LES CAHIERS DU GROUPE BERNARD BRUNHES

Septembre 2002 • N° 10

Vingt ans de décentralisation. Où en est aujourd'hui le management public territorial ?

Enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités territoriales

Une étude de Bernard Brunhes Consultants
en partenariat avec l'Association
des Administrateurs Territoriaux de France

Les Cahiers du Groupe Bernard Brunhes

Ces « Cahiers » entendent contribuer à analyser les changements sociaux qui sont liés aux mutations économiques actuelles. Les interventions et les réflexions des consultants du Groupe Bernard Brunhes en fournissent la matière.

- Le n° 1 des « Cahiers », « Banques et assurances en Europe : les enjeux sociaux d'un bouleversement », traite de l'impact sur l'emploi des changements structurels affectant les services financiers, ainsi que des analyses et des réponses syndicales en la matière.
- Le n° 2, intitulé « Et si les conflits dans les transports n'étaient pas une fatalité ? », présente l'essentiel d'une étude de terrain dans des entreprises du transport terrestre et aérien. C'est une analyse des causes de la conflictualité qu'on y rencontre fréquemment et une présentation de clés pour la surmonter et favoriser les changements.
- Le n° 3 a pour titre « 35 heures : une occasion de repenser la formation – Les enseignements des accords de branche et d'entreprise ». Il étudie ces accords et présente une typologie des dispositions qu'ils contiennent en matière de formation.
- Le n° 4 traite du thème de l'aménagement-réduction du temps de travail dans les collectivités territoriales. Sous le titre « 35 heures : quand les collectivités territoriales devancent l'appel », il présente des démarches en ce domaine et les analyse.
- Le n° 5 expose la problématique de la formation des salariés peu qualifiés. Ceux-ci y ont trop peu souvent accès et on ne leur fait pas suffisamment toucher du doigt le parti qu'ils peuvent en tirer. Ce « Cahier » analyse de « bonnes pratiques » de PME-PMI.
- Le n° 6 rend compte d'une enquête européenne sur le traitement des conséquences sociales des grandes restructurations : « La gestion des crises industrielles locales en Europe ». Pour répondre aux mutations de compétitivité et à leurs conséquences, des solutions nouvelles sont trouvées, qui engagent des acteurs multiples.
- Le n° 7 est le fruit d'une enquête sur l'attitude des entreprises et de la société à l'égard des salariés de plus de 55 ans, menée dans cinq pays (Allemagne, Royaume-Uni, Suède, États-Unis, Japon). Elle fournit des pistes de réflexion et d'action sur la gestion des emplois et des compétences de ces salariés.
- Le n° 8 présente les résultats d'une enquête consacrée à l'utilisation par les collectivités territoriales des nouvelles technologies de l'information et de la communication, avec les importants enjeux internes et externes qu'elle recouvre : « Les collectivités territoriales se mettent aux nouvelles technologies ».
- Le n° 9 est épuisé.

Les textes de ces « Cahiers » sont sur Internet (www.brunhes.com). Ils sont aussi disponibles sur papier (Groupe Bernard Brunhes, 89, rue du Faubourg Saint-Antoine, 75011 Paris – 8 €)

SOMMAIRE

Introduction 5

Chapitre 1

L'enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités territoriales 7

Les principaux résultats de l'enquête 8

Quelle évolution de l'autonomie des collectivités territoriales ?

Une contractualisation croissante des politiques publiques locales

Un développement significatif des systèmes d'écoute et de consultation auprès des citoyens-usagers

Les démarches d'évaluation restent encore timides

Le développement du management stratégique

Gestion directe ou gestion déléguée ?

Deux principes d'action dominants : territorialisation et transversalité

Les rôles et les fonctions de l'équipe de direction générale évoluent

Une gestion des ressources humaines qui n'apparaît pas encore à la hauteur des enjeux stratégiques

Les systèmes de pilotage se mettent en place

Quelle vision des évolutions futures du management public territorial ?

Chapitre 2

Six directeurs généraux commentent les résultats de l'enquête 19

Quelle contractualisation des politiques publiques ? 20

Une nécessaire clarification des compétences 21

Le retard de l'évaluation 22

L'émergence du pilotage stratégique 24

Gérer la mobilité des dirigeants 26

Les administrations territoriales doivent apprendre à se déconcentrer 27

Distinguer les deux aspects de la territorialisation 28

Le chantier de la transversalité constitue le défi culturel majeur 29

De la logique de la procédure à la logique du projet 31

Des directions générales plus stratégiques 32

SOMMAIRE

Des conditions nécessaires au fonctionnement collégial des directions générales 33
Poursuivre la professionnalisation de la fonction Ressources Humaines 34
Mutualiser les méthodologies de pilotage 36

Chapitre 3
Les évolutions majeures du management public territorial 39

Un contexte en forte évolution 40
Des changements majeurs dans l'environnement et leurs impacts sur les systèmes d'action publics locaux
Un environnement plus contraignant

Deux voies dominantes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques locales 43
La territorialisation des politiques publiques
La contractualisation des politiques publiques

Trois évolutions majeures pour les collectivités territoriales 48
La voie de la transversalité
La voie du management
La voie de la compétence

De nouveaux rôles et fonctions des directions générales dans les collectivités territoriales 57
Des directions générales plus axées sur le management stratégique que sur le management opérationnel
Des directions générales plus collégiales
Un rôle désormais central des directions générales : la conduite du changement

Annexes
L'échantillon de l'enquête 64
Liste des collectivités territoriales ayant participé à l'enquête 65

INTRODUCTION

Tenter de dresser un état des lieux des pratiques managériales dans les collectivités territoriales peut sembler une gageure tant il est vrai que ce qui caractérise l'univers des collectivités locales c'est peut être d'abord sa grande hétérogénéité : hétérogénéité des contextes locaux et des problématiques, inégalité des ressources et des capacités, diversité enfin des hommes et des pratiques des dirigeants, élus ou responsables administratifs. Néanmoins, l'enquête réalisée fin 2001 par Bernard Brunhes Consultants pour le compte de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France, confirme largement nos observations de consultants auprès des collectivités territoriales, ces dix dernières années : un certain nombre d'évolutions structurantes, et vraisemblablement irréversibles, se dégagent et permettent de saisir les changements clés en cours. Cela s'explique sans doute, au-delà de la diversité des territoires et des organisations, par la convergence croissante des enjeux économiques, sociaux ou sociétaux. Cela traduit peut être aussi une plus grande ouverture et une plus forte implication des collectivités territoriales vis-à-vis d'un environnement qui, en fin de compte, est le même pour tous.

Aussi, l'ambition de cet ouvrage, au-delà de la diversité apparente, consiste à dégager les grandes tendances du management public territorial, peut-être non encore traduites par une majorité de collectivités mais qui finiront, nous semble-t-il, par s'imposer à toutes, autrement dit, elle tente de saisir le «sens de l'histoire»…

Près d'une cinquantaine de collectivités (quarante-six exactement – voir liste en annexe), ont participé à notre enquête et nous tenons ici à les remercier.

Nos remerciements vont aussi à plusieurs dirigeants territoriaux pour leur contribution active à l'enquête et leur apport particulier à cette réflexion : Jacques Anglade (DGS du Département des Hautes-Pyrénées), Jean-Bernard Balcon (DGS du Département du Val-d'Oise), Michel Calvez (DGA de la Ville d'Angers), Patrick Chèvre (DGS de la Communauté urbaine de Dunkerque), Jean-Luc Delécluse (DGS de la Région Nord-Pas-de-Calais), Bernard Dimon (DGS de la Ville d'Évry), Jean-Antoine Mathys (DGS de la Ville de Nantes et aujourd'hui Délégué Général à la modernisation des services de la Ville de Paris), Patrick Jouin (DGS du Département de l'Essonne), Philippe Mahé (DGS de la Région Centre).

Enfin nous remercions particulièrement Didier Bacqueville (DGS du Département du Finistère) qui a piloté l'enquête pour le compte de l'Association des Administrateurs Territoriaux de France et qui nous a apporté son soutien précieux pour la réalisation de cette étude.

Bernard Lorreyte
Directeur du Pôle Collectivités et Politiques Territoriales
Bernard Brunhes Consultants

CHAPITRE 1

L'enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités territoriales

Les principaux résultats de l'enquête [1]

Quelle évolution de l'autonomie des collectivités territoriales ?

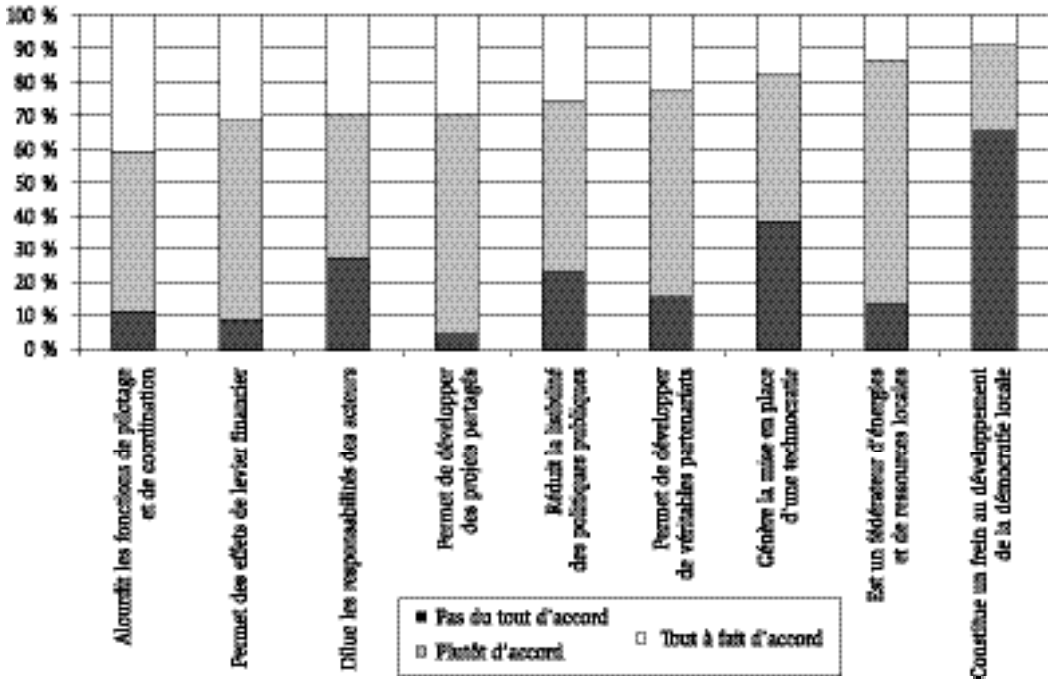
77 % des collectivités interrogées estiment que l'influence des politiques menées par l'Europe et l'État est croissante.

L'évolution de l'autonomie de la collectivité est diversement appréciée :

- pour les communes, elle a tendance à se réduire ; c'est une conséquence directe du développement de la contractualisation, de l'intercommunalité ainsi que des programmes européens dans lesquels les Villes s'inscrivent ou vont s'inscrire ;
- les conseils généraux ont aussi tendance à considérer que leur autonomie est plus limitée, compte tenu de l'importance budgétaire des champs de compétences obligatoires (compétences sociales et APA notamment) ;
- les Régions et les EPCI ont tendance à considérer que leur autonomie est importante et parfois qu'elle s'élargit.

1. Voir annexes : « Échantillon de l'enquête » et « Liste des collectivités participantes ».

Les opinions sur la contractualisation



Une contractualisation croissante des politiques publiques locales

Sur le fond, les jugements sont plutôt positifs sur la contractualisation :

- elle permet de développer des projets partagés (pour 95 % des collectivités) ;
- elle génère des effets de leviers financiers (pour 91 %) ;
- elle accroît la performance des politiques publiques (pour 83 %).

Par contre, sur les modes de mise en œuvre, la contractualisation complexifie la prise de décision (pour 90 %), dilue les responsabilités (72 %) et pourrait générer la mise en place d'une technocratie (60 %) entre les élus et les citoyens.

Contrairement à l'opinion courante, les collectivités consultées considèrent que la contractualisation n'est pas un frein au développement de la démocratie locale (pour 65 %). Néanmoins, une minorité s'interroge sur la légitimité politique des EPCI.

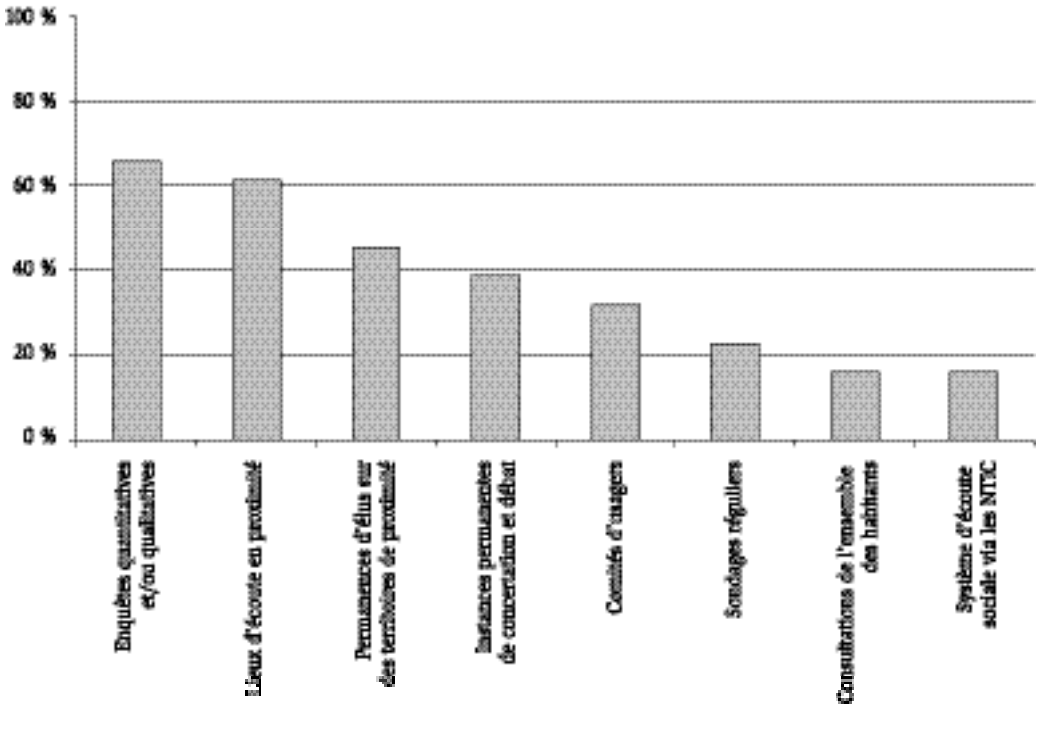
En conclusion, les appréciations sont assez contrastées sur le processus de contractualisation, moins sur le principe que sur ses conditions et ses modes de mise en œuvre.

Un développement significatif des systèmes d'écoute et de consultation auprès des citoyens-usagers

Une grande majorité des collectivités interrogées (79 %) a engagé des démarches d'écoute-consultation auprès de la population du territoire.

Il s'agit en grande majorité d'enquêtes quantitatives ou qualitatives sectorielles (relatives à tel ou tel service ou telle prestation). Elles sont le plus souvent réalisées lors d'une évaluation de politique publique ou d'une démarche de changement : nouvelles prestations, modification des modes de production/gestion du service…

Les modes d'écoute-consultation existants



Un effet de halo est à prendre en compte : les consultations des habitants à l'occasion des démarches ARTT (redéfinition des horaires d'ouverture des services) expliquent en partie que l'enquête fasse apparaître un fort taux de consultation.

Jusqu'ici, les démarches d'écoute systématiques et régulières restent peu fréquentes, à l'exception des lieux d'écoute en proximité (Villes notamment).

Les NTIC restent encore très peu utilisées dans cet esprit : les rares expériences de dialogue en direct élus/citoyens sont l'apanage des Villes ; les forums de discussions sont peu fréquents : 8 % des sites environ en proposent.

Les démarches d'évaluation restent encore timides

52 % des collectivités interrogées déclarent procéder à l'évaluation de certaines de leurs politiques :

- les politiques les plus fréquemment concernées sont les politiques contractuelles (contrat de Plan État/Région, politique de la Ville, PLIE, contrats locaux de sécurité…), ainsi que les politiques d'habitat, petite enfance, insertion ;
- 85 % des collectivités procédant à des évaluations affirment conduire ces démarches en partenariat.

Il n'existe de dispositif permanent d'évaluation que dans 16 % des collectivités consultées, et 29 % des collectivités interrogées déclarent disposer d'un service ou d'une direction de l'évaluation.

Les évaluations réalisées en interne font le plus souvent appel à des outils d'usage courant (tableaux de bord…) le plus souvent auto-administrés par les services opérationnels porteurs de l'action ou du projet évalué.

Les démarches d'évaluation paraissent plus souvent imposées (notamment par les dispositifs contractuels) que volontaires.

Pour les collectivités qui les pratiquent, les démarches d'évaluation sont effectuées :

- chemin faisant pour 54 % des collectivités concernées ;
- ex-ante pour 16 % des collectivités concernées ;
- ex-post pour 29 % des collectivités concernées.

Les évaluations mises en œuvre cherchent à mesurer :

- l'efficacité (rapport entre les résultats observés et les résultats visés) : 36 % ;
- l'efficience (rapports entre les moyens engagés et les résultats) : 9 % ;
- l'impact (ensemble des effets produits) : 55 %.

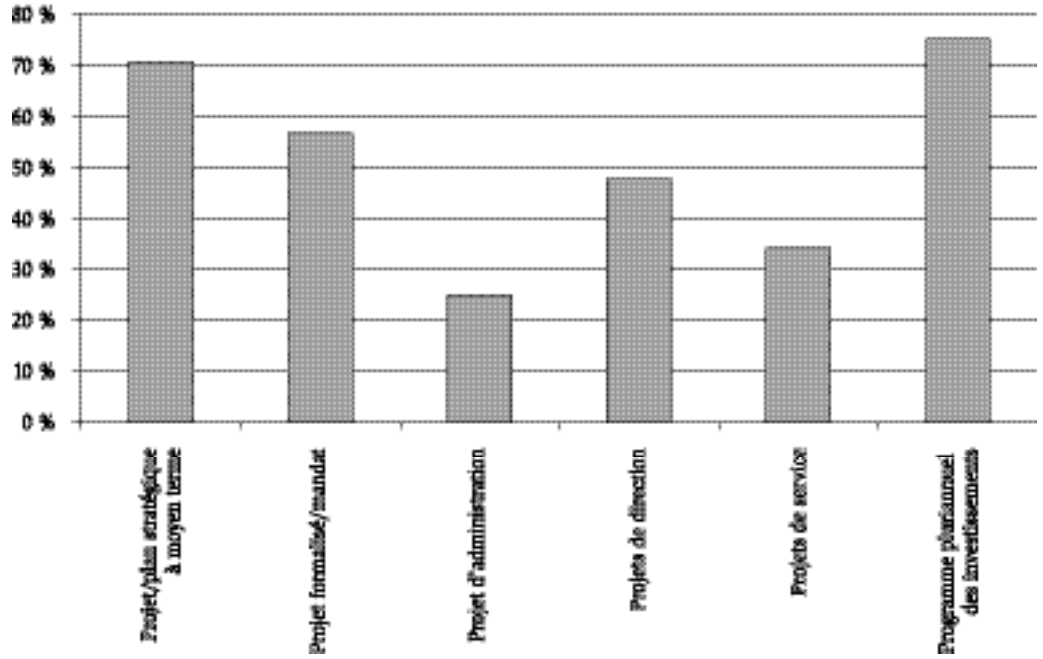
Le développement du management stratégique

Une majorité des collectivités (70 %) considèrent que l'action de leur collectivité s'inscrit dans un projet ou un plan stratégique formalisé à moyen ou long terme.

On constate :

- un développement des démarches, outils et capacités d'anticipation et de synthèse (prospective territoriale, veille stratégique, prospective financière, systèmes de pilotage…) ;
- un rôle accru du système technico-administratif dans l'aide à la décision stratégique ;
- des processus de décision plus itératifs, plus concertés et une évolution des rapports élus/administration vers une coopération plus étroite ;
- une inscription plus fréquente des politiques de la collectivité dans un projet ou plan stratégique décliné au plan opérationnel sur le court/moyen terme (projet d'administration, projet de service, programme pluriannuel des investissements…) ;
- des démarches de prospective qui restent plus financières (84 % des collectivités) que stratégiques (66 %) ou territoriales (57 %).

Le développement du management stratégique



Gestion directe ou gestion déléguée ?

L'enquête ne montre pas d'inflexion majeure dans le choix des modes de gestion pour les prochaines années.

Le critère « analyse coûts-avantages » tend à l'emporter sur le critère « options politiques » dans les choix du mode de gestion :

- 40 % des collectivités considèrent que les modes de gestion reposent davantage sur des options politiques ;
- 60 % des collectivités pensent que les modes de gestion se déterminent sur la base d'une analyse coûts-avantages.

Tendances énoncées pour les prochaines années :

- Développement de la gestion directe : 12 %
- Développement de la gestion déléguée : 19 %
- Maintien de l'équilibre actuel : 69 %

Principaux services prochainement concernés par la gestion déléguée : restauration, entretien des bâtiments publics, espaces verts, gestion et entretien des parcs de véhicules.

Renforcement des modes de contrôle des délégataires :

- 88 % assignent préalablement des critères et des objectifs aux délégataires ;
- 78 % des collectivités considèrent avoir mis en place des moyens adéquats pour évaluer que les objectifs fixés au délégataire sont atteints.

Accroissement des moyens de contrôle des délégataires mais les contrôles sont surtout financiers, plus rarement qualitatifs (efficacité, efficience, impacts des actions menées par les délégataires) :

- en amont : contrats d'objectifs/formalisation de cahiers des charges ;
- réunions régulières avec le délégataire ;
- rapports annuels du délégataire ;
- contrôle de gestion/contrôle interne ;
- audits internes/externes ;
- grille d'auto-évaluation (un seul exemple).

43 % des collectivités interrogées disposent d'une vision consolidée de leur périmètre ou champ d'intervention.

Deux principes d'action dominants : territorialisation et transversalité

■ La territorialisation des politiques

Deux logiques de la territorialisation peuvent être distinguées : une logique de rapprochement du service public des usagers-citoyens, le critère ou l'enjeu de la proximité étant alors mis en avant ; une logique de développement territorial, le critère ou l'enjeu du projet territorial étant alors prévalant.

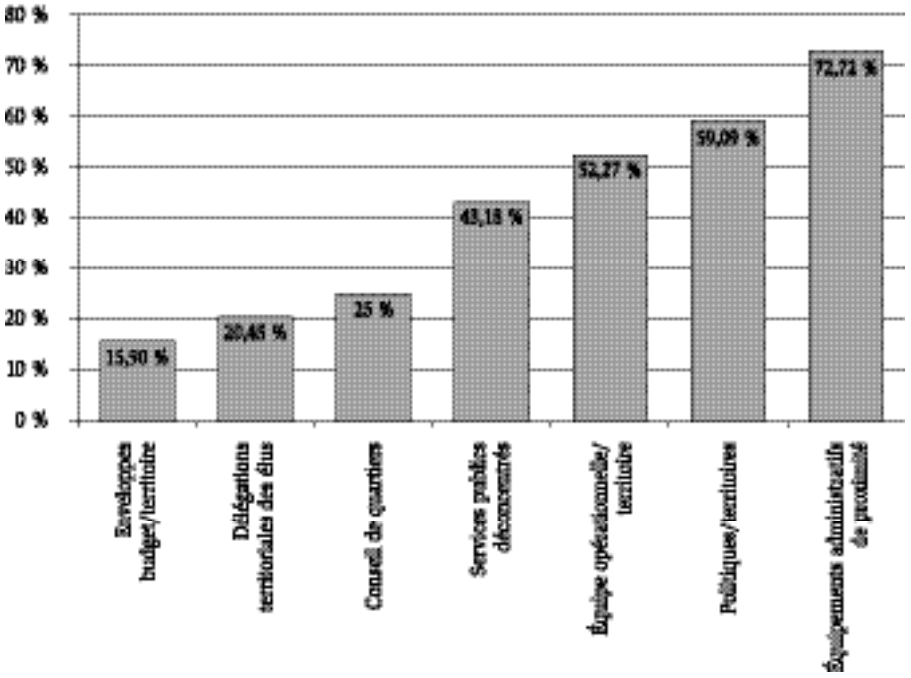
60 % des collectivités déclarent avoir mis en œuvre des politiques sur des bases territoriales : pays, projets de territoires, circonscriptions d'action sociale, mairies de quartiers, antennes, plates-formes de services publics, points publics territoriaux…

Mais on constate peu de traductions significatives jusqu'ici du principe de territorialisation dans les organigrammes des services.

Pour une majorité de collectivités, la territorialisation est une démarche en cours, liée au développement plus général de la transversalité.

59 % des collectivités considèrent que la territorialisation de leurs politiques a conduit à mettre en place et/ou à développer de nouvelles fonctions ou compétences ad hoc : chargé de mission territorial (développement économique, social, scolaire), agent de développement local sur les pays, agent local de médiation sociale, animateur de formation professionnelle, chef de projet « politique de la Ville », pilote de contrat d'agglomération, chargé de mission dans les lycées, Maîtrise d'Œuvre Urbaine et Sociale (MOUS)…

Les formes de la territorialisation



■ **La transversalité se traduit :**

- dans les modes d'approche et de traitement des réalités ou des besoins du territoire ;
- de manière plus relative, dans les modes d'organisation et de fonctionnement des services.

Les premiers pas vers l'organisation transversale se font le plus souvent au travers de projets ponctuels et/ou structurants, nécessitant la mise en place d'équipes-projet transversales à plusieurs services.

Le développement du management par projet

75 % des collectivités déclarent observer un développement du management de/par projet.

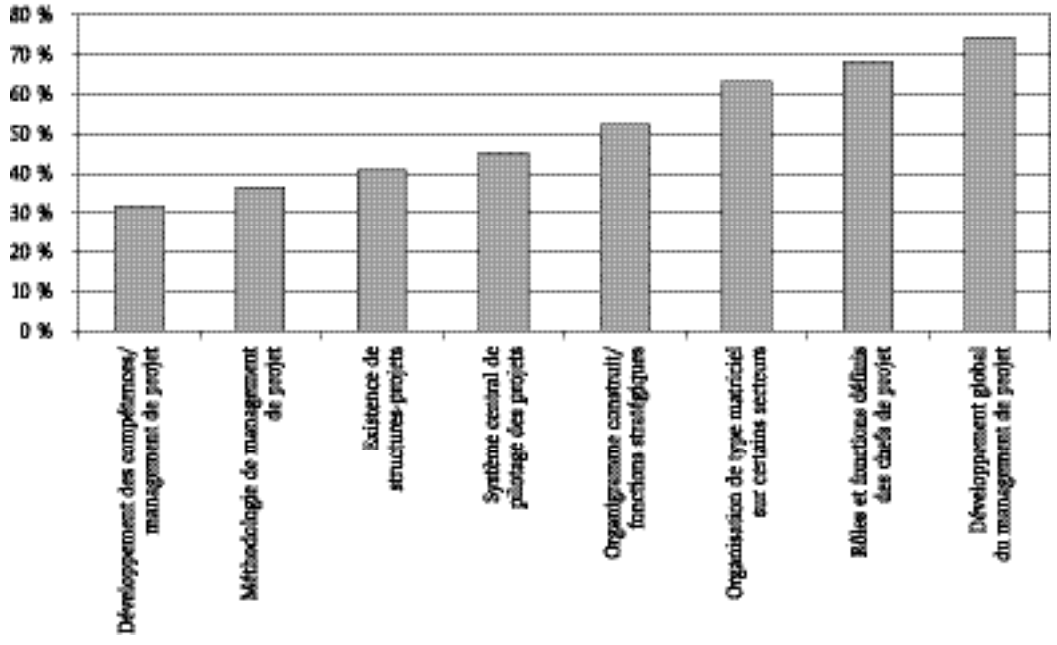
68 % ont défini les rôles et fonctions des chefs de projets.

63 % des collectivités considèrent disposer sur certains secteurs d'une organisation de type matriciel (croisement de logiques transversales et verticales).

Néanmoins, le principe de transversalité semble moins traduit au niveau :

- du découpage des délégations des élus, des commissions… (par exemple, 1/5 des collectivités de l'étude disposent de délégations territoriales des élus) ;
- de l'organigramme et du fonctionnement des services (45 % des collectivités ont créé un système central de pilotage des projets et 41 % des collectivités ont mis en place des structures-projets) ;
- des méthodes mises en œuvre (l'existence d'une méthodologie/procédure de management de projet concerne 36 % des collectivités, et 31 % seulement ont engagé un développement des compétences en matière de management de projet).

La mise en œuvre de la transversalité

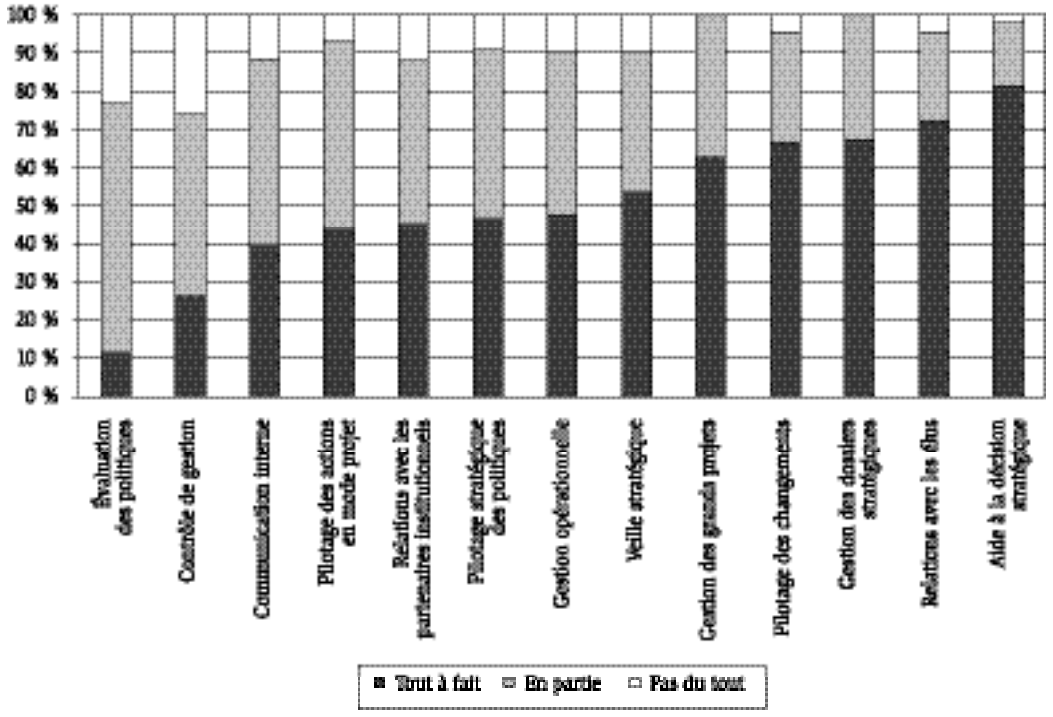


Les rôles et les fonctions de l'équipe de direction générale évoluent

Des directions générales plus orientées sur le management stratégique.
Des directions générales plus collégiales :

- la cohésion, la cohérence et la solidarité des équipes de directions générales sont à l'ordre du jour ;
- le principe de transversalité tend à être appliqué au sein même de l'équipe de direction générale.

Rôles et fonctions exercés par les directions générales



Une gestion des ressources humaines qui n'apparaît pas encore à la hauteur des enjeux stratégiques

Le diagnostic est largement partagé :

- la gestion prévisionnelle des emplois et compétences devient un impératif ;
- le management des compétences devient un enjeu stratégique ;
- un besoin accru de compétences managériales est ressenti à tous les niveaux ;
- la fonction GRH doit être fortement développée et professionnalisée.

La mobilité interne reste faible malgré l'existence de dispositifs incitatifs dans 61 % des collectivités.

70 % des collectivités interrogées considèrent avoir une vision à moyen terme de l'évolution quantitative de leur personnel.

Mais seulement 36 % disposent d'une vision à moyen terme de l'évolution qualitative de leur personnel (métiers, compétences…).

45 % des collectivités déclarent avoir engagé une démarche de GPEC mais cette notion semble recouvrir des démarches de nature assez diverse.

54 % déclarent avoir engagé une réflexion sur les compétences clés ou stratégiques (en particulier compétences managériales des cadres et compétences en matière de gestion de projet, en lien avec le développement de la transversalité).

79 % ont mis en place des entretiens individuels d'évaluation mais ici aussi cette démarche semble recouvrir des pratiques très inégales.

86 % disposent d'un plan de formation pluriannuel mais celui-ci apparaît le plus souvent comme le résultat de l'agrégat des demandes individuelles des agents ; dans 30 % des cas seulement, il est construit sur la base des besoins définis par la collectivité.

84 % déclarent mettre en œuvre des « formations intra » spécifiques et à visée de qualification collective (exemples les plus fréquents : formations informatiques/internet, management de projet, marchés publics).

50 % des collectivités déclarent que la fonction RH est partagée entre la DRH et les directions/services, ce qui conduit à la répartition des rôles suivants :

- le plus souvent la DRH pilote la GPEC, la politique de recrutement, la mobilité et l'évaluation ;
- les fonctions les plus fréquemment déconcentrées : gestion des congés, formation, recrutement opérationnel.

52 % des collectivités affirment utiliser les NTIC pour le développement des compétences des agents mais les démarches de *groupware*[2] et de *knowledge management*[3] sont très rares et l'*e-learning*[4], quant à lui, est inexistant.

Les systèmes de pilotage se mettent en place

Le contrôle de gestion et les systèmes d'information se développent :

- 54 % des collectivités disposent d'un service de contrôle de gestion ;
- les tableaux de bord existants ne concernent l'ensemble des services que dans 38 % des collectivités consultées ;
- les tableaux de bord visent majoritairement à contrôler les moyens et les activités, plus rarement à contrôler les coûts ou à évaluer les politiques-actions mises en œuvre (efficacité, efficience, qualité…) ;
- le recours à des audits internes/externes est fréquent (79 %).

Les tableaux de bord sont intégrés dans un dispositif permanent ou récurrent pour 54 % des collectivités.

L'élaboration des tableaux de bord est plutôt l'apanage des opérationnels (chefs de service) que celui du conseil/contrôle de gestion.

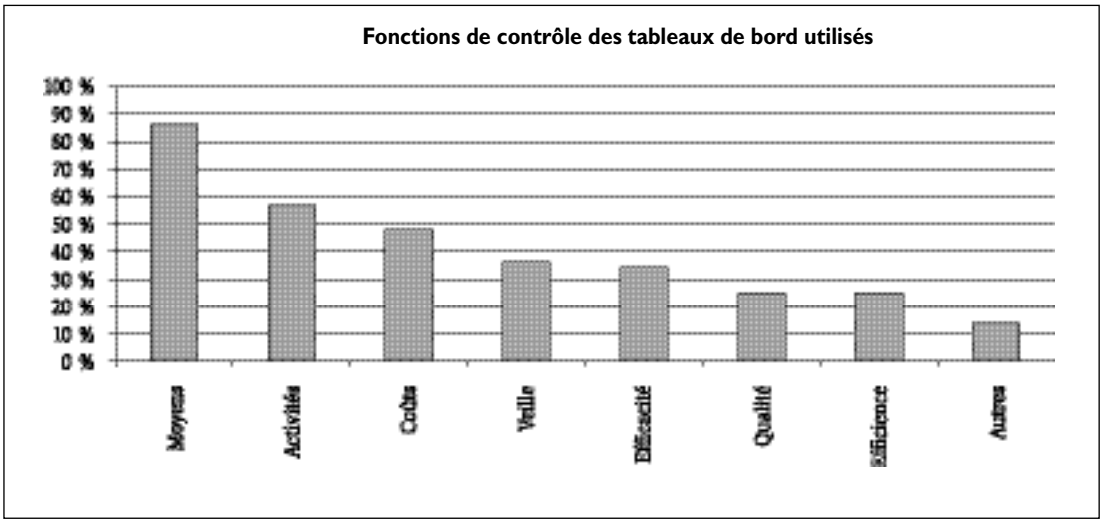
Un schéma directeur informatique existe dans 66 % des collectivités.

Les principales fonctionnalités du système d'information concernent les ressources humaines et les finances.

2. *Groupware* : concept regroupant un ensemble d'outils destinés à faciliter le travail en groupe.

3. *Knowledge management* : famille d'outils, de méthodes et de mode d'organisation pour faciliter la conservation et surtout le partage des connaissances réparties dans l'entreprise ou la collectivité.

4. *E-learning* : formation sur internet.



Quelle vision des évolutions futures du management public territorial ?

■ **Les changements majeurs de l'environnement de la collectivité qui auront le plus d'impact sur les pratiques managériales dans les prochaines années**

Les évolutions les plus fréquemment évoquées :

- les conséquences du développement de l'intercommunalité (réponse en majorité des villes) ;
- les évolutions prochaines de l'architecture institutionnelle territoriale (nouvelles avancées de la décentralisation) et les changements de modes de scrutin (Départements et Régions en majorité) ;
- les exigences accrues des habitants en matière de proximité, réactivité, qualité des services, transparence et rigueur de gestion ;
- le développement des NTIC ;
- la nécessité de s'engager sur le « développement durable ».

Et aussi, mais de manière moins fréquente :

- les contraintes financières accrues ;
- la contractualisation et le développement de la coproduction des projets, des politiques ;
- le renouvellement des cadres et le besoin de nouvelles expertises ;
- la clarification de la fonction de dirigeant de collectivité territoriale ;
- le développement des politiques européennes ;
- un marché du travail tendu sur des métiers en fort développement : spécialistes en NTIC, travailleurs sociaux, experts en développement durable…

■ **Les principaux changements prévisibles ou déjà envisagés des pratiques managériales dans les collectivités**

Changements les plus fréquemment cités :

- le développement du pilotage par objectifs et/ou par projets ;
- le développement de la transversalité ;
- la proximité, la meilleure écoute des administrés et la plus grande réactivité des services ;
- le développement de la fonction managériale (management stratégique, fonctions managériales des cadres) ;
- le développement du contrôle de gestion et des systèmes de pilotage.

Et aussi, mais de manière moins fréquente :

- la territorialisation des politiques et des services ;
- le développement des pratiques d'évaluation ;
- les évolutions des relations entre services fonctionnels et opérationnels (développement de la logique « client-fournisseur interne ») ;
- les relations et méthodes de travail avec les élus ;
- le renforcement de la direction générale ;
- le développement des NTIC ;
- la déconcentration au sein des services.

CHAPITRE 2

Six directeurs généraux [5] commentent les résultats de l'enquête

5. Didier Bacqueville, DGS du Département du Finistère, Jean-Bernard Balcon, DGS du Département du Val-d'Oise, Bernard Dimon, DGS de la Ville d'Évry, Patrick Jouin, DGS du Département de l'Essonne, Philippe Mahé, DGS de la Région Centre, Jean-Antoine Mathys, Délégué Général à la modernisation des services à la Ville de Paris.

Quelle contractualisation des politiques publiques ?

Bernard Lorreyte. — Un premier constat de l'enquête porte sur le processus croissant de contractualisation des politiques publiques. Si le principe même de la contractualisation recueille un consensus assez large, en revanche des divergences apparaissent sur ses conditions de mise en œuvre et sur ses bénéfices supposés ou constatés.

Bernard Dimon. — La contractualisation des politiques publiques est de plus en plus importante. C'est un fait. Est-ce qu'une nouvelle répartition des compétences, et donc une nouvelle répartition des sources de financement, dans le cadre d'un nouvel élan de la décentralisation, pourrait en réduire le nombre ? C'est possible et sûrement souhaitable, mais sans pour autant supprimer totalement ces formes de contractualisation. Cela serait, en toute hypothèse, illusoire de vouloir les supprimer et de plus, pas nécessairement souhaitable. En effet, la confrontation des points de vue et des approches est riche d'enseignements.

En conclusion, il me semblerait souhaitable de limiter, par une nouvelle répartition des compétences entre collectivités, cette contractualisation, pour tenter d'en gommer les effets négatifs (lourdeur, dilution des responsabilités…), tout en renforçant certaines politiques contractuelles lorsqu'elles sont indispensables.

Jean-Bernard Balcon. — Il me semble que le consensus sur le développement de la contractualisation traduit une évolution de fond de l'action publique locale : l'élargissement, bien au-delà des compétences obligatoires, du champ d'action, pour ne pas dire la « généralisation » des compétences volontaires des différents niveaux de collectivités. Le positionnement ne se réfère plus au clivage juridique « compétence obligatoire ou non » mais au rapport au territoire et à sa population : « Tout ce qui importe à la population et tout ce qui détermine les scénarios d'évolution du territoire entre dans le champ légitime de l'action locale ». Dès lors que les compétences thématiques ne sont plus, tendanciellement, réparties entre les collectivités mais exercées cumulativement à divers niveaux de zoom par rapport au territoire, il importe évidemment d'articuler les actions des unes et des autres, afin d'optimiser les synergies et de réduire les contradictions. Le territoire dont le développement est le mieux soutenu est celui dans lequel les actions des acteurs multiples convergent et produisent un effet démultiplié. Le contrat doit se fixer pour objectif d'assurer cette transformation de l'addition en multiplication.

Didier Bacqueville. — La contractualisation peut être parfois constitutive d'une tutelle de fait, un certain nombre de collectivités subordonnant leurs financements, leurs aides ou leurs implications au respect d'un certain nombre d'objectifs, ce qui est la logique même de la contractualisation, en même temps cela oblige à rentrer dans le cadre contractuel. Je connais des contrats de pays qui sont en cours d'élaboration, qui se feront entre les pays concernés, la Région

et l'État. Les Départements qui, *a priori*, n'avaient pas y être n'y sont effectivement pas. Mais du coup, comme on ne se reconnaît pas dans ces contrats de pays, on va mettre en place un dispositif de contractualisation propre. On finit ainsi par juxtaposer un certain nombre de choses, ce qui n'est pas très satisfaisant.

J'ai l'impression que la contractualisation est un remède à un certain nombre de problèmes plus structurels. Par ailleurs, dans son principe, la contractualisation est intéressante dans la mesure où elle permet de donner une certaine stabilité dans le temps, de mettre en cohérence et puis d'orienter les actions, de donner du sens. L'outil en lui-même n'est pas forcément à rejeter, c'est la manière dont on est conduit à l'utiliser qui est plus embêtante.

Une nécessaire clarification des compétences

Bernard Lorreyte. — Quand vous dites que la contractualisation masquerait d'une certaine manière des problèmes plus structurels, est-ce que cela veut dire, par exemple, que faute d'une décentralisation plus avancée, plus aboutie, on aurait tendance aujourd'hui à en rajouter dans la contractualisation ?

Didier Bacqueville. — Oui, c'est ce que je ressens, faute d'une décentralisation plus avancée, plus clarifiée. On peut aussi évoquer la façon dont l'État se sert du système. Quand je parle d'une tutelle de fait, c'est aussi une manière pour l'État de reprendre la main sur un certain nombre de sujets, de mobiliser des financements des collectivités locales sur des politiques nationales. Ce n'est pas non plus très satisfaisant de ce point de vue.

Patrick Jouin. — Sur les logiques de contractualisation, il faudrait que la décentralisation aille d'une certaine manière à son terme. Une nouvelle partition des responsabilités des collectivités permettrait de contractualiser dans d'autres conditions. Cela entraîne la question de la réalité des futures intercommunalités. Je pense qu'on pourra bien traiter la question de la contractualisation lorsque ces territoires auront à assumer complètement une intercommunalité de projet. Dans beaucoup de départements ruraux, la réalité intercommunale sur le fonctionnement de la logique projet n'est pas si forte que cela. Donc, la logique de contractualisation pour atteindre son terme suppose une clarification des compétences des collectivités (régions, départements, intercommunalités, communes) et suppose également que les territoires d'intercommunalités soient aboutis.

Aussi, pour simplifier le dispositif, il faudrait imaginer trois types de contrats puisque nous sommes dans des logiques de contractualisation de politiques publiques.

Tout d'abord des « contrats de planification » qui comporteraient des engagements entre l'État, la ou les Régions et les Départements. On est ici dans une logique d'aménagement macro du territoire, type contrat de plan. Au-delà du contrat de plan, on peut imaginer des

contrats Département/Région comme on est en train de le faire en Île-de-France. D'une certaine manière, la simplification des logiques de contractualisation entraîne la clarification d'une meilleure maîtrise d'ouvrage. Et on pourrait dire que la maîtrise d'ouvrage revient à l'un des trois partenaires, la Région, le Département ou l'État. Après on peut aller sur des financements croisés mais on sait qui est porteur.

Un deuxième niveau de contractualisation pourrait s'appeler « contrats d'aménagement et de développement ». Ces derniers seraient à l'évidence en maîtrise d'ouvrage intercommunale. Autrement dit, c'est l'émergence des projets de territoire portés par les nouvelles intercommunalités.

Enfin, des « contrats d'équipements communaux », à maîtrise d'ouvrage communale, permettraient de cofinancer des opérations de proximité.

Cette structuration en trois zones de compétences clarifierait, je le pense, les logiques de contractualisation.

Philippe Mahé. — On voit qu'il y a nécessité pour les acteurs de la contractualisation de « bouger les lignes », en faisant évoluer le contenu de la contractualisation. Dans les Régions, nous sommes très sensibles à cette nécessaire évolution puisque c'est nous qui, par la loi, sommes cocontractants de l'État du contrat de plan et, dès l'année prochaine, cette question sera posée dans le cadre de la clause de révision.

Du côté de l'État, il y a aussi un certain nombre d'enseignements qui sont tirés des différents contrats de plan. À la fois les acteurs régionaux, les collectivités locales et les acteurs de l'État ont intérêt à resserrer les objectifs des contrats sur de grandes politiques régionales ou inter-régionales. Aujourd'hui, les contrats de plan embrassent beaucoup de choses : de l'aide aux PME à la jeunesse et sports en passant par les infrastructures, la formation, l'emploi, etc. Les objectifs doivent être concentrés en fonction d'une problématique, d'une perception du développement du territoire régional afin de rendre plus lisible la contractualisation entre les principaux acteurs en charge du développement d'un territoire.

Le retard de l'évaluation

Bernard Lorreyte. — Le deuxième constat concerne l'évaluation des politiques publiques. Certes, l'évaluation est plus présente dans les discours et les débats mais les démarches évaluatives demeurent encore timides.

Jean-Bernard Balcon. — Votre commentaire de l'enquête juge les démarches « encore timides ». Je crains que l'échantillon de l'enquête ne donne une image optimiste de la réalité de ces démarches, le plus souvent très parcellaires, et qui sont fréquemment réduites au bilan d'effectivité des activités, actions ou moyens mis en place. Le domaine de l'évaluation, si l'on associe à cette notion une condition de contenu méthodologique minimal, me paraît le plus en retard des chantiers

de transformation du management. Cela s'explique facilement par les « prérequis » qu'elle nécessite : objectifs formalisés, indicateurs pertinents et systèmes de pilotage associés.

Bernard Dimon. — Les démarches d'évaluation de politiques devraient être systématisées pour certaines politiques publiques, ainsi que pour les grands projets municipaux (2 à 3 par mandat). La démarche volontariste de certaines collectivités et de leurs cadres dirigeants est souvent insuffisante pour faire aboutir de telles démarches. Elles se heurtent à de nombreux obstacles :

- la « frilosité » des élus et des fonctionnaires devant le risque d'une évaluation montrant soit le peu d'efficacité, le peu d'impact ou la faible efficience des politiques mises en œuvre (ou les trois à la fois !) ;
- l'absence de savoir-faire et de compétences dans ce domaine au sein des collectivités, particulièrement celles de taille moyenne ou petite ;
- le coût de ces évaluations.

Pour contourner ces difficultés ne faudrait-il pas des incitations plus fortes de la part de l'État (subordonner un subventionnement à une véritable évaluation comme le fait l'Europe) et mettre en place une « inspection générale de l'évaluation » susceptible d'intervenir dans les collectivités à leur demande et sous leur contrôle ?

Jean-Antoine Mathys. — La culture politique française est-elle si favorable à une véritable évaluation ? On peut en douter si l'on se rappelle certains termes du débat au sujet du rôle des Chambres Régionales des Comptes. Si l'on veut voir se développer des démarches, des outils d'évaluation, encore faudrait-il parvenir à légitimer celle-ci. Or qui peut croire qu'une administration territoriale seule puisse disposer d'une telle légitimité ?

Il y a probablement une erreur de perspective à trop vouloir techniciser l'évaluation. Peut-être, au contraire, faudrait-il l'enraciner du côté des élus. Cela passe par des droits plus importants reconnus aux minorités dans les assemblées territoriales (avec une possibilité réelle de créer des commissions disposant de véritables pouvoirs), par une séparation plus accentuée entre l'exécutif et le délibératif dans ces mêmes assemblées… Ensuite, seulement, se poserait la question de l'outil capable de préparer ces évaluations. Pour ma part, je ne suis pas certain qu'il doive être internalisé à l'administration territoriale.

Didier Bacqueville. — Il y a d'abord, c'est vrai, la question de l'acceptabilité politique par les élus et aussi par l'opinion car aujourd'hui nous avons une opinion publique qui n'est pas mûre pour entendre les résultats d'une évaluation, surtout quand les résultats sont négatifs. De ce fait, nous avons des élus méfiants. Il y a un manque de maturité citoyenne et peut être aussi un problème de culture nationale. Nous ne sommes pas dans un pays où l'analyse,

y compris des erreurs, est vécue positivement. On a plusieurs exemples récents de rapports d'évaluation souvent de qualité, qui ont été rangés au placard pour raisons de « gestion politique ».

Au-delà de ces difficultés politiques, il y a l'aspect méthodologique. On n'a pas aujourd'hui complètement stabilisé la boîte à outils du bon évaluateur. Ce ne sont pas des choses faciles à mettre en œuvre. L'aspect de gestion dans le temps est aussi important et rejoint les questions du management stratégique. Le temps politique est de plus en plus un temps court, il cohabite mal avec ce temps managérial qui est un temps plus long.

Patrick Jouin. — Il me semble quand même qu'on change de cap. On voit émerger aujourd'hui des élus qui, parlant d'évaluation des politiques publiques, ne s'en gargarisent pas et veulent en faire car il y a maintenant nécessité. C'est nouveau car avant on était surtout dans le discours. Ceci étant, on peut comprendre la timidité, au moins à cause de deux éléments majeurs dans le fonctionnement des collectivités territoriales, surtout dans les Départements.

Tout d'abord, on est tourné vers des logiques de résultats, dans les collectivités territoriales. Les enjeux politiques sont quand même de réussir. Pour l'État, on peut rater une politique, en dehors des rapports de la Cour des Comptes, il n'y a pas beaucoup de sanctions.

Ensuite, la percussion avec le calendrier politique. Comme on est dans une logique de résultats sur un calendrier contraint, on agit. Autrement dit, la mobilisation de la ressource c'est l'action, ce n'est pas l'évaluation. C'est donc normal que l'on soit moins dans une phase d'évaluation dans les collectivités territoriales. On vit dans un environnement qui n'est pas contraint de la même manière.

Philippe Mahé. — Il existe de multiples freins à l'évaluation. Lorsqu'il existe une volonté politique de procéder à une véritable évaluation, les élus se heurtent souvent à des problèmes de moyens, de compétences, de ressources. Et puis les contrôles étouffent souvent l'évaluation ! Il y a de telles procédures de contrôle dans tous les domaines que lorsque des élus veulent s'engager vers une véritable démarche d'évaluation d'une politique publique, celle-ci fait déjà l'objet de tant de contrôles que la plus-value de l'évaluation est difficile à imaginer. Il faut donc faire preuve de modestie sur ces sujets. Il faut enclencher, quand on le peut sur quelques politiques, des démarches d'évaluation, mais tant que nous n'aurons pas une contrainte forte pour procéder à de l'évaluation, il sera difficile d'en faire un outil de gestion efficace.

L'émergence du pilotage stratégique

Bernard Lorreyte. — Développement des systèmes d'écoute-consultation auprès des habitants, développement de la prospective territoriale et de la veille stratégique, de la prospective financière, rôle accru du système technico-administratif dans l'aide à la décision des

élus… Ces évolutions semblent attester d'un développement des fonctions de management stratégique chez les cadres territoriaux.

Jean-Bernard Balcon. — C'est, à mon sens, l'axe principal de transformation du rôle des cadres dirigeants des collectivités, qui accompagne le repositionnement des collectivités dans le cadre de ce que j'ai appelé la « généralisation des compétences », en aménageur volontaire de leur territoire et en animateur fédérateur de ses acteurs. La prise en compte des enjeux globaux de développement du territoire et de sa population impose une vision stratégique, large, dynamique, de long terme et donc le développement des outils d'observation et de veille, de consultation des populations et des partenaires, de formalisation et de hiérarchisation des politiques poursuivies, de conduite de projets partagés.

Bernard Dimon. — Le management stratégique des collectivités locales constitue un enjeu majeur d'évolution de nos organisations et de conduite du changement. Les observatoires locaux, les services d'information géographique (SIG), les outils de prospective sont indispensables à la bonne connaissance du territoire, de ses enjeux, de ses forces et ses faiblesses. Là aussi, les questions de moyens et de compétences se posent pour de nombreuses collectivités. Il est nécessaire que les cadres dirigeants disposent des savoir-faire, des compétences, des réseaux (au sens propre et au sens figuré) et des ressources pour mettre en œuvre ces outils.

Le plus important, me semble-t-il, n'étant pas nécessairement de disposer dans sa collectivité de toute la panoplie mais de veiller à la pérennité des outils et à leur fiabilité.

Patrick Jouin. — Je pense qu'on commence à le dire maintenant plus clairement mais je ne suis pas certain qu'il y ait un changement si fondamental que ça. Par contre, on voit apparaître, et c'est d'ailleurs un peu paradoxal, une sorte de professionnalisation du personnel politique ne serait-ce qu'en raison de la règle du non-cumul des mandats. Pour autant, les « vrais bons élus », même à temps plein, laissent tout le champ de la coproduction parce qu'ils font de la politique. Ils sont sur leur champ. Aussi, le développement de ce management stratégique, de cette coproduction des politiques entre les élus et les cadres en particulier, est plutôt bon signe pour la démocratie, et bon signe pour les cadres territoriaux. Cela veut dire que chacun trouve sa place dans des systèmes de plus en plus complexes.

Bernard Lorreyte. — On observe quand même, me semble-t-il, une montée plus significative des fonctions de management stratégique par rapport à ce qu'on pouvait observer il y a quelques années.

Didier Bacqueville. — Oui, en effet. Il a quelques années, on s'occupait de faire de la bonne gestion, de rechercher des gains de productivité. Aujourd'hui, il faut bien entendu continuer à faire de la bonne gestion mais on s'intéresse aussi à l'opportunité, à la perti-

nence et à l'efficacité des choix politiques. Pour autant, on n'a pas forcément trouvé, là non plus, comment faire évoluer, par exemple, les processus de décision. On peut ici ou là développer de nouveaux outils d'aide à la décision et pourtant, bien souvent, les décisions continuent à se prendre comme avant. On a l'impression qu'il y a une espèce de tradition, de pratique fortement établie où les logiques d'inscription à l'agenda, la prise en compte de préoccupations obéissent à une autre rationalité. On a beaucoup de mal à introduire une autre manière d'approcher les choses. Mais cela devient effectivement une préoccupation émergente.

Philippe Mahé. — Je partage tout à fait le constat de l'enquête, à savoir le rôle accru du « staff » administratif à la décision stratégique. Cela me paraît l'évolution la plus notable et qui a été encore confortée par le profil des directeurs généraux recherchés par les nouveaux exécutifs depuis mars 2001. On participe de manière claire, à notre niveau, à la mise en œuvre, voire à la définition de la stratégie d'une majorité ou d'un exécutif.

Gérer la mobilité des dirigeants

Bernard Lorreyte. — Certains cadres territoriaux semblent craindre que cette évolution conduise à une trop forte dépendance vis-à-vis des élus…

Philippe Mahé. — Mais cette dépendance existe déjà, qu'on le veuille ou non ! Et puis, on ne peut pas revendiquer de la compétence, de la définition stratégique et, simultanément tous les six ans, se poser la question de savoir si on doit rester ou pas en cas de changement d'exécutif. Cela fait partie de notre métier, désormais, me semble-t-il. Pour moi cela me paraît très clair. Cela ne veut pas dire que nous sommes pour autant politisés. Quand une entreprise change de stratégie, elle change ses hommes ou une partie de ses hommes, son état major. Cela ne me choque pas, ne me choque plus. Maintenant, c'est à nous de nous adapter à ce système, dans le cadre notamment de nos associations professionnelles, en gérant la mobilité ensemble pour que celle-ci ne soit pas subie, en nous donnant un certain nombre de protections et de garanties au plan juridique pour que les procédures soient respectées, pour que toutes les passerelles nous soient ouvertes et pour qu'on ait un spectre de possibilités important. À partir du moment où la dignité de chacun est respectée à travers le respect des procédures et de la relation humaine, le système est viable. Pouvoir faire une carrière pendant 25 ans dans une même collectivité deviendra de plus en plus une exception.

Bernard Lorreyte. — Une autre logique tend aussi à se dégager : la territorialisation des politiques publiques. Mais celle-ci semble encore avoir du mal à se traduire dans les modes d'organisation et de fonctionnement des administrations territoriales.

Patrick Jouin. — C'est un concept un peu à la mode. D'une certaine manière, j'ai tendance à penser que dans des approches thématiques, la territorialisation fonctionne. Alors oui dans l'analyse plus globale, il faut, avec la territorialisation, trouver ou requalifier les cohérences dans les politiques publiques.

Bernard Dimon. — La territorialisation de l'action municipale est devenue depuis au moins deux mandats un élément incontournable de toutes les politiques urbaines. Cette territorialisation ne doit pourtant pas forcément se traduire par un bouleversement de tout l'organigramme de la collectivité. En effet, il existe des modes d'intervention qui justifient le maintien des structures existantes. À titre d'exemple, la politique éducative ou la politique culturelle ne peut se concevoir que d'une manière centralisée, car il n'existe sur un territoire qu'une seule politique éducative. Bien évidemment, cette conception doit laisser la place à des modes d'intervention territorialisés de l'action éducative pour tenir compte de la réalité des territoires et mettre en place une politique de discrimination positive. Il convient donc que les cadres en charge de ces politiques publiques intègrent le principe de territorialisation dans leur action quotidienne.

Je considère donc que la territorialisation doit davantage affecter les comportements des cadres, leur conception de l'action locale et les modes opératoires plutôt que les organigrammes. Il est donc plus utile d'interroger la méthodologie de conduite de projet et de former les cadres à ses principes d'action.

Philippe Mahé. — Je ne suis pas d'accord quand on dit qu'il y a peu de traductions de la territorialisation dans les modes d'organisation et de fonctionnement. On constate quand même, dans l'enquête, que 60 % des collectivités consultées considèrent que la territorialisation des politiques a conduit à mettre en place ou à développer de nouvelles fonctions…

Les administrations territoriales doivent apprendre à se déconcentrer

Bernard Lorreyte. — Certes, on constate l'émergence de nouveaux métiers, de nouvelles fonctions liées à la territorialisation mais les organigrammes et les logiques de fonctionnement semblent avoir été peu modifiés jusqu'ici, tant d'ailleurs du côté des élus que du côté des administrations.

Jean-Antoine Mathys. — On se situe, sans doute, au début d'un mouvement qui devrait voir se territorialiser l'action publique. D'abord il y a le changement d'échelle induit par la montée en puissance des structures de coopération intercommunale, avec comme conséquence possible une territorialisation des actions conduites au niveau communal (je ne crois absolument pas à la disparition de cet échelon), et leur émergence comme interlocuteurs incontournables

au niveau régional. Ensuite, il y a peut-être tout simplement l'idée qui se répand que si les objectifs et les principes sont communs, les modalités opérationnelles de leur mise en œuvre peuvent être différentes selon les territoires. L'État lui-même n'est-il pas rentré dans cette logique avec les ZEP, les contrats de ville ?

Pour l'instant, la traduction en terme d'organisation ne s'est pas véritablement fait sentir. Les réponses sont plutôt périphériques et ont souvent consisté à des rajouts sur les organisations existantes. Pour autant, il faudra bien que les administrations territoriales apprennent à se déconcentrer réellement. Ceci suppose une véritable délégation de compétences (et de moyens), une capacité à dessiner des modes d'actions plus transversaux aussi. Et accepter l'hypothèse qu'être cadre de proximité devienne un élément important dans un déroulement de carrière.

Didier Bacqueville. — La territorialisation est liée à la transversalité. C'est une forme de « transversalisation » de l'action publique. C'est une évolution incontournable par rapport à la complexité et à la globalisation des problématiques, et aussi au regard de la proximité du citoyen. Pour autant, c'est difficile à mettre en œuvre, cela percute les modes d'organisation traditionnels, la verticalité. Cela nécessite beaucoup plus de polyvalence de la part des cadres, ce qui n'est pas évident. On a beaucoup de mal à trouver des cadres qui fonctionnent ainsi.

Un autre élément important : la territorialisation nécessite une forte capacité de pilotage et de reporting. Plus on déconcentre, plus on territorialise, plus il faut être capable de fixer des objectifs et de vérifier qu'ils sont atteints. Il faut être fort au sommet. Cela revient à la question précédente : management stratégique, outils de pilotage, etc., sauf à prendre le risque de perdre le contrôle. C'est un mouvement qui nous remet complètement en cause.

Distinguer les deux aspects de la territorialisation

Bernard Lorreyte. — Mais n'y a-t-il pas une certaine ambiguïté dans cette notion ou dans ce principe de territorialisation ? On peut le lire tantôt comme une déclinaison en proximité d'une politique verticale sectorielle, qui se rapproche donc du terrain tout en restant sectorielle et, tantôt, comme une logique visant à réarticuler différentes politiques sectorielles au regard de problématiques de développement d'un territoire…

Didier Bacqueville. — Pour l'aspect territorialisation des politiques, il y a effectivement une ambiguïté interne. On peut, d'un côté, croiser des politiques sectorielles avec une réalité de terrain. Mais cela peut être aussi la simple adaptation des politiques sectorielles au terrain comme cela peut être une approche transversale de ces politiques sectorielles à l'échelle d'un territoire. Ce qui n'est pas du tout la même chose. Ce que l'on fait un peu dans les logiques de pays ou

chartes de pays où l'on part du territoire avec des approches plus horizontales.

Il faut donc bien distinguer les deux aspects de la territorialisation : la territorialisation de l'organisation et la territorialisation des politiques. Il y a un double mouvement : à la fois un mouvement de territorialisation de l'organisation pour des raisons d'efficacité managériale uniquement mais qui peut rejoindre cette préoccupation de territorialisation des politiques, notamment à travers les territoires de projet, les logiques de projets transversaux.

Patrick Jouin. — La territorialisation se heurte à deux logiques. Tout d'abord une logique de territoire au sens spatial. Autrement dit, quels sont les territoires pertinents ? Est-ce que ceux qu'on traite dans des approches thématiques sont les territoires pertinents aujourd'hui ? À l'évidence non, puisqu'il y a autant de territoires qu'il y a d'approches thématiques. Il suffit d'ailleurs de regarder la carte des interventions de l'État, on est sur du territoire décomposé. Le territoire de la DDE n'est pas le même que celui de la DDASS, n'est pas le même que celui de l'ANPE ou des services sociaux du Département.

Ensuite, ce n'est pas dans l'approche thématique qu'on se pose la question de la territorialisation, c'est dans l'approche transversale des métiers. Par exemple, comment traiter de la problématique du social sans s'occuper de la politique de la Ville, comment traiter les problèmes de déshérence en milieu rural sans s'occuper des services publics ? On est là dans l'apprentissage de la transversalité.

En ce sens, la territorialisation est un enjeu fort pour les services publics locaux et pour les collectivités territoriales.

Bernard Lorreyte. — On peut en fait avoir une territorialisation de politiques publiques qui n'implique pas de transversalité, autrement dit une logique de déconcentration de politiques qui se rapprochent certes du terrain local, des territoires, mais qui restent profondément sectorielles sinon cloisonnées…

Philippe Mahé. — En région Centre, nous avons un système de conventions avec les agglomérations et les départements qui fait qu'on a une négociation forte sur le choix des projets et sur le montant des dotations qu'on attribue sur ces projets dans le cadre de ces conventions. Ce problème de territorialisation des crédits, on le vit tous les jours. Dans l'organigramme, il est vrai que cela n'apparaît pas d'une manière forte mais on a un projet d'installation d'antennes régionales délocalisées dans chaque ville chef-lieu. Dans une région, c'est assez nouveau.

Le chantier de la transversalité constitue le défi culturel majeur

Bernard Lorreyte. — Un second principe d'action paraît aujourd'hui dominer : la transversalité. Mais ici aussi, semble-t-il, les traductions restent encore difficiles sur le plan opérationnel.

Jean-Bernard Balcon. — Le « chantier » de la transversalité est essentiel. Il ne me paraît pas d'une nature différente de celui de la territorialisation, qui en constitue une des formes, et comme lui, décline la préoccupation de prise en compte de la complexité et de l'interaction des facteurs du développement. C'est, en outre, le vecteur principal de la lutte contre la tendance bureaucratique des grandes organisations publiques. De ce point de vue, la question de ses traductions peu apparentes dans l'organisation des collectivités me paraît mal posée, si l'on considère que la transversalité relève plus de pratiques de fonctionnement que d'organisation : personne n'a trouvé de meilleur principe d'organisation que la division thématique des tâches et la hiérarchisation des niveaux de responsabilité. Chacun vit, en même temps, leur dérive bureaucratique. Aussi l'enjeu de la transversalité comme de la territorialisation est-il de constituer les anticorps qui concilient efficacité organisationnelle et vision globale, complexe et dynamique, et vivifient la structure locale.

Patrick Jouin. — On est effectivement très souvent sur des logiques d'experts. Les cadres, y compris par formation initiale ou par cursus personnel, sont d'une certaine manière évalués sur leur savoir-faire d'expert. De plus, quand on est dans des zones d'incertitude ou de complexité, on se sécurise. Il est légitime d'imaginer que les uns et les autres se sécurisent sur le savoir-faire.

Effectivement la logique « métiers » n'ouvre pas à la transversalité. C'est donc par une démarche très volontariste, très culturelle qu'il nous faut apprendre ensemble la « complexité transversale », la logique projet et d'une certaine manière l'interdépendance… l'insécurité.

Bernard Lorreyte. — Est-ce que la difficulté de la mise en œuvre de la transversalité n'est pas aujourd'hui autant, sinon davantage, du côté des élus que du côté des administrations ? Les administrations bougent dans ce sens mais les élus ?

Didier Bacqueville. — Cela appelle effectivement une redéfinition des délégations et une autre logique de délégations qu'il est extrêmement difficile à faire passer. Quand, en plus, cela se double de conflits de tendances, de courants, au sein d'une même majorité, c'est un vrai problème. La résistance se fait souvent au niveau des vice-présidents, des adjoints.

Patrick Jouin. — Je pense qu'il y a une évolution des métiers des cadres territoriaux vers plus de transversalité. Mais cela pose sans aucun doute la question de l'évolution de la culture politique et de la pratique politique. Les élus fonctionnent encore énormément sur des logiques de délégations thématiques. Le propre d'un bon élu, adjoint ou vice-président, c'est de bien réussir là où il a une délégation. Donc cela renforce l'idée que l'approche thématique dominera toujours dans la pratique politique. On se heurte alors à des logiques de management où les cadres dirigeants, les membres de

direction générale notamment, sont confrontés à des pratiques politiques qui restent très « tuyaux de poêle ».

De la logique de la procédure à la logique du projet

Bernard Lorreyte. — Une autre traduction de cette difficulté de mise en œuvre de la transversalité, concerne le développement du management de projet et par projet…

Bernard Dimon. — Il s'agit là d'une des grandes responsabilités des directions générales. Nous nous accordons tous, dans le discours, sur la nécessaire transversalité et sur l'introduction dans nos modes d'organisation de la culture de projet. Pour autant, nous donnons-nous les moyens d'atteindre cet objectif ? Disposons-nous de la ferme volonté d'y parvenir quitte à perdre une partie du contrôle de l'organisation ? Avons-nous les compétences pour maîtriser cette évolution stratégique ?

Patrick Jouin. — On prend le chemin d'une logique de projet mais je ne suis pas certain qu'elle soit encore complètement installée. La logique de projet c'est l'acceptation de l'interaction des uns sur les autres. C'est donc, d'une certaine manière, le contraire de la logique de procédure, de normalisation. Dans l'administration, notamment dans nos grandes collectivités, nous sommes encore dans une culture de normalisation, de procédure.

La procédure impacte d'abord le mode de comportement. En simplifiant à outrance, la procédure ne permet pas de faire, elle permet d'empêcher de faire. Entrer dans une logique de projet, c'est sortir de la procédure pour accepter que chacun interagisse sur le fonctionnement de l'autre. Si dans le discours tout le monde a compris que c'était nécessaire, dans la pratique, je crois qu'il faudra encore beaucoup de temps pour s'assurer que cela marche vraiment. Il faudra surtout démontrer que tout le monde peut y gagner. Il faudra des démonstrations concrètes par le succès et non par l'échec.

Or, d'une certaine manière aujourd'hui, et on le voit bien avec le nouveau code des marchés publics, les procédures s'emballent. On rajoute des procédures aux procédures.

Philippe Mahé. — Le mode de gestion par projet reste encore très timide parce que cela heurte l'organisation hiérarchique. La démarche projet est très intéressante, surtout dans une Région. Par contre, dans une organisation qui a besoin de repères, la démarche projet heurte l'organisation dans ses repères, ou alors il faut des procédures écrites qui fonctionnent bien. Nous allons tenter, de manière expérimentale, à la direction des lycées, de coupler la démarche projet avec une organisation remodelée. Pendant des années, on a demandé aux Régions de s'organiser et de travailler comme une administration de mission, ce qui signifie peu de hiérarchie et de procédures, et maintenant on leur dit « travaillez en démarche projet ». Les agents sont

un peu chahutés, ils perdent un peu de sens. Le mode projet c'est une véritable évolution culturelle, son développement est fondamental pour l'avenir.

Des directions générales plus stratégiques

Bernard Lorreyte. — Une autre évolution sensible concerne cette fois les rôles et les fonctions des directions générales : non seulement elles apparaissent plus orientées vers le management stratégique mais elles semblent aussi fonctionner de manière plus collégiale.

Jean-Antoine Mathys. — Les évolutions en cours dans les collectivités territoriales vont certainement modifier encore davantage le rôle et la nature de ce qu'il est convenu d'appeler « l'équipe de direction générale ». Est-on, pour autant, capable d'en donner le sens ? Que veut dire une direction générale orientée vers un management stratégique avec la présence d'élus de plus en plus présents et actifs ? Le directeur général adjoint traditionnel qui « coordonne » l'activité de plusieurs services a-t-il encore un rôle à jouer face à des cadres eux aussi performants et compétents, surtout si ceux-ci sont à la tête de véritables centres de responsabilité ?

Jean-Bernard Balcon. — De fait, la recherche du management stratégique passe par la constitution « d'équipes de tête », portant un projet d'ensemble déclinant « projet de la collectivité et projet d'administration ».

Didier Bacqueville. — Sur l'évolution du rôle des directions générales, on est beaucoup plus dans la coproduction des politiques publiques, l'interface administration-élus, le travail conjoint avec les élus. C'est une fonction aussi beaucoup plus collective. La complexité des missions, l'accélération des phénomènes font que l'on a beaucoup de mal à s'en sortir seul, sauf à avoir un management très centralisé. On a davantage un fonctionnement d'équipe.

Bernard Lorreyte. — Cela ne pose-t-il pas alors davantage les questions de cohésion, de cohérence et de solidarité des équipes de direction générale et, par voie de conséquence, de la part prise par le directeur général dans la constitution de l'équipe ?

Didier Bacqueville. — Tout cela amène à une forte mobilité des équipes de direction car l'implication politique au sens large du terme et le fonctionnement collégial font que l'on peut dire que les équipes de direction sont quand même très liées à l'exécutif, au directeur général lui-même. Les derniers mouvements en témoignent.

C'est un mouvement positif finalement, qui témoigne de la tonicité et des capacités d'adaptation des cadres territoriaux. D'autres sont ici beaucoup plus critiques en disant « c'est le spoil system », « c'est la politisation des fonctions », etc. Pour moi c'est une politisation

noble parce que c'est l'implication dans la coproduction des politiques. Cela me paraît inéluctable.

Philippe Mahé. — Quand on dit des directions générales plus orientées sur le management stratégique d'accord, mais au nom de cela il ne faut surtout pas oublier cette proximité que nous devons avoir avec les collaborateurs, quels que soient leurs niveaux. Il n'y a pas d'un côté ceux qui font de la stratégie et, de l'autre, ceux qui n'en font pas. Je crains toujours cette coupure entre les stratèges et les autres. Dans une collectivité, surtout dans une Région où on a besoin d'insuffler du sens, des repères, de la communication interne et de l'adhésion, le management stratégique est certes la base de notre métier, mais cela signifie également le partage avec le plus grand nombre d'un certain nombre de leurs préoccupations. C'est une vraie transformation de notre métier, c'est vrai, et les élus nous demandent de plus en plus de participer à la définition de la stratégie, d'avoir nous-mêmes une obligation de stratégie dans un certain nombre de domaines : par exemple dans la GRH, les systèmes d'information, la communication interne, les relations avec les élus… Mais attention à ne pas laisser penser que le stratégique consisterait à ne plus mettre les mains dans le « cambouis ». Il faut être très attentif à cela.

Des conditions nécessaires au fonctionnement collégial des directions générales

Bernard Lorreyte. — Si le management stratégique vise à maintenir en adéquation optimale les capacités de la structure avec son environnement et avec son projet, cela souligne bien le rôle managérial des dirigeants territoriaux, notamment des directeurs généraux adjoints : rendre lisible les évolutions, écouter, communiquer, partager le sens, soutenir et conduire les changements…

Philippe Mahé. — Pour moi, le problème est bien celui-là : quel rôle donner aux directeurs généraux adjoints à partir du moment où ils n'ont pas d'aspirations managériales ? S'il s'agit de « super experts » ou de « super directeurs », leur plus-value est alors faible au sein de la direction générale. Le profil de directeur général adjoint, pour moi, dans une Région, c'est participer certes à la stratégie mais c'est être surtout celui qui convainc, qui explique, qui donne de la transversalité quand il en faut. Il faut qu'il ait une connaissance du processus de décision locale, une excellente relation aux élus…

Quant à une véritable collégialité de direction générale, oui certes, mais il faut un certain nombre de conditions pour que la collégialité soit réelle. Il faut déjà pouvoir peser sur le recrutement des proches collaborateurs, or ce n'est pas toujours le cas. C'est une contrainte. Ensuite, il faut élaborer collectivement, quand c'est possible, une charte ou des modalités de fonctionnement sur les attentes réciproques. Une équipe de direction générale doit se comprendre sans avoir besoin de dire les choses. Si ces deux conditions sont remplies,

la collégialité peut apporter un plus dans le fonctionnement de l'institution. Sinon, on perd du temps et de l'énergie, la collégialité ne sert à rien.

C'est au moment des renouvellements que les questions de constitution et d'animation des équipes de direction générale sont clairement posées. C'est en fait un enjeu d'efficacité et d'efficience. Quand on pose simplement un directeur général sur une organisation, sa capacité d'action est limitée si on ne lui donne pas quelques moyens pour faire évoluer les choses. Il faut une intimité professionnelle très forte entre le directeur général et les directeurs généraux adjoints pour que la collégialité fonctionne.

Bernard Lorreyte. — Est-ce que cette émergence de la collégialité n'interpelle pas aussi la relation de couple, la relation privilégiée entre le secrétaire général ou le directeur général et le maire, entre le directeur général et le président ?

Patrick Jouin. — Il ne faut pas oublier le directeur de cabinet, le couple est souvent en fait un trio. Le directeur général est sur le champ professionnel, sur la rationalité et l'irrationalité de l'administration, le directeur de cabinet sur le champ politique, tout aussi rationnel et irrationnel mais pas toujours au même moment !

La chaîne n'est solide et durable que par ces deux maillons au bout du compte solidaires.

Poursuivre la professionnalisation de la fonction Ressources Humaines

Bernard Lorreyte. — L'univers des collectivités territoriales connaît, à différents niveaux, de profondes transformations et cela devrait, en toute hypothèse, s'accentuer dans les années qui viennent. Dans un tel contexte, la gestion des ressources humaines apparaît de plus en plus stratégique. Or, il semble, à la lumière de l'enquête, que la fonction Ressources Humaines ne soit pas encore à la hauteur des enjeux.

Jean-Antoine Mathys. — Je ne partage pas complètement votre analyse. Au contraire, je pense que les collectivités territoriales prennent de mieux en mieux conscience qu'une gestion des ressources humaines de qualité constitue l'élément central de leur évolution, parce que celles-ci représentent à la fois un coût et une richesse. Les collectivités territoriales, peut-être un peu moins les Régions, sont d'abord des entreprises de main d'œuvre. Cette prise de conscience se traduit par une professionnalisation de cette fonction, peut-être lente mais inéluctable, un peu analogue à ce qu'on a pu constater dans les années quatre-vingt-dix autour de la fonction financière.

S'il y a difficulté, elle se situe selon moi à un autre niveau : comment concilier cette professionnalisation de la fonction Ressources

Humaines avec la traditionnelle gestion politique des relations sociales ?

Bernard Dimon. — Plus encore que toutes les autres fonctions, la GRH constitue l'enjeu numéro un. D'une part, et même si c'est une évidence, le personnel est la première richesse d'une organisation et, d'autre part, c'est en s'appuyant sur lui que l'on modernisera nos institutions. La GPEC doit être introduite dans toutes nos collectivités. Un cadre spécialement en charge de cette question doit être identifié dans l'organigramme. C'est l'enjeu majeur de la décennie à venir. C'est essentiel pour maîtriser l'évolution de nos effectifs (et donc de la masse salariale) et l'évolution des compétences de nos agents. C'est essentiel pour permettre à nos collaborateurs d'évoluer dans l'organisation au même rythme que l'évolution de nos besoins.

Le management et la formation des cadres au management, l'introduction des notions d'accompagnement et d'exigence, le pilotage par objectifs, la délégation et la responsabilité, constituent des enjeux essentiels sur lesquels les directions générales et les directions des ressources humaines doivent mobiliser tous leurs efforts.

Jean-Bernard Balcon. — Pour ma part, je constate un rôle moteur de nombre de DRH dans la prise en compte de l'enjeu considérable de mise à niveau des compétences managériales de l'encadrement, y compris intermédiaire, et un effort consécutif de formalisation des principes de management, de formation, d'accompagnement et de soutien des cadres confrontés à ce qui constitue souvent un changement de leur métier.

Didier Bacqueville. — Pour moi, les enseignements de l'enquête sont un peu une surprise. J'avais le sentiment que nous avions énormément investi dans la GRH ces dix dernières années et à la lecture des résultats de l'enquête, je n'imaginais pas que nous étions si faibles. C'est clair que les enjeux pour les dix années qui viennent sont considérables et que nous avons encore du chemin à faire. C'est vrai qu'en terme d'outils de gestion prévisionnelle des emplois et compétences on a énormément de chemin à parcourir.

Patrick Jouin. — Cela est sans doute très variable selon les contextes. Il y a encore beaucoup d'imperfections en ligne sur le mode de fonctionnement des DRH, sur la fonction RH. Les difficultés des DRH sont d'abord liées au statut et à sa rigidité. Comment, dans le contexte statutaire actuel, s'intéresser aux formes de récompense, y compris financières ? Le statut est désespérant à biens des égards et les DRH portent cette désespérance du statut, malgré eux, bien souvent. Ensuite, on a un peu les DRH qu'on mérite. On aura les bons DRH, même avec le statut, si on a de bonnes équipes de direction générale mobilisées sur la gestion des ressources, sur le management, et des cadres qui auront compris leur fonction et leur rôle.

Philippe Mahé. — La fonction Ressources Humaines est sans doute insuffisamment développée mais est-ce que cela ne fait pas partie de nos enjeux à nous, dirigeants territoriaux, de la développer, partout où nous passons. Moi je ne fais pas partie de ceux qui disent «on n'a pas les compétences, on ne trouve pas de DRH». J'ai toujours réussi à trouver des collaborateurs qui, tout d'abord, géraient intelligemment le statut, bien entendu, qui ont su analyser des profils de postes pour les mettre en adéquation avec les missions de la collectivité à l'horizon de trois-cinq ans, tout en gérant les relations sociales. Il y a des difficultés de recrutement des DRH aujourd'hui parce qu'on a pas encore détecté des potentiels de collaborateurs qui sont déjà dans les collectivités et qui pourraient exercer le métier de DRH. On considère que la filière DRH est une filière en soi et que si on n'a pas passé quelques années dans cette filière on ne peut être recruté comme DRH. C'est à nous aussi de faire quelques paris sur les potentiels.

Bernard Lorreyte. — Mais l'enjeu ressources humaines n'est-il pas désormais ailleurs : d'une part, dans le management des compétences plus que dans la gestion du statut et, d'autre part, dans le développement de la fonction RH comme fonction partagée entre les experts de la DRH et les managers, c'est-à-dire les cadres et chefs de service ?

Philippe Mahé. — J'aurais du mal à donner un avis global mais à partir de ma propre expérience, je pense qu'il doit y avoir tout d'abord un système d'information partagée. Aujourd'hui, les systèmes d'information RH sont encore trop la propriété des DRH, donc il faut ouvrir les choses. Et ici, ce sont d'abord les DRH qu'il faut convaincre. Un manager, un directeur, un chef de service doit avoir connaissance du grade, de l'indice, du plan de formation individuel s'il y en a un (et qu'il doit d'ailleurs négocier) de ses différents collaborateurs. Mais il y a des limites. Puisqu'on est dans une organisation, on se construit une culture commune ou des éléments de culture commune, et c'est à la DRH, avec d'autres, de construire cette culture commune ou du moins de rassembler. Et c'est uniquement lorsque ces éléments de culture commune sont élaborés, négociés, connus et reconnus, qu'on peut partager un certain nombre de fonctions RH.

Bernard Lorreyte. — Autrement dit, il faut éviter de déconcentrer une fonction RH faiblement construite et structurée au niveau central. Par conséquent, pour pouvoir déconcentrer, il faut d'abord être solide au niveau central.

Philippe Mahé. — Tout à fait, c'est un préalable.

Mutualiser les méthodologies de pilotage

Bernard Lorreyte. — Un dernier enseignement intéressant de l'enquête : les systèmes et les outils de pilotage se mettent en place ou

se développent. Cependant, ils visent surtout le contrôle des moyens et des activités, très rarement encore le contrôle des coûts ou l'évaluation des actions.

Bernard Dimon. — Le développement de la culture de gestion et donc des systèmes de pilotage qui l'accompagnent, est, après la GRH, le deuxième enjeu stratégique pour nos collectivités. De trop nombreuses organisations, même dans des collectivités de taille moyenne, ne disposent pas encore des outils de gestion (tableaux de bord, rapports d'activité, comptabilité analytique…). Le développement des outils d'aide à la décision, tels que nous les proposent les nouveaux systèmes d'information, doit contribuer à cette évolution.

Didier Bacqueville. — Sur les aspects méthodologiques, on n'a pas encore réussi à capitaliser, à mutualiser. C'est un peu le revers de la décentralisation. Il manque un outil commun aux collectivités, de même qu'il manque un lieu de recherche et de réflexion sur le management public. Il faudrait qu'on arrive à trouver un ensemble de ressources autour de la formation, de la recherche appliquée et puis de la pratique. L'Institut national des études territoriales pourrait être le point d'appui, avec des partenariats avec l'enseignement supérieur, pour créer ce pôle.

Patrick Jouin. — Ce n'est pas la situation partout mais dans les collectivités qui ont les moyens, la logique politique conduit à la surenchère de la dépense, tournée vers le résultat, vers l'action, pas vers l'évaluation des coûts. L'important c'est alors l'efficacité et non pas l'efficience. En bien des endroits, celle-ci n'est pas dans la préoccupation quotidienne des élus, donc pas dans les priorités des services.

Philippe Mahé. — En matière de systèmes de pilotage on balbutie encore et, j'en suis aussi d'accord, on manque de moyens, de mutualisation de moyens. On pourrait aujourd'hui envisager, au niveau de quelques Régions confrontées à ce même problème, une forme de mutualisation sans qu'il y ait de la part des élus une suspicion d'utilisation « abusive » des données issues de ces tableaux de bord. On a atteint maintenant une certaine maturité dans les collectivités locales et concernant les tableaux de bord de collectivités de même niveau, ayant les mêmes compétences, confrontées aux mêmes problèmes (par exemple les politiques ferroviaires pour les Régions) la systématisation de la mutualisation des problèmes et de l'outillage serait aujourd'hui nécessaire. Je le crois fortement mais comme ça ne viendra pas des politiques, il faut que cela vienne des fonctionnaires.

Bernard Lorreyte. — Que s'agirait-il de mutualiser ? Des questionnements, des outils ?

Philippe Mahé. — Oui, des manières de faire, des méthodologies. Cela me semble indispensable. Par exemple, je suis en train de construire le suivi d'exécution de la convention TER et je suppose

que les autres Régions le font aussi. Indépendamment des spécificités financières ou de service public de chaque convention, on a des problèmes qui sont communs. On pourrait très bien imaginer des tableaux de bord communs par rapport à une problématique qui nous intéresse tous : comment la décentralisation des TER va-t-elle apporter une meilleure qualité de service public aux usagers ? Avant et après la décentralisation : c'est maintenant qu'il faut construire les méthodologies et les indicateurs. Autre exemple : le contrat de plan. On pourrait avoir une série d'indicateurs communs pour le suivi du contrat de plan. Aujourd'hui, on n'est pas du tout organisé pour cette mutualisation. Et cela se fait de manière non institutionnelle, dans des relations informelles entre telle ou telle collectivité, tel ou tel dirigeant territorial. L'image du service public passe par des lieux de dialogue, d'échanges au bénéfice des politiques publiques locales.

CHAPITRE 3

Les évolutions majeures du management public territorial [6]

6. Analyses et synthèses de Bernard Brunhes Consultants.

Un contexte en forte évolution

Des changements majeurs dans l'environnement et leurs impacts sur les systèmes d'action publics locaux

■ Un environnement instable, de plus en plus complexe et difficilement prévisible

Certes, dans l'univers des collectivités territoriales, il existe bien des éléments qui peuvent encore donner l'illusion d'un monde stable, pérenne, sinon protégé : le statut de la fonction publique, les missions de service public, les grades et les métiers… Pourtant, à l'évidence, les collectivités territoriales sont appelées de plus en plus à « naviguer » en milieu incertain. À bien des égards, à l'égal des entreprises, les collectivités locales sont confrontées à un environnement qui évolue vite et se complexifie chaque jour davantage pour des raisons tant économiques, que sociologiques et technologiques.

Mais cet univers est aussi incertain parce que plus personne désormais, plus aucune instance, même l'État, ne peut prétendre aujourd'hui détenir la légitimité à concevoir ou même seulement à interpréter l'intérêt général. Les affaires du sang contaminé et de la « vache folle », le débat autour des OGM ou encore autour de l'explosion de l'usine AZF à Toulouse attestent clairement de cette évolution.

L'intérêt général ne va plus de soi

Plus fondamentalement, cela renvoie à la difficulté actuelle à définir « l'intérêt général », non seulement parce que cette notion est devenue elle-même complexe, paradoxale, et intègre les exigences contradictoires de nos revendications contemporaines : liberté et solidarité, autonomie d'un côté et intervention tous azimuts de la puissance publique de l'autre. Mais, en outre, l'intérêt général apparaît aujourd'hui clairement non comme un donné ou un acquis, mais comme une construction, relative à un temps et à un espace donnés, comme une notion par conséquent évolutive. L'intérêt général devient désormais l'expression d'un consensus, de volontés convergentes. Comme le souligne Patrick Viveret, à la suite de Jürgen Habermas, il résulte, pour l'essentiel, de la construction d'une délibération publique, donc de cette fameuse éthique de la discussion, avec les outils de la citoyenneté, c'est-à-dire l'ensemble des méthodes qui permettent à une collectivité d'entrer en délibération sur son sens commun.

Dans cet environnement complexe et plus incertain, il faut ajouter aujourd'hui l'émergence d'un nouveau paysage institutionnel : la montée en puissance des Régions, le développement des intercommunalités et des pays, le poids croissant des agglomérations[7], l'urgence d'une réforme de l'État, les Départements en recherche d'une nouvelle légitimité[8]…

Cette évolution de l'architecture institutionnelle du territoire qui devrait connaître de nouveaux bouleversements dans le cadre d'une seconde étape de la décentralisation, n'est pas sans conséquences sur les systèmes d'action publics locaux : la nécessité en particulier pour les acteurs publics de construire de nouvelles complémentarités, de nouvelles logiques de subsidiarité, de rechercher l'optimum de l'action publique sur un territoire déterminé, ce qui passe notam-

7. On peut considérer que les trois lois récentes (Voynet, Chevènement et SRU) consacrent l'agglomération comme socle des politiques d'aménagement et de développement du territoire.

8. Cf. à ce propos l'étude de Bernard Brunhes Consultants et François Mouterde Consultants sur 30 départements, « *L'implication des Conseils Généraux dans le fait urbain* », Assemblée des Départements de France, 1999-2000.

ment par la voie, à bien des égards insatisfaisante et parfois critiquée, de la contractualisation (cf. *infra*, page 46).

Mais cette nouvelle donne pour les politiques d'aménagement et de développement des territoires n'est pas sans risque, notamment celui de la naissance éventuelle d'un divorce entre territoires administrés (ou institués) et territoires de projet (ou instituants).

Cette nécessité d'œuvrer dans un monde plus complexe et incertain comporte, nous semble-t-il, deux conséquences majeures pour les collectivités territoriales :

- tout d'abord une exigence accrue de pilotage stratégique à partir notamment d'une veille prospective et stratégique, autrement dit à partir d'une démarche permanente d'anticipation au regard d'informations mises en ordre dans une perspective correctrice ;
- ensuite, des exigences accrues de souplesse et d'adaptabilité des organisations territoriales, ce qui ne sera pas sans heurter toutes les rigidités actuelles de l'univers administratif territorial.

Un environnement plus contraignant

Il faut ici d'abord souligner la montée des exigences des citoyens-usagers. L'usager tend à se comporter de plus en plus comme un « client », c'est-à-dire qu'il tend à avoir, vis-à-vis du service public local, les mêmes exigences que vis-à-vis de toute entreprise de service. Quant au citoyen, mieux informé, de plus en plus instruit et averti, de plus en plus responsabilisé dans sa vie professionnelle et familiale, il devient lui aussi plus exigeant, de moins en moins enclin à déléguer entièrement aux hommes politiques et aux institutions publiques le soin de décider de son propre bonheur. Et il tend à se mobiliser là où son action lui apparaît susceptible d'avoir des effets tangibles, utiles, c'est-à-dire très souvent dans son propre espace de proximité, là où il peut peser efficacement sur les choix et les décisions qui affectent son cadre de vie, son existence quotidienne.

Citoyen et/ou client ?

Bien entendu, on ne peut passer sous silence le discrédit dont souffre la classe politique, le divorce qui s'est créé entre cette dernière et la société civile, ce qu'attestaient déjà les taux croissants d'abstention aux dernières élections et ce que la dernière élection présidentielle a révélé de manière encore plus cuisante. Certes, dans ce contexte dégradé, l'élu local, le maire en particulier, est sans doute celui qui a le mieux sauvegardé son crédit. Sans doute, la contrainte de la proximité fait ici vertu : l'élu local est celui qui peut le moins se permettre un divorce entre le dire et le faire. Mais ce bénéfice de la proximité a aussi sa contrepartie : le maire a tendance à devenir responsable de tout et donc, potentiellement, coupable de tout…

Suite à la dernière élection présidentielle et aux débats qu'elle a suscités, on peut s'attendre à ce que les thèmes de « proximité » et de « réactivité » deviennent encore plus obsédants pour les élus locaux. En première analyse, on ne peut que s'en féliciter dans la mesure où ces principes d'action sont censés contribuer à l'amélioration de la qualité du service public. Mais on peut aussi craindre que cela ne conduise, ici ou là, à sacrifier la réflexion sur l'intérêt général à la

satisfaction des intérêts individuels ou catégoriels, plus ou moins immédiats. Autrement dit, on peut craindre que les logiques et actions à court terme entrent de plus en plus en contradiction avec les logiques et projets à moyen et long terme. Cette tension, qui ne sera pas sans impact sur le management territorial, est déjà manifeste dans plusieurs collectivités locales.

Le deuxième champ de contraintes est d'ordre économique, plus exactement financier. Après une croissance ininterrompue, ces dernières années, des budgets de fonctionnement, la plupart des collectivités territoriales sont aujourd'hui confrontées à des contextes budgétaires plus contraints. Le slogan « faire plus ou mieux à moyens constants » tend à se généraliser. Cela peut conduire ici ou là à subordonner davantage les critères du service public aux critères économiques, notamment à la logique des coûts. Si à ces marges de manœuvre plus étroites s'ajoute une pénurie quantitative et qualitative des ressources humaines, des compétences, on peut alors s'attendre dans les années qui viennent à un développement significatif de l'externalisation des services publics locaux, ce que certains, plus ou moins abusivement, qualifieront de « privatisation ».

Le troisième champ de contraintes est lié à l'arsenal juridique croissant, de plus en plus alimenté par l'Union européenne, et aussi à l'extension des contentieux et des poursuites à l'encontre des élus mais aussi des cadres territoriaux. Dans ce contexte, on observe une obsession croissante des directions générales quant à la sécurisation de la décision politique mais cette préoccupation entre de plus en plus en tension avec les exigences réaffirmées partout d'une meilleure réactivité du service public local.

Le dernier champ de contraintes est d'ordre technologique. Il concerne en particulier le développement plus ou moins cohérent des nouvelles technologies d'information et de communication (NTIC) sur le territoire national et au sein des collectivités territoriales. Les NTIC sont porteuses, potentiellement, de véritables changements des modes d'organisation et de fonctionnement. Encore faut-il que les nouveaux outils soient conçus et mis en œuvre au service d'une véritable stratégie de progrès, d'une nouvelle vision de l'organisation et de son fonctionnement. Plaquer un nouvel outil sur une organisation inchangée et un fonctionnement non repensé s'avère largement contre-productif car cela conduit la plupart du temps à figer ou à renforcer l'existant. Or, il faut bien constater[9] que dans la plupart des collectivités territoriales, les NTIC ont été introduites hors de toute réflexion stratégique sur leurs enjeux, leurs impacts, leurs usages et leurs potentialités de changement, ce qui s'est traduit le plus souvent par un pilotage par les directions informatiques et non par les directions générales. Autrement dit, on a très souvent raisonné « tuyaux » avant de raisonner « objectifs et contenus ». Dans ce contexte, le risque est alors que l'outil s'impose comme une nouvelle contrainte, subordonnant les pratiques des agents à sa logique propre.

9. Cf. le Cahier n° 8 du Groupe Bernard Brunhes Consultants, fondé sur une enquête auprès de 500 collectivités territoriales : « *Les collectivités territoriales se mettent aux nouvelles technologies* », février 2002.

■ Un univers plus concurrentiel

Les concurrences se sont accrues entre les territoires, dans leurs stratégies d'attractivité des investissements, des entreprises, des classes moyennes sinon aisées… Cette concurrence n'est pas nouvelle mais, en toute hypothèse, la mise en place de la zone Euro, en facilitant les échanges et en rendant plus transparents les facteurs concurrentiels, devrait accentuer le phénomène. Il faut ajouter que la concurrence s'exerce aussi dans le partage de ressources émanant de mêmes fonds, ceux de l'État ou de l'Europe en particulier.

Attirer et fidéliser les talents

Mais, phénomène plus récent, la concurrence s'est accrue dans le partage des ressources humaines. À l'évidence, aujourd'hui, des collectivités territoriales attirent les cadres, les talents, et d'autres les attirent peu ou pas. Peut-être, ne faut-il pas réduire ces facteurs d'attractivité ou de non attractivité à l'environnement de la collectivité, au cadre de vie, à l'image de la ville ou à des avantages plus matériels. Peut-être faut-il aussi prendre en compte d'autres facteurs : l'existence ou non d'un vrai projet de la collectivité, la qualité du management et la qualité de ses dirigeants, et cela comme dans bien des entreprises aujourd'hui. Plusieurs enquêtes récentes ont tenté de comprendre la mobilité des cadres particulièrement forte ces dernières années dans certaines entreprises. Ces enquêtes ont révélé que la raison première du départ était le manager, autrement dit, les cadres quittaient d'abord leur manager[10]. Pour aller dans le même sens, on peut constater combien les communautés territoriales en émergence (communautés d'agglomérations, communautés urbaines…) ont tendance à aspirer les talents de leurs territoires. Peut-être faut-il considérer ici qu'au-delà des critères de carrière ou de rémunération, la dynamique de création elle-même, la dynamique du projet sont de puissants facteurs de motivation et d'attractivité des cadres territoriaux.

Enfin, il faut souligner que si le niveau de croissance augmente, le marché de l'emploi sera de plus en plus tendu et le secteur privé exercera alors une attractivité forte sur les jeunes diplômés ainsi que sur les cadres territoriaux talentueux.

Deux voies dominantes d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques locales

La territorialisation des politiques publiques

Il s'agit tout d'abord de situer les finalités de cette territorialisation croissante des politiques publiques. S'agit-il de rapprocher les institutions et les services publics du terrain, des citoyens et usagers ? Mais dans ce cas on peut rester dans une simple démarche de déconcentration qui ne remet pas en cause fondamentalement les logiques verticales et cloisonnées traditionnelles. Ou s'agit-il davantage de redéfinir et de ré-articuler des politiques sectorielles dans le cadre de stratégies de développement territorial, le projet de développement local, partagé avec les acteurs-partenaires du territoire, devenant alors l'élément fédérateur et de mise en cohérence ? Le

10. C'est ce que confirme un sondage récent (Transearch/CSA) auprès de 600 cadres d'entreprises. Pour ces derniers, le critère n° 1 de sélection des entreprises est «*la qualité des dirigeants et du management*». *Enjeux, Les Échos*, juin 2002.

véritable enjeu de la territorialisation nous paraît s'inscrire dans cette seconde perspective.

Le fait urbain devient incontournable

Et il faut aussitôt ajouter que si les politiques publiques sont de plus en plus des politiques de développement territorial, de manière encore plus significative, elles deviennent aussi des politiques de développement urbain [11]. Ceci est au fond assez logique si on considère que désormais la grande majorité de la population française, et par conséquent des « bénéficiaires » des politiques publiques, vit en milieu urbain. En outre, le fait urbain tend à concentrer l'essentiel des questions posées aux politiques publiques : la question économique tout d'abord, car développement urbain et développement économique sont de plus en plus liés. Ensuite, la question sociale mais aussi la question sociétale, car les problématiques du lien social et de la cohésion sociale sont largement aujourd'hui des problématiques urbaines.

Dans cette perspective, la territorialisation des politiques publiques induit des approches plus globales, plus transversales, holistiques, ce qui apparaît encore plus nettement quand ces politiques obéissent aux critères du développement durable [12]. Elle implique également un rôle croissant des acteurs-partenaires locaux et des habitants-citoyens dans la coproduction des politiques publiques locales, phénomène que la loi sur la démocratie de proximité devrait renforcer. Dans ce sens, la territorialisation a partie liée avec la contractualisation croissante des politiques publiques dans la mesure où elle suscite le développement de démarches de projets multi-acteurs ou multi-partenaires. Ainsi, si la « culture projet » fait son entrée dans les administrations territoriales, comme l'atteste l'enquête, c'est peut être avant tout parce que le « projet partagé » devient une voie prépondérante d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques locales.

Certains s'inquiètent de cette tendance à la territorialisation des politiques publiques car ils estiment qu'elle ne serait pas sans risque. Les questions soulevées ici sont multiples.

Tout d'abord, celle du (des) territoire(s) à adopter. Si on considère que le niveau territorial pertinent est celui qui apporte la meilleure réponse aux besoins des populations concernées, il peut alors être variable selon les champs et problématiques à traiter : le territoire pertinent de l'action sociale n'est pas forcément le même que celui de l'habitat ou que celui du développement économique ou de l'emploi.

Ceci peut conduire à adopter des logiques de territorialisation différentes selon les champs d'action, jusqu'à l'adoption de « périmètres flous » ou de « périmètres ouverts ». Si on considère comme certains que c'est le projet qui fait le territoire et non l'inverse, c'est alors le périmètre de chaque projet qui définit le niveau pertinent de la territorialisation et les logiques sectorielles tendent alors à être subordonnées à des approches globales et structurantes de développement local. Mais ce primat du projet risque d'accentuer davantage le clivage

11. Et ceci d'ailleurs quel que soit le niveau de collectivité territoriale (Département, Région…) ou quels que soient le positionnement et la stratégie adoptés par la collectivité concernée. En effet, chaque collectivité est obligée de se positionner et de définir sa stratégie propre au regard d'un phénomène dominant : le développement urbain (cf. l'étude de Bernard Brunhes Consultants pour l'Assemblée des Départements de France : « *L'implication des Conseils Généraux dans le fait urbain* », 1999-2000).

12 Cf. l'étude récente de Bernard Brunhes Consultants pour le compte de l'Association des directeurs généraux des Départements et Régions : « *Les conceptions et les pratiques du développement durable dans les collectivités territoriales* », Bernard Brunhes Consultants, 2002.

entre territoires administratifs et territoires de projet, comme nous l'avons déjà évoqué.

Le choix des territoires pertinents peut aussi tenir compte des territoires institués de représentation politique ou bien le découpage adopté peut obéir à la recherche du niveau optimal de coordination de l'offre institutionnelle existante.

Vertus et risques de la proximité

La seconde question posée concerne les impacts de la territorialisation sur la cohérence globale de la politique de la collectivité territoriale. En effet, la logique de territorialisation qui s'accompagne souvent de la mise en place (déconcentration) de services publics de proximité doit veiller à rester en cohérence avec le projet global ou la politique globale poursuivie et affichée par la collectivité territoriale. S'il s'agit d'apporter des réponses au plus près des besoins et des citoyens, il s'agit aussi de veiller à la cohérence globale des réponses, à ne pas induire des disparités dans les services rendus, à ne pas conduire à des inégalités d'accès ou de traitement selon les territoires, les quartiers, de veiller en fin de compte au respect du critère d'égalité des citoyens devant le service public. De ce point de vue, la proximité n'est pas nécessairement parée de toutes les vertus car, sous la pression des intérêts ou particularismes locaux, elle peut conduire à un effritement de la cohésion de la politique publique, sinon de l'intérêt général lui-même. Aux yeux de certains, le risque encouru serait celui d'une dissolution de l'action publique dans le local. Ce à quoi d'autres répondent que c'est en agissant au plus près du terrain et selon une logique de discrimination positive qu'on peut justement réduire les inégalités de fait et rétablir une véritable égalité d'accès aux droits pour tous.

Par ailleurs, en se rapprochant du terrain et des problèmes concrets, la territorialisation est susceptible d'affiner les diagnostics, la compréhension des situations locales, de construire à partir de là des réponses plus cohérentes, plus adaptées, plus intégrées, en un mot plus efficaces. En ce sens, la territorialisation des politiques publiques induit des approches plus globales ou transversales des problèmes à traiter. Mais, trop souvent encore, il apparaît que cette transversalité se réduit à des questions de coordination des interventions publiques sur un même champ et/ou sur un même territoire quand elle ne traduit pas l'injonction faite aux opérateurs de terrain de globaliser ou de mettre en cohérence des logiques sectorielles et verticales imposées centralement ou par le haut.

L'approche transversale induite par la territorialisation ou l'action en proximité trouve tout son sens dans le cadre de logiques ascendantes, d'approches complexes et dynamiques des situations, de démarches plus centrées sur les processus que sur les catégorisations en termes de problèmes ou de publics-cibles. Dans ce contexte, loin de dissoudre l'action publique dans le local, la « territorialisation doit davantage être conçue comme une nouvelle forme de régulation entre le local et le global et, partant, comme un levier de la transformation de la conception même de l'action publique[13]. »

13. Cf. Daniel Behar, «*Les fausses évidences de l'impératif territorial*», colloque de Cerisy, «*Les métiers de la ville. Les nouveaux territoires de l'action collective*», Éditions de l'Aube, 1999.

Enfin, la territorialisation des politiques publiques, quand elle s'accompagne d'une déconcentration des services sur les territoires, n'est pas sans poser d'autres questions : quels services déconcentrer et jusqu'où ? quels niveaux de délégation des opérateurs de terrain et d'autonomie des équipes déconcentrées ? quelles marges de manœuvre de ces opérateurs dans les coopérations et partenariats sur le terrain ? quels impacts de la mise en œuvre de services de proximité sur les modes d'organisation et de fonctionnement des services centraux ?

La contractualisation des politiques publiques

Contrat/programme européen, contrat de plan État/Région, contrat d'agglomération, contrat de pays, contrat de ville, contrat local de sécurité, contrat éducatif local… la contractualisation devient une voie dominante d'élaboration et de mise en œuvre des politiques publiques.

Si la contractualisation semble peu remise en cause dans son principe elle n'en soulève pas moins toute une série de questions quant à ses conditions de mise en œuvre et à ses effets constatés ou potentiels.

Première question : quelles sont les véritables finalités de la contractualisation ? S'agit-il de contrats d'opportunité, de « mariages blancs » en quelque sorte, qui permettent à chaque contractant d'obtenir des financements supplémentaires pour réaliser ses propres projets, satisfaire ses propres logiques individuelles ? La contractualisation recouvre alors avant tout de simples montages financiers sans véritable projet commun, partagé par les contractants.

Ou s'agit-il, sur la base d'une délibération explicite sur les objectifs et les enjeux, de reconnaître dans le cadre d'une démarche de projet partagé, l'existence d'enjeux transversaux et la nécessité d'une approche intégrée des actions publiques, ce qui conduit alors à nouer des partenariats pour mettre en œuvre une stratégie partagée ?

Deuxième question : dans quelle mesure, la contractualisation traduit-elle un renouveau de l'action publique, est-elle un facteur de démocratisation nouvelle ? Ceci pose le problème de la lisibilité par le citoyen des processus et dispositifs contractuels, de l'accès de ce dernier aux processus délibératifs, de sa participation aux choix et décisions, de son information sur les modes de mise en œuvre et sur les résultats des politiques conduites dans ce cadre. Autrement dit, les procédures contractuelles rapprochent-elles ou éloignent-elles le citoyen des institutions publiques, des élus locaux ?

Si les politiques contractuelles ne s'inscrivent pas dans un cadre démocratique de débat et d'évaluation, la multiplication et la complexité des dispositifs contractuels peuvent conduire non seulement à une dilution des responsabilités mais aussi à l'émergence de nouvelles élites, d'une nouvelle technostructure, au détriment des représentants traditionnels, élus démocratiquement. Ces questions se posent notamment dans le cadre des contrats de ville et des contrats d'agglomération.

Le projet partagé précède le contrat

Troisième question : dans quelle mesure la contractualisation ne conduit-elle pas à réduire la gouvernance urbaine à des questions de meilleure gestion – coordination des acteurs publics, voire à des arrangements négociés d'intérêts catégoriels ou institutionnels, au détriment d'un travail commun de construction de sens, au détriment du projet politique au plein sens du terme et au détriment donc du projet urbain lui-même ?

Quatrième question : quels sont les statuts et les rôles des différents partenaires dans le dispositif contractuel ? Le partenariat est une forme de collaboration qui implique un partage des risques, des ressources et des compétences pour la réalisation de projets partagés devant bénéficier à chacun des partenaires ainsi qu'à l'ensemble de la collectivité.

Tout d'abord, le partenariat n'est possible qu'à partir d'une reconnaissance mutuelle de la spécificité et de la légitimité de chacun, d'un respect mutuel des compétences et des rôles respectifs. Ensuite, la notion de projet partagé implique un cadre délibératif explicite où chaque partenaire contribue à la construction des diagnostics, à l'identification des enjeux, à la définition des objectifs et des priorités.

Au-delà de cette ambition partagée ou de cette perspective commune aux parties contractantes, la notion de projet partagé implique non seulement un dispositif coopératif de pilotage et de mise en œuvre mais également un dispositif d'évaluation partagée et en continu concernant non seulement les actions ou les politiques mises en œuvre dans ce cadre, leurs résultats notamment, mais aussi le dispositif partenarial lui-même.

En tout état de cause, il s'agit de considérer que le contrat n'est pas une fin en soi mais un moyen potentiel d'élaborer des politiques publiques plus justes puisque émanant d'un accord entre des intervenants plus nombreux et divers et plus efficaces parce que plus argumentées, issues de la confrontation des points de vue.

Enfin, *dernière question* et non des moindres, en quoi la contractualisation permet-elle d'optimiser les deniers publics, la dépense publique ? Force est de constater que, bien souvent, loin de clarifier les responsabilités et de construire de nouvelles logiques de subsidiarité, la contractualisation conduit à une inflation des dispositifs et des ressources. Loin d'une meilleure répartition des rôles, on observe fréquemment la tendance de chaque acteur public à vouloir être partout et à se mêler de tout, d'où une extension des politiques, des missions et des ressources ad hoc. Autre conséquence : une multiplication et une complexité croissante des procédures, des dispositifs de pilotage et de coordination à tel point qu'on peut parfois se demander si les nouveaux systèmes d'action publics locaux ne consacrent pas une part croissante de leur temps et de leur énergie à se gérer et à se coordonner, cela au détriment de la production des politiques, de la mise en œuvre des actions…

Trois évolutions majeures pour les collectivités territoriales

La voie de la transversalité

L'exigence de transversalité est d'abord l'une des conséquences de l'évolution des politiques publiques. Évolution historique tout d'abord car il ne faut pas oublier qu'avant les lois de décentralisation, les administrations publiques locales participaient avant tout d'une logique administrative d'État, leur rôle étant essentiellement un rôle de relais de politiques publiques conçues par le haut (ou par le centre), politiques sectorisées et verticales.

Et la notion de « transfert de compétences » reflète sans doute davantage un processus de « déconcentration » (logique descendante) qu'un véritable processus de « décentralisation » (logique ascendante) ou de subsidiarité. Toutes les collectivités territoriales – les Régions relativement moins pour des raisons de jeunesse – baignent dans cette histoire et cette culture administrative héritée de l'État qui veut que l'offre de service public soit d'abord construite par le haut (ou par le centre) et obéisse ainsi à des logiques sectorisées et descendantes. Cette culture imprègne et structure fortement l'univers des administrations locales, non seulement dans les logiques d'organisation et de fonctionnement mais aussi dans les « professionnalités », autrement dit dans ce qui fait encore largement sens et identité chez les agents de la fonction publique territoriale.

Le processus de décentralisation engagé, et qui devrait s'amplifier dans les prochaines années, ébranle de plus en plus cet édifice. Le processus de « territorialisation » des politiques publiques, évolution majeure de ces dernières années, tend à l'accélérer et en multiplie les impacts à plusieurs niveaux. Déjà, on peut remarquer que les différents échelons administratifs se situent à des stades d'avancement très différents dans ce processus de « modernisation ». D'un côté, les administrations communales qui, vertu de la proximité du terrain et du citoyen oblige, se sont engagées les premières dans ce changement. À l'autre bout, les administrations d'État apparaissent de plus en plus en déphasage ou à la traîne, ce qui n'en finit plus de soulever la question récurrente d'une réforme profonde de l'État.

L'impératif de transversalité est d'abord dans la complexité des problèmes à résoudre

La proximité du terrain et du citoyen est sans conteste l'un des principaux vecteurs de la modernisation, un véritable « impératif de changement ». En effet, la territorialisation accrue des politiques publiques a un premier impact : plus on se rapproche du terrain, des territoires, des citoyens et de leurs milieux de vie, et plus il apparaît que les réalités à traiter ne peuvent plus faire simplement l'objet d'approches segmentées, sectorisées, d'une offre de service public prédéfinie et traduisant davantage les rationalités administratives que la complexité des problèmes à prendre en charge par les politiques publiques locales.

Il faut ajouter que les évaluations conduites dans différents champs (ceux des politiques sociales, de l'insertion ou de la lutte contre l'exclusion, du développement économique local, de la gestion locale de l'emploi, etc.) ont tendance à établir les mêmes bilans : la fragmentation des interventions publiques, la faible cohérence et syner-

gie des actions et des ressources publiques conduisent à une moindre efficacité/efficience de l'action publique.

La formulation des finalités et des objectifs actuels des politiques publiques locales (« développement urbain », « développement durable », « développement économique local », « lutte contre l'exclusion », « cohésion sociale »…) induisent fortement ce souci de prendre en compte les réalités locales dans toute leur complexité, dans toutes leurs dimensions (sociales, économiques, environnementales, culturelles…). Ces nouveaux objectifs sollicitent des approches plus globales, plus systémiques. Et le fait que les politiques publiques locales aient à traiter de plus en plus les réalités urbaines renforce cette complexité. En effet, le fait urbain est par excellence une réalité multidimensionnelle qui sollicite une approche pluridisciplinaire (urbanistique, sociologique, économique, culturelle, etc.…).

Aussi, à la lumière de cette première analyse, l'exigence de transversalité est d'abord dans la complexité des réalités ou des problèmes à traiter qui ne peuvent plus être appréhendés de manière pertinente par des approches parcellisées, fragmentées, analytiques. Cette complexité sollicite des capacités d'analyse complexe, d'analyse globale et transversale, systémique.

L'impératif de transversalité est donc d'abord dans l'objet même des politiques publiques locales avant d'être dans les formes de réponse. La question qui peut être posée à ce stade est la suivante : dispose-t-on aujourd'hui suffisamment dans les collectivités territoriales de ces capacités d'analyse et de diagnostic de la complexité des faits sociaux ? Sans conteste, il y a aujourd'hui une nécessité de développer ces capacités.

Le besoin d'une nouvelle gouvernance

Ensuite, l'impératif de transversalité concerne bien entendu les modes de réponse, de traitement, ce qui ne se réduit pas à des questions de pertinence ou de congruence des modes opératoires au regard des problèmes à résoudre.

En effet, face à cette complexité croissante des réalités à traiter, plus aucun acteur ne peut agir seul et n'a, à lui tout seul, la solution et ceci vaut évidemment pour l'acteur public local. Pour reprendre le fait urbain, il faut remarquer qu'il est le lieu d'agencement par excellence de trois grands acteurs : l'acteur public (État, collectivités territoriales…), la société civile et le marché. Dans un tel contexte, la collectivité locale est amenée à se positionner et à intervenir dans un système d'acteurs complexe – chacun ayant sa propre logique, sa propre stratégie – dans un système de pouvoir et de décision partagés. D'où l'actualité de cette nouvelle problématique : la gouvernance locale et, plus particulièrement, la gouvernance urbaine.

Il faut désormais considérer que les politiques publiques locales seront de plus en plus des politiques coproduites : coproduites non seulement par les élus et les cadres-techniciens de la collectivité locale, mais également par celle-ci et des partenaires publics ou privés – ce d'autant plus que les uns et les autres sont désormais engagés

dans de multiples dispositifs contractuels – et enfin par la collectivité locale et les citoyens. Dans ce contexte, on perçoit tous les enjeux et la nécessité des démarches de « diagnostic partagé », de « stratégie partagée » visant à fédérer les acteurs locaux autour d'une vision et d'une ambition communes. L'exigence de transversalité impacte donc d'abord les logiques d'action des collectivités territoriales.

Un objectif politique de « lutte contre l'exclusion », par exemple, va particulièrement infléchir les logiques traditionnelles de l'action sociale. Il ne suffit plus désormais de traiter les conséquences finales du processus d'exclusion mais d'intervenir de manière plus globale et préventive sur les processus de l'exclusion eux-mêmes, notamment sur les facteurs ou les mécanismes qui la précèdent souvent : la vulnérabilité et la précarité de certaines populations. La prise en charge de la question sociale ne peut plus alors se réduire à la multiplication des opérations de réparation, d'aide sociale ou d'assistance. Il ne s'agit plus seulement d'aider et de soutenir les exclus, d'assister ou même d'insérer, mais d'agir plus en amont sur les processus qui génèrent l'exclusion, de tenter de prévenir les problèmes. Par exemple, il apparaît aujourd'hui de plus en plus nécessaire de désenclaver le social de l'économique, c'est-à-dire d'intégrer les impératifs de la cohésion sociale au processus de décision économique, ou encore de réarticuler les politiques locales d'insertion aux systèmes de production économique locaux, tendances qui s'inscrivent aujourd'hui dans les politiques de développement durable.

Si, ces quinze dernières années, le développement des politiques d'insertion a pu permettre de décloisonner l'économique et le social (dispositifs d'insertion par l'économique, PLIE, économie solidaire, activation des dépenses passives du chômage ou du RMI…), passer à une véritable politique de prévention exige cette fois de réarticuler le social au sociétal, ce qui implique de considérer que, fondamentalement, les processus d'exclusion prennent de plus en plus leur source dans des processus de crise d'identité collective et de délitement des liens sociaux. Aussi, si la perte de l'emploi reste un principal facteur du risque d'exclusion ce n'est pas seulement parce qu'elle signifie perte de revenu et perte de protection sociale mais aussi perte d'identité sociale (du sentiment d'utilité sociale) et perte des liens sociaux que permettait l'activité professionnelle. De ce point de vue, d'autres facteurs peuvent aujourd'hui aggraver ou contribuer à ce délitement du lien social : isolement, solitude, dislocation familiale, etc... L'objectif d'une politique de prévention sociale est alors de reconstruire du lien social le plus en amont possible. En ce sens, cet objectif doit irriguer l'ensemble des politiques publiques : urbanisme, logement, animation socioculturelle et sportive, actions périscolaires, etc.

Ailleurs, la volonté des élus locaux de mettre en œuvre une politique de développement économique local va également obliger à réarticuler des champs d'intervention jusqu'ici plus ou moins cloisonnés. Au-delà des actions classiques d'aides directes ou indirectes aux entreprises, il va s'agir de prendre aussi en compte des probléma-

tiques d'aménagement du territoire, de réseaux de transports, d'offre locale en matière de formation, d'environnement et de cadre de vie, ce qui ne concerne pas que la qualité des espaces mais aussi la vie culturelle locale, l'offre de loisirs, etc… Pour ne prendre qu'un exemple, la qualité du système éducatif local devient un critère prépondérant. En effet, elle apparaît comme un critère déterminant de la mobilité résidentielle des cadres, par conséquent comme un facteur clé non seulement de l'attractivité du territoire pour les entreprises, mais aussi du développement d'une économie résidentielle susceptible de générer de nouvelles activités et des emplois pour les populations locales moins qualifiées.

De l'administration auto-référencée au pilotage par les objectifs des politiques publiques

Ces différents exemples conduisent à souligner un changement majeur dans les univers administratifs territoriaux : le passage d'une logique auto-référencée à une logique hétéro-référencée. Jusqu'ici, on peut considérer que, très souvent encore, l'administration ou l'univers culturel administratif reste la principale référence de l'administration. Ce qui sert encore largement de référence aux agents et guide souvent leur action, ce sont les missions – la plupart du temps définies *a priori* et peu réinterrogées – les grades, les métiers, le statut de la fonction publique territoriale…

Mais, désormais, au vu des évolutions de l'environnement telles que décrites précédemment, il ne s'agit plus seulement de fournir telle ou telle prestation sociale ou administrative, de construire tel ou tel équipement, de réaliser tant de kilomètres de voirie… Ces prestations et ces réalisations ne peuvent plus être conçues comme des fins en soi, comme des objectifs ultimes, mais elles doivent être considérées comme des moyens permettant d'atteindre des objectifs de politiques publiques qui, au plan local, sont de plus en plus des politiques de développement territorial, au sens le plus large du terme. C'est là un changement culturel d'ampleur car il implique une nouvelle logique de subordination des objectifs poursuivis par les uns et les autres. Autrement dit, les objectifs immédiats traditionnels (ou objectifs opérationnels) vont être de plus en plus subordonnés à des objectifs stratégiques de développement économique, de développement social, de développement urbain, de développement durable, etc., ce qui revient à dire en fin de compte que les actions de chacun vont être davantage référées aux objectifs poursuivis par les politiques publiques locales. Cela n'est pas sans impact sur les modes de structuration des organisations et les modes de pilotage des actions : en particulier, le nécessaire développement des fonctions de pilotage stratégique au sein de la collectivité territoriale, tant dans le pilotage global et au jour le jour de l'action que dans le management de projets.

Même si l'enquête révèle que les traductions en la matière restent encore faibles, cela devrait conduire aussi à redéfinir les organigrammes au regard des missions fondamentales actualisées ou réactualisées, des domaines d'activités stratégiques ou bien des grandes options stratégiques de la collectivité. Ensuite, cela devrait conduire à faire évoluer les logiques sectorielles et/ou fonctionnelles vers des

modes de pilotage par objectifs et/ou par projets, tendance certes encore balbutiante mais qui s'amorce dans plusieurs collectivités.

Un besoin accru de managers

Enfin, l'impératif de transversalité ne peut être sans conséquence sur les modes opératoires, les ressources humaines et la gestion des compétences : développement des structures transversales et des actions en mode projet, développement des compétences de management de projet, plus largement développement des compétences elles aussi transversales, associant en particulier à l'expertise des capacités managériales. Ces fonctions et ces compétences transversales sont au cœur du rôle des équipes de direction générale, en particulier des directeurs généraux adjoints qui devraient être les principaux animateurs de la transversalité au sein des collectivités territoriales.

En résumé, la problématique de la transversalité est corrélative d'une autre problématique beaucoup plus fondamentale, celle qui concerne la construction même, aujourd'hui, des politiques publiques locales : sur quels diagnostics sont-elles fondées, sur quelles approches de la complexité, sur quelles réflexions systémiques et stratégiques ? On voit ici tout l'enjeu de la montée en puissance des cadres, et en particulier des directions générales, en matière d'analyse et de pilotage stratégiques, notamment dans ce contexte croissant de coproduction des politiques locales, coproduction par les élus et les cadres en particulier. C'est d'abord ainsi que se pose la question de la transversalité pour toute direction générale d'une collectivité locale : mettre en œuvre des réponses complexes pour transformer des réalités complexes dans un environnement qui lui-même se complexifie chaque jour.

Développer la transversalité dans les modes d'organisation et de fonctionnement de l'administration communale est un véritable projet de changement particulièrement ambitieux car, au-delà de la réforme des organigrammes et des procédures, ce nouveau principe d'action heurte de plein fouet les logiques dominantes traditionnelles, pour ne pas dire la culture administrative elle-même. Il en est d'un tel projet de changement comme des autres : il convient avant tout de donner sens aux changements envisagés. Ce qui oblige, avant toute initiative en la matière, à construire l'argumentaire des changements envisagés : que doit-on changer et pourquoi ? Et les chantiers de la « transversalité » peuvent être de précieuses opportunités de changer le service public local « par le haut », hors de tout discours incantatoire sur la « modernisation ». En l'occurrence, la construction et le partage de l'argumentaire du changement obligent en effet l'ensemble des acteurs à réfléchir sur le sens des politiques publiques et cette réflexion partagée peut être justement un puissant facteur de reconstitution de sens et d'identité pour les fonctionnaires territoriaux[14].

Reste une question majeure soulevée par plusieurs cadres territoriaux : jusqu'où les administrations territoriales peuvent-elles avancer dans ces nouvelles logiques transversales si les élus, de leur côté, n'avancent pas dans le même sens et au même rythme ? Force est de constater, dans nombre de collectivités territoriales, que la traduc-

14. Ce qui nous paraît particulièrement opportun, aujourd'hui, avec les projets et politiques de développement durable.

tion au plan opérationnel, par exemple des objectifs de « développement durable », du principe de « territorialisation » ou « d'une logique de guichet vers une logique de projet », se heurte d'abord et avant tout aux logiques sectorielles et parfois cloisonnées des élus. C'est un autre frein, sans doute aussi culturel, au développement de la transversalité dans l'univers des collectivités territoriales.

La voie du management

Le premier constat, souligné par l'enquête et confirmé par les commentaires des directeurs généraux, est celui du développement du management stratégique. Cela se traduit tout d'abord par le développement des démarches d'écoute et de consultation des populations, de diagnostic territorial partagé, de prospective territoriale, des fonctions d'analyse et de veille stratégiques…

Le développement des systèmes et outils de pilotage, même si ceux-ci restent limités au contrôle des activités et des moyens alloués et concernent encore faiblement la maîtrise des coûts, participe également de cette évolution. Enfin, même si elle a encore du mal à se traduire en démarches concrètes et significatives, l'évaluation des politiques publiques, au-delà de la soumission à la contrainte imposée par tel ou tel financeur, devient une préoccupation plus explicite et plus partagée chez les acteurs territoriaux.

Un processus de décision plus partagé

Cette montée du management stratégique se traduit aussi par l'accroissement du rôle joué par les systèmes technico-administratifs dans l'élaboration de la décision politique, autrement dit par l'accentuation de la coproduction des politiques locales entre élus et cadres. Les cadres participent de plus en plus aux diagnostics, à la définition des enjeux et des objectifs, à l'évaluation ex-ante des politiques publiques locales, au regard notamment des critères de pertinence et de cohérence ou encore des critères de faisabilité. Ceci ne retire rien, bien entendu, au pouvoir d'arbitrage et de décision des élus. Ce n'est pas la responsabilité de la décision qui change mais son processus qui devient plus concerté, plus itératif. La nécessité de gérer des problèmes de plus en plus complexes sollicite des processus de décision eux-mêmes plus complexes, plus partagés. Cette évolution est certes loin d'être traduite partout mais la tendance semble bien irréversible : on s'éloigne de plus en plus du schéma vertical classique où « en haut » les élus concevaient et décidaient et où, « en bas », les administrations traduisaient et mettaient en œuvre, autrement dit exécutaient. La tendance qui se dessine inaugure des approches plus systémiques et de nouvelles formes de coopération entre les élus et les cadres.

Manager le système d'action territorial

Mais cette voie managériale n'est pas à lire seulement dans l'évolution des modes de pilotage et de gestion des administrations territoriales. S'il est vrai que les politiques publiques locales sont de plus en plus des politiques de développement territorial, au plein sens de ce terme, cela conduit la collectivité territoriale à s'inscrire dans un système d'acteurs complexe. Dans ce cadre, ce qui est de plus en plus attendu de la collectivité locale (de l'acteur public local) au-

delà de la réalisation de ses politiques propres, de ses fonctions de maître d'ouvrage ou de maître d'œuvre, c'est qu'elle joue aussi un rôle de manager du système d'action local. Autrement dit, qu'elle soit en capacité de fédérer les acteurs locaux autour d'un projet partagé du territoire, qu'elle puisse par conséquent optimiser la performance globale ou collective du système d'action local au nom et autour d'une vision partagée de «l'intérêt général» de ce même territoire. Ce qui est encore plus patent lorsque le projet partagé s'inspire des critères du développement durable[15].

Enfin, cette seconde voie se traduit par la recherche de nouveaux profils de cadres, par les besoins accrus de nouvelles compétences, moins expertes que managériales : capacités à anticiper et à rassembler, à animer des équipes, à conduire des projets, à gérer des partenariats… Ces nouveaux «cadres managers» s'évalueront moins sur leur performance propre que sur la performance collective qu'ils permettent.

La voie de la compétence

Tous les dirigeants territoriaux s'accordent sur ce point : la gestion des ressources humaines devient l'un des principaux enjeux stratégiques des collectivités territoriales pour ces prochaines années[16]. Il convient de rappeler ici le diagnostic et les grandes tendances en cours :

- d'ici 2012, le départ en retraite de près d'un fonctionnaire sur deux ;
- un vieillissement des effectifs actuels et une forte hémorragie de cadres territoriaux dans les prochaines années ;
- dans un marché général de l'emploi qui devient de plus en plus tendu, une faible attractivité du secteur public territorial et une concurrence accrue du secteur privé si la croissance se poursuit[17] ;
- déjà des difficultés de recrutement pour certaines catégories (A et C), certaines fonctions (DRH, DSI…) ou certains secteurs (social…) ;
- assez fréquemment, des budgets de fonctionnement plus contraints et qui restreignent les marges de manœuvre ;
- enfin, une évolution sensible des missions et des métiers qui requiert un accroissement du nombre des cadres ainsi que le développement de nouvelles compétences, de nouvelles expertises mais aussi de compétences managériales.

De ce diagnostic global, on doit tirer une première conséquence majeure : désormais, les collectivités territoriales ne pourront compter, très largement ces prochaines années, que sur leurs propres forces, c'est-à-dire les ressources humaines actuellement en place.

De la GRH au management des compétences

Cette contrainte peut être en fait un véritable coup de fouet pour les politiques de gestion de ressources humaines dans les collectivités territoriales, politiques RH qui devront alors évoluer résolument vers des politiques de management des compétences. Autrement dit, les collectivités territoriales vont devoir apprendre à attirer et fidéliser

15. Cf. l'étude de Bernard Brunhes Consultants sur les conceptions et pratiques du développement durable dans les collectivités territoriales, *op. cit.*

16. Si cette préoccupation est aujourd'hui largement partagée par les cadres territoriaux, par contre les élus locaux, dans leur grande majorité, ne semblent pas avoir encore pris pleinement conscience de cet enjeu. Ceci montre, nous semble-t-il et comme on le verra plus loin, que les élus locaux accordent encore peu d'attention au «comment», aux conditions de faisabilité et de réussite des politiques qu'ils portent.

17. D'après l'APEC, il manquera entre 2002 et 2010, 140 000 cadres dans le secteur public et 289 000 cadres dans le secteur privé.

les personnels qualifiés, à détecter et promouvoir les talents, à développer et valoriser en permanence les compétences existantes. Or, l'enquête confirme nos observations de consultant : la gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales est encore loin d'être à la hauteur des enjeux et c'est sans doute dans ce domaine que le retard est le plus grand.

S'engager résolument dans des politiques de management des compétences oblige à préciser dans un premier temps les enjeux d'une approche par les compétences. Si on considère que la compétence peut être définie[18] comme « la capacité d'un individu à mobiliser une combinaison de ressources pour apporter une réponse pertinente à un problème donné », cette définition a plusieurs implications.

Tout d'abord, la compétence ne se mesure pas en soi, a priori, elle ne s'exerce et ne s'évalue qu'en situation, notamment en situation professionnelle. Les ressources mobilisées sont de deux ordres : les ressources liées à la personne (savoirs, savoir-faire et savoir être ou savoirs comportementaux) et les ressources liées à l'environnement (réseaux personnels et professionnels, systèmes d'information et de documentation, base de données, systèmes de veille, etc.).

Ceci revient à dire que face à des situations de plus en plus complexes et mouvantes qui sollicitent des conjugaisons de savoirs et savoir-faire, des capacités accrues de réactivité et d'innovation, le salarié est de moins en moins compétent tout seul. La compétence est de fait de plus en plus partagée, collective. Ceci amène à s'intéresser davantage à l'environnement de travail et à développer des processus de qualification ou de développement des compétences sous la forme « d'organisation apprenante » ou « d'organisation qualifiante ». Selon cette logique, c'est moins la mobilité du salarié qui est visée que l'évolution qualifiante de son poste de travail, de son environnement de travail.

Une tendance plus récente conduit à subordonner la problématique de la compétence à celle de la performance. L'idée est ici d'identifier les compétences qui sont à l'origine des meilleures performances observées. Autrement dit, il s'agit de repérer les « compétences clés » ou « stratégiques » qui doivent par conséquent être développées, transférées, ce qui, bien entendu, oriente les stratégies de gestion des ressources humaines : recrutement, plan de formation, démarches internes de capitalisation et transfert des bonnes pratiques (*best practices*).

Valider les acquis professionnels

Comme on le perçoit aisément, l'approche par les compétences questionne pour le moins les stratégies et pratiques de recrutement encore fortement focalisées sur le niveau de formation initiale, le diplôme. Le diplôme ou le concours indique un niveau de qualification a priori mais il reste faiblement prédictif de la capacité ou de la performance en situation professionnelle. En revanche, si la compétence ne s'exerce et ne se mesure qu'en situation, cela soulève alors la question du mode de reconnaissance des capacités exercées, autrement dit du mode de validation des acquis professionnels, indépendamment de

18. Selon l'un des meilleurs spécialistes en la matière, Guy le Boterf.

tout grade ou de tout niveau de diplôme. C'est en ce sens que le développement des ressources humaines et, plus précisément sans doute, le management des compétences, peut prendre tout son sens.

À partir de là, se dessinent les problématiques-clés, sinon les nouveaux enjeux, de la gestion des ressources humaines dans les collectivités territoriales :

- au-delà des nouvelles expertises requises, un besoin accru de compétences de managers ;
- au-delà des savoirs et savoir-faire, un rôle accru des savoirs comportementaux ; ou au-delà des compétences techniques un besoin accru des compétences sociales (écoute, communication, animation, etc.) ;
- au-delà de la compétence individuelle, le rôle croissant de l'environnement de travail et de la compétence collective (on est de moins en moins compétent tout seul).

Dans ce sens, une véritable politique de développement des ressources humaines et de management des compétences, peut alors être déclinée sur plusieurs axes opérationnels :

- la gestion anticipée (prospective) des compétences ;
- l'identification et la valorisation des « compétences stratégiques », des « compétences clés » ;
- un professionnalisme accru du recrutement ;
- la détection et la valorisation des talents internes à la collectivité ;
- des dispositifs ou processus de développement des compétences : apprentissages en marchant (formations-actions en accompagnement des pratiques ou des projets, coaching de managers ou d'équipes de direction…), organisation apprenante ou qualifiante (en mobilisant par exemple l'outil intranet dans une fonction d'échanges des savoirs, de partage des compétences…), politiques de mobilité interne, pratiques de management de projet.

Mais une telle évolution ne peut avoir lieu que si la fonction RH devient une fonction réellement partagée. Trop souvent encore les questions RH sont considérées comme étant l'affaire du DRH ou des experts du service RH. Au-delà des questions statutaires et de gestion administrative du personnel, la gestion des ressources humaines, le management des compétences sont d'abord l'affaire des managers, c'est-à-dire des cadres et chefs de service.

De nouveaux rôles et fonctions des directions générales dans les collectivités territoriales

Des directions générales plus axées sur le management stratégique que sur le management opérationnel

Si on considère que le rôle stratégique de tout dirigeant d'une organisation consiste à mettre et à maintenir en adéquation optimale les capacités de la structure avec son environnement et, partant, avec le projet porté par l'organisation au regard de cet environnement, cela sollicite tout d'abord de la part des directions générales :

- des postures ou des attitudes plus pro-actives, d'anticipation, des capacités de synthèse, par conséquent le développement de l'analyse prospective et de la veille stratégique, notamment de la veille stratégique du territoire ;
- des fonctions de co-pilotage stratégique des politiques publiques, qui nécessitent la mise en place de véritables systèmes de pilotage et notamment, au-delà du contrôle de gestion, de pilotage stratégique.

Développer la délégation

Les directions générales ne pourront endosser ces nouveaux rôles que si elles se délestent d'un bon nombre de fonctions opérationnelles qu'elles assurent encore, bon gré mal gré. Combien de directions générales se plaignent d'être « trop le nez sur le guidon », encore trop dans la gestion des urgences, pas assez sur le stratégique ? Aussi devront-elles s'engager plus résolument dans la délégation de la production et de la gestion opérationnelles au profit des directions des services tout en veillant à renforcer leurs fonctions de contrôle, ce qui passera notamment par la mise en place de systèmes de contrôle performants (tableaux de pilotage de la direction générale en particulier).

Des directions générales plus collégiales

L'enquête confirme nos propres observations de consultant : la notion « d'équipe de direction » fait son chemin. Certes, le phénomène est loin d'être présent partout mais la tendance paraît irréversible. On ne voit pas en effet pourquoi les exigences de « transversalité », de « travail collaboratif » qui se répandent partout aujourd'hui, ou encore le critère de « compétence collective » qui voit le jour, ne concerneraient pas les équipes dirigeantes elles-mêmes.

Construire et animer une équipe de direction

Parler « d'équipe de direction » c'est d'abord soulever les questions de cohésion et de solidarité au sein du collectif de direction générale, c'est poser le problème de la construction de l'équipe et, par conséquent, de la marge de manœuvre du directeur général des services pour pouvoir choisir ses proches collaborateurs.

La construction de l'équipe obligera aussi à dépasser la « fracture » fréquente entre culture ou expertise administrative et culture ou expertise technique qui, explicitement ou implicitement, clive encore souvent les directions générales [19]. Cela suppose de mettre en œuvre au sein de l'équipe de direction générale le principe de transversalité, autrement dit de reconnaître à chacun de ses membres la capa-

19. Et dont la rivalité historique secrétaire général/directeur général des services techniques constitue la figure la plus emblématique.

cité et la légitimité à prendre en charge des dossiers transversaux, stratégiques, au-delà des expertises attitrées des uns et des autres.

Comment œuvrer à cette cohésion et à cette solidarité de l'équipe sans fédérer ses membres autour d'enjeux et d'objectifs communs, sans rassembler autour d'une charte de « direction générale » ou, mieux, d'un « projet de direction générale » ?

Ensuite, comment construire cette collégialité de direction générale sans la faire reconnaître et accepter par les élus ? Cela oblige par conséquent à dépasser la « relation de couple » qui unit étroitement le directeur général des services à « son » maire ou à « son » président. Cette relation est certes privilégiée à bien des égards mais tend à emprisonner le directeur général des services dans un rôle d'interlocuteur administratif quasi exclusif du leader local, ce qui l'oblige à répondre, le plus souvent dans l'urgence, à toutes les sollicitations de ce dernier, ceci au détriment bien souvent de sa fonction managériale. Certaines collectivités s'inscrivent déjà dans cette évolution : les réunions de direction générale sont organisées régulièrement, de manière hebdomadaire le plus souvent, en présence du maire ou du président.

Cette émergence de la notion « d'équipe de direction générale » interpelle particulièrement les directeurs généraux adjoints, au statut encore incertain et qui ont tendance, naturellement pourrait-on dire, à se positionner comme des « super-directeurs » alors qu'ils devraient être avant tout les artisans ou les animateurs de la transversalité, autrement dit des managers plutôt que des experts. Si les directeurs généraux adjoints ont encore souvent des difficultés à exercer leurs nouveaux rôles, c'est aussi parce qu'ils se heurtent, ici également, aux logiques des élus, des adjoints ou des vice-présidents en particulier, souvent cramponnés à leurs délégations sectorielles, parfois derniers défenseurs des logiques verticales, quand ils ne jouent pas un rôle d'élu-chef de service. Le développement de la collégialité des directions générales, comme celui plus généralement de la transversalité, rencontre ici l'un de ses principaux freins : les élus doivent aussi évoluer dans le sens du travail d'équipe, du travail collaboratif, de la transversalité ; autrement dit, ces principes d'action doivent aussi devenir les leurs.

L'impératif de transversalité interpelle aussi les élus

En fin de compte et de manière quelque peu paradoxale, il faudrait que les élus prennent davantage au sérieux les objectifs qu'ils poursuivent et, plus fondamentalement encore, les conditions de réalisation de ces objectifs. Si les administrations territoriales ont tendance à mieux intégrer les objectifs politiques dans leurs modes de pilotage, à infléchir en conséquence leurs modes d'organisation et de fonctionnement, les élus se soucient encore trop peu de la faisabilité de leur projet, de la manière dont leurs objectifs peuvent être ou non atteints. Ils investissent fortement le « quoi » et le « pourquoi », autrement dit les finalités et les contenus de leurs politiques, mais le « comment », la plupart du temps, n'est pas leur affaire. Or celui-ci est pourtant décisif car il contribue en grande partie à l'échec ou à la réussite des politiques engagées[20]. Car ce sont bien les objets

20 Ce qui souligne ici, d'une autre manière, le déficit d'évaluation des politiques publiques en France.

des politiques publiques, les objectifs qu'elles poursuivent qui nécessitent ces approches plus globales et transversales. Au regard des objectifs poursuivis qui sont censés être communs, c'est donc bien l'ensemble du système politico-administratif qui doit évoluer dans le même sens, car la performance au final est bien celle du système. Désormais, face à la complexité, la performance sera collective ou elle sera moindre, ou elle ne sera pas.

Un rôle désormais central des directions générales : la conduite du changement

Si le pilotage s'effectue de plus en plus dans un univers complexe, évolutif et incertain, alors la conduite du changement s'inscrit au cœur du rôle stratégique des dirigeants ; elle devient l'art par excellence, l'essence même du management[21].

Conduire le changement dans une organisation c'est d'abord construire l'argumentaire ou l'exposé des motifs du changement, autrement dit c'est donner sens et légitimité aux changements envisagés. Cela requiert une capacité des directions générales à analyser et si possible à anticiper les évolutions majeures de l'environnement de la collectivité locale puis à les traduire, les rendre lisibles et compréhensibles par le plus grand nombre d'acteurs, notamment les agents territoriaux. Par conséquent, dans la conduite du changement, le premier rôle des managers est de construire et de faire partager le sens.

Manager c'est d'abord construire un sens partagé

Malheureusement, ce rôle managérial par excellence n'est pas toujours pleinement exercé par les responsables des collectivités territoriales, qu'il s'agisse des élus (maires ou présidents) ou des directions générales. Trop souvent les changements sont décrétés, imposés par le haut, et les exposés des motifs du changement sont peu explicités et partagés. D'une certaine manière, les dirigeants font insuffisamment confiance à l'intelligence des agents, à leurs capacités à saisir les enjeux stratégiques, à comprendre les évolutions de l'environnement qui obligent à infléchir les manières de faire.

Une fois l'argumentaire du changement clairement formulé et partagé, il appartient aux dirigeants territoriaux de déterminer les changements à engager afin de mettre en adéquation optimale les capacités de la structure avec son projet et son environnement, puis de piloter ces changements. Et c'est bien ce pilotage qui fait souvent défaut, faute, la plupart du temps, d'une véritable stratégie en la matière. Les chantiers de changement sont alors engagés ponctuellement, par à coups, sans réelle continuité, sans grande cohérence globale et surtout sans véritable évaluation. On capitalise encore très peu d'un chantier à un autre, on tire rarement tous les enseignements évaluatifs des démarches de progrès passées pour conduire les suivantes. Aussi les agents ont souvent le sentiment d'une agitation plus ou moins stérile, d'une perte de temps et d'énergie pour des résultats peu tangibles et, à partir de là, on constate fréquemment un essoufflement ou une lassitude croissante face à toute nouvelle injonction de changement.

21 Pour reprendre la boutade de Francis Blanche : « *dans un monde qui bouge, il vaut mieux penser le changement que changer le pansement* ».

Ce déficit de pilotage est aussi lié à la tendance trop fréquente des dirigeants territoriaux à « sous-traiter » les changements qu'ils devraient eux-mêmes conduire à des experts ou consultants extérieurs. Au-delà d'une meilleure implication des dirigeants territoriaux dans le pilotage des changements, le progrès passera ici sans doute par la construction d'une fonction de conseil interne susceptible d'assurer la conduite opérationnelle et cohérente des différents chantiers. Plusieurs collectivités territoriales se sont déjà engagées dans ce sens en créant par exemple des directions ou des services « organisation et méthodes ». Dans cette perspective, le rôle des consultants externes serait recentré sur un rôle d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou bien des fonctions d'accompagnement des différents pilotes (coaching des chefs de projet et des équipes-projet par exemple).

La cohérence est la vertu cardinale du manager

Mais, bien entendu, la conduite du changement n'est pas qu'une affaire de méthodes, que celles-ci soient pratiquées en interne ou apportées de l'extérieur. Elle est d'abord affaire d'attitudes et de comportements et, au premier chef, celles et ceux des dirigeants. Combien de collectivités où les dirigeants décrédibilisent d'emblée les démarches de changement qu'ils engagent en raison de leurs comportements au quotidien trop souvent contradictoires avec les valeurs ou les principes d'action que par ailleurs ils proclament ?

Ceci souligne que la cohérence entre le dire et le faire constitue le principe premier de tout manager, ce qui revient à rappeler aux dirigeants leur devoir d'exemplarité. Ce rappel s'impose d'autant plus que les changements aujourd'hui en cours sont sans doute d'une toute autre nature, d'une toute autre complexité. Si on observe en effet les évolutions dans les collectivités territoriales, ces dix années, bien des thèmes de changement ne sont pas nouveaux : « management », « transversalité », « évaluation », « nouveaux métiers et nouvelles compétences », « GPEC », « fonctionnement par projet »… La plupart de ces problématiques sont présentes depuis longtemps et au cœur des débats qui mobilisent les dirigeants territoriaux depuis une bonne dizaine d'années[22]. Certains y voient la preuve d'un certain immobilisme de « l'univers territorial ». Derrière la ribambelle des discours et des slogans, les pratiques des acteurs resteraient fondamentalement et très largement inchangées. Au-delà du fait qu'un tel diagnostic nous paraît superficiel et masque une très grande hétérogénéité aujourd'hui des situations locales, cet apparent immobilisme révèle peut-être surtout une forte résistance au changement, signe en l'occurrence d'un « vrai changement », c'est-à-dire d'un changement d'ordre plus culturel que technique. En effet, il est plus facile de changer une procédure ou un parc informatique que de changer les représentations, les cadres cognitifs et les modes de raisonnement, les visions que les agents ont de leurs rôles et de leurs métiers… Ces changements plus culturels suscitent d'autant plus de résistances qu'ils ébranlent les identités individuelles ou collectives, qu'ils déstructurent les professionnalités des agents.

La conduite du changement est alors beaucoup plus difficile car il s'agit de créer de nouveaux référents identitaires, de nouveaux repères

22 Cf. notamment les actes du colloque CNFPT : « *Management territorial. Conduire le changement dans les organisations publiques locales* », Marseille, octobre 1991.

tout en détruisant les anciens. Si le changement engagé est seulement vécu par les agents comme déstructuration, perte, abandon… alors il a peu de chances de se concrétiser. Par conséquent le changement doit être managé car il s'agit bien de construire un nouveau sens partagé au fur et à mesure que le changement se déroule.

C'est peut-être là le principal défi que doivent affronter les directions générales des collectivités territoriales car, à bien des égards, elles sont au cœur d'une mutation culturelle. La culture d'origine des collectivités territoriales est connue, c'est la culture administrative, largement héritée de la culture administrative de l'État.

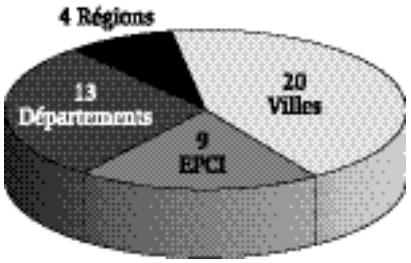
Ces dernières années, la tendance des collectivités territoriales a été de faire évoluer cette culture administrative vers une culture de gestion. Les tendances récentes laissent augurer d'un nouveau saut qualitatif : le passage vers une culture du développement et du projet.

ANNEXES

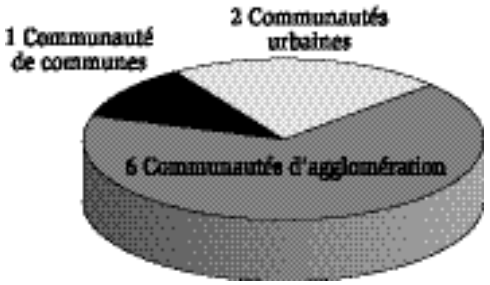
L'échantillon de l'enquête

- 283 collectivités territoriales sollicitées.
- 46 questionnaires renseignés, soit près d'une collectivité sur cinq.
- 9 entretiens qualitatifs approfondis auprès de directeurs généraux : 3 DGS Villes, 3 DGS Départements, 2 DGS Régions, 1 DGS Communauté urbaine.

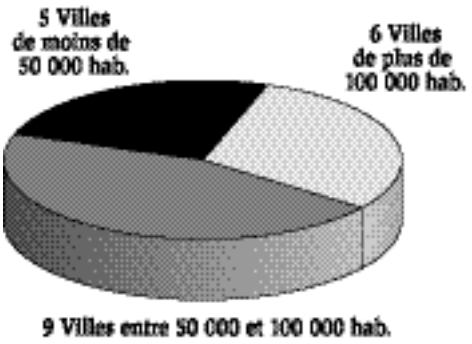
Répartition par grands types de collectivités



Répartition par établissements publics de coopération intercommunale



Répartition par villes



Liste des collectivités territoriales ayant participé à l'enquête

Conseil régional du Centre
Conseil régional Nord-Pas-de-Calais
Conseil régional d'Alsace
Conseil régional Provence-Alpes-Côte-d'Azur
Conseil général de l'Essonne
Conseil général du Lot
Conseil général de Loire-Atlantique
Conseil général du Vaucluse
Conseil général de la Mayenne
Conseil général de la Meuse
Conseil général de l'Hérault
Conseil général de Meurthe-et-Moselle
Conseil général du Finistère
Conseil général de la Seine-Saint-Denis
Conseil général de Maine-et-Loire
Conseil général du Val d'Oise
Conseil général des Hautes-Pyrénées
Ville d'Angers
Ville d'Argeles-sur-Mer
Ville de Clermont-Ferrand
Ville d'Évry
Ville de Versailles
Ville de Béziers
Ville de Calais
Ville de Besançon
Ville du Havre
Ville de Boulogne-Billancourt
Ville de Mérignac
Ville de Montbéliard
Ville de Mulhouse
Ville de Chalon-sur-Saône
Ville de Châlons-en-Champagne
Ville de Noisy-le-Grand
Ville d'Aulnay-sous-Bois
Ville de Caluire-et-Cuire
Ville de Nantes
Ville de Gennevilliers
Communautés de communes Sud Roussillon
Communauté d'agglomération d'Évreux
Communauté d'agglomération du Grand Angers
Communauté d'agglomération Têt Méditerranée
Communauté d'agglomération Seine – Eure
Communauté d'agglomération de Montpellier
Communauté d'agglomération du pays de Lorient
Communauté urbaine de Strasbourg
Communauté urbaine de Dunkerque