

Changements annoncés dans les collectivités publiques

La décentralisation¹ vient de fêter ses 30 ans. Une nouvelle étape se prépare. CISTE s'est interrogé sur la mise en œuvre d'une démarche de recomposition territoriale pour les collectivités parties prenantes. Ceci représente un bon exercice de sociotechnique : montrer comment l'attention portée à l'organisation permet de construire la bonne adéquation entre les collectifs de travail, les techniques et les outils mis à leur disposition dans un objectif de performance déterminé.

Ce qui rend l'exercice difficile, c'est la complexité du système d'acteurs en présence et les enjeux que cette recomposition représente pour chacun d'eux. La difficulté est encore augmentée du fait que le paysage administratif de l'État a aussi beaucoup évolué ces dernières décennies, notamment par le recentrage et la déconcentration des administrations et services.

Pour éclairer cette difficulté, nous pouvons avoir en tête l'exemple d'un territoire constitué :

- d'une ville de taille moyenne,
- d'un ensemble de communes proches
- et d'espaces ruraux avec des communes plus éloignées.

Ce territoire est bien sûr intégré dans un département et le département dans sa région.

Il s'agit de repérer les transformations qui s'imposent aux acteurs autant que celles qu'ils vont souhaiter conduire, de tenter de clarifier les enjeux, d'identifier les problématiques et enfin de se risquer à quelques préconisations pour assurer la réussite d'un tel projet.

Comment concevoir une stratégie et la démarche de déploiement pour un tel projet ? Quels acteurs considérer comme parties prenantes et inviter à collaborer ? Comment organiser la collaboration pour négocier des objectifs communs ? Quel dispositif concevoir pour assurer la mise en œuvre ? Comment créer une dynamique positive autour d'une telle démarche qui, même si elle est attendue, reste source d'appréhension pour une majorité des acteurs du fait du risque de perte de pouvoir d'action dans la future recomposition des acteurs publics ?

Cette situation et démarche ne sont pas réservées aux seules collectivités. Nous y sommes souvent confrontés tant au niveau des grandes entreprises qui révisent leur organisation et leurs activités qu'au niveau des organisations professionnelles qui souhaitent faire évoluer leur structuration. C'est cette expérience qui nous a permis de réaliser ce dossier qui, par conséquence, s'adresse à toutes les structures, tant privées que publiques, confrontées à un projet de réorganisation des responsabilités.

¹ La décentralisation vise à donner aux collectivités locales des compétences propres, distinctes de celles de l'État, à faire élire leurs autorités par la population et à assurer ainsi un meilleur équilibre des pouvoirs sur l'ensemble du territoire. La décentralisation rapproche le processus de décision des citoyens, favorisant l'émergence d'une démocratie de proximité. La déconcentration est une notion bien distincte ; elle vise à améliorer l'efficacité de l'action de l'État en transférant certaines attributions de l'échelon administratif central aux fonctionnaires locaux, c'est-à-dire aux préfets, aux directeurs régionaux ou départementaux des services de l'État ou à leurs subordonnés.

Une nouvelle étape d'un long processus

Le processus débute à l'Assemblée Constituante de 1789 qui examine les modalités d'organisation et de découpage de l'ancien royaume. « Craignant d'établir des corps administratifs assez forts pour résister au pouvoir exécutif ² » la loi du 2/12/1789 crée le département, mais simplement conçu comme une division du territoire et non comme une collectivité.

L'organisation actuelle résulte d'un long processus qui, en fonction des évolutions politiques, démographiques, économiques et techniques, a ajusté en deux siècles cette structure initiale en créant de nouvelles instances, de nouvelles collectivités et en faisant évoluer leurs différentes missions, compétences et responsabilités.

La dynamique de décentralisation de l'État jacobin débute réellement avec la reconstruction de l'après guerre et le renforcement des compétences des Conseils Généraux. Sa montée en puissance se heurte à un échec resté dans les mémoires : en 1969, De Gaulle voit sa proposition d'instituer les Régions en collectivités territoriales, gouvernées par des élus, rejetée par référendum. Il faudra attendre 1982 pour que ce statut leur soit accordé, grâce aux lois de décentralisation des années 1981-83 qui redéfinissent les compétences des trois échelons de l'organisation territoriale. Le pouvoir exécutif est alors transféré du préfet de région au Conseil Régional et du préfet de département au Conseil Général.

Aux régions, les compétences d'orientation et de programmation. Aux départements, les politiques de solidarité et la gestion des infrastructures de proximité. Aux communes les politiques de proximité. Cette évolution verra son parachèvement en 2003 avec l'inscription de la décentralisation dans la constitution française.

En 2008 un rapport réalisé pour l'Assemblée Nationale³ constate que « la multiplication des niveaux d'administration territoriale, combinée avec l'enchevêtrement croissant de leurs compétences, diminue l'efficacité de la décentralisation et éloigne le citoyen de la démocratie locale. Les acteurs sont mal identifiés, les cofinancements dispersent les responsabilités, la technicité des décisions s'accroît, les structures de coordination prolifèrent ». Ce rapport pose la nécessité de la simplification du « mille feuillets ».

La nouvelle loi de décentralisation en cours d'élaboration poursuit simultanément l'objectif de clarifier le paysage institutionnel, de simplifier le système et de prendre en compte les conséquences d'un développement renforcé et différencié des territoires.

Enjeux et problématiques de la recomposition d'une organisation territoriale

L'esprit de la décentralisation est d'adapter et de conduire les politiques publiques au plus près des besoins des populations. Les enjeux de cette nouvelle étape sont présentés par le projet de loi en 3 points :

- Renforcer les liens de proximité avec les citoyens ;
- Améliorer la qualité et l'efficacité des services proposés aux différents usagers ;
- Améliorer la performance globale et unitaire du système : pertinence des choix, efficacité du système par rapport aux objectifs, efficience des moyens mobilisés et responsabilisation des acteurs.

Les collectivités d'un même territoire sont donc invitées à ajuster leurs compétences et le contour des services rendus dans ces trois perspectives.

Du point de vue de la conduite de projet, les principales problématiques sont les suivantes (au sens de ce qui potentiellement pose problème).

Partage d'un diagnostic par de multiples acteurs d'un système

Toute réforme de l'organisation des collectivités locales d'un territoire devrait passer par la définition des objectifs poursuivis. Puisqu'il s'agit explicitement de « renforcer la proximité avec les citoyens » et « d'améliorer qualité, efficacité et performance globale du système », le projet de transformation doit être établi sur la base d'un diagnostic posé sur le fonctionnement **et la performance** du système existant.

Le champ d'action concerné

Le périmètre du projet porte sur des services d'utilité publique, issus des demandes/besoins des populations et élaborés dans le cadre de politiques publiques différencierées et le plus souvent interconnectées. Par exemple, la réponse aux besoins de logement pour les populations sans abri ou logées dans des logements insalubres va faire intervenir de multiples politiques sociales, de soutien à la création de logement, mais aussi de santé publique, ... voire de traitement de la demande d'asile.

Dès lors, une des premières difficultés réside dans la délimitation du champ du diagnostic.

La multiplicité des acteurs en présence

Produire un diagnostic sur le fonctionnement d'un système public sur un territoire nécessite de rassembler des données détenues par un grand nombre d'acteurs : les citoyens-usagers des services publics, les associations qui interviennent dans le champ, les fonctionnaires impliqués dans la conception, la mise en œuvre, la gestion, ... des services, les élus des structures publiques concernées.

L'interprétation de ces données sera sans doute différente selon les points de vue. Cela renforce la complexité de la construction d'un consensus suffisant pour permettre le partage d'un diagnostic.

Pour mettre en œuvre leur politiques publiques, les collectivités territoriales ont créé de multiples institutions, de droit divers comme des associations loi 1901 (exemple des Missions Locales pour l'Emploi des Jeunes) des régies (pour les parkings, ...), des syndicats (pour l'exploitation d'une forêt), des établissements publics de différentes natures (gestion d'un espace comme La Défense), ... Elles ont aussi délégué la mise en œuvre de certains services publics à des entreprises privées (gestion de l'eau, des abattoirs, ...). Tous ces acteurs sont parties prenantes du fonctionnement du système public sur les territoires, et sont donc concernés par sa recomposition.

Certains disposent d'une légitimité tirée des urnes, d'autres liée à leur expérience reconnue. Certains ont une vision globale, d'autres très parcellaire mais pointue. Certains ont une vision long terme, d'autres un horizon lié à un mandat électif. Certains sont mus par l'intérêt général, d'autres représentent des lobbies défendant des intérêts particuliers.

La nature des liens qui unissent ces acteurs peut renforcer la complexité. Dans les entreprises, les liens sont généralement formels, hiérarchiques ou contractuels. Au niveau des collectivités ces liens sont souvent indirects et non hiérarchiques. Chaque niveau est relativement autonome et toute évolution passe par des échanges et des accords volontaristes. Très rapidement, en cas d'implication insuffisante, chaque niveau peut se sentir responsable de la problématique et l'ajuster à ses seules spécificités. Et de l'ajustement à ses spécificités au dédoublement des actions avec ignorance des actions des autres acteurs ... il peut n'y avoir qu'un pas !

La décision d'entreprendre un ajustement de l'organisation territoriale peut être prise à différents niveaux du « mille feuillets » : commune, intercommunalité, département, région. Chaque acteur dispose d'une légitimité particulière à s'intéresser à un domaine de compétence donné, et chacun d'eux conduit des projets sur son champ de compétence. Quelque soit l'acteur qui émettra le souhait d'entreprendre une réforme de l'organisation territoriale, il lui faudra convaincre les autres acteurs du « mille feuillets » de s'asseoir autour de la table et d'inscrire dans leur agenda un nouveau projet, auquel chacun peut avoir plus ou moins d'intérêt.

La méthode utilisée pour réaliser le diagnostic peut aussi présenter des limites

L'administration publique fonctionne par direction, service, bureau, postes de fonctionnaires définis, ... structuration peu plastique. Une approche administrative, basée sur la description des fonctions assurées par les différentes collectivités concernées et caractérisée par les moyens mis en œuvre en termes de postes et de budget ne permettra de mettre en lumière guère plus que des redéploiements de ces moyens.

Si l'enjeu n'est pas un simple redécoupage des compétences mais une amélioration des services rendus, une approche d'ordre managérial, basée sur une analyse des besoins des populations et de leur accès aux services, permettrait de repérer que les collectivités ne sont pas seules à reconnaître des besoins et à apporter des réponses. Elle permettrait aussi d'avoir une vision plus complète de ces besoins, plus qualitative.

Les principes d'élaboration et de gestion budgétaires d'hier, basés sur la limitation des débats aux seules mesures nouvelles, ont été remplacés en 2001 par la LOLF⁴ par des principes de performance et de responsabilité dans la gestion publique. Les outils économiques existent donc pour conduire des diagnostics de nature à permettre de vraies améliorations. Il s'agit cependant d'un changement culturel, nécessitant du temps long pour son adoption.

⁴ Loi organique relative aux lois de finances du 1er août 2001

Déterminer les objectifs d'une recomposition de l'organisation territoriale d'acteurs publics

Vision globale et proximité des citoyens usagers

La recomposition pertinente des champs de compétences entre les acteurs nécessite un maximum de **recul et de vision globale**. Les niveaux supérieurs du « mille feuilles » devraient normalement disposer d'une vision globale pour les niveaux inférieurs : le département est un bon poste d'observation pour identifier les recompositions possibles entre les communes, les intercommunalités et ses propres services ; la région pour les futures métropoles, les départements, les grandes intercommunalités.

Dans le même temps, **les communes sont les acteurs les plus proches des citoyens**, ce sont elles qui peuvent le mieux mesurer l'efficacité des services publics pour les populations.

Une des trois perspectives de la nouvelle loi est de « renforcer les liens de proximité avec les citoyens ».

Regrouper l'ensemble des acteurs publics dans un même projet de recomposition nécessitera d'identifier du même coup leur respective contribution au diagnostic de la situation et à la formulation des objectifs d'amélioration.

S'entendre sur les améliorations recherchées

La mesure de l'efficience des moyens assignés à la fourniture d'un service public est sans doute la plus simple à réaliser par rapport à la complexité de la mesure de la qualité du service rendu. Pourtant, mesurer l'efficience des moyens, nécessite de tous les prendre en considération. Nous le notions plus haut, dans la quasi totalité des champs de compétences, plusieurs acteurs publics consacrent des moyens, et au-delà des réponses institutionnelles, les services rendus par les associations de toute nature sont souvent essentiels du point de vue des usagers des services. Mesurer l'efficience d'une organisation pour rendre un service, nécessite de prendre en compte la totalité des moyens mis en œuvre, ce qui risque de s'avérer plus compliqué qu'il n'y paraît.

Construire un consensus autour d'objectifs communs

Réorganiser le système pour améliorer l'efficacité des acteurs publics dans un champ de compétence donné se traduira par la **perte de compétence d'une partie des acteurs et la charge de cette compétence pour d'autres**. L'accord des acteurs sur ces transferts sera simple à trouver dans le cas où le jeu est gagnant-gagnant. Ce qui ne sera pas forcément le cas. Le transfert de la charge nécessite de trouver :

- un nouvel équilibre économique du service, qui peut être le résultat d'un assemblage complexe de conventions entre les partenaires (voir l'exemple du montage économique du service de transport ferroviaire régional)
- les moyens du transfert des fonctionnaires qui rendent le service dans la structure qui reçoit la compétence, ou leur réaffectation ailleurs.

Une compétence est aussi une capacité d'action, un pouvoir d'agir et une connaissance renforcée du territoire. Se faire dessaisir d'une compétence signifie perdre une partie de sa capacité d'intervention, de sa légitimité à intervenir sur le sujet et les sujets connexes.

Élaborer et conduire un plan d'action de recomposition territoriale

Revisiter les processus de production et de mise en œuvre des services publics

Le savoir-faire technique des acteurs opérationnels est essentiel à la fois :

- pour décrire les capacités actuelles du système et des processus de production des services,
- et pour identifier les pistes qui permettraient son amélioration.

C'est chose connue que la plupart des préconisations proposées par des consultants étaient déjà, – et depuis longtemps – dans les tiroirs des équipes opérationnelles !

L'ingénierie des transformations est de nature à améliorer :

- la qualité d'un service public, vue du citoyen-usager,
- son efficacité à répondre au plus grand nombre sur une base d'égalité d'accès,
- et son efficience dans la consommation des moyens financiers, techniques et humains, Elle nécessite l'implication des personnels directement responsables de sa conception, de sa mise en œuvre, de sa gestion et de son optimisation.

La plupart des entreprises de taille comparable aux collectivités territoriales ont organisé la définition de la qualité de leurs produits ou prestations et ont trouvé les voies d'une amélioration permanente. Ces pratiques sont plus lentes à s'installer dans la fonction publique, ... où les directions fonctionnelles ne peuvent le plus souvent, être considérées uniquement comme « fonctions supports » aux opérationnels qui rendent les services aux publics. Le cloisonnement reste malheureusement le mode d'organisation le plus courant.

Assurer le fonctionnement des services dans les périodes transitoires

Les entreprises mondialisées savent organiser le transfert d'activités. Ce sont des opérations fréquentes qui sont conduites en mode projet. Tout est mis en œuvre pour que le marché ne soit pas perturbé. Par exemple : on constitue un stock de produits avant le transfert des moyens de production suffisant pour assurer les livraisons jusqu'à la disponibilité des moyens dans le nouvel environnement.

Assurer la continuité d'un service public nécessite en parallèle la mise en place d'une organisation avec :

- la participation des acteurs opérationnels au projet de recomposition,
- le transfert des compétences à un ou plusieurs autres acteurs.

...

Ces obligations s'imposent aussi aux services publics. Elles sont à la fois une nécessité et une difficulté, en particulier quand il s'agit de service de première nécessité comme l'emploi, le logement, le transport, ... (voir les perturbations provoquées dans le service public de l'emploi par la fusion entre les ASSEDIC et l'ANPE, bien avant que la nouvelle institution ne soit submergée par la croissance du chômage).

Obtenir des résultats

La production et la mise à disposition d'un service, public ou privé, consomment essentiellement du temps. Les transformations d'organisation pour améliorer le service vont avoir des conséquences importantes sur les acteurs opérationnels. La fonction publique, quel que soit son territoire d'intervention, national ou local, offre une forte inertie aux transformations. Un fonctionnaire est à une place donnée, dans le cadre d'un poste défini, ouvert et pourvu, dans un service ou un bureau défini, correspondant à un budget, ... Tout cela demande du temps pour évoluer et s'adapter. Les échéances rationnelles d'un plan d'action peuvent être compatibles ou non avec les agendas des acteurs clés du projet. Tout élus a un mandat limité dans le temps, ... 5 à 6 ans.

L'évaluation de la rentabilité économique d'un transfert de ligne de production n'est pas toujours simple à réaliser. La construction du raisonnement peut être plus ou moins déformée par la recherche du résultat permettant de justifier le projet. Dans un projet de recomposition territoriale, l'évaluation du « coût de production » et de mise à disposition d'un service peut déjà être difficile à établir. Cette difficulté peut être accrue si le service est rendu à travers plusieurs institutions et qu'il sert en même temps de support à d'autres (identification de difficultés, information etc.). Les gains et les charges issus du projet peuvent apparaître dans des budgets différents, des structures différentes et dans des calendriers différents ...

« C'est pas le même budget ! »

Petite histoire de la voie de chemin de fer Valence Grenoble.

A l'origine, deux voies avaient été posées. Puis lors de la première guerre mondiale une voie avait été retirée pour répondre au besoin de fer pour la fabrication d'armes. Après guerre, la voie a été reconstruite. Dans les années 50, pour réaliser des économies d'entretien, la deuxième voie a été à nouveau déposée. Aujourd'hui le trafic croissant sur cette ligne nécessiterait la repose de la versatile voie.

Le tronçon de cette ligne entre Saint Hilaire et Moirans a fait l'objet de 9 mois d'arrêt répartis sur 3 années entre 2008 et 2011 pour permettre le passage des nouvelles rames Bombardier du TER. Des travaux de rabaissement de plate-forme de la voie ont du être réalisés dans les tunnels : - 30 cm.

Un des acteurs de la SNCF chargé du chantier qui sait que l'électrification de la ligne est programmée propose de procéder au rabaissement de 60 cm pour préparer le passage des lignes électriques.

« Impossible, c'est pas le même budget ! » La voie a donc été à nouveau déposée, les travaux de rabaissement réalisés sur 30 cm, puis la voie remise à neuf.

Le 6 décembre 2012 le chantier de l'électrification de la ligne est lancé. La voie a donc été à nouveau déposée, la plate-forme a perdu de nouveau 30 cm et la voie remise à neuf. Vive la crise !

L'évaluation qualitative n'est pas (encore) dans la culture du service public. Les acteurs du social et du médico-social ont entrepris de l'intégrer dans leurs activités depuis quelques années seulement, 2013 pour l'évaluation interne (auto-évaluation sur un protocole défini) et 2014 pour l'évaluation externe par un organisme agréé.

L'évaluation de l'amélioration qualitative d'un service public rendu par les usagers nécessiterait que des critères de qualité soient définis, mesurés dans le cadre du diagnostic et après la mise en œuvre de l'opération. En outre, l'évolution des contextes dans lesquels la mesure est faite compte

pour beaucoup dans la perception de la qualité par les usagers. La fusion des ASSEDIC et de l'ANPE dans Pôle Emploi a fait l'objet de quelques travaux qui mettent en lumière la dégradation de la qualité de service du point de vue des usagers demandeurs d'emplois, des entreprises comme des salariés. Cette dégradation est en partie due à la crise de 2008 et à la croissance du chômage, mais en quelle proportion ? La fusion a-t-elle apporté les améliorations et les économies attendues ?

Les points d'attention de CISTE pour une intervention

Cette tentative d'identification des principales problématiques d'une opération de recomposition des compétences des collectivités sur un territoire, dévoile en elle-même des pistes importantes pour la conduite de ces transformations.

En complément, il nous a paru possible d'avancer quelques points d'attention à l'usage des intervenants comme des acteurs souhaitant se faire accompagner.

Éclairer le sens du projet de recomposition

Produire de la connaissance sur le fonctionnement réel de l'organisation pour proposer une stratégie de changement.

Cela signifie qu'il ne peut y avoir de diagnostic formulé sur le fonctionnement d'un système sans tenter d'approcher et de caractériser le réel. C'est à dire les modes d'organisation actuels, les modes de collaboration réels, les relations réelles entre agents et usagers, la réalité des activités...

Ce travail doit être conduit avec les acteurs les plus impliqués, et en premier lieu :

- les agents publics et/ou privés en charge de l'opérationnel avec leur hiérarchie directe,
- les usagers et leurs représentants officiels ou officieux.

Une des premières actions à conduire est d'aider les acteurs à produire cette connaissance. La qualité de l'état des lieux sera le produit du croisement des différents points de vue et des différentes méthodes : écoute, mais aussi observation participante et benchmarking. La synthèse de ce travail a pour premier objectif de rendre lisible la complexité et de permettre aux responsables (directions des services, élus,) de mesurer l'écart entre le réel et les orientations des politiques concernées.

Il y a fort à parier que l'impasse sur cette explicitation du fonctionnement réel des acteurs et des organisations dans sa complexité ne conduise qu'à des stratégies de changement inadéquates.

C'est sur la base de cet éclairage des fonctionnements actuels et de leur réelle capacité à répondre aux besoins des usagers-citoyens que les pilotes pourront formuler un diagnostic. Il est de leur responsabilité d'indiquer quels écarts entre le réel et le référentiel que constituent les politiques publiques peuvent être réduits, et quels objectifs peuvent être fixés en matière :

- d'adaptation des réponses aux besoins/attentes des populations, dans une perspective d'égalité d'accès,
- d'efficience des moyens consacrés à la production et à la mise à disposition des services.

Aider les décideurs à définir une stratégie de changement

Gouvernance

Compte tenu de la complexité du système d'acteurs concerné dans ce type d'opération, il est important de considérer au bon niveau les questions de la gouvernance du projet de recomposition et la gouvernance du futur système public.

Il s'agit aussi d'établir clairement que la gouvernance du projet ne concerne pas la définition des stratégies territoriales et des politiques publiques dans lesquelles elle s'inscrit. Ces dimensions ne rentrent pas dans le périmètre du projet.

Définir la gouvernance du projet consiste à préciser son système de pilotage :

- Les rôles et responsabilités à tenir aux différents niveaux de conduite du projet
- Les principes de pilotage
- Les instances (finalités, missions, tour de table, fréquence, ...) et la mise à disposition des informations (outillage, système d'information, indicateurs, ...)

Dans le contexte d'une opération de recomposition territoriale, les trois acteurs clés du pilotage du projet doivent être clairement identifiés et doivent permettre d'intégrer en particulier les citoyens-usagers des services publics concernés.

- La Maîtrise d'Ouvrage : les élus et directions des institutions publiques ou privées concernées
- La Maîtrise d'Œuvre : les acteurs opérationnels publics et/ou privés mettant en œuvre les services
- La Maîtrise d'Usage : les citoyens-usagers et leurs représentants et autres « parties intéressées ».

La gouvernance du service public recomposé devra intégrer les parties prenantes en réservant une place particulière aux citoyens-usagers et leurs représentants.

Stratégie de changement

Définir une stratégie de changement consiste dans ce contexte à choisir quel état futur de système public construire, et par quelle démarche / trajectoire y parvenir. Identifier les étapes intermédiaires qui vont permettre à l'ensemble des acteurs « parties prenantes » du projet d'être associés, de participer à la transformation des organisations dans lesquelles ils seront amenés à nouveau à jouer leur rôle.

1. définition des modes d'organisation : la cible
2. définition des processus cibles et des pratiques métiers à faire évoluer. Des savoirs techniques vont devoir être à nouveau mis en œuvre. Ils doivent pouvoir être réinterrogés. La réflexion sur l'organisation cible est l'occasion de ce travail.

Là encore, l'implication des salariés-fonctionnaires est essentielle pour l'évolution des processus et des pratiques professionnelles.

De par leurs connaissances opérationnelles, ils seront forces sont des forces de proposition. La conscience du service public, portée par les agents est vraisemblablement un point clé pour la prise en compte de la qualité du service rendu par le futur système public.

Enfin, définir une stratégie de changement ne peut se faire sans définir le cadre temporel et un rythme soutenable pour l'ensemble des acteurs embarqués.

L'accompagnement des changements

Raisonner en termes de changement permet de focaliser la stratégie de changement sur les transformations à accomplir (organisation, processus de production du service et pratiques professionnelles). La préoccupation essentielle ne sera pas de vaincre les « résistances au changement », mais de trouver les voies de l'appropriation par les acteurs opérationnels futurs, des objectifs, processus, outils, ... mis à leur disposition pour rendre le service dans son nouveau cadre organisationnel. Si le projet échoue, c'est uniquement la stratégie de changement qui doit être remise en cause.

Anticiper les principaux écarts entre la situation actuelle et future :

Évaluer l'ampleur des transformations à accomplir entre l'organisation actuelle et l'organisation cible en termes de :

- pratiques professionnelles
- composition des collectifs de travail
- modes de collaboration entre acteurs
- lignes hiérarchiques / managériales
- rapport aux usagers-citoyens
- ...

Évaluer la capacité des personnes et des collectifs à mettre en œuvre les changements ... et repérer les principaux besoins d'accompagnement. L'ajustement de la stratégie de changement est en permanence nécessaire, en particulier pour adapter le rythme et les objectifs intermédiaires aux moyens disponibles.

Concevoir le dispositif d'accompagnement en intégrant quatre activités permanentes :

Accompagner les changements nécessite de mener en parallèle plusieurs activités permanentes. Le principal piège à éviter serait de construire des séquences (phasage) du type stratégie-information-formation-mise en œuvre. L'accompagnement des changements met en mouvement ces activités en parallèle.

1. ajustement de la stratégie de changement : en permanence, la stratégie doit être adaptée à la réalité des transformations mises en œuvre, aux difficultés rencontrées, aux événements extérieurs qui viennent jouer dans la cour du projet.
2. communication, information et parrainage : embarquer des acteurs dans un projet de cette complexité nécessite une production permanente d'information sur les travaux en cours :
les participants, les séances de travail, les comptes rendus, les décisions, ...
3. formation et transfert des savoirs techniques : dès le démarrage du projet, des connaissances spécifiques peuvent être nécessaires. Le partage et l'acquisition des compétences est une activité permanente et n'est pas réservée aux phases de mise en œuvre.
4. expérimentation et tutorat : aucun modèle d'organisation ou de processus n'est applicable à la lettre. Tout modèle subit des transformations pour s'adapter au réel spécifique de chaque acteur opérationnel. Il est nécessaire de ménager des espaces d'expérimentation et d'appropriation dès les premières mises en forme de ces modèles.

Animer le changement

Parce que le futur est inconnu pour tous, en particulier pour ceux qui sont plus éloignés des séances de travail où le système futur se conçoit, l'accompagnement doit intégrer une préoccupation d'énergie collective. Le climat social est une bonne image des ressentis collectifs dans toute situation de travail. Il l'est d'autant plus en situation de changement d'organisation et de processus de travail.

Conclusion

Les transformations provoquées par l'aménagement du cadre légal de fonctionnement des collectivités publiques peuvent être considérables. Nul ne doute qu'elles soient nécessaires, voire urgentes.

La complexité des systèmes construits par le passé en rend complexe la simplification. L'énergie nécessaire aux acteurs pour avancer pourra être trouvée dans une lecture attentive et partagée des fonctionnements réels et par la définition d'objectifs réalistes et communs.

Le mode de gouvernance des projets qui seront lancés devra reconnaître son rôle à chaque partie prenante, permettre à la fois la consultation des citoyens-usagers, l'implication des acteurs opérationnels et la prise de décision. S'agissant du champ de l'intérêt général, la communication et l'information permettant à chacun de comprendre et de participer seront les garants de la démocratie.

L'ingénierie gagnera à s'interroger sur les modalités d'assemblage et d'organisation des multiples acteurs qui ont construit un service public reconnu et envié par beaucoup d'humains sur la planète.

Les projets seront complexes donc ils gagneront à l'expérimentation des solutions dans des secteurs pilote et à l'évaluation des résultats avant le déploiement des solutions ajustées. Ils gagneront aussi à conserver aux acteurs réels une marge de manœuvre qui permettra l'adaptation des modèles aux situations diverses auxquels ils sont sensés répondre.



35, avenue du Granier
38240 Meylan

Tél/Fax, 04 76 41 11 94
ciste@ciste.fr
www.ciste.fr

Jean Marc Hamm et Philippe Parazon