

Contribution à l'évolution du management territorial

L'environnement économique, les recompositions territoriales, l'évolution de la société et des besoins des usagers, c'est notre environnement professionnel dans son ensemble, notre métier qui sont en mouvement. Ce mouvement doit interroger le management des collectivités afin que nous y apportions les meilleures pistes de réponses possibles dans nos pratiques. Tant vis-à-vis de nos exécutifs, des usagers que de nos équipes.

Dans ce cadre, l'Institut National des Etudes Territoriales (INET) a initié la mise en place d'un « Comité d'experts en management public territorial », avec pour objectif d'identifier les problématiques et les défis stratégiques qui se posent aux collectivités, en vue de construire et développer une vision prospective en matière de management public territorial et d'ingénierie de formation.

Les réflexions qui suivent constituent une contribution à cet échange.

Au regard d'un paysage institutionnel en évolution rapide, l'intégration du bloc local appelle des réponses plurielles.

Cette clarification des compétences dans un environnement durablement contraint, nécessite de revisiter les postures managériales, ce qui permettra d'évoluer vers une démarche globale de performance respectueuse de tous.

I. Notre paysage institutionnel est en effet en évolution constante, la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) et les derniers projets de lois sur « L'acte III » en sont l'illustration. Nous nous dirigeons ainsi inéluctablement vers une intégration renforcée du « bloc local » qui appelle à adapter nos pratiques de management.

A- Au-delà de tous les discours, il conviendra désormais d'accompagner le sens de l'histoire passé par la place centrale de la commune, puis par l'intercommunalité, conçue comme un bassin de vie, pour en arriver au « bloc local » nouveau territoire des proximités. Cette évolution n'est cependant pas sans poser de questions.

Le bloc local nouveau territoire des proximités

Réformer suppose en effet d'accepter la mise en œuvre sur un temps long, surtout lorsqu'il s'agit de l'organisation territoriale et de l'organisation des services publics. A défaut, les risques de blocage, de résistance, rendent le changement beaucoup plus difficile, voire le remet en cause. Pourtant les réformes se succèdent et les pressions s'accroissent en faveur de changements encore plus profonds, sans attendre que chaque phase soit aboutie, digérée évaluée.

Pour autant, le sens de l'histoire est clair. Il n'est que de reprendre la thématique de l'université d'été de l'association des directeurs des communautés de France (ADGCF) du 4 juillet 2013 : « Du territoire de projet aux politiques de proximité. L'intercommunalité face à

ses nouvelles responsabilités », pour comprendre que les rapports sociaux, demain, s'organiseront à une autre échelle qu'aujourd'hui.

La proximité est alors entendue ici en terme d'accessibilité, c'est à dire de proximité géographique réelle et de quotidienneté dans le rapport à l'utilisateur.

Mais la traduction de cette orientation reste encore floue à ce jour. L'introduction de la métropolisation, amenée à se substituer à toutes les collectivités de son territoire, brouille les cartes. D'un autre côté, la notion de chef de filât, si elle est réellement assumée, peut contribuer à clarifier une vision possible : L'intercommunalité, serait à la fois le territoire de projet, territoire des proximités et échelon opérationnel des politiques de proximité régionale.

Cette conception de l'organisation territoriale, qui fait objectivement peu de cas de la commune (sans parler du département), posera alors la question de la territorialisation des politiques communautaires.

Car les dernières lois « accès au logement et pour un urbanisme rénové » (ALUR) de mars 2014, «de programmation pour la ville et la cohésion urbaine» de février 2014 et de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) de janvier 2014 définissent clairement, et à nouveau, le périmètre de compétences à transférer, ou à exercer à l'échelle intercommunale, qui sont dans le champ de la quotidienneté.

Cette question des proximités, de la subsidiarité, de nombreuses grandes intercommunalités l'ont tranchées depuis des années en s'organisant par « pôle » à des échelles supra-communales.

Mais alors, cette évolution ne met-elle pas en danger notre modèle de représentation démocratique basé sur l'élection ? Ne met-on pas la charrue avant les bœufs en réorganisant le territoire, sans trancher dans le même temps les questions de gouvernance ?

La loi sur les métropoles apporte un début de réponse en prévoyant d'évoquer l'élection directe des représentants à l'horizon... 2020, et sous réserve de l'adoption d'une loi en 2017.

Et les agents ?

Dans le même temps, force est de constater que la situation des agents qui font vivre cette évolution est laissée de côté. Et pourtant que de bouleversements à prévoir, dont une (petite) conséquence en sera notamment la très vraisemblable diminution du nombre des postes d'emplois fonctionnels à tous les échelons du bloc local.

Jusqu'à présent, l'intercommunalité représentait clairement pour des fonctionnaires issus des communes (ou non) une opportunité d'ascension professionnelle rapide. Ce que confirme une étude du CERAPS de Lille ¹. Le contexte évoqué ci-avant va remettre en question cette tendance, mais également pousser les exécutifs à revoir les équipes dirigeantes.

Il faudra également s'interroger sur le rôle du personnel d'encadrement des EPCI avec leur institution et l'évolution de leur positionnement.

En effet, l'élévation constatée du niveau de formation du personnel d'encadrement intercommunal et sa moindre dépendance par rapport au personnel politique que dans les

¹ Fabien Desage – CERAPS/Lille 2. - 2005

communes, sont autant de facteurs qui expliquent, au moins en partie, la capacité à développer des stratégies propres et à s'ériger en défenseur de l'intégration intercommunale².

Comment vont-ils évoluer demain ? A tout le moins leur profil sera différent compte tenu de l'intégration des compétences communales de proximité.

Dans un environnement « liquide », une nécessaire anticipation et une attente d'accompagnement « réactif ». Le CNFPT est attendu, mais...

B- Et particulièrement dans un environnement durablement contraint, à la fois par la décroissance brutale des ressources, et par la pression croissante des usagers.

L'environnement macro-économique n'incite pas à un optimisme béat. Les ressources des collectivités, qui ont permis la mise en œuvre de projets de territoire ambitieux, sont en baisse conséquente et durable.

Un accompagnement des démarches de changement et une modification attendue des compétences vers l'emploi, la recherche, l'innovation

Sans même évoquer les réductions drastiques de dotations destinées à participer à l'effort de redressement des comptes publics que tous les territoriaux ont présent à l'esprit, prenons pour exemple les différents échelons de financement. Les fonds européens, jusqu'alors assez généreusement distribués en France seront très largement amputés dans la prochaine génération 2014-2020. Non seulement en volume mais aussi en thématique.

Fini le financement du centre nautique intercommunal, terminée la participation au réaménagement au centre ville, réduite la contribution à la recomposition des quartiers en renouvellement urbain.

Tous ces projets constituaient pourtant le cœur de nos projets, et ces financements ont permis de les faire aboutir. Nous changeons aujourd'hui de référentiel.

Demain, il faudra mener des stratégies de soutien à la recherche, à l'innovation, à la transition énergétique, au développement inclusif. Ces logiques sont louables mais qui à l'échelle du bloc local est capable de disposer de l'ingénierie, des moyens et de l'envie de mener cette stratégie ? Bien peu de territoires en réalité, sans compter le temps d'adaptation de nos logiques propres qui sera long.

Et ce n'est pas l'Etat qui prendra la suite. Ses financements sont déjà réduits depuis longtemps, et ses priorités d'intervention sont calquées en grande partie avec les contrats de projets, sur les logiques d'interventions des fonds européens.

La raréfaction des financements croisés, région, département, bloc local amène de son côté chaque collectivité à se recentrer sur son cœur de compétence, et, compte tenu des contraintes externes, à limiter très sensiblement le soutien financier aux projets des autres. Les « lignes spécifiques » ont quasiment disparu, et lorsque subsiste une politique de contractualisation, celle-ci s'inscrit d'abord dans une logique globale, souvent en faveur de l'intercommunalité. La commune ne pourra bientôt plus compter que sur ses propres ressources. Car même la solidarité intercommunale s'étirole face aux réformes et à l'environnement économique contraint.

² « Les fonctionnaires intercommunaux ont-ils une âme ? » Fabien Desage CERAPS/Lille 2 - 2005

Une pression croissante des usagers : réponse aux besoins ou à la demande ?

Ces ressources communales propres sont par ailleurs elles-mêmes fortement impactées par la pression croissante des usagers, en recherche de qualité à moindre coût.

Cette demande des citoyens (mais est-ce un besoin ?), les élus, les équipes la sentent sur le terrain, la voient dans la fréquentation des équipements, la mesurent dans les tableaux de bord. Nos usagers limitent leurs dépenses face à l'incertitude et exigent des efforts du service public, comme si la collectivité constituait un recours aux difficultés économiques.

Devant cette pression, mais aussi pour rendre les services les plus justes et les plus attractifs, on voit se développer des grilles de tarification basées sur des quotients plus adaptés, « allongées » par le haut et limitant les effets de seuil.

Les tarifs les plus bas avoisinent parfois la gratuité, rendant ainsi les services accessibles aux plus démunis.

Mais ces réformes se font rarement à recettes constantes car les marges de manœuvre n'existent déjà plus, et les usagers se sont appauvris. Elles se traduisent donc par une perte nette de recettes supplémentaires.

Ainsi l'exemple de la Ville de la Roche-sur-Yon dont la recette sur la restauration scolaire a diminuée en un an de 100 K€ dans le cadre d'une telle réforme, alors que la fréquentation de la cantine augmentait. Résultat social atteint, mais capacité d'épargne écornée.

C'est aussi pourquoi il est urgent de développer notre capacité à évaluer les besoins véritables de nos territoires, plutôt que de répondre aux simples demandes, fruits de pressions inévitables et parfois légitimes en ces temps difficiles.

Car cela impacte inévitablement la stratégie de management à mettre en œuvre pour ne pas laisser seuls les agents face à la pression des usagers, le tout dans le contexte de mise en œuvre de nouveaux programmes municipaux issus des dernières élections, par définition peu propices à la modestie.

C- L'évolution de nos collectivités s'accompagne également d'un mouvement de désinstitutionnalisation de la part des cadres.

Une modification profonde de l'encadrement vers des parcours individuels

En observant particulièrement les jeunes générations de cadres ces dernières années, on peut s'apercevoir d'une inflexion nette du traitement du parcours de ceux-ci vers une individualisation accrue. Différents paramètres peuvent être avancés, décalage accru entre la formation initiale et l'emploi proposé, souhait de mobilité, développement de l'évaluation, lourdeur du statut, difficultés de recrutement sur des métiers en tension, volonté de récompenser les meilleurs éléments, etc... qui finissent par faire que des cadres qui ont le même poste ne se retrouvent ni avec le même salaire, ni la même position statutaire. Cette situation n'apparaît pas choquante en soi, mais elle est caractéristique du fait que la conception classique d'une carrière linéaire s'avère de moins en moins opérante.

C'est peut-être même la fin annoncée de la carrière au sens traditionnel qu'on lui donne dans la fonction publique. Cette situation pose ainsi la question de l'équité consubstantielle du statut, mais aussi celle de l'adhésion aux valeurs du service public que l'on sent fragilisée. Cette situation suggère peut être également que cette évolution s'inscrit dans un mouvement plus profond de désinstitutionnalisation, une montée de l'individu contre les institutions³, telle qu'évoquée par Véronique Chanut, professeur à l'université d'Auvergne.

On peut ainsi retrouver chez certains cadres la revendication d'une autonomie propre, avec de faibles engagements auprès de leur hiérarchie, particulièrement chez les cadres « experts », résultat de la gestion des ressources par les compétences qui privilégie les outils individuels. C'est aussi le fruit d'engagements pluriels (formation, projets personnels, engagement associatif...) auprès de sphères différentes, signe d'une ouverture intellectuelle, mais qui met en lumière la vision d'un professionnel aux engagements fragmentés. Toutes ces stratégies individuelles se traduisent inévitablement par un désengagement relatif vis-à-vis de l'institution.

L'enjeu consiste alors plutôt à restaurer les conditions d'un individualisme institutionnel, permettant d'accommoder les aspirations individuelles aux stratégies de l'institution : Les professionnels doivent aussi se sentir engagés dans des jeux coopératifs⁴.

Et pourtant, il y a peu de différences entre le management public et le management privé

Différents cadres de réflexion, « Think Tank » à l'échelle nationale s'intéressent à ces mouvements et réfléchissent à l'avenir de la gestion publique. La plupart de ces réflexions visent à rendre plus efficace le mode de gestion des agents, et s'interrogent sur la transposition des méthodes de l'entreprise privée.

C'est parfois faire peu de cas des évolutions déjà enregistrées par le secteur public et les managers publics en particulier.

Les études universitaires démontrent en effet que les différences dans les pratiques des managers publics/privés, si elles sont indéniables, semblent relativement limitées⁵.

La recherche menée par C. Desmarais et E. Abord de Chatillon de l'université de Savoie, confirme l'hybridation des formes du secteur public et le fait que les différences peuvent parfois être plus importantes au sein des univers publics et privés qu'entre eux.

L'étude montre cependant qu'il subsiste des degrés de différenciation : moins d'autonomie, une relation avec l'extérieur plus fondée sur l'autorité et des relations internes d'avantage centrées sur la hiérarchie, un management centré également sur des objectifs, mais moins de pression et plus de complexité.

D- C'est cette complexité de la gestion publique qui devrait pouvoir amener des réponses plurielles.

Quelle posture pour la direction générale ?

³ Véronique Chanut « Manager versus expert ? Les avatars de la gestion personnalisée des cadres dans une administration technique » - RFAP – 2008/4 n° 128

⁴ Idem

⁵ Céline Desmarais et Emmanuel Abord de Châtillon « Existe-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? » - RFAP 2008/4 n°128

Je prendrais pour exemple la posture d'un Directeur Général en poste dans une commune au sein d'une intercommunalité.

Ce dernier a vu à la fois son champ d'intervention se réduire par les transferts de compétences à l'intercommunalité et son mode de management se complexifier encore.

Il a maintenant à orienter ses équipes sur son territoire en tenant nécessairement en compte l'existence de l'intercommunalité et des autres communes membres. Il sait qu'une décision prise chez lui, particulièrement sur le champ des ressources humaines, pourra avoir des répercussions chez les agents des autres communes. Bien qu'il n'ait pas formellement de rapports avec les autres exécutifs, il lui faudra intégrer leurs modes de fonctionnement et leurs réactions possibles. Il est rentré dans l'ère du management « pluri-territorial » bien qu'agissant au sein de sa seule commune. Et surtout s'il est en poste sur une ville centre, les effets seront encore décuplés et les interactions ville centre-interco, démultipliées.

Le découplage de la compétence et de l'exercice de celle-ci

Aujourd'hui ce modèle de fonctionnement doit intégrer plus de partenariats, plus de coordination, moins d'expertise et au final encore plus de complexité. Alors y-a-t'il une seule façon d'appréhender les choses ? Certes non. L'intercommunalité urbaine n'est pas l'intercommunalité rurale. La situation d'une ville centre n'est pas celle d'une commune périurbaine. Alors pourquoi vouloir appliquer un cadre unique dans un environnement fluctuant ?

Car c'est à ce jour la réponse des pouvoirs publics, notamment sur la mutualisation, avec des projets qui prévoient la fin des mutualisations ascendantes. En clair, la mutualisation procéderait nécessairement de l'intercommunalité et plus du niveau disposant de la compétence. Mais parce que la mutualisation est un projet politique et que ce projet doit s'ancrer dans la réalité du territoire, il ne doit pas être plaqué sur un schéma national unique⁶.

Comment faire fonctionner les services de la ville de Blois, 50 000 habitants, plus de 1 000 agents, qui devrait faire avec les services communs de l'intercommunalité sur l'ensemble des champs fonctionnels, alors que toutes les autres communes membres de l'Agglomération conserveraient leurs ressources propres (finances, personnel, marchés...) ? Comment seraient gérées les questions de priorité de plan de charge ? Blois n'est pas Nantes, pas plus que Romorantin, et chaque situation appelle un examen particulier.

Au-delà de l'exemple de la mutualisation (je reviendrai sur ses conséquences quant à la posture du cadre mutualisé), il apparaît nécessaire de réfléchir au découplage possible entre le titulaire d'une compétence, et les modalités d'exercice pratique de celle-ci. L'évolution du bloc local, la métropolisation vont d'ailleurs imposer de revoir nos schémas traditionnels d'intervention.

C'est ce qui a conduit de nombreux universitaires à attirer l'attention sur la multiplicité des revendications catégorielles et l'absence de réelle avancée dans les projets ayant amené à l'adoption de la loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM) en janvier 2014, et plus globalement dans ce qu'il est convenu d'appeler l'acte III.

⁶ Pierrick Lozé « Pour une mutualisation au service des territoires » Rapport de la commission management et organisation – SNDGCT 2013

Dans une contribution, coordonnée par Vincent Aubelle de l'université de Marne la Vallée, ces derniers constatent que l'idée républicaine classique fondée sur l'équation égalité/uniformité de la norme ne répond déjà plus à une société qui s'organise par et dans la diversité. Il est temps ajoutent-ils, d'admettre que la différenciation institutionnelle n'aggrave pas les inégalités et que la différenciation ordonnée est une réponse aux fractures sociales, le meilleur gage de l'égalité républicaine⁷.

Dans la continuité de cette réflexion, Vincent Aubelle insiste sur la place du droit souple, qui « doit être la base constitutive de l'établissement d'une géographie des proximités : proximité, au sens accessibilité (cf infra), qui pourrait être l'apanage d'un niveau de collectivité, dès lors qu'elle est comprise comme un facteur de souplesse dans la mise en œuvre d'une organisation ».⁸

C'est ce contexte en mouvement, tel que décrit précédemment qui conduit naturellement le CNFPT à s'interroger sur ses offres de formation et sa compréhension des évolutions en cours, lesquelles viendront impacter les métiers des collectivités et notamment ceux des managers.

II. C'est la capacité de l'encadrement des collectivités à s'inscrire dans un projet de territoire, à manager davantage de complexités, à accompagner le changement, à donner du sens à l'action de ses équipes, qui doit être remis en perspective.

A- Dans l'environnement multi-partenarial qui est le nôtre, comment peut-on, comment doit-on se positionner au sein du bloc local ? Les embûches sont nombreuses.

Le travail en réseau doit devenir notre quotidien

En effet, intrinsèquement, les intérêts du territoire intercommunal ne sont pas les mêmes que les enjeux appréhendés à l'échelle communale.

Pour les élus tout d'abord. On vient (encore) à l'intercommunalité parce que l'on est élu à l'échelle de sa commune. Ce sont donc les actions de proximité qui sont mises en avant.

Pour les projets ensuite. De cette logique initiale d'organisation et du niveau de répartition des compétences, on voit vite que les projets de territoires, s'ils comportent bien sûr des zones de recoupement, sont logiquement centrés sur des préoccupations différentes qui, pour l'interco, font fi des découpages administratifs et des ententes ou mésententes entre les équipes existantes.

A ce jour, le constat est que globalement les projets d'intercommunalité sont assez largement dépolitisés et avancent au consensus. Le fléchage des élus communautaires et l'introduction obligatoire d'élus d'opposition risquent néanmoins d'infléchir un peu les pratiques et nécessitera d'être observé avec attention.

⁷ Vincent Aubelle et autres « La décentralisation : après le milieu du gué, le risque de l'impasse » La Gazette – avril 2013

⁸ Vincent Aubelle – université Paris est - Marne la Vallée « Pour une géographie des proximités » pouvoirs locaux n°101 II/2014

Dans ce paysage non stabilisé, il convient que l'encadrement trouve sa place et travaille en collaboration accrue avec ses collègues des autres territoires (communaux – intercommunaux). Il a été exposé ci-avant comment un DGS communal, et plus encore de ville centre, devait intégrer les réactions et les effets de son action sur les autres. La situation est bien évidemment encore plus marquée pour le dirigeant de l'intercommunalité.

Il est donc nécessaire de mettre en place de véritables structures de collaboration, de coopération, à l'échelle la plus large, et d'inventer de nouveaux modes de travail.

Les expériences menées montrent que les DG communaux peuvent se voir confier la gestion de commissions et de dossiers intercommunaux. Dans d'autres cas, le territoire se contente d'organiser une information à posteriori. Action à minima mais nécessaire au déploiement des projets qui passe souvent par le relais, ou le non-relais, des communes membres.

Dans tous les cas, il est nécessaire de bénéficier d'un portage politique et de direction générale fort pour faire adhérer car on constate en effet, trop régulièrement, des « querelles de légitimité » entre les élus communaux et leur direction générale, mêlées de suspicion sur la place prise par le fonctionnaire dans la relation ville-intercommunalité..

Pour assoir cette évolution, particulièrement au regard des textes en cours d'examen ou à venir sur la décentralisation, le Syndicat National des Directeurs Généraux des Collectivités Territoriales (SNDGCT) propose ainsi l'instauration d'un « comité de direction de territoire », avec une mise à disposition partielle ou totale des DGS communaux au service de l'intercommunalité. C'est à tout le moins indispensable dans le cadre de l'élaboration et du suivi des schémas de mutualisation à réaliser pour 2015 à l'échelle de toutes les communes d'une intercommunalité. C'est aussi un moyen de faire reconnaître le rôle essentiel de l'encadrement dans la mise en œuvre des politiques publiques.

Une gestion des ressources humaines plus complexe

Cette bivalence commune-interco, qui se traduit juridiquement par les différentes postures de mutualisation, n'est cependant pas sans poser de réelles difficultés de gestion des ressources humaines.

Ainsi, si la mutualisation amène de facto une augmentation de la productivité, l'augmentation du plan de charges associé est rarement évaluée, et de nombreux cadres sont placés en situation parfois très délicate. Lorsque ces cadres, objectivement très chargés, doivent par ailleurs rendre compte à deux directions générales distinctes, aux injonctions parfois contradictoires pour de multiples raisons (projets de territoire, priorité des structures, mais aussi conflit de leadership ou de méthodes), on comprend aisément la tentation de repli de certains d'entre eux.

Et pourtant, demain, cette situation va se démultiplier. Il convient donc de l'anticiper autant que possible, de former et d'accompagner les agents vers ces nouvelles conditions de l'encadrement.

Sans compter le fossé culturel qui peut parfois exister entre l'esprit start up et l'organisation administrative huilée pré-existante.

B- Le rôle du manager est de fait clairement ré-interpellé.

A ce stade, il faut se poser la question de la définition du management dans les services publics. Il en existe en effet de nombreuses qui déclinent les différents processus mis en œuvre.

Je proposerais de retenir celle donnée par Anne Bartoli et Hervé Chomienne de l'université de Versailles-St Quentin⁹ :

« Le management stratégique des organisations publiques peut être défini comme la conception et la mise en œuvre de processus de finalisation, d'organisation, d'animation et d'évaluation visant à assurer le pilotage des organisations publiques et la gestion des relations entre les acteurs « parties prenantes » de l'action publique, dans le cadre des orientations publiques et de la loi. »

Cette définition a en effet le mérite de replacer clairement le rôle de l'encadrement au cœur des évolutions territoriales et du service public, même si elle met peu en avant la dimension ressources humaines de l'activité managériale.

La dimension management peut paraître « tarte à la crème », mais cette dimension est encore réellement trop peu appréhendée à l'échelle des cadres de direction.

Cet aspect est particulièrement pris en compte dans les processus à l'œuvre liés aux évolutions précitées (mutualisation, recomposition des territoires) mais aussi dans l'évolution des techniques de management. Pour les managers, c'est un véritable réajustement de leurs pratiques qu'ils mènent actuellement afin d'intégrer une dimension davantage RH dans leur mode de fonctionnement. De nouveaux outils d'évaluation, prenant en considération les différentes activités de l'agent, autant que les performances individuelles, ou collectives, ou encore la prise en compte de la diversité au sein des services¹⁰, deviennent leur quotidien. Ce que confirme une étude du CNFPT de janvier 2014 auprès de 147 acteurs.¹¹

Une attente de cadres aidants et bienveillants qui participent à atteindre les objectifs des autres

Le cadre ainsi repositionné comme acteur de la modernisation, disposant d'outils adaptés doit cependant être accompagné. Corrélativement à l'application d'un principe de responsabilisation en subsidiarité qui doit être mis en œuvre, la complexité de l'action impose un suivi et une assistance spécifique à tous les niveaux, y compris celle au directeur général, condition pour que cette responsabilisation soit suivie d'effets.

Laisse seul au milieu du gué, sans formation, sans appui RH, sans outils mis à disposition, sans conseils personnalisés, le retrait sur des fonctions de simple application de la norme est inévitable. Ce principe d'assistance est à considérer comme un devoir pour la hiérarchie. C'est pourquoi on voit se développer des actions lourdes, qui impliquent les encadrants de tous niveaux, permettant de décliner, de tester, de mettre en œuvre les différentes facettes du management.

Cette reconnaissance du management comme une dimension à part entière de la mission des encadrants porte un autre message. L'évaluation de la manière dont les équipes sont dirigées pour atteindre les objectifs de l'organisation, devient aussi importante que le résultat lui-même. La qualité du management devient ainsi l'un des leviers essentiels, de la performance collective.¹²

⁹ Anne. Bartoli et Hervé Chomienne. « Le développement du management dans les services publics : Evolution ou révolution ? » - Les cahiers français n°359

¹⁰ Ludovic Grelet « La gestion de la compétence dans la fonction publique » Pouvoirs locaux n°89-2011

¹¹ Etude portant sur « les pratiques de GPEEC dans les collectivités territoriales » observatoire des emplois, des métiers et des compétences CNFPT janvier 2014

¹² Philippe Dressayre « Evaluer la qualité du management » Lettre cadre – décembre 2012

C- Compte tenu du rôle essentiel de l'encadrement, du positionnement des différents niveaux de direction générale, la question de la légitimité personnelle du directeur général doit également être examinée.

DG une légitimité par procuration

La posture managériale permettant réellement d'accompagner ses équipes, dans l'exercice de leurs responsabilités n'est pas qu'une question de mots, elle ne fait que conforter la légitimité personnelle que le dirigeant a acquis au préalable. Et celle-ci est nécessaire à la cohésion de l'organisation ainsi qu'à sa performance.

D'ailleurs, la « carrière » des dirigeants territoriaux n'est plus, ou devient de moins en moins linéaire¹³. La particularité de l'emploi fonctionnel y contribue. Comme l'écrit Laurence Durat de l'université de Haute-Alsace, la carrière n'est plus la récompense inconditionnelle et à long terme, de la loyauté, mais celle « conditionnelle et à court terme de la performance et de la stratégie »¹⁴.

Ce mouvement s'accompagne également d'un rapport renouvelé au travail politique qui se caractérise par le déclassement de la relation personnalisée qui peut lier le DG avec son exécutif, au profit de la reconnaissance de la maîtrise affirmée de compétences techniques certifiées et accumulées. Cet enjeu particulièrement mis en avant sur les emplois supérieurs, vise ainsi à imposer la définition d'une excellence professionnelle, acquise hors de la collectivité, au cours de son parcours, comme une condition de la distanciation avec le politique. C'est ce qu'à mis en valeur Rémi Le Saout de l'université de Nantes dans une étude sur la mobilité des DGS.¹⁵

La Légitimité se rapporte à la notion de reconnaissance sociale (interne ou externe) au sein de l'organisation considérée.

Une étude universitaire menée par Laurence Durat et Marc Bollecker¹⁶, permet de comprendre la spécificité du dirigeant public à cet égard.

Bien que les conditions d'exercice de la fonction puissent être proches de celle des dirigeants privés, ainsi que nous l'avons vu au préalable, les éléments constitutifs de cette légitimité diffèrent dans les collectivités dont le contexte évolutif ne facilite pas l'appréhension.

Selon l'étude précitée, les déterminants traditionnels que sont la position hiérarchique et la réputation semblent peu opérants en collectivité. Si cette dernière est utile au moment du recrutement, elle est rapidement mise de côté, voire ignorée, et en tout état de cause apparaît comme un faible attribut de légitimité.

¹³ Laurence Durat – université de Haute Alsace « logique de l'emploi et stratégie des dirigeants territoriaux dans un nouveau contexte institutionnel » RFAP n°141/2012

¹⁴ Laurence Durat – université de Haute Alsace « le DGS communal, acteur majeur de nos territoires » DG interface n°88/2014

¹⁵ Rémi Le Saout – université de Nantes - centre nantais de sociologie « la mobilité des DGS comme indicateur d'un rapport renouvelé au travail politique » congrès AFSP Strasbourg 2011

¹⁶ Laurence Durat et Marc Bollecker. – Université de Haute-Alsace « La légitimité managériale : le cas des directeurs généraux des services » revue politique et management public – avril-juin 2012

Le statut du DG au sommet hiérarchique n'est pas plus déterminant dans sa capacité à mobiliser ses équipes dans l'action. La confiance n'est en effet pas acquise par avance et le DG a donc à effectuer un travail constant de construction de sa légitimité managériale. D'autant plus que ce statut est intrinsèquement fragilisé par l'instabilité générée par son emploi fonctionnel.

Le pouvoir d'expertise du DG lié à sa compétence et à sa capacité à contribuer à la performance de sa collectivité sont eux indispensables, même si cette expertise reste enserrée dans des contraintes fortes du fait de la « porosité » avec la sphère d'influence des élus, du jeu d'acteurs à organiser, et donc de la dimension politique de l'activité.

Compte tenu de cette spécificité, l'étude montre ainsi qu'un levier important est le leadership, ou la capacité d'influence que le dirigeant tire de sa personnalité et de son comportement. Travail constant mais discret afin de ne pas concurrencer les élus de leurs prérogatives.

Au final, le levier le plus déterminant, et le plus fragile, est la légitimité donnée par procuration par l'exécutif. C'est la seule garantie pour le dirigeant. Elle doit de surcroît être visible et manifestée en interne comme en externe pour être opérante.

Le DG, et cela est vrai en commune comme en intercommunalité, n'a donc d'autre choix que de positionner sa zone de légitimité entre la sphère politique et la logique structurelle de son administration, en gardant comme priorité absolue la confiance de son exécutif.

Cette fragilité dans sa posture amène clairement l'interrogation sur la reconnaissance légale des fonctions du DG, au-delà de son statut.

Il s'agirait alors d'introduire cette « très forte dimension managériale, le rôle délicat d'interface avec les élus et les agents, la multi-expertise exigée dans des domaines complexes »¹⁷ et non plus d'écrire un « statut » dont peu de monde souhaite l'avènement.

D- D'un rôle d'application de la règle au traducteur des politiques publiques.

Plus de complexité et des attentes parfois contradictoires

Le rôle du management à évidemment évolué au rythme des réformes et de la maturation de la décentralisation. Les développements précédents insistaient sur l'aspect ressources humaines de la fonction. Il s'agit maintenant de préciser son rôle de traduction des besoins.

Car le management public est un management de la complexité que l'on appréhende peu avant d'y être confronté, et pour lequel les cadres sont peu formés.

Les collectivités sont de fait sujettes à des enjeux multiples. L'attente des usagers, les demandes des élus, la logique de l'organisation, les pressions des organisations syndicales, le contexte local et les partenaires : Un grand nombre de personnes sont parties prenantes et expriment des souhaits qui ne vont pas tous dans le même sens.

Parfois même, l'ambiguïté est volontaire afin de ne pas froisser les uns et les autres. L'organisation publique poursuit ainsi des finalités qui peuvent être contradictoires et

¹⁷ Laurence Chenkier « le DGS a-t-il encore besoin d'un statut ? » DG interface mai 2014

ambivalentes.¹⁸ Par exemple, on opposera régulièrement le besoin social croissant, et la diminution des moyens disponibles.

Le cœur du métier : la fonction de traduction

On est ainsi loin de l'image du dirigeant évoluant dans un cadre réglementaire et chargé uniquement d'appliquer la règle. En réalité, le cœur du rôle des managers d'aujourd'hui, c'est la fonction de traduction : donner des priorités et du sens, mettre en cohérence cet ensemble d'attentes parfois contradictoires afin de rendre les actions possibles autour d'objectifs partagés, le tout avec des ressources de plus en plus contraintes.

C'est au cadre qu'il incombe d'assurer ce rôle de traducteur, chacun à son niveau, et de donner à voir l'utilité tout en assignant des objectifs individuels. Le travail consiste ainsi à opérer des choix, des compromis pour construire un cadre d'activité qui permette aux équipes de travailler.

A contrario, ce travail de choix, de délimitation de périmètre d'activité réalisable, peut amener à des renoncements douloureux et parfois éthiquement inacceptables, particulièrement dans les activités sociales où la ressource est d'abord humaine, d'où la demande récurrente de « plus de moyens ».¹⁹

Pour sortir de cette situation, il faut que le cadre prenne conscience que sa fonction centrale est justement de réaliser ce travail de médiation des contradictions en cohérence avec les ressources dont il dispose. Ce processus permet alors que la même situation, objectivement inchangée, devienne subjectivement praticable (Valérie Brunel - infra).

Par exemple, il doit intégrer en tant que telle la gestion de « l'urgence imprévue », qui de fait est récurrente, comme un temps normal de son plan de charges, et non pas comme un surcroît de travail.

Ce rôle de traducteur renforce encore la nécessité d'un dispositif d'accompagnement des cadres afin de leur permettre, non pas de subir les renoncements, mais de construire une dynamique porteuse.

III. Le management, positionné au cœur de la performance de nos organisations, doit nous amener à ouvrir plus largement le champ de la performance publique et à intégrer une logique d'amélioration continue.

C'est aussi ce qui rend nécessaire un véritable dispositif d'accompagnement intégrant le bien être ou la qualité de vie au travail afin de « faire système » dans une démarche globale de modernisation.

A- Le champ de la performance publique doit désormais intégrer la qualité managériale.

La performance n'est pas un gros mot

Selon Céline Desmarais, la performance des agents publics à longterm a été définie au travers de la conformité aux procédures et au droit. Le référentiel de la responsabilisation définit lui

¹⁸ Céline Desmarais « Le management public : complexe et ambigu » La lettre du cadre – décembre 2012

¹⁹ Valérie Brunel « Le manager est un gestionnaire de contradiction » La lettre du cadre – février 2013

au contraire la performance au travers d'objectifs mesurables, et la mesure de ceux-ci en termes de résultats attendus.²⁰

Cette approche, bien que n'étant pas nouvelle (new public management) ne va pas encore de soi dans l'univers des managers soumis à la complexité publique, bien que ceux-ci soient réellement imprégnés par la culture de la responsabilisation.

Ainsi, selon l'étude menée par Céline Desmarais, la coexistence d'une logique managériale et d'une logique bureaucratique, difficiles à articuler, contribue au fait que les managers publics expriment un niveau plus faible d'assurance par rapport aux managers du secteur privé dans le fait que leurs missions sont bien définies.

La définition de la performance publique serait donc plus complexe à appréhender que pour le privé. Pourtant lorsque des démarches de gestion sont mises en œuvre, il semble que les entreprises soient plus performantes sur le long terme, et que ce constat est également pertinent en dehors du secteur marchand.²¹

La gestion peut, et doit donc concerner tout le monde, y compris les managers du secteur public. Il est dès lors utile de voir concrètement ce que sont les fondamentaux de la gestion pour tous.

Maurice Thevenet, professeur au CNAM rappelle que le premier de ceux-ci concerne la présence d'objectifs à long terme, jalonnés d'étapes intermédiaires.

Le deuxième concerne la nécessité de susciter la performance par un dispositif incitatif de reconnaissance. Une reconnaissance qui fasse que la personne s'approprie réellement son activité professionnelle.

Le troisième enfin, concerne la nécessité de vérifier l'efficacité de l'action par un système d'évaluation.

Ces fondamentaux intéressent la gestion des ressources humaines et peuvent fonder un système de management. C'est ce qui fait aussi que la manière de mener ses équipes vaut autant que le résultat à atteindre, et que la qualité du management devient un des leviers essentiel de la performance collective.

Avec cette orientation, une des actualités du management des organisations publiques est de mettre en œuvre l'inéluctable réduction des moyens, de rechercher l'efficience dans la dépense, de façon supportable pour tous.

Une des réponses est alors de mieux articuler des fondamentaux de la gestion pour tous en mettant en perspective la dimension stratégique et la dimension opérationnelle, tout en accompagnant les équipes pour ce faire.

Cet objectif fait partie des enjeux forts pour une direction générale en collectivité.

Y compris dans le management

Pour faire en sorte que la qualité du management soit reconnue comme la première contribution attendue des encadrants, il convient que le système d'évaluation professionnel mis en place l'intègre comme un critère objectivable, au même titre que la réalisation des objectifs fixés.

²⁰ Céline Desmarais et Emmanuel Abord de Châtillon – université de Savoie « Existe-il encore des différences entre le travail des managers du public et ceux du privé ? » - RFAP 2008/4 n°128

²¹ Maurice Thévenet « La gestion pour tous » La lettre du Cadre – juillet 2013

Mais cela ne suffit pas. Il faut encore que le manager fasse preuve de leadership afin de favoriser l'engagement de ses collaborateurs, et de faciliter l'atteinte des résultats par ses collègues dans un véritable jeu coopératif collectif. A cette condition on pourra alors parler de réelle performance collective.

B- Un des éléments de la performance vise à promouvoir une logique d'amélioration continue.

Une orientation usagers plus prononcée

Cette logique s'exprime avec la mise en place de démarches qualité qui peuvent devenir de véritables modes de régulation propres du service public : Mettre la performance publique au service de la qualité pour le bénéficiaire, fait naître une administration « orientée client », plus à l'écoute des préoccupations de la population, moyen également de réduire, la crise de confiance des citoyens vis-à-vis des institutions.

On a ainsi assisté à une floraison de normes, de labels et de référentiels (Marianne, Qualiville, ISO...) transposés du monde de l'entreprise, ou créés à cet effet, permettant de mettre en place une certaine « industrialisation » des services publics.

Cette industrialisation (ou une harmonisation, une rationalisation des pratiques, reproductible, avec un niveau de qualité correspondant à l'attente définie en amont), contribue à aider le manager dans la conduite du changement, dans la mise en œuvre de sa démarche de performance.

Pour autant, l'implication du citoyen n'est pas toujours réelle et, parfois, l'utilisateur devient plus consommateur qu'acteur de la démarche.

Néanmoins, selon Annie Chemla-Lafay²², les effets bénéfiques des démarches d'amélioration de la qualité sont reconnus et leur généralisation ne fait plus débat.

Les managers publics doivent donc pouvoir en disposer dans leur « boîte à outils » de la performance.

C- De ce qui précède, il faut retenir le rôle fondamental du management, déterminant dans la modernisation de nos administrations, ce qui rend nécessaire un dispositif d'accompagnement qui s'intéresse au bien être ou à la qualité de vie au travail, voire même au bonheur au travail comme moteur de la performance.

Faire face aux injonctions paradoxales

Intrinsèquement, la mise en œuvre d'un management par la responsabilisation, la mise en place d'une démarche qualité, la recherche de marges de manœuvre, les injonctions de type « faire plus avec moins », peuvent créer de l'instabilité professionnelle, du stress, de l'épuisement professionnel si les managers sont laissés seuls face à des problèmes insolubles.

Que peut faire le cadre mutualisé si ses deux directions générales lui demandent d'assurer dans le même laps de temps, deux démarches chronophages, sans moyens complémentaires

²² Annie Chemla-Lafay « 30 ans de réformes de la gestion publique dans les pays de l'OCDE. Les principaux enseignements » Pouvoirs Locaux – 11/2011

(par exemple établir et faire voter le budget des deux collectivités dans le même temps) et sans adaptation des procédures ?

Ces mises en œuvre sont donc porteuses de risques professionnels qu'il convient d'évaluer et d'anticiper, faute de pouvoir les supprimer.

Plus globalement, un dispositif de soutien centré sur les cadres intermédiaires est nécessaire pour rester aidant et faire en sorte, par une régulation accrue à tous les niveaux (élus-DG-directions-services), qu'ils subissent le moins possible de contradictions, de perte de sens et ainsi d'efficacité.

Les services fonctionnels, au service des autres, doivent alors être renforcés afin d'être capable d'entretenir un dialogue et d'accompagner réellement les cadres en dépassant le simple rôle du « rappel à la règle ».

Le travail en réseau doit être favorisé afin que chacun puisse expliquer sa vision de l'intérêt commun en la confrontant à celle des autres au sein d'instance physiques de partage et de transmission (réunions d'équipes – comités de direction...).

Le passage du « directeur général », à « la direction générale » entendue comme le collectif composé par le/la DGS et les DGA est aussi le symbole d'une action collective renforcée. Dans ce collectif, chacun doit être à même de participer, de donner son avis y compris sur les sujets sortant de son champ de compétence propre. C'est alors ce collectif qui devient le porteur de l'action globale de la collectivité.

La recherche corrélative d'une qualité de vie au travail

Au-delà de l'opportunité que représente la mise en place de telles actions pour repenser les fonctionnements établis, tout doit être pensé de façon respectueuse pour les femmes et les hommes qui forment l'organisation.

La recherche du bien-être ou de la qualité de vie au travail est ainsi parallèle et totalement nécessaire à l'atteinte des objectifs de performance. Nos cadres n'y sont cependant que peu sensibilisés au cours de leur formation.

Comment passer ensuite de la qualité de vie au bonheur au travail ?

En effet, les recherches de la psychologie positive montrent que les salariés les plus heureux seraient les plus performants. Ainsi, parmi les voies d'accès au bonheur, certaines rendent primordiaux les aspects relationnels. On retrouve là l'importance pour le manager d'intégrer cette dimension... D'autres, expliquent en quoi s'engager dans des expériences avec des buts clairs, présentant une optimisation entre aptitudes et défis personnel, procure un sentiment de bonheur ou flow, se traduisant par un investissement majeur de la personne dans son activité²³.

Des études ont enfin montré comment des employés satisfaits des aspects intrinsèques de leur travail seraient les plus performants contextuellement. Plus précisément, les employés qui s'engageraient pro-activement au travail, puis dans une moindre mesure ceux qui se sentiraient davantage reconnus au travail et qui affirmeraient avoir des relations

²³ Marie Pierre FEUVRIER « bonheur et travail, oxymore ou piste de management stratégique de l'entreprise ? » management et avenir – 2014/2

interpersonnelles au travail plus épanouissantes, seraient plus susceptibles d'adopter des comportements de performance contextuelle au travail (aide, implication, coopération, professionnalisme).²⁴

Inscrire la reconnaissance comme dimension constitutive de l'action et de la relation managériale permet de mettre en œuvre une telle orientation. Cela nécessite une politique globale qui remplisse trois conditions²⁵ :

Premièrement, elle mobilise l'ensemble de la chaîne managériale dans une logique d'action en profondeur. Deuxièmement, cette politique globale doit multiplier les signes, de manière à ce qu'ils se renvoient les uns aux autres et forment système. Troisièmement, cette politique doit s'inscrire dans la durée...

D- Ces démarches, pour que tous se les approprient au bénéfice de l'intérêt commun et qu'elles perdurent, doivent pouvoir « faire système ».

Au delà des outils, vers un système de management intégré

Pour « faire système », pas un aspect ne doit être laissé de côté, et il est nécessaire de donner du sens aux méthodes de modernisation. Car le changement implique que le sens de l'action soit compris par la mise en évidence d'un système de management intégré et cohérent. Et un système intégré ne peut se réduire à la mise en œuvre de méthodes.

Sylvie Trosa, Vice-présidente du cercle de la réforme de l'Etat, propose de comprendre le terme « méthodes » comme étant les instruments facilitant la modernisation.²⁶ Dans ce sens, la démarche qualité, l'évaluation, la mutualisation, la comparabilité des performances évoquées ci-avant sont des méthodes.

A l'inverse, une « démarche » est entendue au sens d'un processus de changement dont les finalités sont partagées avec les équipes et qui a besoin pour se réaliser de méthodes qui ne sont alors que des supports, et non des buts en soi.

Une méthode est en effet dangereuse quand elle devient une finalité en elle-même. Annie Chemla-Lafay a fait le même constat sur la perte de sens constatée des actions publiques²⁷, dès lors que les indicateurs mis en œuvre dans le cadre de la recherche de la performance publique amènent à une focalisation sur l'outil, et non plus sur le sens des résultats attendus.

La démarche doit donc faire primer les finalités, et non les méthodes, comme nous avons trop tendance à le faire en France, afin de bien correspondre à l'esprit d'amélioration continue. Dans le même sens, il ne faut pas focaliser sur l'efficacité en oubliant l'efficacé. C'est-à-dire qu'il ne faut pas négliger la façon d'organiser l'administration afin de lui faire produire des impacts positifs sur la société.

Qui implique un accompagnement renforcé

²⁴ Chloé Parenteau, Emilie Champagne, Véronique Dagenais-Desmarais – université de Montréal « qui sème le bonheur au travail récolte la performance ? » psychologie Québec n°6/2013

²⁵ Jérôme Grolleau « la reconnaissance non monétaire au travail, un nouveau territoire managérial » Les cahiers de l'observatoire social territorial n°11 mars 2014

²⁶ Sylvie Trosa « Donner du sens aux méthodes de modernisation de l'administration » Revue française d'administration publique – 2010/3

²⁷ cf. infra

C'est pourquoi les équipes doivent être impliquées et, là encore, accompagnées.

Comme le rappelle Sylvie Trosa, si l'on veut que les agents s'emparent d'une initiative, il faut qu'ils comprennent pourquoi ils le font : La confiance rime avec le sens, mais aussi avec la gouvernance ! Mettre en œuvre une démarche managériale ne peut se faire qu'avec l'application corrélatrice d'un cadre de responsabilité en subsidiarité, c'est-à-dire d'autonomie de gestion pour le responsable à son niveau.

Alors la démarche managériale pourra « faire système ».

Pour clore cette contribution, les directeurs généraux ont du pain sur la planche pour conduire tous les chantiers.

« Les espèces qui survivent ne sont pas les plus fortes, ni les plus intelligentes, mais celles qui s'adaptent le mieux aux changements » (Charles Darwin). La loi de l'évolution est ainsi qu'il faut s'adapter aux lois : contexte territorial, contrainte économique, évolution des besoins...

Le management de la complexité est notre quotidien. Nul doute que les dirigeants territoriaux saurons y apporter des réponses plurielles et coopératives, avec au cœur, la qualité du management.

Une meilleure reconnaissance légale des fonctions du DGS ne pourrait que contribuer à le faciliter !

Emmanuel GROS

Directeur Général des Services Ville de La Roche-sur-Yon
Président de la section départementale de la Vendée
Membre du bureau national du SNDGCT

Le 4 septembre 2013

Complété en août 2014