

IAE de NICE – Vendredi 29 janvier 2010

Journée d'échanges sur la réforme des collectivités territoriales

Emil TURC

Mcf, IMPGT, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, CERGAM
emil.turc@univ-cezanne.fr

Bruno TIBERGHIE

Mcf, IMPGT, Université Paul Cézanne Aix-Marseille III, CERGAM
bruno.tiberghien@univ-cezanne.fr

Curieusement, affirmer que le changement fait aujourd'hui partie du quotidien des collectivités territoriales, c'est devenu un truisme. Cela, malgré les inerties dénoncées par de nombreux citoyens. Malgré aussi la grande succession de réformes, grandes ou modestes, centrales ou locales, dont la « mortalité » n'est un secret pour aucun manager ou agent public.

Or, les besoins, les projets et les démarches de changement ne manquent pas. Aujourd'hui encore le champ de compétences des collectivités locales ne cesse de s'accroître sans que les ressources dévolues par l'Etat ne viennent équilibrer les dépenses nouvelles. De nombreuses collectivités territoriales se sont lancées dans des démarches de type LOLF ou des démarches qualité. Les intercommunalités sont même identifiées comme de véritables laboratoires du managérialisme de l'administration locale. Les baisses attendues des ressources budgétaires, l'accroissement des dépenses, ainsi que les pressions institutionnelles¹ en font des avatars de l'expérimentation et de la diffusion des rationalités managériales dans le monde des collectivités territoriales.

De fait, avec l'inscription de la suppression de la Taxe Professionnelle dans la Loi de Finances pour 2010, et avec l'adoption dans le Conseil des Ministres des textes sur les réformes des collectivités territoriales, ces tendances se précisent. Les mouvements de convergence des collectivités territoriales au sein de pôles, les évolutions de la loi électorale, la métropolisation, laissent présager une accélération et un approfondissement des changements intra- et inter-organisationnels. Rarement est-il donné au chercheur en management public ou privé de voir une reconfiguration des périmètres et fonctionnements organisationnels d'une telle ampleur sociale et territoriale.

Par nature (systémique) et par leurs origines, ces dynamiques s'inscrivent dans la longue tradition des réformes venues d'« en haut » qui depuis la circulaire de Michel Rocard (1989) se sont succédées sans réellement avoir eu le temps d'éclorre. Sylvie Trosa (2009), évoquant la volatilité des orientations politiques et les mises en œuvre « par décret » sans travail d'acculturation, dénonce une marketisation de la politique. Trop de décisions sont prises sans débat préalable sur leurs avantages/inconvénients, ou leur faisabilité, sans qu'il y ait eu le temps de convaincre ceux qui les mettront en œuvre, les fonctionnaires. Ce manque d'articulation commencerait, selon les dires de bon nombre de hauts fonctionnaires, avec le dialogue difficile entre le pouvoir politique et l'encadrement supérieur des administrations centrales (Arnaud Teyssier, 2004). D'où tout l'intérêt de lancer des débats audibles sur les rôles et perceptions des autres acteurs, c'est-à-dire sur « Les réformes de l'administration vues d'en bas » (colloque du CERAP, ULB, mai 2009).

Les réformes imposées « d'en haut » fonctionnent-elles ? L'ethos du monde politique et de la haute administration aimerait y croire. C'est dans la conjugaison entre la vision légitimiste et juridique des réformes et la confiance faite à la conscience et aux compétences professionnelles des agents qu'est née cette croyance. Dans la réalité, les difficultés du changement, de la modernisation, de la réforme

¹ Un rapport de la Cour des Comptes de 2005 affirme que les organisations intercommunales n'ont pas atteint l'objectif de réalisation des économies d'échelle qui leurs étaient désignés, et suggère de « définir et insérer dans les comptes rendus annuels publics d'activité des indicateurs pertinents rendant compte de l'évolution, au regard du service rendu, des charges pesant sur l'utilisateur contribuable ».

sont difficiles à évacuer. Au contraire, elles tiennent régulièrement le haut du pavé – certains secteurs étant même réputés « irréformables ». L'université en est une bonne illustration.

La réforme réussie, effective, reflète son esprit et ses intentions à tous les niveaux de l'administration jusqu'aux niveaux opérationnels. On la reconnaît à la rapidité de mise en œuvre des transitions, à l'immédiateté de ses résultats et de ses conséquences. C'est la profondeur de son ancrage, son irréversibilité, son adoption par tous, usagers, citoyens, comme les fonctionnaires et autres agents. Les réformes venues « d'en haut » se retrouvent-elles vraiment dans cette image ?

Cette journée pose à juste titre la question de la mise en place des réformes venues d'en haut, de leur appropriation et diffusion, de leur transformation opérationnelle aux niveaux les plus concrets de l'action publique.

Comment procéder pour faire de ces réformes un succès ?

Quelles sont les grandes questions auxquelles les hommes politiques, les élus locaux, les directeurs généraux et autres cadres supérieurs doivent répondre avant de se lancer dans une démarche, somme toute, imprédictible ? Quelles sont les difficultés inhérentes à ce type de démarche et quelles solutions envisager ?

Nous proposons d'ouvrir le débat sur les axes principaux : (a) l'initiation des réformes au plan local, l'anticipation, la création de sens et la communication autour des réformes, (b) le pilotage du changement, son déploiement et son accompagnement, (c) la mise en œuvre des transformations, (d) la gestion des ressources. Le fil conducteur en sont les hommes et les femmes impliqués, agents, administrateurs, élus, leurs interactions, leurs perceptions et appréhensions, qui conditionnent in fine le succès de ces démarches.

A. Initiation des réformes, anticipation, création de sens

Les méthodologies actuelles de management du changement reconnaissent la grande influence des phases d'initiation du changement sur la structuration et l'accueil du projet dans l'organisation, s'éloignant de la vision du leader unique pour favoriser une approche participative et co-construite des changements dès leur initiation.

Face aux réformes venues « d'en haut », le manager public doit s'adapter à trois contraintes lourdes : (a) l'effet d'annonce et les incertitudes liées à la nature et à l'application des réformes (b) le manque d'articulation avec les promoteurs politiques et administratifs de la réforme, et (c) la tension entre le caractère imposé de la réforme et la nécessaire autonomie de mise en œuvre sur le terrain. Baigné dans une culture administrative et politique légaliste et hiérarchique, face à l'autisme de certains interlocuteurs et à l'ambiguïté des informations disponibles, le manager s'interroge sur le sens à donner aux réformes. Si l'attentisme face à la réforme apparaît comme le choix le plus sûr, il favorise aussi le développement des rumeurs et des inquiétudes des agents. L'encadrement devra se résoudre éventuellement à mettre en place dans l'urgence une nouvelle réforme imposée, focalisant les mécontentements et les angoisses des fonctionnaires.

Comment favoriser le développement d'une vision partagée du changement et de sa mise en œuvre ? Le manager public peut-il, dans le jeu des institutions, anticiper en préparant la réforme « non formée », créer les prémisses d'un lancement moins traumatisant et mieux accueilli ? Quels acteurs faudrait-il impliquer ? Quels sont les risques auxquels il s'expose et quels en seraient les bénéfices ?

B. Le pilotage du changement, son déploiement et accompagnement

Promouvoir le changement c'est mettre les agents devant les risques et conséquences d'un avenir non maîtrisé, inconnu ou incertain. La force des habitudes, l'emprise des identités professionnelles, la peur de l'inconnu sont autant de facteurs de résistance à la réforme. Une certaine progression est observée dans les réactions des acteurs, formalisée par certains tantôt comme un éveil à la réalité future (prise de conscience, compréhension du besoin de changer, soutien, implication, engagement), tantôt comme

un travail de deuil pour un passé idéalisé (choc, déni, révolte, colère, négociation, réflexion, adhésion, acceptation). Le manager doit favoriser l'expression à voix haute des croyances, craintes et objections suscitées par le changement. Il doit donner un sens aux événements. Sans dénaturer le fond de la réforme, le manager doit aménager des espaces d'appropriation et d'adaptation locale.

Comment dépasser les blocages des croyances, structures et pratiques existantes ? Comment favoriser une vision partagée à une échelle suffisante ? Comment respecter l'esprit de la réforme tout en maintenant une flexibilité d'application ? Comment mobiliser les acteurs à large échelle sans donner lieu à des dérapages ? Comment négocier l'équilibre des pouvoirs pour assurer la pérennité du processus et sa crédibilité ?

C. La mise en œuvre des transformations : structure, processus, formation, outils

Les modalités de mise en œuvre des transformations dépendent du type de changement envisagé. La formation, la communication ou la mise en place de procédures sont autant de leviers qu'il convient d'utiliser à bon escient selon que l'on a affaire à un changement portant sur la structure, le pouvoir, les postes & emplois ; les procédures en elles-mêmes, le management, les outils, les indicateurs de performance, les comportements, les compétences ou encore la culture.

Type de changement \ Leviers	Structure, poste & emploi et pouvoir	Procédures	Management	Outils	Indicateurs de performance	Comportement	Compétence	Culture
Formation		S		P	S		P	
Communication	P		S			P		P
Procédures	S	P	P	S	P	S	S	

P : Prioritaire

S : Secondaire

Source : Autissier D., Moutot J-M., 2007, Méthode de conduite du changement, Dunod, p.97.

Le problème est que le changement est rarement aussi cloisonné que cela. Ces leviers doivent être combinés de manière à faciliter l'implémentation du changement dans ses différentes dimensions.

Au-delà de ce dosage d'interventions, plusieurs questions doivent faire l'objet d'une attention particulière : Quel niveau de participation et d'implication des différents agents dans la démarche ? Quelle(s) responsabilité(s) leur attribuer dans la mise en oeuvre du changement ? Disposent-ils des clefs et moyens nécessaires à cette mise en oeuvre ?

Nous pouvons évoquer ici le cas de la construction d'un système de pilotage stratégique à laquelle nous participons auprès du SDIS 13 (initiative décentralisée mise en place dans l'anticipation de la LOLF et des effets de l'amendement *Ginesta* - Cf. projet de loi de finances pour 2007). La démarche retenue est celle d'une co-construction où nous venons en appui méthodologique mais où l'essence de la démarche réside dans son caractère éminemment participatif. Dans ce cadre, il convient notamment de s'assurer d'appuis et de points de relais en interne (cellule qualité du SDIS13, pilotes de processus,...). Cette démarche a par ailleurs vocation à s'étendre par la suite à l'ensemble des SDIS.

D. La gestion des ressources

L'une des ambitions principales de la future réforme des collectivités territoriales est de simplifier et d'alléger l'architecture territoriale en les regroupant autour de pôles. Revenant souvent dans le langage, le millefeuilles administratif se reflète surtout dans le « millefeuilles de la dépense » (Assises de l'AFIGESE 2009). Cette convergence ouvre la voie vers l'utilisation raisonnée des ressources financières, d'investissement et de personnel. Il s'agit tout autant d'économies d'échelle que de

rationalisation des coûts, de mise en place d'outils et de système de pilotage des performances ou de mutualisation des ressources. Les économies de fonctionnement (mutualisation de la commande publique), l'augmentation des capacités de rendement et de performance ou encore l'orientation vers une communauté de projets transversaux apparaissent comme des points d'ancrage des retombées positives attendues en matière de mutualisation.

Dans ce cadre, la mutualisation des personnels se traduit par la mise à disposition des agents. La mutualisation des services fonctionnels tels que la DRH représente une porte ouverte à une gestion commune et cohérente des compétences, et à la valorisation commune des savoirs et des pratiques.