

LES TRANSFORMATIONS DU MANAGEMENT TERRITORIAL

Avec la nouvelle phase de la décentralisation, les collectivités territoriales doivent assumer davantage de responsabilités encore dans un système de contraintes institutionnelles, humaines et financières très exigeant.

Pour mieux comprendre comment les dirigeants territoriaux abordent cette problématique, Adige a recueilli le témoignage d'une dizaine de directeurs généraux des services de grandes villes, de conseils généraux et de région.

Nous en présentons des aperçus de façon résumée sous les deux rubriques suivantes :

- les particularités et nouveaux défis du management territorial
- quatre enjeux auxquels les responsables doivent répondre

1. Le management territorial : particularités et nouveaux défis

➤ Particularités et atouts des collectivités territoriales

Le sentiment d'une identité distinctive des collectivités territoriales et de leur management se fonde sur les caractéristiques suivantes :

- **Une vocation de service public de proximité**, présent dans tous les domaines de la vie quotidienne des habitants : l'action des agents y trouve un sens et un sentiment d'utilité souvent perdus ailleurs. L'attente de plus de proximité et de transparence de l'action publique locale renforce l'importance de cet ancrage, véritable levier de motivation et, potentiellement, de transformation.
- **Une fonction d'animateur d'un réseau pluri-acteurs**. La décentralisation crée une rupture dans les circuits de communication et de pouvoir, mais ouvre en même temps la porte à des modes de relation entre acteurs du territoire radicalement différents de ceux qui prévalaient.
- **Un fort potentiel de développement** : « *C'est là qu'il va se passer des choses* », en reflet des investissements : les collectivités dégagent une épargne brute de 10 Milliards € et réalisent 18 milliards d'investissements, soit 70% des investissements publics ; en six ans les effectifs des collectivités ont crû de 10%, soit 1,6% par an.
- **La dualité institutionnelle des pouvoirs** entre des élus d'une part, de plus en plus compétents et présents dans le fonctionnement de la collectivité (cf. la réduction du cumul des mandats), et des fonctionnaires d'autre part, plus cantonnés à la mise en œuvre du projet politique des élus.

➤ **L'obligation d'agir dans un système de contrainte renforcé**

La *seconde phase* de décentralisation engagée par le gouvernement Raffarin reconnaît aux collectivités territoriales de nouvelles compétences, mais va contribuer à accentuer le **système de contraintes** particulier dans lequel elles évoluaient depuis 20 ans :

- **Multiplicité des niveaux d'administration territoriale.** Quatre échelons territoriaux au moins et dans certains territoires une diversité des politiques locales imbriquées qui rend la répartition des responsabilités de gestion *peu cohérente et illisible*.
- **Insécurité juridique.** Elle s'accroît du fait de la complexité et de l'instabilité de la réglementation et des réactions d'*usagers-citoyens* enclins au « *zéro risque - zéro responsabilité* ». Au plan opérationnel, la sécurisation des procédures devient une préoccupation permanente.
- **Situation sociale paradoxale.** Souvent premier employeur au niveau local les collectivités territoriales ont pourtant fort peu de prise sur les politiques de recrutement, de rémunération, et de gestion des carrières de leurs agents, en nombre accru demain avec les transferts en préparation.
- **Tension sur la gestion des compétences.** 46% des effectifs actuels seront à renouveler dans les 10 prochaines années. Dans certaines collectivités, c'est la moitié des cadres A qui partiront à la retraite d'ici 10 ans, et davantage pour les agents de catégories C et B de certaines filières techniques. Il y a un risque que *les "premiers qui se servent soient le privé et l'Etat, au détriment des collectivités"*, en raison d'un statut mal connu et à tort déprécié.
- **Tension financières,** plus généralement, pour continuer à investir en limitant à la fois la charge de l'endettement et la pression fiscale locale
- **Montée des exigences des usagers-citoyens.** Face à des consommateurs versatiles, plus que jamais les collectivités devront motiver leurs décisions d'investissement et justifier le rapport coût/efficacité du service apporté.

2. **Quatre enjeux, qui sont autant de chantiers pour les responsables**

1. Repositionner les services sur les compétences prioritaires
2. Maîtriser le développement des organisations
3. Optimiser la gestion des compétences
4. Renforcer la capacité de pilotage du management

Enjeu 1. Repositionner les services sur les compétences prioritaires

- **Du faire au *faire faire***

Il s'agira d'arbitrer entre missions d'orientation et d'animation, que la collectivité se doit d'assumer, et missions de gestion qu'elle peut choisir d'exercer plus ou moins directement. Pour cela, d'établir un diagnostic stratégique des besoins / de définir le niveau de *service attendu* par les différents usagers / d'explicitier le champ des missions respectives de la collectivité et de ses partenaires extérieurs, et des processus de coopération correspondants.

- **Inventer de nouveaux modes de coopération et de régulation**

Co-contractualiser sur les rôles au sein du réseau d'acteurs, que ce soit en matière de développement économique, de politique de la ville, d'insertion ou de formation professionnelle. Des outils communs devront être mis en place pour optimiser le partage des connaissances et la circulation de l'information, négocier les objectifs, coordonner les initiatives sans les étouffer, et évaluer les résultats globaux.

Enjeu 2. Maîtriser le développement de leur organisation

Pour certaines collectivités, il s'agit de faire face au développement des missions, tandis que d'autres sont engagées dans des démarches d'optimisation : toutes sont concernées par des chantiers d'amélioration ou de réforme.

- **La marche forcée des communautés d'agglomérations**

La plupart des communautés d'agglomération ont plusieurs domaines à renforcer : structures, procédures (procédures administratives élémentaires à mettre en place ou à unifier, pour assurer un minimum de « *rendement énergétique* » au quotidien) ou hommes enfin (cadres expérimentés à trouver pour faire fonctionner les nouvelles commissions, constituer et encadrer les nouvelles équipes, et pour piloter des projets d'investissements).

- **Le développement des organisations par projets et processus dans les régions et départements**

S'impose de trouver les managers de projets et d'équipes pour prendre en charge les nouvelles compétences, puis mettre en place les dispositifs d'animation et de coordination transverses avec les partenaires extérieurs et entre directions et services.

- **L'indispensable renforcement des directions des ressources humaines**

A cela s'ajoute, dans les communautés d'agglomération et les régions dont les effectifs croissent et demain dans les conseils généraux, la nécessité de créer une véritable direction des ressources humaines pour piloter le recrutement et transferts, négocier l'harmonisation des régimes de travail, et développer les compétences de l'encadrement.

- **L'optimisation des organisations municipales**
Dans les villes aux organisations plus matures, les besoins sont plus qualitatifs. Leur développement s'ordonne autour d'axes tels que : regrouper des services administratifs et techniques en pôles intégrés par «*problématique globale*, décentraliser la gestion des opérations et le management des agents des départements de *production de services à la population*, pour plus de réactivité et de responsabilisation des équipes, rapprocher la gestion de l'utilisateur en déclinant la sectorisation du territoire de manière adaptée à chaque mission, etc.

Enjeu 3. Optimiser l'utilisation des compétences

Pour certains directeurs des services, l'optimisation des ressources est désormais la principale préoccupation.

- **Maîtriser l'évolution des dépenses de fonctionnement**
Les dépenses de personnel des collectivités représentent en effet 33,4 milliards d'euros soit près d'un tiers de leurs dépenses de fonctionnement. La mesure de la productivité des services prend par conséquent toute son importance, non plus seulement dans une simple perspective d'audit, mais comme outil de management en interne et de communication en externe.
- **Optimiser les organisations**
Rationalisation des organisations et remise à plat du partage des missions «*territoriales*» et «*non territoriales*» permettent d'identifier de nouvelles marges d'action.
- **Décentraliser la gestion des RH**
Dès lors qu'environ 15% de la masse salariale résulte des micro-décisions d'organisation de l'encadrement intermédiaire et qu'en outre les personnels non permanents peuvent représenter près de 20% de l'effectif, autant responsabiliser l'encadrement sur le pilotage de tous les éléments variables, en l'aidant à identifier les leviers sur lesquels il peut agir : gestion prévisionnelle de l'activité, planification des congés, optimisation des tableaux de service, développement de la polyvalence, etc.
- **Transformer la culture de management**
Au niveau du territoire et/ou du projet, la notion de résultat ou de performance conduit à focaliser les équipes vers l'action. Les projets de service restent l'un des outils de base. A ces démarches collectives, certaines collectivités tentent d'ajouter un volet plus individualisé, au moyen d'un *triple contrat* : politique (engagement de loyauté envers le projet des élus), financier (définition des conditions de rémunération) et d'objectifs.

Enjeu 4. Renforcer les capacités de pilotage du management

- **Au niveau du métier de Directeur Général des Services**

Le Directeur Général des Services est à la tête d'une organisation plus vaste et plus complexe que par le passé. Plus loin des opérations, et donc nécessairement plus stratégique, il pilote des équipes et des processus avec pour préoccupations d'une part l'appropriation à tous les niveaux du projet des élus, et de la finalité de service à l'utilisateur et d'autre part la qualité du fonctionnement transversal dans la conduite des grands projets.

Outre une grande capacité de travail, les compétences critiques du DGS sont par conséquent l'ouverture et la créativité, et de fortes capacités relationnelles de *facilitateur* et de *réducteur des tensions*.

- **La nécessaire cohésion des équipes de direction**

Avec la décentralisation et la sectorisation, la mise en œuvre des opérations requiert d'étroites coordinations entre les structures et échelons impliqués. Le travail par projet et en mode transverse s'impose aux équipes.

Pour faciliter les changements culturels, l'équipe de direction générale doit par conséquent être elle-même exemplaire des comportements professionnels attendus : le renforcement visible de sa cohésion humaine et technique en est le préalable.

- **Vers de nouveaux instruments de pilotage**

Le système de pilotage est la clé de voûte de cette démarche managériale. Les tableaux de bord visent de plus en plus à mettre en perspective les objectifs d'amélioration des processus internes, de développement des compétences et de maîtrise des dépenses, avec les objectifs et les résultats de satisfaction des usagers.

Les adaptations à ces enjeux liés doivent être pilotées en cohérence, ce qui place les dirigeants territoriaux devant le choix de l'angle d'attaque et du bon rythme du changement, exercice étant d'autant plus délicat qu'ils n'ont pas la maîtrise du calendrier politique et social auquel il leur faut précisément s'adapter.