage, peut être appelé à présenter les résultats de son étude auprès de l'autorité élue, d'instances paritaires représentatives du personnel. Il doit donc chiffrer le coût de présentation complémentaire à celle mentionnée précédemment pour une durée maximum de deux heures. Cette présentation peut concerner le rapport lié à chacune des phases ou la globalité de l'étude. Le comité de pilotage reste l'interlocuteur privilégié du consultant pour définir le nombre de communication requise.

7- 2 Livrables :

Le titulaire du marché remet dans le cadre du marché les éléments suivants au pouvoir adjudicateur. :

Dispositif général

- Résultats et préconisations de l'audit organisationnel sous forme de rapports établis pour chaque phase
- Organisation cible
- Préconisations, outils, méthodologies de mise en œuvre de l'organisation cible

Dispositions particulières

Livrables de la première phase :

- Diagnostic de l'organisation et analyse de sa pertinence au regard du projet politique pour la Ville d'une part, et la Communauté d'Agglomération de Reims d'autre part
- Diagnostic du dialogue social pour la Ville d'une part et pour la CAR d'autre part

Livrables de la deuxième phase :

Propositions visant à l'amélioration de l'organisation et à une meilleure allocation des ressources pour la Ville d'une part et la CAR d'autre part

- Perspectives d'amélioration du dialogue social au sein de la Ville d'une part et de la CAR d'autre part

Livrables de la troisième phase :

- Propositions de mode de gouvernance et de management de l'organisation pour la Ville d'une part et pour la CAR d'autre part
- Propositions méthodologiques pour décliner le projet politique en plan d'action
- Un projet de charte de l'organisation portant sur les modes de gouvernance et de management

Les rapports de phase et d'une manière plus générale, l'ensemble des documents de synthèse élaborés par le titulaire sont remis en 3 exemplaires à la collectivité sur support papier ainsi que sur support numérique de type CD Rom également en 3 exemplaires. Les formats d'écritures des documents sont Word, Excel, Power Point et sont d'une manière générale soumis à agrément préalable de la personne publique représentée par le comité de pilotage en dehors de ces formats.

Les travaux du consultant sont d'une manière générale appuyés à chaque rapport de phase par une présentation orale systématiquement dans un premier temps auprès du comité de pilotage puis auprès des instances que ce dernier désigne. Le titulaire incorpore dans son offre la potentialité d'un nombre de présentations par phase pouvant atteindre quatre séances.

- **Article 8 : Constitution du comité de pilotage :**

Le comité de pilotage est composé de :

- Monsieur Eric Quénard Adjoint au Maire
- Monsieur Serge Pugeault Adjoint au maire
- Monsieur Stéphane Joly Adjoint au maire
- Monsieur Jean-Claude Laval Adjoint au maire
- Le Directeur Général des Services
- Monsieur Gérard Imbeaux Directeur Général Adjoint à la CAR
- Monsieur Rémy Véron Chargé de Mission
- Monsieur Joël Duval Directeur de la Commande Publique

- **Article 9 : Pièces annexes :**

Sont annexés au présent Cahier des clauses techniques :

- Une brochure Reims en chiffres
- Un organigramme des services de la Ville de Reims
- Un organigramme des service de la Communauté d'Agglomération de Reims
- Le projet politique des élus