

# ATTACHÉ TERRITORIAL

SESSION 2016

ÉPREUVE DE RAPPORT

**SPÉCIALITÉ : ADMINISTRATION GÉNÉRALE**

**CONCOURS INTERNE - ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :**

Rédaction, à l'aide des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

**TROISIÈME CONCOURS - ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ :**

Rédaction, à partir des éléments d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par une collectivité territoriale, d'un rapport faisant appel à l'esprit d'analyse et de synthèse du candidat, à son aptitude à situer le sujet traité dans son contexte général et à ses capacités rédactionnelles, afin de dégager des solutions opérationnelles appropriées.

Durée : 4 heures

Coefficient : 4

## À LIRE ATTENTIVEMENT AVANT DE TRAITER LE SUJET :

- ♦ Vous ne devez faire apparaître aucun signe distinctif dans votre copie, ni votre nom ou un nom fictif, ni initiales, ni votre numéro de convocation, ni le nom de votre collectivité employeur, de la commune où vous résidez ou du lieu de la salle d'examen où vous composez, ni nom de collectivité fictif non indiqué dans le sujet, ni signature ou paraphe.
- ♦ Sauf consignes particulières figurant dans le sujet, vous devez impérativement utiliser une seule et même couleur non effaçable pour écrire et/ou souligner. Seule l'encre noire ou l'encre bleue est autorisée. L'utilisation de plus d'une couleur, d'une couleur non autorisée, d'un surligneur pourra être considérée comme un signe distinctif.
- ♦ Le non-respect des règles ci-dessus peut entraîner l'annulation de la copie par le jury.
- ♦ Les feuilles de brouillon ne sont en aucun cas prises en compte.

**Ce sujet comprend 32 pages.**

**Il appartient au candidat de vérifier que le document comprend le nombre de pages indiqué.**

S'il est incomplet, en avertir un surveillant.

Attaché territorial, vous êtes chargé(e) de mission auprès de la Directrice générale des services (DGS) de la communauté d'agglomération d'Alpha (80 000 habitants), nouvellement créée suite à la fusion, dans le cadre de la loi MAPTAM, de cinq EPCI préexistants.

Souhaitant accompagner cette évolution institutionnelle, la DGS vous demande de rédiger à son attention un rapport sur la mise en place d'un projet d'administration, permettant de dégager des solutions opérationnelles appropriées pour la communauté d'agglomération.

Vous rédigerez ce rapport à l'aide des éléments du dossier et de vos connaissances.

### Liste des documents :

- Document 1 :** Qu'est-ce que le management de projet ? – *Gilles Garel – Informations sociales* – vol. 5 – n° 167 – 2011 – 4 pages
- Document 2 :** Organisation : Mobiliser les agents sur un projet d'administration – *Christiane Wanaverbecq – La Gazette des communes* – 10 septembre 2012 – 2 pages
- Document 3 :** Cent pistes d'action opérationnelles pour porter un projet d'administration – *Julie Krassovsky – La Gazette des Communes* – 15 juin 2015 – 1 page
- Document 4 :** Rouen met la communication interne au cœur du projet d'administration – *Bruno Cohen-Bacrie – Techni.Cités* – Avril 2015 – 1 page
- Document 5 :** Donner des outils communs aux managers pour décliner le projet d'administration – *Emmanuelle Chaudieu – La Gazette des communes* – 7 juillet 2014 – 1 page
- Document 6 :** La démarche « projet de service coopératif » – *Nicolas Rapin – La Lettre du cadre territorial* – 3 mai 2016 – 4 pages
- Document 7 :** Faut-il satisfaire l'utilisateur ? – *Entretien avec Cédric Polère, sociologue – Millénaire 3, Site de prospective de la Métropole de Lyon* – 31 mai 2015 – 2 pages
- Document 8 :** Réforme territoriale : vous n'y voyez rien et vous voulez manager ? – *Philippe Dressayre – La Lettre du cadre territorial* – 4 décembre 2014 – 2 pages
- Document 9 :** Le Projet d'administration départementale 2001-2014 (extrait) – *Département du Nord* – 3 pages
- Document 10 :** Projet d'administration (édito et avant-propos) – *Communauté urbaine de Bordeaux* – site consulté le 20/07/2016 – 2 pages
- Document 11 :** Projet d'administration – Document de synthèse des actions (extraits) – *Conseil départemental des Vosges* – site consulté le 23 mai 2016 – 3 pages
- Document 12 :** Six virages à prendre pour une administration du 21<sup>e</sup> siècle – *Maxime Barbier – La Gazette des Communes* – 28 octobre 2015 – 5 pages

### Documents reproduits avec l'autorisation du CFC

*Certains documents peuvent comporter des renvois à des notes ou à des documents non fournis car non indispensables à la compréhension du sujet.*

# Qu'est-ce que le management de projet ?

Gilles Garel – chaire de gestion de l'innovation



**Visant à gérer le changement dans les entreprises et les organisations pour accroître l'efficacité, le management par projet modifie profondément la gestion du travail, les rôles et les relations des salariés devenus des « acteurs ». C'est un mode de gestion exigeant qui demande à être pensé et accompagné.**

Depuis la fin des années 1980, le management de projet a profondément transformé les pratiques et les performances des organisations. Il s'est internationalement diffusé dans des secteurs variés : services, industries de masse, entreprises publiques, PME, Recherche & Développement... Deux grandes causes peuvent être avancées pour expliquer ce développement. D'une part, l'industrie a connu, au tournant des années 1990, une rationalisation sans précédent qui l'a conduite à réorganiser profondément la manière de réaliser ses projets afin de les rendre plus « concurrents » (voir *infra*, « l'ingénierie concurrente »), l'enjeu étant de développer dans un temps raccourci des projets de développement plus complexes et plus innovants. D'autre part, les réorganisations permanentes des entreprises, qu'il s'agisse de leurs systèmes d'information ou de leurs processus de travail (et en particulier des certifications qualité), sont désormais conduites sur le mode projet. En d'autres termes, le management par projet est devenu le mode de gestion privilégié du changement dans des organisations... qui elles-mêmes changent en permanence. D'ailleurs, l'expression « management par projet » est devenue synonyme de transformation de l'entreprise et de son management par les projets. Les organisations publiques n'y échappent pas, en particulier en France : le pays est soumis à de nombreuses pressions et le management par projets, paré de vertus qui lui seraient intrinsèques, devrait permettre de les restructurer efficacement.

Avec le développement du management de projet, les pratiques professionnelles se sont transformées. La séparation traditionnelle entre la conception et l'exécution est remise en cause et fait apparaître de nouvelles fonctions

“ *Le projet (...) se définit comme une activité (...).* ”

transversales, conduisant à la négociation permanente entre des professionnels différents, à la mobilisation sur des résultats plutôt que sur l'application de savoir-faire métiers et à de nouvelles relations interentreprises. Avant d'apporter des précisions sur le management de projets, il est nécessaire de définir ceux-ci comme une classe d'activité spécifique des organisations.

## Définir les projets

Le projet est une « création collective, organisée dans le temps et l'espace, en vue d'une demande » (Ecosip, 1993).

## Les caractéristiques communes

Le projet (d'après Midler, 1996) se définit comme une activité :

- visant à atteindre un *but global*. Un projet, c'est l'engagement d'une responsabilité de résultat. Les ressources, les acteurs et les méthodes à mobiliser se définissent à partir de l'affirmation du but. Cette caractéristique s'oppose à une définition des tâches comme projection de l'expérience passée, ce qui est le cas des activités métiers par exemple ;
- *spécifique*, singulière ou non répétitive. Le projet implique un contenu, une organisation ou un *planning* non reproductibles à l'identique ;
- qui répond à un *besoin exprimé* même s'il n'est pas toujours clair *ex ante* ;
- soumise à l'*incertitude* qui accompagne inévitablement une démarche consistant à structurer une réalité à venir ;
- *combinatoire* et pluridisciplinaire. L'atteinte du but ne dépend pas d'un seul paramètre, mais du concours et de l'intégration d'une grande diversité de contributions. L'excellence d'un apport particulier ne se mesure qu'à sa valeur pour l'ensemble du projet ;
- *temporaire*, tout projet ayant un début et une fin *a priori* définis avant son lancement. Cette irréversibilité des projets conditionne un principe essentiel de management : l'anticipation maximum ou la résolution des problèmes à froid, en amont. Cette temporalité est historique : la capacité à mémoriser les apprentissages réalisés au cours du projet est une condition nécessaire de la convergence ;
- soumise à des *variables exogènes*. Un projet est un système ouvert aux influences de son environnement. L'activité projet se situe à l'opposé d'une démarche qui cherche à isoler et à stabiliser les opérations en établissant des frontières avec l'environnement.

## « Gestion » et « management » de projet

Historiquement, la *gestion de projet* désigne l'approche instrumentale du pilotage des projets d'ingénierie (militaires, spatiaux, BTP, nucléaire...) à partir des années 1960 (cf. *infra*, le modèle du PMI). Le *management de projet* est

- le management des opérations qui optimise les activités de production courantes ;
- le management de chaque projet ;
- la politique de gestion du flux de projets dans l'organisation ou le management multiprojets ;
- le couplage ou l'alignement du projet avec les autres logiques de l'entreprise, fonctionnelles (contrôle de gestion, ressources humaines...) ou stratégiques. Le management de projet peut également se définir comme la transformation progressive des projets en opérations, les seconds finançant les premiers.

### Les modèles d'organisation des projets

Au-delà des nombreuses typologies de projets (Garel, 2003), les modèles d'organisation des projets s'inscrivent dans des traditions différentes (Midler, 1996).

**Le modèle de l'entrepreneur** constitue une configuration dominante du développement industriel des XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles. Dans ce modèle, le projet s'identifie à la naissance et au développement d'une entreprise portée par la figure de son fondateur. La coopération repose moins ici sur des processus instrumentés que sur la confiance, le charisme et les réseaux interpersonnels. Le modèle entrepreneurial constitue une sorte d'utopie dominante, surtout dans le domaine des nouvelles technologies. Le mécanisme économique principal de ce modèle est la propriété des droits d'exploitation du futur produit ou service (par exemple un brevet). Toutefois, son caractère très individualisé et la difficulté de reproduire le succès constituent assurément des limites.

**Le modèle standard du Project Management Institute (PMI).** À partir des années 1960, le management par projet se structure en Amérique du Nord à travers de puissantes associations professionnelles. La plus puissante d'entre elles, le PMI, considère les différences sectorielles comme moins importantes que les sujets de préoccupation communs en matière de gestion de projet. Le PMI promeut une conduite de projet utilisant des outils et des méthodes de structuration d'un projet global en sous-projets emboîtés. La conduite du projet est formalisée et contractualisée à travers des outils que le PMI a lui-même contribué à standardiser et à diffuser par une normalisation des processus et une certification des chefs de projet : décomposition du projet en tâches, méthodes de planification, analyse fonctionnelle, outils de contrôle des coûts et des risques. Manager un projet revient à le ramener dans la cible s'il s'en écarte, tandis que la performance est le respect des prescriptions initiales ou redéfinies. Des travaux se sont attachés à circonscrire le champ d'application du PMI aux grands projets unitaires décomposables *ex ante* et à en dénoncer les limites techniques.

l'ensemble des actions engagées par une ou des organisation(s) afin de définir/concevoir un projet, de le lancer et de le réaliser. Il ne relève pas seulement de l'application d'outils de gestion, mais d'un système de gestion à part entière. Le management par projet combine la gestion de projet, dans sa fonction « caisse à outils », et la fonction de direction de projet en charge de la définition des objectifs (coûts, délais, spécifications techniques), des actions politiques, des aspects financiers et de l'organisation du travail collectif des équipes projets.

En considérant les pratiques, on ne peut que constater que les projets ont toujours existé dans l'activité humaine organisée. Le sens managérial du mot « projet » n'apparaît qu'à partir des années 1950 et 1960 dans les grands projets d'ingénierie.

### Le projet et l'opération

En distinguant les notions d'« opération » et de « projet », la spécificité du projet s'affirme (Declercq *et al.*, 1980). Il s'agit d'appréhender la spécificité d'une activité nouvelle par comparaison avec une activité connue et déjà analysée. Les caractéristiques des opérations sont connues en management depuis le début du XX<sup>e</sup> siècle. L'opération définit les activités de production, de vente ou d'administration, et le projet les activités de conception et de développement. Le projet existe chronologiquement en amont de l'opération. Dans le cas d'un produit, l'activité d'opération s'étend sur le cycle de vie, entre la mise du produit sur le marché et son retrait, tandis que le cycle du projet court de la naissance de l'idée de produit à l'arrivée du produit sur le marché.

### Comparaison des projets et des opérations

Projet	Opération
■ <i>One shot</i> (unique)	■ Répétition
■ Fonds degrés de liberté	■ Actions encadrées
■ Organisations évolutives et temporaires	■ Organisations permanentes et stables
■ <i>Cash flows</i> négatifs	■ <i>Cash flows</i> positifs
■ Influence des variables exogènes	■ Influence des variables endogènes

Distinguer le projet et l'opération, c'est reconnaître la coexistence de deux principes différents de coordination des activités, entre le « permanent » et le « temporaire », entre la « réalisation de ce qui est déjà défini » et la « définition de ce qui doit être réalisé ». C'est aussi définir l'activité d'une entreprise en quatre sous-systèmes de gestion (Gareis, 1989) :

**Le modèle séquentiel de gestion de projet.** L'organisation de ce modèle (daté) du projet de l'entreprise manufacturière repose : 1) sur une intégration dans la société de la plupart des expertises nécessaires au développement du projet, 2) sur une séparation des expertises entre différents métiers et 3) sur une coordination procédurale et hiérarchique des expertises métiers en vue de réaliser le projet. C'est cette coordination de l'activité qui est séquentielle, chaque métier intervenant successivement dans la réalisation du projet. Face à une exigence de vitesse de développement et de renouvellement régulier des projets, ce modèle est inopérant. Dans l'industrie du début des années 1990, la comparaison avec les performances des entreprises japonaises a été déterminante dans l'émergence, la diffusion et la théorisation du modèle concurrent qui s'est peu à peu substitué au modèle séquentiel.

**Le modèle de l'ingénierie concurrente (IC).** Comment transformer l'organisation pour développer plus rapidement les projets ? C'est en répondant à cette question que les industries qui conçoivent de nouveaux produits et de nouveaux services ont mis en œuvre l'IC à la fin des années 1980. Christian Navarre (1992) introduit en français le néologisme « concurrent » : L'IC conduit à la transversalité d'organisations historiquement fonctionnelles. Réduire les délais ne consiste pas à réduire les *plannings* existants de façon homothétique. L'IC anticipe certaines tâches et décisions pour retarder au maximum celles qui engagent des ressources lourdes et stratégiques. En partant plus en amont pour finir très vite selon une logique de « bon premier coup », l'IC cherche à réduire les délais des projets. Elle « matricialise » (4) les structures des organisations, définit des fonctions nouvelles de directeurs de projets « lourds » (Clark et Wheelwright, 1992), à la fois transversales (une responsabilité à l'échelle de tout le projet) et puissantes (un mandat qui vient du plus haut de l'organisation). C'est une révolution managériale qui se produit à partir de la fin des années 1980, analogue à ce qu'avait vécu le monde de la production industrielle avec le « juste à temps » ou la « qualité totale ». L'organisation des relations interentreprises en projet s'en trouve également bouleversée, substituant une relation de codéveloppement (faire le projet ensemble) à une relation de sous-traitance (ou de prescription d'une tâche).

### Manager les projets

Tout management articule une fonction d'organisation (diviser et coordonner l'activité) et une fonction d'instrumentation (piloter et évaluer). En mode projet, ces deux fonctions peuvent s'analyser de deux points de vue (Ecosip, 1993) : celui du projet lui-même, qu'il y ait un (mono)projet ou plusieurs (multi)projets à gérer, ou bien de l'extérieur du projet, qu'il s'agisse de l'(des) entreprise(s) en charge du projet ou, plus largement, d'un point de vue sociétal (cf. tableau suivant). Au-delà de l'entreprise, le projet devient, dans la société, une figure de l'anticipation, de la transversalité et de la rationalisation de l'action collective temporelle.

## Les problématiques du management de projet

■ Organisation	Vu de ou des projet(s)		Vu de l'extérieur	
	Monoprojet	Multiprojets	De l'entreprise	De la société
■ Instrumentation	Modèle d'organisation Définition des contraintes / analyse des tâches Définition des acteurs, management d'équipes	Modèle de management multiprojets Structures communes : équipes interprojets Management interculturel	Organisation des métiers et projets Gestion des ressources humaines et projet	Projets comme figure de l'organisation transversale Institutionnalisation du mode projet
	Pilotage et évaluation du ou des projet(s)	Outils de gestion des connaissances et d'apprentissage interprojets	Outils multiprojets Outils de capitalisation Impacts du projet sur les instrumentations de gestion traditionnelles	-

### Un management sous contraintes

Tout projet est soumis *a minima* simultanément à trois types de contraintes : le temps, les spécifications techniques et les ressources. Le cahier des charges est le document qui spécifie ces contraintes au début du projet. Une certaine substituable existe entre les trois contraintes.

### Les contraintes des projets

■ Les spécifications techniques	Les spécifications peuvent porter sur des aspects fonctionnels (besoins à satisfaire) techniques (fiabilité, maintenance, facilité d'usage...) ou relever de la qualité. Lorsqu'il existe, le client peut spécifier en début de projet ce qu'il attend.
■ Les temps	Tout projet doit être achevé avant une certaine date. La contrainte temporelle peut faire l'objet de clauses de pénalités de retard.
■ Le budget	La contrainte de ressources est le plus souvent traduite en une allocation valorisée, par exemple un budget.

### Le phasage des projets

Tout projet passe par une phase amont où se fixent les grandes orientations et où se déterminent les contraintes et les moyens, puis par une phase de gel qui verrouille une option et, enfin, par une phase de développement qui se pilote. Il existe des outils de gestion pour chacune des phases. Le projet est une activité qui se jalonne. Les jalons sont des repères prédéterminés où l'avancement du projet est collectivement vérifié.

## Les phases des projets

Phases	Caractéristiques
Amont	La phase d'opportunité, d'émergence, l'amont ou l'avant-projet, est une période exploratoire de formulations multiples et d'évaluations de scénarios. Cette phase amont conclut (ou pas) à la naissance du projet. Avec elle, on passe du brassage d'idées à l'idée du projet.
Gel	Cette phase consiste à verrouiller un ou quelques-uns des choix multiples issus de la phase précédente. Le projet est alors conçu et analysé en détail. Ce référentiel est généralement contractualisé dans un cahier des charges. À la fin de cette phase, le projet rentre dans l'irréversible, ou dans une réversibilité très coûteuse.
Réalisation	Cette phase de passage à l'acte comprend la gestion – des coûts, des délais, de la qualité, des équipes, des risques...

### Les outils de gestion des projets

Jusqu'au milieu des années 1980, la gestion de projet se limite presque exclusivement à celle de ses outils. L'instrumentation de projet relève de deux grandes problématiques : l'évaluation (déterminer la valeur de...) et le pilotage (faire converger vers...). Le développement des logiciels de gestion de projet a popularisé les outils de pilotage, en particulier de gestion du temps (ainsi le célèbre diagramme Gantt qui permet de planifier un projet en croisant du temps en abscisse et des tâches en ordonnée). En pratique, il faut les interfacer, souvent non sans mal, avec les systèmes d'information existants dans les entreprises. Plusieurs travaux soulignent les limites et l'incomplétude des outils de gestion des projets. Lors d'une enquête menée sur 112 projets, Jean Couillard et Christian Navarre (1993) constatent que « des outils généralement présentés comme ayant un fort potentiel de productivité sont associés à la contre-performance ; entre les outils dits soft (outils de management et de développement d'équipes et de communication) et les outils dits hard (planification, suivi des coûts), l'avantage revient aux outils de management et de gestion, à des facteurs d'organisation et de communication ».

### Les acteurs des projets

Quelle que soit l'organisation qui agence leurs relations, la taille du projet ou son mode de pilotage, les acteurs d'un projet sont peu ou prou toujours les mêmes. Seule leur dénomination varie. La performance des projets passe par une implication exigeante des acteurs. Un projet d'une certaine ampleur conduit son responsable à recruter des collaborateurs, à structurer une équipe, à gérer sa croissance, puis sa dissolution, à mobiliser des réseaux extérieurs à l'équipe, à gérer des crises et des conflits, à passer d'une phase de créativité à une phase de développement rationalisé. Ce concentré de vie organisationnelle aiguise des problèmes connus de gestion des ressources humaines, en termes de compétences, recrutement, animation, évaluation, en même temps qu'il pose des problèmes spécifiques concernant la formation, la régulation du projet et du hors

projet et la gestion des transitions à la fin du projet (certains parlent à ce propos de « deuil » de fin de projet pour les acteurs les plus impliqués).

### Les acteurs des projets

Celui ou ceux qui...	... s'appellent
<ul style="list-style-type: none"> <li>Prescrivent, achètent, évaluent, réorientent, voire arrêtent le projet</li> </ul>	Client, maître d'ouvrage, commanditaire, destinataire...
<ul style="list-style-type: none"> <li>Pilotent le projet</li> </ul>	Manager de projet, chef de projet, maître d'œuvre, directeur de projet, coordinateur de projet...
<ul style="list-style-type: none"> <li>Réalisent le projet</li> </ul>	Membres de l'équipe projet, qu'ils soient « acteurs projets » ou « acteurs métiers » internes ou externes à l'entreprise qui porte le projet.
<ul style="list-style-type: none"> <li>Entourent le projet</li> </ul>	Tiers, sponsors, parties prenantes... Sans faire partie de l'équipe du projet, ils influencent directement son fonctionnement.

### La face cachée du management de projet

Nous voudrions conclure sur la « face cachée » ou le « côté sombre » du management de projet (Asquin, Garel et Picq, 2007). Le management de projet incarne dans une certaine littérature managériale le mythe de l'action heureuse, voire exaltante dans les projets entrepreneuriaux. Le vocabulaire même du management de projet est connoté : le dépassement de soi l'emporte sur le stress, l'animation ou le *coaching* remplacent l'autorité, le pilotage se substitue au contrôle. En mode projet, les salariés deviennent des acteurs et sont ainsi renvoyés chacun à l'autonomie dont ils sont censés disposer pour s'impliquer et faire réussir le projet. Ce discours « managérialment correct » interroge. Il participe d'une mécanique de l'idéalisation que Jean-Pierre Boutinet (1993) mettrait en exergue dans la préface de la mise à jour de son livre *Anthropologie du projet*. Le projet n'est-il pas aussi destructeur de sens, porteur de pathologies et de déstabilisations ? Cette inquiétude est à rapprocher du développement d'une littérature professionnelle et académique, parfois très médiatisée, sur la souffrance au travail. En tant que concentré de vie professionnelle, le projet exacerbe les problèmes connus ailleurs. Il pose également des problèmes spécifiques, comme celui du « deuil » lié à la fin du projet. Le « côté sombre » des projets existe, qu'il s'agisse des risques individuels liés à l'excès d'implication et d'engagement (acteurs acculés, épuisement professionnel, souffrance psychoaffective), des risques de déstabilisation des identités professionnelles et des risques de précarisation du parcours professionnel. La diffusion du management de projet doit aller de pair avec la compréhension et le contrôle de ses effets sur les acteurs et sur leurs organisations. Le projet peut être un mode très efficace de l'action collective, mais suppose des moyens, des ressources, des compétences, des outils, une reconnaissance. Le mode incantatoire qui se contente d'invoquer le « management de projet » ne suffit pas à gérer les organisations qui changent et qui entrent en projet. C'est le travail des acteurs compétents qui font leur « boulot », et non la contrainte du seul management d'en haut (le *top down*) qui réalise l'activité projet (Clot, 2010).

# Organisation

## Mobiliser les agents sur un projet d'administration

- Le projet d'administration aide les collectivités à fédérer leurs agents autour de valeurs communes, lorsqu'il s'élabore sur un mode participatif.
- Dans un contexte de raréfaction des ressources et de nouvelles prises de compétences, il devient un outil de pilotage utile.

Depuis une dizaine d'années, les collectivités, et en particulier les conseils généraux, se lancent dans des projets d'administration participatifs. Basée sur la consultation des agents, la démarche reflète la volonté d'améliorer le fonctionnement pour offrir un service public efficace aux usagers. Inspirée du monde de l'entreprise, elle a la particularité, dans les collectivités, de s'élaborer avec une administration pérenne, au service de politiques qui changent. Elle s'inscrit aussi dans un contexte de raréfaction des ressources et de transfert de personnel de l'Etat.

### Recours à un prestataire

«Cela répond à un besoin de mise en cohérence, de sens et de méthode», confirme Didier Bacqueville, directeur général des services (DGS) du conseil général du Gard. Pour le projet d'administration départementale (PAD) dont il a initié l'élaboration en 2008, il a pris le parti de travailler avec un cabinet extérieur, qui a organisé la consultation des agents et aidé à l'élaboration des projets de direction. Pour

### À LIRE

• «Les leviers de motivation des cadres et dirigeants de la fonction publique», **Guillemette Renard et Nicole Prudhomme, Hudson (2011).**

• «Un projet pour l'administration», **Philippe Dressayre, Public DG (2011).**

• «La conduite du changement au sein du secteur public: une contribution pour l'action», **Aurélien Colson (2005), Les Cahiers du plan, n° 13.**

• «Gestion et rôle de l'encadrement territorial dans la conduite du changement», **Céline Desmarais, Groupe territorial (2003).**

démarrer, le conseil général de Seine-et-Marne a, lui aussi, eu recours à un prestataire: «C'est essentiel pour crédibiliser la démarche et compte tenu de la taille de la collectivité, qui compte 5000 agents», estime la DGS, Florence Labigne-Peleau.

D'autres, comme le conseil général du Lot, qui a achevé son PAD après un an de concertation, ont mené la démarche en interne, à l'aide de questionnaires et de séminaires. Un service «qualité et conseil de gestion» y a piloté la construction du document. La méthodologie, basée sur le recensement des besoins des agents et la mise à plat des politiques publiques dans le cadre de projets de service, reste la même qu'ailleurs. Mais la direction générale peut s'appuyer sur le projet politique et le décliner pour le faire valider ensuite par les agents. Dans d'autres cas, l'administration cherche à formuler son identité et travaille ses propres objectifs de progrès, indépendamment du projet politique. «Les collectivités, et les conseils généraux en particulier, forment une assemblée de personnes avec des mé-

tiers et des origines différents. L'enjeu, pour le management, est bien de réunir tous les agents autour d'un projet et de les faire s'exprimer sur leurs valeurs», explique Philippe Dressayre, du cabinet de conseil Public DG. C'est un acte managérial de la direction générale qui veut s'imposer aux élus et aux services comme les vrais «patrons» de l'administration. On crée un projet, dont ils sont les responsables», insiste-t-il.

### Le sens du travail

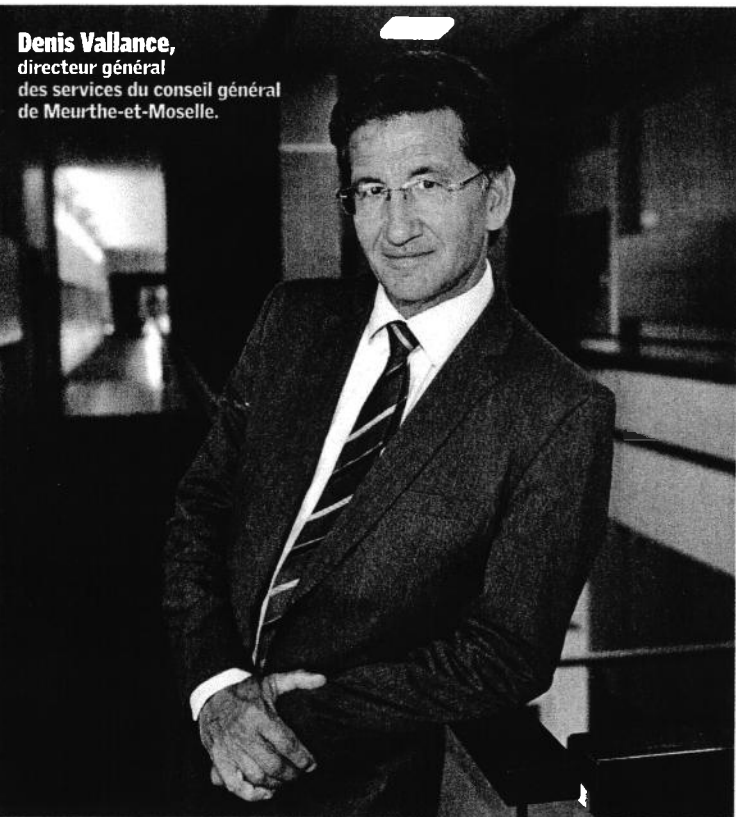
Dans tous les cas, le PAD est un outil qui sert à faire passer l'idée de résultats et d'objectifs attendus auprès d'agents qui s'interrogent sur le sens et l'utilité de leur travail: «C'est une démarche de progrès qui se veut participative. Le changement doit être accepté par les agents. C'est possible s'ils y sont associés», affirme Willy Luis, DGS du conseil général du Lot, qui n'a pas peur de parler de performance.

Reste que la collectivité doit se préoccuper de l'élaboration du document et de ce qu'elle en fait. L'organisation de séminaires avec les cadres est indispensable car cela donne lieu à un dialogue de pilotage sur la mise en œuvre du PAD. Un vrai plan de communication, avec une lettre interne ou un site intranet dédiés, est aussi nécessaire pour informer régulièrement les agents. La formation des cadres est recommandée pour les aider à parler du PAD à leurs équipes. Leur façon de le faire vivre devrait même entrer dans leur évaluation. *Christiane Wanaverbecq*

### La nécessaire consultation des équipes

La consultation des agents nécessite une logistique lourde, qui implique autant de temps que d'organisation. Passer par l'encadrement pour en faire une courroie de transmission peut alléger la procédure. En tout état de cause, connaître la perception, par le personnel, des objectifs affichés par l'encadrement demeure indispensable. Il existe des outils d'enquête en ligne, comme le logiciel Survey Monkey, qui permettent de consulter les équipes et donnent des résultats très fins. Il est souhaitable aussi de constituer un panel d'agents pour vérifier la représentativité des réponses.

**Denis Vallance,**  
directeur général  
des services du conseil général  
de Meurthe-et-Moselle.



A. BEINAT

**Meurthe-et-Moselle • 2 900 agents  
• 730 000 hab.**

## Communication massive

La première mouture du projet d'administration départemental (PAD), effective de 2008 à 2011, a été éditée un mois avant les élections cantonales, après un an de concertation, « avec des objectifs précis et quantifiables », insiste le directeur général des services (DGS), Denis Vallance. Rassemblant 80 % des propositions des agents, le PAD a fait l'objet de deux bilans, présentés au comité de suivi et au comité technique paritaire. Au cours de sa mise en œuvre, 80 % des préconisations ont été effectivement réalisées. « Pour que la concertation fonctionne, toute la direction générale doit porter la démarche. Il faut se donner les moyens de vérifier que chaque direction discute du PAD et en relaie les actions dans les services. Il est surtout indispensable d'être transparent en

communiquant massivement », ajoute le DGS. Le PAD est ainsi le fruit du travail du comité de pilotage, composé du DGS, des 4 directeurs généraux adjoints et des 6 directeurs de territoires, et de 11 groupes de travail, composés de 275 agents. Pour la seconde édition du PAD, le DGS a notamment rencontré 1500 agents lors de 20 réunions d'une demi-journée sur le sens du service, les moyens de concrétiser les valeurs pour un meilleur service et l'amélioration du fonctionnement interne. Puis le compte rendu de ces rencontres a été publié sur l'intranet.

**CONTACT**  
Denis Vallance, tél.: 03.83.94.54.17.

### À RETENIR

La direction générale doit vérifier que chaque direction discute du PAD.

**Anzin (Nord) • 300 agents • 14 000 hab.**

## Le bénéfice d'un regard extérieur

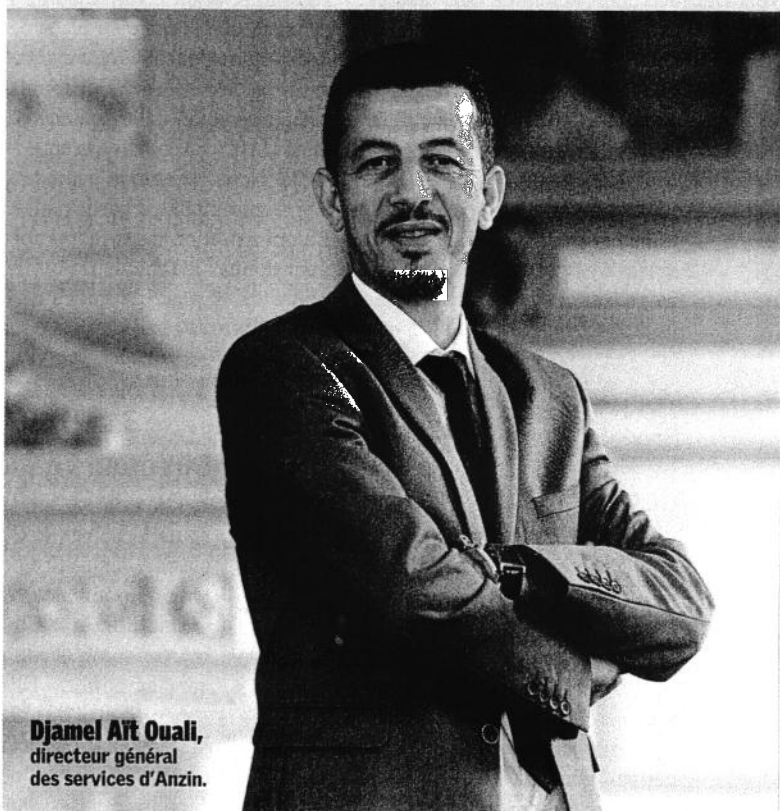
Arrivé à Anzin en 2008, le directeur général des services (DGS), Djamel Aït Ouali, a souhaité réviser l'organigramme pour le faire correspondre aux grandes politiques à mettre en œuvre. Le projet d'administration résulte de cette volonté. Séduit par la démarche, le CNFPT a proposé son aide en tant qu'assistant à maîtrise d'ouvrage. Lors d'une première phase, un prestataire a traduit, avec les cadres, le projet politique en objectifs opérationnels. « Il fallait qu'élus et services partagent une vision commune. Je souhaitais aussi amener, au sein de la direction générale, une méthode de dialogue plutôt que la contrainte », raconte le DGS. La seconde étape a servi, avec un autre prestataire, à élaborer les projets de service déclinés en tableaux de bord, tous disponibles sur l'intra-

net. Chaque cadre a réalisé cette mission avec ses agents, au sein de groupes de travail thématiques. Les échanges portaient sur la vocation du service, les axes de développement et les conditions de réussite. Aujourd'hui, un comité de pilotage interne accompagne les services sur leurs projets. A l'issue d'une démarche débutée en novembre 2009 pour aboutir, fin 2011, à un document de référence, chacun en reconnaît les bienfaits. « Un regard extérieur en termes d'accompagnement et d'animation a été nécessaire. Il faut aussi prendre le temps d'expliquer », insiste Djamel Aït Ouali.

**CONTACT**  
Djamel Aït Ouali, tél.: 03.27.28.21.53.

### À RETENIR

Chacun prend en main la maîtrise de l'activité du service et de son évolution.



**Djamel Aït Ouali,**  
directeur général  
des services d'Anzin.

S. DHOTE



## MANAGEMENT

**Ville et agglomération de Blois (1 100 et 350 agents) et CIAS du Blaisois (300 agents)**

## Cent pistes d'action opérationnelles pour porter un projet d'administration

Autour d'une direction générale mutualisée, les cadres et les agents des trois entités ont élaboré ensemble un projet d'administration concret et opérationnel.

**T**élétravail, révision des procédures comptables, optimisation de la pertinence des lettres de cadrage... Plus de 100 propositions opérationnelles ont vu le jour pour améliorer le fonctionnement et la synergie entre la ville de Blois, la communauté d'agglomération et le centre intercommunal d'action sociale (CIAS) du Blaisois. Si la ville et Agglopolys avaient déjà mutualisé leurs fonctions support depuis dix ans, la deuxième vague de rapprochement avait, elle, eu lieu en 2009 pour les services techniques et la direction des finances. Puis, en 2011, ce fut au tour du CIAS de les rejoindre. Malgré des équipes soudées autour d'une culture commune, la direction générale des services a voulu aller plus loin qu'un simple rapprochement administratif.

### Équipes de cadres et agents

« Nous avions, il y a quelques années, travaillé sur le management par objectifs avec l'encadrement. L'équipe de direction générale mutualisée cherche aujourd'hui à harmoniser les procédures, à améliorer les échanges et le processus décisionnel, bref à mieux fonctionner ensemble », assure Bruno Gérentes, directeur général des services de la ville. Un vaste chantier est alors lancé en mai 2014. Il réunit plus de 200 cadres chargés de plancher sur des thèmes variés : la clarification du processus décisionnel ; le renforcement de la formation ; la promotion de l'équité ; l'incitation au sentiment d'appartenance ; l'efficacité des actions ; l'amélioration de la qualité de service aux usagers, etc.



C. CHIBOT

**BRUNO GÉRENTES**, directeur général des services de la ville de Blois

### « Une formidable enquête sociale »

« Le projet a réellement suscité une adhésion de l'ensemble des cadres et de l'exécutif, et s'est avéré être une formidable enquête sociale. La restitution, la mise en forme et la mise en œuvre pour les agents des trois entités sont en cours. Nous tentons, en effet, de faire des propositions de déclinaison opérationnelle de la centaine de pistes définies. Certaines sont déjà en cours, comme la dématérialisation des procédures comptables et l'instauration d'un système d'information décisionnel (outil informatique qui permet d'aller chercher des données à partir des systèmes d'information RH, finances, etc.). Pour tous les projets, nous comptons établir une fiche d'action unique destinée aux trois entités qui comportera le nom du responsable de mission, les objectifs... »

En juin 2014, une immense agora s'organise, réunissant 24 « équipes » de cadres et d'agents confondus, d'où sortent, sur chacune des thématiques, des interrogations telles que : que mettre en œuvre pour que le délai de paiement soit raccourci ? Comment améliorer la communication entre les services distants ? Toutes les réponses pro-

posées ont été synthétisées dès la fin de la journée. La réflexion se poursuit par une autre agora, entre septembre et novembre 2014, rassemblant 8 groupes de travail de 25 cadres pour dégager, cette fois, des pistes opérationnelles. Parmi les thématiques figurent les outils pour optimiser les ressources humaines, améliorer le partage de la connaissance des outils finan-

#### CALENDRIER

Janvier 2014 : cadrage par l'équipe de direction générale.

Mai et juin 2014 : réunion de 220 cadres.

Septembre à novembre 2014 : pistes opérationnelles définies

25 novembre 2014 : restitution à l'ensemble des agents.

#### CONTACT

Bruno Gérentes,  
tél. : 02.54.44.52.42.

ciers. Une restitution à l'ensemble des agents en novembre 2014 devait prendre la forme d'un document opérationnel pour la durée du mandat.

### Coconstruction

« Au-delà de l'encadrement, nous avons voulu concerter le maximum de personnes, les cadres avaient comme mission d'interroger leurs collaborateurs de manière à démultiplier la coconstruction du projet. En tout, entre 400 et 500 personnes ont été impliquées », précise Bruno Gérentes. « Cela nous a permis de mieux comprendre les contraintes des uns et des autres, de réinventer un dialogue qui n'existait parfois que par le biais des courriels ou du téléphone », avance Nathalie Degorre. Assistante de direction de la ville, elle anime déjà le club des assistantes de direction. « Il y a une forte attente des cadres et des agents, mais cette initiative a d'ores et déjà amélioré la vision de la DRH et rappelé la nécessité du contact humain », rappelle Emilie Bréard, responsable du département « transports » d'Agglopolys.

Julie Krassovsky

## MANAGEMENT COMMENT FONT-ILS

# Rouen met la communication interne au cœur du projet d'administration

Par Bruno Cohen-Bacrie

Avec 1,8 million d'agents potentiellement destinataires, la communication interne en France est un enjeu d'information et de management. La ville de Rouen en a fait une démarche prioritaire.

**D**ans le numéro de janvier 2015 de « Tout public », le journal des agents de la ville de Rouen (Seine-Maritime), un éditorial de Laurent Basso, le directeur général des services (DGS), s'adresse en direct aux agents de la collectivité éprouvés par les attentats survenus en France, avec des mots simples et chaleureux. Une initiative bienvenue quand beaucoup de villes déplorent que la communication interne – celle qui s'adresse aux agents et aux élus – reste le parent pauvre des politiques de communication locale. Rouen fait, de ce point de vue, figure de modèle puisque la mission « communication interne » est désormais directement placée sous la responsabilité hiérarchique du DGS.

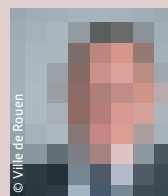
## Projet d'administration ambitieux

Depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2015, la création de la Métropole Rouen Normandie et le transfert pour partie de deux directions – celle des Espaces publics et naturels et celle de l'Aménagement urbain –, de deux services – le service Géomatique et connaissance du territoire et le service de reprographie –, ont engendré une diminution des effectifs et modifié significativement l'organisation des services de la ville centre. Une étape ultérieure de construction de la Métropole entraînera, le 1<sup>er</sup> janvier 2016, le transfert à l'échelon intercommunal d'une centaine d'agents des musées de la ville et celui d'une centaine d'agents supplémentaires à l'échelon intercommunal. La création de la Métropole

Rouen Normandie, les transferts de compétences et la mise en place de services communs, etc., ont conduit la ville à réinterroger ses fonctions, ses métiers, ses processus de travail et à créer une relation partenariale et des modes de fonctionnement efficaces avec la Métropole.

## Communication interne réaffirmée

Placée au cœur de l'information municipale, la communication interne valorise l'action des services municipaux à l'externe, en veillant à la parfaite articulation entre les plans de communication externe et interne. La récente prise de fonction du DGS a été marquée par un séminaire des cadres en décembre dernier, couplé avec le numéro de « Tout public », publiant son interview sur la nouvelle organisation des services municipaux. Cette opération de communication interne se poursuit depuis avec des dossiers spécifiques programmés jusqu'en avril dans le mensuel interne. Ces dossiers « feuilleton » présentent de façon pédagogique et exhaustive chaque pôle de l'organisation et direction de la ville. De même, l'équipe des directeurs généraux adjoints et des directeurs est valorisée par une photo d'équipe sur la couverture du magazine. « La communication interne me semble être une courroie de transmission essentielle pour faire adhérer les agents au projet municipal et accompagner les changements nécessaires pour le réaliser dans les meilleures conditions », résume bien le DGS. ●



## 3 QUESTIONS À LAURENT BASSO,

DGS DE LA VILLE DE ROUEN

### Quelles sont les nouveautés de votre communication en direction des agents ?

La création de la Métropole Rouen Normandie et le transfert de certaines de nos compétences techniques ont fortement impacté l'organisation de nos services municipaux. Par ailleurs, la contrainte budgétaire forte qui pèse aujourd'hui sur les communes nous invite à adopter un discours rénové en direction des personnels. La mission communication interne est rattachée directement à la direction générale, avec des moyens humains renforcés.

### Y a-t-il des spécificités en direction des personnels « techniques » ?

Notre réorganisation a permis la création d'une mission « Qualité et relation à l'usager » et la mise en place de trois postes d'adjoints aux directeurs généraux adjoints. Leur mission est de déployer et d'assurer, avec les directions notamment techniques et opérationnelles, le suivi de toutes nos démarches qualité. Ces dernières visent notamment à renforcer la santé et la sécurité au travail et nécessitent beaucoup de pédagogie pour faire adhérer les agents de la sphère technicienne.

### Quels objectifs poursuit votre démarche de communication interne ?

La direction générale porte des valeurs fortes d'égalité femme-homme, de lutte contre les discriminations, de qualité, de respect, d'écoute et de transparence qui sont affichées et que nous souhaitons partager avec les agents. Par ailleurs, les élus donnent le cap et fixent des priorités. La direction générale doit ensuite jouer son rôle d'impulsion et de traduction de ces objectifs stratégiques en feuilles de route et plans d'action pour les agents municipaux.

## MANAGEMENT

Seine-et-Marne • 5 000 agents • 1,34 million d'hab.

## Donner des outils communs aux managers pour décliner le projet d'administration

Dans le cadre de la mise en œuvre de son projet d'administration, élaboré entre mars 2012 et juin 2013 et intitulé « Viva 77 », le conseil général de Seine-et-Marne a entrepris la formation de ses 380 cadres. Celle-ci s'articule autour de deux outils. D'un côté, les « carrefours » rassemblent, une fois par semestre, les managers afin de les sensibiliser aux orientations du projet d'administration telles que l'adaptation des services aux besoins des usagers, la concertation des équipes ou la transversalité. D'un autre côté, les « ateliers Viva » regroupent une vingtaine d'encadrants de différentes directions pour des journées de formation méthodologiques qui porteront sur des thématiques variées comme les modèles de newsletters, la mise en place d'un comité des usagers et l'organisation en mode projet.

### Echanger sur les méthodes

L'inscription aux ateliers se fait en fonction des besoins du cadre et des agents de son service. Dans une collectivité qui emploie 5 000 personnes réparties sur 300 sites, l'objectif est à la fois de présenter aux managers ce qui est

**DISPOSITIF**  
Démarche de renforcement des formations managériales dans le cadre du projet d'administration.

**BUDGET**  
45 000 € pour l'accompagnement managérial, la préparation et l'animation des carrefours et ateliers.

**CONTACT**  
Catherine Lafrance, DRH,  
tél. : 01.64.14.51.02, email:  
catherine.lafrance@cg77.fr

attendu d'eux, de les épauler, mais également de créer du lien entre les services. « Cela nous permet de nous retrouver entre cadres de différentes directions, d'échanger sur nos méthodes, nos attentes et de réfléchir à notre façon de mettre en œuvre la mission du département », explique Ernest Sossavi, responsable de l'architecture et de la sécurité à la direction des systèmes d'information. Pour Nadine Troquet, chef de service à la direction de l'enfance, cette dynamique contribue à élaborer une culture managériale. L'ambition est d'apporter aux cadres des méthodes communes pour mettre en œuvre le projet d'administration. *Emmanuelle Chaudieu*



FLORENCE LABIGNE-PELEAU, directrice générale des services

### « Une formation sur mesure pour les encadrants »

« Le projet d'administration comporte 20 engagements, dont un certain nombre relève de la responsabilité des managers, comme développer la transversalité, travailler en mode projet... Nous avons estimé utile de les accompagner dans la prise de conscience de leurs fonctions. L'idée est aussi de faire du sur-mesure car le conseil général de Seine-et-Marne n'attend pas forcément la même chose de ses cadres qu'une autre collectivité. Nous sommes entrés dans la première étape qui consiste à coconstruire les outils que les managers pourront décliner dans leur service. L'objectif est de disposer d'une méthodologie et d'une boîte à outils qui soient propres au département et partagées par nos 380 encadrants. »

## DOCUMENT 6

### **La démarche « projet de service coopératif » - La lettre du cadre territorial**

03/05/2016 | par Nicolas Rapin | Management

Le projet de service, qui a pour but de recentrer l'action sur la valeur ajoutée (le sens) et de mettre en lien les missions avec l'environnement et les orientations nationales (la cohérence), rencontre fréquemment des difficultés d'appropriation auprès des managers et des équipes. Au lieu de contribuer à l'efficacité de l'action publique et au renforcement de ce sens et de cette cohérence, la dynamique de projet de service crée souvent une surcharge de travail et constitue un vecteur de frustration pour les acteurs.

Faute de temps, de compréhension, de méthode, d'adhésion des agents, les managers sont souvent contraints de rédiger un projet de service théorique qui rencontre des difficultés à « faire sens » sur le terrain. Fort de ce constat, certaines administrations continuent à le déployer en essayant d'associer les équipes, d'autres font le choix de travailler uniquement sur un rédactionnel réalisé par le manager ou un stagiaire, tandis que d'autres se sont résignées et ont abandonné cette démarche projet.

#### **Le projet de service, une démarche avant d'être une finalité**

Faisons l'hypothèse qu'une des raisons majeures de cet échec est une incompréhension sur le « sens » même du projet de service. Le projet de service est souvent considéré comme une finalité en soi, car il vient souvent d'une demande hiérarchique. Il peut donc se résumer à la rédaction d'un document à destination du commanditaire, « le chef ».

Il est donc pertinent de parler de démarche projet de service coopératif qui, au lieu d'être une finalité, est un moyen pour :

- les équipes, de travailler sur le sens et la cohérence des missions en lien avec les problématiques contextuelles et les orientations nationales ;
- les parties prenantes d'optimiser la qualité du service reçue et de développer de véritables partenariats internes et/ou externes ;
- la hiérarchie de travailler sur la dynamique de coopération autour d'un projet commun, de pouvoir évaluer l'efficacité des missions et rendre compte.

Pour déployer une démarche projet de service coopératif, il y a quatre conditions de réussite.

#### **Première condition : changer l'ordre des bénéficiaires**

On ne fait pas en premier lieu une démarche de projet de service coopératif pour la hiérarchie.

Derrière « coopératif », il y a trois grandes notions :

- enjeux communs ;
- règles de fonctionnement collectif ;
- responsabilité.

Ces trois notions doivent être travaillées avec les équipes pour être vecteurs de « sens » et de « cohérence » et donc d'adhésion. Ensuite, il faut s'intéresser aux bénéficiaires de la mission car ils représentent le « sens », le cœur de la valeur ajoutée. Puis dans un troisième temps, la hiérarchie doit se positionner en soutien de la démarche et apporter de la « cohérence » par rapport à la structure d'appartenance.

Pour répondre à ces trois bénéficiaires, la démarche doit s'appuyer sur :

- un processus de déploiement qui va permettre de partager les représentations, clarifier les missions, les orientations et les modalités de fonctionnement collectif ;
- un résultat en termes de formalisation qui permet de travailler la lisibilité, la visibilité et le pilotage.

La démarche de projet de service coopératif est avant tout un processus qui permet de mettre en dynamique les équipes.

### **Deuxième condition : un processus de déploiement vertical**

Il nous semble important, pour garantir la cohérence du déploiement et ne pas perdre le sens de décisions, que chaque niveau hiérarchique puisse à son niveau travailler l'appropriation des orientations stratégiques et mener une réflexion sur ses missions, son environnement et sa dynamique collective. De plus, il est intéressant de procéder à un déploiement en cascade pour modéliser, partager les bonnes pratiques managériales et renforcer les liens de solidarité du corps managérial.

### **Troisième condition : un processus de déploiement dans les équipes**

Nous recommandons ici de travailler à deux niveaux.

Tout d'abord, la structuration de l'action (sens et cohérence au regard de la mission). Une des premières étapes lorsque l'on souhaite élaborer le projet de service est de questionner et partager le cœur de métier, la mission. « De quoi sommes-nous garants et pour qui ? ».

Lorsque l'environnement génère beaucoup d'imprévus, de difficultés, nous sommes parfois amenés à prendre une posture de « réactif ». Nous pouvons alors concentrer notre énergie à faire face, en réaction aux problématiques quotidiennes.

Ce mode de fonctionnement que l'on peut avoir tendance à considérer comme inéluctable, conduit souvent à la frustration. En effet, il demande beaucoup d'énergie, d'investissement mais malheureusement il n'est pas toujours adapté aux vrais besoins, car la priorité est de gérer la tâche (l'urgence) en perdant quelques fois de vue la mission (l'importance).

Pour pouvoir se positionner en « acteur » du système, il est important de se positionner de manière « pragmatique » en fonctionnant en interdépendance avec son environnement.

Ce mode réactif peut générer une posture de « dépendance » à l'environnement avec toutes les frustrations qui peuvent être associées à la perte de la maîtrise, perte de sens, manque de reconnaissance...

Pour pouvoir se positionner en « acteur » du système, centrer son énergie sur la valeur ajoutée dans une logique collective, il est donc important de se positionner de manière « pragmatique » en fonctionnant en interdépendance avec son environnement. Pour cela, il est nécessaire de réaliser un travail d'alignement sur les priorités avec le collectif, pour être en phase sur l'objet de coopération (la mission, la responsabilité collective) et sur les orientations communes en lien avec les besoins liés aux spécificités de l'environnement mais également avec les orientations nationales.

Deuxième niveau, la structuration de la relation (mettre en œuvre les critères clés de la dynamique d'équipe). Une fois l'action mise en cohérence, il est important de travailler sur les modes d'interaction. Une équipe est un ensemble d'individus avec chacun des besoins individuels qu'il est nécessaire de prendre en compte le plus possible tout en les mettant en perspective des besoins collectifs.

Sans ce travail sur le cadre collectif, le manager prend le risque de devoir gérer des besoins individuels et des tensions relationnelles en étant le seul à essayer de porter le cadre collectif.

La démarche de projet de service coopératif doit permettre de reprendre en main les vraies priorités, de redonner du sens et de la cohérence à l'action.

#### **Quatrième condition : le passage d'un « chef » légitime à un « manager » crédible**

Le manager est un élément clé de la réussite du déploiement de la démarche de projet coopératif. Comme nous l'avons déjà évoqué, le projet de service ne se résume pas à un livrable. Le plus important est le processus d'animation qui va permettre l'émergence de ce livrable. Le manager devra donc se positionner en animateur de son équipe pour gérer du processus plus que du contenu.

Notre expérience nous montre que ce passage du manager « expert », donneur d'ordres, centré sur le contenu, au « manager » centré sur le processus n'est pas si simple car il rencontre plusieurs freins.

Le premier va se situer au niveau des membres de l'équipe, qui auront besoin de pouvoir prendre des décisions et d'être reconnus pour leur contribution mais qui, dans le même temps, demanderont au manager de rester dans l'expertise pour résoudre leurs problèmes.

Le deuxième se situera au niveau du manager lui-même. La transition sur une posture de « manager » peut éveiller la peur d'être inutile, d'être rejeté par son équipe, de ne pas être crédible...

### **Passer du « chef » légitime à un « manager » crédible**

Pour accompagner le passage du « chef » légitime à un « manager » crédible, il est donc important de travailler sur deux grands points :

- La compréhension de son rôle et de sa posture

La compréhension de sa zone de responsabilité est un prérequis pour construire sa crédibilité et se sentir utile. Sans cette conscience et cette clarification, il risque de ne pas savoir comment se positionner vis-à-vis de ses collaborateurs et de son manager. Dans ce cas, le réflexe est de prendre un rôle de facteur, de coordinateur donneur d'ordres et d'homme de solutions pour régler les problèmes du quotidien.

- Le développement des compétences d'animation

Le manager est avant tout un animateur. Il doit gérer du processus d'animation afin que les énergies individuelles puissent trouver du sens dans un collectif.

Le manager, en tant que porteur de la démarche de projet de service coopératif doit lui-même faire un travail sur sa posture afin de passer d'un rôle de coordinateur à un rôle qui permette de générer de la coopération. Pour cela, il lui faut lâcher le contrôle des personnes pour se concentrer sur le contrôle des situations.

## DOCUMENT 7

**Faut-il satisfaire l'utilisateur ?** – Entretien avec Cédric Polère, sociologue – *Millénaire 3, Site de prospective de la Métropole de Lyon* - 31 mai 2015

### **Quelles méthodes pour prendre en compte le point de vue de l'utilisateur dans les politiques sociales ?**

Les méthodes dites « centrées sur l'utilisateur » se sont étendues, dans les politiques sociales comme dans d'autres domaines. L'idée est de prendre appui sur l'« expertise » de l'utilisateur, pour obtenir un service public plus efficace, ajusté à ses besoins, de meilleure qualité. Quels sont les outils dont dispose l'action publique ? Avec quels impacts ? Et est-ce finalement une si bonne idée ?

« Ne vous plaignez jamais d'un client difficile, car il est la cause de vos progrès ». Cette formule attribuée au fondateur d'Alstom est placée en exergue du rapport « L'exploitation opérationnelle des enquêtes de satisfaction dans les organismes de sécurité sociale » publié en 2013. Elle résume un credo qui diffuse sa petite musique depuis une quinzaine d'années : pour se moderniser et améliorer la qualité de son service, l'administration doit écouter ses usagers. Comment ? Par les enquêtes de satisfaction, outils phares des démarches d'amélioration de la « qualité de service ». Selon ce même rapport, il y a désormais un consensus sur l'idée que la mesure de la satisfaction des usagers doit être rapprochée des indicateurs de gestion, de manière à mettre en place une boucle qualité, c'est-à-dire un cycle d'amélioration continue de la qualité entre le service attendu par l'utilisateur, le service voulu par l'institution, le service réalisé, et le service perçu.

En lien avec des évolutions socio-économiques de fond (avancée vers une société de service), et avec l'influence probable du monde anglo-saxon<sup>[1]</sup>, des démarches ambitionnent de faire

de l'« écoute usager » un levier de pilotage ou de changement en continu de l'action publique, grâce à un dispositif permanent, comportant une mesure annuelle ou biennale des points de satisfaction et d'insatisfaction. Les enquêtes régulières dites « baromètres » se sont généralisées. La branche Famille s'est ainsi dotée d'un baromètre annuel en 2014 (jusqu'à il était quadriennal). L'objectif est de suivre la qualité des engagements de service et les attentes des allocataires, avec une mesure fine de la satisfaction nationale comparable d'année en année. L'utilisation d'enquêtes aux protocoles contrastés permet de déterminer des priorités d'amélioration de la qualité, de décider de plans d'action, et fondamentalement d'ajuster l'offre aux inflexions des besoins.

### **Limites et effets négatifs de la mesure de la satisfaction**

La production de service étant toujours fondée sur une relation, cela suppose une évaluation de la qualité de cette relation. Autant cette évaluation est nécessaire, autant la manière dont on la réalise en se focalisant sur la « satisfaction de l'utilisateur » pose quelques problèmes. Outre le fait qu'il existe d'autres modes d'évaluation et d'autres vecteurs de transmission des attentes (associations parfois dans un rapport conflictuel à l'institution, agents au contact des usagers...), les problèmes liés aux outils de mesure de la satisfaction sont surtout du côté de leur rendement limité, et des orientations qu'ils donnent à l'action publique.

Il est admis d'abord que la satisfaction des usagers ne permet pas d'appréhender l'ensemble des composantes de la qualité de service. On peut alors se demander si ces ou-



tils, focalisés sur les aspects objectivables de la qualité, sont capables d'alimenter une logique généralisée d'amélioration du service. Les « politiques qualité » qui se mettent en place dans les organismes de Sécurité Sociale par exemple s'appuient davantage sur le contrôle interne et la formalisation de processus, que sur la mesure de la satisfaction des usagers.

Ces méthodes concourent ensuite à faire perdre de vue des objectifs centraux des services publics et des politiques sociales. Dans le dernier numéro de M3, Roland Gori met en garde : le pilotage par les indicateurs met l'action publique sur une pente dangereuse, surtout s'ils ne sont pas construits sur un mode participatif (« Que valent les indicateurs de performance ? », M3, n°8, Hiver 2014-2015) : « *A partir de chiffres, nous fabriquons des normes qui deviennent des objectifs et tendent à remplacer la finalité des actions qu'elles étaient censées évaluer* ».

La performance des services publics doit évidemment aussi se mesurer à l'aune d'autres critères que la satisfaction, comme la prise en compte de l'intérêt général, l'attention portée aux catégories défavorisées, l'égalité devant le service public, principes ayant un sens politique profond. Dans un papier publié en 1999, Philippe Warin montrait déjà, à partir d'une enquête par entretiens, que « *du côté des usagers « ordinaires », la performance publique n'est pas qu'une simple affaire d'efficacité ou de qualité et ne se pose pas uniquement en termes de satisfaction ou d'insatisfaction par rapport à des critères mesurables d'accessibilité des services, de simplicité des démarches administratives, de rapidité de traitement des dossiers, etc.* ». (« La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères », Politiques et management public, vol. 17 n° 2, 1999) A ses yeux, la modernisation administrative privilégie structurellement, par réalisme gestionnaire, la « valeur de la réalisation » au détriment de valeurs sociales aux-

quelles les usagers sont également attachés, comme l'attente d'une « performance de justice » (être traité « justement »). Les politiques sociales répondent partiellement à cette critique en combinant les modalités de prise en compte de l'avis des usagers, faisant alors la différence entre une enquête de satisfaction qui montrera par exemple de mauvais scores de satisfaction pour un service donné, et une enquête d'opinion plus vaste qui montrera une adhésion aux objectifs sociaux poursuivis par le même service. Le Baromètre d'opinion de la DREES suit de la sorte chaque année l'évolution de l'opinion des Français à l'égard des politiques sociales (protection sociale, inégalités, santé). On peut alors se demander s'il est souhaitable que les services publics en général, et les politiques sociales en particulier, basculent totalement dans une logique de la demande. Pour Jacques Chevallier, c'est non : « *les services publics ne sont pas seulement destinés à répondre aux attentes individuelles de leurs usagers, ils sont aussi l'un des instruments majeurs à la disposition des pouvoirs publics pour leur permettre d'influencer l'environnement socio-économique d'un territoire* ». (Le service public, 2005)

Enfin, il est indéniable que les outils de mesure de la satisfaction favorisent la standardisation de la qualité de service. Cela a des effets positifs, en favorisant son évaluation et son amélioration. Mais dans maintes structures, cela vient heurter les représentations et les modes de construction endogènes et participatives de la qualité, appuyés sur d'autres modèles, comme la « qualité civique » ou valorisation de l'intérêt général associé à l'accueil (Francesca Petrella et al., « La construction sociale de la qualité dans les services d'accueil collectif du jeune enfant. Pluralité des modèles d'organisation et enjeux de gouvernance » de Politiques sociales et familiales, n°116, juin 2014).

## Réforme territoriale : vous n'y voyez rien et vous voulez manager ?

04/12/2014 | par Philippe Dressayre | La lettre du cadre territorial

**Depuis plusieurs mois, la réforme territoriale est un chantier national dont les « points de sortie » ne sont pas connus. Manager les équipes des collectivités territoriales dans ces conditions est devenu un « sport à haut risque », tant il semble impossible de « dire des choses » sur l'avenir. Pourtant, la responsabilité des équipes de direction et des managers est d'accompagner leurs collaborateurs dans le changement. Comment faire ?**

Combien de régions ? Quelles fusions interrégionales ? Quelles conséquences de la « vente à la découpe » des compétences départementales ? Quel impact pour les intercommunalités ? Comment seront gérés les transferts ? Quel accompagnement des cadres et agents des collectivités concernées ? Ce sont autant de questions, sans réponses pour l'instant, dans les administrations régionales, départementales, intercommunales et communales.

### La réforme territoriale, un non-sujet de la communication

La **réforme territoriale** s'avère être un non-sujet de la communication dans de nombreuses grandes **collectivités territoriales** : dans la plupart des conseils régionaux et généraux, la posture des directions générales (et des élus, derrière ou devant) est la même. Elle est fondée sur une doxa managériale radicale et d'une apparente évidence : « Tant que l'on ne sait rien, on n'en parle pas ». Cette solution a un avantage : elle laisse entendre que les collectivités ne sont pas responsables des changements qui vont s'imposer.

*La réforme territoriale s'avère être un non-sujet de la communication dans la plupart des conseils régionaux et généraux.*

Une façon de faire ayant pour première conséquence de révéler une vérité peu partagée jusqu'alors : le destin des collectivités territoriales ne leur appartiendrait pas, mais dépendrait en réalité de décisions de l'État. Ceci force à relativiser cruellement la soi-disant « **autonomie des collectivités territoriales** ».

*Comment assumer sa responsabilité de manager sans se défaire sur l'Élysée, Matignon et le Parlement ?*

Dans ce contexte compliqué, flou et peu mobilisateur, il n'en reste pas moins que chaque **équipe de direction générale** et, à leurs niveaux, les **managers intermédiaires** doivent faire face aux attentes d'information, aux inquiétudes et aux besoins de leurs équipes d'être rassurées.

Or, comment assumer sa responsabilité de **manager** sans se dédouaner, en invoquant le fait que c'est à l'Élysée, à Matignon et au Parlement que va se jouer l'avenir du collectif et de chacun de ses membres ? Comment préparer ses équipes à de nouveaux enjeux dont on ne connaît pas grand-chose ? Tel est le défi auquel sont confrontés, en cette fin d'année 2014, les managers de nombre de **collectivités territoriales**.

### La réforme territoriale est un projet de management

En effet, comme l'écrivait récemment dans La Gazette des communes Jean-Baptiste Fauroux, directeur général des services de la région Aquitaine, la **réforme territoriale**, c'est « *avant tout un projet de changement et donc de management* » <sup>(1)</sup>.

En ce sens, il est possible d'identifier **trois leviers de management** qu'il pourrait être intéressant d'actionner dans le contexte actuel, avec deux objectifs : faire preuve, vis-à-vis des équipes, de la capacité des collectifs de direction générale à piloter dans le changement ; donner les moyens aux personnels d'être acteurs des « transformations » qu'ils vont devoir accepter et assumer.

Ces trois leviers sont :

- l'écoute des préoccupations des agents ;
- la production de sens autour des compétences territoriales et métiers des services ;
- le partage des valeurs du service public sur les territoires.

### L'écoute des préoccupations des agents territoriaux

Les **personnels des conseils régionaux et départementaux** notamment peuvent se poser des questions, avoir des craintes ou des attentes dans la perspective des changements qui s'annoncent, même si les contours de ces derniers ne sont pas stabilisés. Rappelons que nombre d'entre eux (dans les lycées et les collèges ou dans les services des routes) ont été conviés, il y a quelques années, à quitter les administrations de l'État dans lesquelles ils étaient en fonction. On leur avait promis une carrière dans les **collectivités territoriales** qui les accueillaient. Quelques années après, elles vont devoir les transférer à d'autres. Une histoire de ruptures en accéléré, qui peut expliquer quelques doutes et interrogations !

*Ces questionnements, ces préoccupations et ces craintes méritent de pouvoir s'exprimer et d'être écoutés.*

Avec plus de craintes encore sans doute, certains cadres des collectivités concernées appréhendent assez légitimement de devoir affronter des **situations de concurrence** pour l'accès à des postes et fonctions qui ne devraient logiquement pas être dédoublés, ou plus encore, parfois, de devoir « fusionner » avec des équipes dont la culture et les processus de travail ne

sont pas identiques aux leurs et dont ils ne partagent pas toujours les modes d'organisation.

Ces questionnements, ces préoccupations et ces craintes méritent de pouvoir s'exprimer et d'être écoutés, même sans disposer de réponses à leur apporter sur tout. Le management dans le changement, qu'il s'agit de développer, peut dans un premier temps passer par cette écoute, qui permettra de démontrer que les responsables de la collectivité n'ignorent pas les craintes et attentes de leurs collaborateurs et en reconnaissent même la légitimité.

Ces démarches d'écoute des agents peuvent être aussi, de manière très utile, des occasions de rappeler certains **fondamentaux du statut et de la gestion des ressources humaines** dans les collectivités : fondamentaux qui, eux, ne sont pas impactés par la **réforme territoriale** et qui offrent des protections susceptibles de rassurer si elles sont rappelées. Autrement dit, l'absence de vision stable, ainsi que certains des changements qui s'imposeront, ne constituent pas une raison suffisante pour s'abstenir d'entendre les préoccupations des collaborateurs et de les rassurer sur les invariants des réformes institutionnelles à venir.

## La production de sens autour des compétences territoriales et métiers des services

Au-delà d'une écoute interne, la période actuelle devrait être aussi consacrée à la préparation des changements annoncés de la **réforme territoriale**, en valorisant les métiers dans les différents champs de compétences des collectivités. Si les institutions vont être bousculées et si les contours organisationnels vont être probablement remodelés en profondeur, les missions et les métiers des professionnels dans les services demeureront, eux, toujours nécessaires pour assurer le déploiement de l'offre publique sur les territoires.

S'il paraît impossible de fournir à ces personnels des réponses sur le futur cadre institutionnel de leurs emplois, n'est-il pas en revanche tout à fait envisageable d'animer des réflexions sur le devenir des métiers du service public territorial ? En effet, les fusions de régions et les transferts entre départements, régions et agglomérations seront des moments de partage de cultures professionnelles entre agents de collectivités différentes. S'attacher d'ici là à **qualifier les acquis des dernières années en termes d'expertises et d'expériences**, mais aussi à **identifier les besoins de progrès** et d'adaptation dans la manière de réaliser les missions de service public sur les territoires, peut offrir l'occasion de valoriser les métiers et de donner aux équipes la possibilité de se préparer à relever de nouveaux défis dans leurs propres domaines de compétences.

La conduite d'un autodiagnostic stratégique et opérationnel des métiers, afin de mettre en évidence les atouts et handicaps, les forces et points de faiblesse des modes d'organisation et de travail par domaine d'action publique, peut constituer un levier mobilisateur afin de faire des changements à venir une opportunité pour l'ensemble des professionnels impactés et, par conséquent, pour la pertinence et la qualité de l'offre publique.

## Le partage des valeurs du service public sur les territoires

Enfin, le moment préalable aux transformations institutionnelles et organisationnelles annoncées constitue un temps tout à fait propice à une réaffirmation des valeurs du service public territorial et de la fonction publique locale.

Renforcer la **capacité des personnels à accepter les changements** qu'ils devront vivre et à en comprendre la nécessité passe à la fois par une **consolidation des valeurs** qui méritent d'être préservées, car toujours essentielles, et par la formulation de nouvelles valeurs, dans un environnement sociétal en évolution continue et de plus en plus rapide. Le sens attendu par les équipes se trouve, pour une large part, dans le **socle éthique de principes d'action et de comportement** que peuvent partager des professionnels du service public, indépendamment de leurs métiers et de leurs collectivités d'affectation. C'est d'ailleurs ce que nous apprend l'expérience des fusions et restructurations d'entreprises réussies... mais aussi ratées, principalement pour des incompatibilités de cultures collectives.

*Le sens attendu par les équipes se trouve largement dans le socle éthique de principes que peuvent partager des professionnels du service public.*

Rappeler que la vocation, les missions et les valeurs des administrations publiques territoriales ne sont pas « diluables » dans le projet des exécutifs politiques locaux, mais qu'elles existent de manière indépendante, peut s'avérer particulièrement pertinent au moment où des transformations de « forme institutionnelle » vont être imposées.

L'animation de **temps de partage** de ces valeurs peut constituer, pour les dirigeants et managers des collectivités, un moyen utile pour nourrir la réflexion de leurs collaborateurs, les armer pour affronter les évolutions du contexte institutionnel de leurs métiers et les préparer à défendre demain l'efficacité sociale de l'action publique territoriale, « là où ils seront ».

Dans le contexte actuel d'attente des arbitrages que suppose la mise en œuvre de la **réforme institutionnelle** qu'il s'agira de conduire, le choix d'une « abstention » managériale conduisant à ne rien faire et à ne rien dire ne paraît pas nécessairement être la posture la plus courageuse et la plus responsable. À l'inverse, écouter les préoccupations, valoriser les métiers et partager les valeurs du service public local peuvent constituer des leviers plus respectueux des exigences d'un **management dans le changement**.

En effet, on n'oubliera pas qu'un vrai manager est, certes, celui qui atteint les objectifs qui lui sont fixés, mais aussi celui qui laisse ses équipes, quand il les quitte, plus fortes, plus compétentes, plus heureuses dans le travail qu'à son arrivée.

Note

<sup>(01)</sup> « [Réforme territoriale, un projet de management](#) », La Gazette des communes n° 2239, 6 octobre 2014.

## DOCUMENT 9

Le Projet d'administration départementale 2001-2014 (extrait) – Département du Nord

### 1. Les finalités du Projet d'Administration Départementale

Les finalités d'une démarche de projet d'administration sont de plusieurs ordres.

#### Donner du sens, fournir des repères

Il s'agit tout d'abord de mettre à la disposition des agents départementaux un document de référence pour l'action administrative donnant du sens à leur intervention, et leur permettant de se situer dans une perspective globale.

Par ailleurs, le PAD a vocation à constituer un acte de motivation et de mobilisation pour les agents : en clarifiant le positionnement de notre Institution dans la déclinaison de son action, en promouvant une politique managériale plus participative, en rassemblant les agents autour

d'un projet commun et partagé. La définition des axes stratégiques du plan d'administration permet de définir et préciser ce que nous voulons faire ensemble.

Une telle démarche est de nature à favoriser l'émergence d'une culture commune qui fédère l'ensemble des personnels du Département. Cette démarche participative s'affiche aussi comme un outil d'animation des équipes professionnelles dans une logique de décloisonnement.

#### Améliorer l'efficacité de l'action publique

Solidement appuyé sur la mobilisation de l'encadrement et de l'ensemble de ses agents, le deuxième axe du projet départemental "reformuler le projet d'administration" doit contribuer à améliorer la performance globale de l'administration départementale.

La conduite d'une telle démarche constitue un vecteur de progrès et de modernisation de notre organisation. Cette approche ne constitue pas l'occasion de bouleverser les fondamentaux de notre organisation par ce qui s'apparenterait à

une posture de remise en cause radicale, mais plutôt le développement d'une action réfléchie d'adaptation de nos services.

En résumé, le projet d'administration, dans une démarche de progrès et de modernisation, traduira la volonté d'achever les réalisations engagées, de poursuivre le développement et la modernisation de nos services, et de mettre en place les axes appelés à guider les nouvelles étapes de la transformation.

#### Définir un cadre d'intervention pour l'administration

Le débat d'orientation en séance plénière le 4 juillet 2011 a donné lieu à la présentation du projet de mandat et à l'adoption d'une délibération qui finalise les priorités en matière de politiques publiques.

Le projet d'administration départementale intègre ces priorités. Il s'agit ensuite de disposer d'un outil autorisant la mise en cohérence des actions découlant de la mise en œuvre des politiques publiques. En poursuivant cet objectif de cohérence, le projet d'administration départementale permettra d'éviter une approche segmentée de l'action administrative et de replacer dans un cadre lisible d'ensemble la mise en œuvre de nos priorités.

Initier un projet d'administration, c'est aussi permettre la mise en cohérence de nos services à l'égard de nos politiques publiques. A titre d'exemple, le positionnement du département comme acteur à l'écoute des territoires et des citoyens induit nécessairement des évolutions opérationnelles en termes d'organigramme mais également une organisation renouvelant son approche et ses pratiques dans la perspective de rendre l'action départementale plus adaptée aux réalités sociales, géographiques et humaines des territoires.

## 2. Les principes et valeurs du service public départemental

Les agents du Département du Nord sont attachés au service public et à ses valeurs qui constituent un socle guidant leur action. Même si le rôle de l'administration change et ses méthodes de travail évoluent, ces valeurs permanentes demeurent. Dans le Projet d'Administration, elles se traduisent par des démarches de progrès auxquelles les agents sont collectivement appelés à s'associer. Trois principes constituent le socle du service public :

- **Le principe d'égalité** renvoie à l'égalité d'accès aux services, pour les usagers et entre agents. Certes, l'égalité des citoyens est garantie par la loi dès lors que ceux-ci sont placés dans une situation identique. Mais le principe de libre administration des collectivités territoriales interroge ce principe d'égalité alors même que les richesses sont inégalement réparties sur le territoire. Il s'agit de garantir l'égalité d'accès aux services quel que soit le lieu d'habitation. Faire la même chose partout reviendrait à ne pas tenir compte des inégalités de fait, des situations et des besoins différents des usagers et des territoires. L'égalité de résultats semble à ce titre préférable à l'égalité de moyens.

Pour ce faire, le PAD s'attachera à approfondir la thématique de la territorialisation, mais également explorera d'autres voies nouvelles telles que l'e-administration, favorisant l'égalité d'accès aux services publics.

- **Le principe de continuité** implique d'assurer un service constant au public par un fonctionnement régulier des services de la collectivité. C'est dans cette perspective que s'inscrit la

préoccupation d'une administration modernisée dans ses pratiques et ses moyens. Continuités territoriales mais également continuités dans le temps, le Conseil général intervenant à tous les âges de la vie, et les politiques publiques nouvelles s'inscrivant nécessairement dans le long terme.

En d'autres termes, l'enjeu est de répondre à un Conseil général présent sur l'ensemble de son territoire et en "tout temps", présent également pour préparer l'avenir.

- **Le principe d'adaptabilité** trouve sa pleine concrétisation dans le cadre de ce nouveau mandat qui fait du service public de proximité le cœur de ses préoccupations. Principal acteur de la solidarité, le Département du Nord entend s'affirmer comme acteur majeur dans le développement des hommes et des territoires. Pour ce faire, les services publics départementaux doivent s'adapter aux besoins des habitants et des territoires, en s'illustrant comme une administration encore plus proche des citoyens et au service des politiques publiques décidées par les élus du Conseil général. L'action des services départementaux s'inscrit également dans une volonté d'innovation permanente dans leurs pratiques professionnelles.

Au-delà de ces principes, le service public fait siennes des valeurs fondamentales :

- impératif de neutralité du service public dans son action notamment au regard du principe de laïcité ;
- exigence de solidarité et d'équité dans l'action des services départementaux.

## 3. Les objectifs de la démarche du Projet d'Administration Départementale

Le PAD doit venir définir, prioriser et coordonner l'action des services départementaux. Son ambition est de :

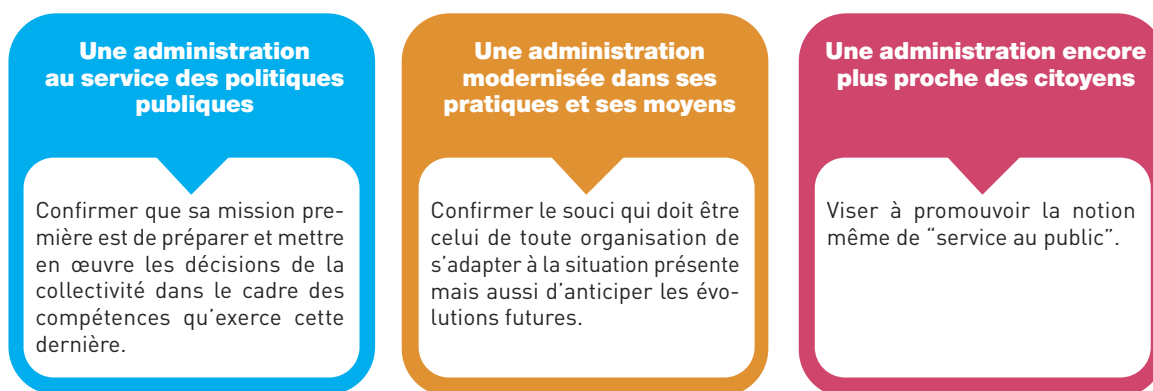
- Doter l'administration départementale d'une culture commune
- Approfondir la territorialisation et la déconcentration de l'administration
- Développer le management par objectif et la culture de la qualité
- Rationaliser, optimiser et moderniser la gestion départementale
- Améliorer la capacité de l'administration à développer des projets complexes
- Définir les domaines sur lesquels les moyens dont on peut disposer devront être mobilisés en priorité
- Introduire et conforter le développement durable dans les pratiques des services

### Les 3 axes du PAD

Le PAD, en phase avec les priorités du mandat, constitue une démarche globale couvrant l'ensemble des activités des services et fédérant les actions transversales en cours.

Il se veut à la fois un document de référence pour l'action de l'administration départementale, une démarche de progrès et de modernisation, un outil de cohérence vis-à-vis des politiques publiques et un acte de motivation et de mobilisation.

Il s'articule autour de trois axes :



## 20 Démarches de progrès pour une administration en mouvement

### Axe 1 : une administration au service des politiques publiques

1. Établir une feuille de route par direction
2. Adapter l'organigramme
3. Développer les actions sous mode projet
4. Finaliser les dispositifs de mesure de la performance de l'action
5. Mieux organiser le partenariat avec les organismes associés et les autres institutions publiques locales

### Axe 2 : une administration modernisée dans ses pratiques et moyens

6. Développer l'autonomie professionnelle
7. Favoriser la mobilité interne
8. Élaborer le 2<sup>e</sup> schéma directeur des ressources humaines
9. Établir un cadre budgétaire pluriannuel maîtrisé
10. Mieux maîtriser les risques
11. Établir un plan "éco2"
12. Établir un schéma directeur immobilier des services
13. Élaborer un nouveau schéma directeur des systèmes d'information
14. Bâtir un plan e-administration

### Axe 3 : une administration encore plus proche des citoyens

15. Organiser les services en privilégiant la territorialisation
16. Finaliser la charte des services publics départementaux
17. Aller vers une certification de l'accueil du public
18. Améliorer la lisibilité et l'accessibilité des procédures administratives simplifiées
19. Instaurer une fonction de médiateur départemental
20. Participer au développement d'outils associant mieux les citoyens à l'action publique

## 4. La méthode d'élaboration du Projet d'Administration Départementale

### Un processus largement participatif

Au-delà d'une démarche projet classique, le PAD s'inscrit dans une démarche fortement participative. Le PAD sollicite la participation de tous les agents, les organisations syndicales

sont régulièrement informées et peuvent être entendues par les équipes si elles le souhaitent, enfin un dispositif de communication spécifique est mis en place.

(...)

# projet

# d'administration

Communauté urbaine de Bordeaux

La cub 3

## Edito >

La Communauté urbaine de Bordeaux, par ses compétences et missions de service public, occupe une place centrale dans l'évolution du territoire de l'agglomération bordelaise et son bon fonctionnement au quotidien. Chaque agent par son travail participe de ce rôle.

Notre établissement, fort de quarante années d'innovations au service de ses habitants, est résolument tourné vers l'avenir de notre territoire et les grands enjeux qui le traversent, le bousculent, le reconfigurent mais également nous traversent, nous bousculent et nous amènent à évoluer.

La Cub a réalisé et engagé de grands chantiers qui préfigurent ce que j'ai appelé la décennie bordelaise. Ce moment où, à la croisée de nouvelles opportunités, le nouveau visage de notre territoire va se dessiner. Un visage millionnaire, car les élus ont ensemble fixé l'objectif de faire à plus ou moins vingt ans de l'agglomération bordelaise une métropole millionnaire, avec des politiques prioritaires qui en découlent et peuvent être résumées par l'EHDN – à savoir l'Emploi, l'Habitat, les Déplacements et la Nature – et les nombreux défis qui y sont afférents.

Le projet d'administration n'est pas l'adaptation ou la déclinaison de cette feuille de route fixée par les élus. Il est, selon moi, bien plus.

J'ai la conviction que nos façons de faire, nos règlements d'intervention, nos méthodes de travail, notre répartition territoriale sont des éléments moteur, sinon indispensables, à l'évolution de notre territoire. Ils permettent à certains projets d'émerger, à l'innovation de s'épanouir, à de nouvelles logiques de prendre vie, au service public rendu d'être garanti. Nous organiser différemment, c'est impulser cette dynamique vis-à-vis de nos partenaires, qu'ils soient institutionnels, associatifs ou privés, et de nos usagers. Il s'agit également, à travers notre organisation, de continuer à garantir l'équité et la solidarité sur notre territoire.

J'ai confiance en vos capacités et en nos ressources internes. Votre rôle est central et la réussite de ce projet ne peut être que le fruit d'un engagement collectif.

Je suis aussi et surtout convaincu que construire un projet d'administration, c'est le moyen de poser à plat, ensemble, nos priorités internes, notamment en matière d'évolution des carrières et de mobilité interne, de parité et de politique sociale pour l'ensemble des agents. J'ai souhaité ces trois points forts, avec l'ambition de faire, avec vous, de notre administration, une administration exemplaire.

**Vincent Feltesse**  
président de la Communauté  
urbaine de Bordeaux

# Avant-propos >

Nous arrivons à une étape primordiale de concrétisation de la conduite du changement engagée il y a un an par le président Feltesse. Ce processus a mobilisé de nombreux agents de la communauté urbaine. Je les en remercie. Le livre blanc qui a été rédigé fait place à l'expression des attentes des uns et des autres, dans le désir partagé d'un service public efficace. A la suite de ce livre blanc, des groupes de travail ont fait des propositions concrètes pour répondre à ces attentes.

Toute cette démarche qui a été portée par un comité de pilotage composé d'élus communautaires – qui en a régulièrement rendu compte au bureau – conduit aujourd'hui au Projet d'administration. Pourquoi un Projet d'administration ?

La Cub a des missions confiées par le législateur et mises en oeuvre par le conseil communautaire. Elle conduit des politiques publiques adoptées par les élus communautaires, elle produit et gère au quotidien des services publics. Son efficacité et sa technicité sont reconnues. Alors, pourquoi un projet d'administration ? Je perçois quatre raisons. En premier lieu, toute organisation a besoin de s'interroger sur ce qu'elle fait : pourquoi elle le fait, comment elle fait. Même si elle trouve dans son histoire tous les motifs de satisfaction de sa réussite, les évolutions de l'environnement et les nouveaux enjeux l'invitent à ces interrogations. Les agents de La Cub peuvent être fiers de tout ce qui a été fait et bien fait, ils le seront encore plus en montrant leur capacité à s'adapter aux nouvelles attentes des communes et de leurs habitants ainsi qu'aux nouveaux enjeux du territoire.

Nous sommes tous attachés au service public. Et les valeurs du service public font référence à la communauté urbaine. Parce que le rôle de l'administration change et parce que ses méthodes de travail évoluent, ces valeurs ont besoin d'être constamment adaptées et actualisées. Dans le projet d'administration, cette relecture prend la forme d'ambitions auxquelles nous sommes collectivement appelés à répondre. C'est la deuxième raison. La volonté politique de territorialiser l'action et l'administration communautaires constitue la troisième bonne raison du projet d'administration. Cette territorialisation n'est pas nouvelle à La Cub ; elle existe déjà. Mais elle doit prendre un nouvel essor et concerner l'ensemble des domaines d'intervention. Elle ne consiste pas seulement à créer des directions territoriales, mais aussi à développer de nouvelles manières de travailler mettant l'accent sur l'approche plus globale des problèmes et des solutions, mettant au coeur de nos pratiques le partenariat construit avec les communes. Le nouvel organigramme répond à cet objectif.

Le livre blanc est la quatrième raison : il fait un large écho aux attentes en matière de gestion des ressources humaines. Et le projet d'administration donne des orientations fortes : il reconnaît la place des hommes et des femmes comme une richesse que La Cub doit prendre soin de préserver et de développer.

Avec ce projet, ce ne sont ni un catalogue d'actions, ni un mode d'emploi qui nous sont livrés.

Nous nous donnons des axes de travail pour rejoindre les attentes exprimées et pour être aux rendez-vous des nouveaux enjeux du territoire.

Je sais pouvoir compter sur vous pour porter ces ambitions en lien avec notre mission de service public, car je crois en l'action de chacun au service de tous.

**Eric Delzant**  
directeur général des services



## DOCUMENT 11

Projet d'administration – Document de synthèse des actions (extraits) – Conseil départemental des Vosges – site consulté le 23 mai 2016



### **Qu'est-ce que le projet d'administration ?**

*Une feuille de route commune pour construire l'administration départementale de demain*

#### **L'accompagnement du changement...**

Aujourd'hui, plus de **2 000 agents**, représentant **plus de 100 métiers différents**, font toute la richesse de notre collectivité.

Les réformes institutionnelles, le contexte financier et économique, la taille de notre administration et l'évolution des besoins des usagers ont rendu nécessaire la mise en place d'un projet d'administration pour accompagner les agents dans l'adaptation de nos manières de faire et de fonctionner face à l'évolution de notre collectivité.

Il s'agit d'un projet commun à l'ensemble des agents dont la finalité porte sur l'**optimisation de notre organisation, notre fonctionnement et nos méthodes de travail**. C'est un repère commun, dans la diversité de nos métiers et de nos fonctions.

#### **Véritable trait d'union...**

Le projet d'administration traduit le **cap commun** que l'ensemble des agents du Conseil général des Vosges se sont fixés et qu'ils souhaitent partager. Traduisant l'ADN de notre administration, il doit devenir le **socle de notre organisation** et de notre action future et sera, à ce titre, **décliné dans chacun des pôles**.

Dans cet esprit, il reste un projet vivant qui devra s'enrichir et nous permettre d'évoluer tout en conservant nos principes et notre identité. Ainsi, le projet d'administration sera le fil d'Ariane qui devra nous permettre collectivement de relever plusieurs grands défis à venir :

- celui de l'**exemplarité de notre administration et de ses agents** dans le domaine du développement durable, au travers de l'élaboration d'un futur agenda 21
- celui de la **modernisation et de l'optimisation des politiques départementales**, pour un service public encore plus performant
- celui de l'**évolution de notre collectivité** dans le cadre de l'acte 3 de la décentralisation qui nous amènera à refonder nos relations avec les autres collectivités vosgiennes.

#### **Le fruit d'un travail transversal, collectif et participatif...**

Piloté par le Directeur Général des Services et coordonné par la Direction de l'Organisation, du Conseil, de la Prospective et de l'Evaluation (DOCPE), le projet s'est appuyé sur une importante concertation du personnel au travers de :

##### **- l'implication des agents :**

- **2 000 agents** ont construit les fondations du projet (ainsi que les représentants du personnel)
- **70 agents** ont animé les rencontres avec le Directeur Général des Services
- **35 équipes projet**, représentant ainsi plus de **150 agents mobilisés**, ont travaillé sur la définition des modalités de mise en œuvre des actions

##### **- l'implication des cadres :**

- **194 cadres** ont réfléchi aux grands enjeux de demain pour notre collectivité

##### **- l'implication des directions :**

Les directions et services se sont investis dans le bon déroulement de l'élaboration du projet d'administration notamment par la mise à disposition de moyens d'organisation et techniques.

(...)

### Les idées fortes du projet d'administration...

**Valeurs communes** (respect, reconnaissance, service public, solidarité... pour donner un sens à notre engagement au quotidien)

**Relation avec l'usager** (accueil, orientation, satisfaction, proximité, communication... pour mieux répondre à l'usager)

**Simplification** (procédures, circuits administratifs, circuits de décision... pour l'efficacité de notre action)

**Transversalité** (rencontres entre agents, connaissance des directions/services, missions... pour mieux travailler ensemble)

**Métiers** (journées professionnelles, connaissance, communication... pour mieux valoriser notre savoir-faire)

**Transparence** (modes de travail, organisation, circulation de l'information... pour mieux comprendre nos processus)

**Reconnaissance** (objectifs de travail, écoute, dialogue, management... pour renforcer la motivation)

**Participation** (agents, assistants familiaux, usagers... pour être associés à la vie de notre administration)

**Economies** (mutualisation, équité, exemplarité... pour mieux gérer nos ressources)

**Dématérialisation** (accès à l'information, réactivité, flexibilité... pour la fluidité dans nos missions quotidiennes)

### Quelques chiffres-clés sur l'élaboration du projet...

#### Les rencontres du DGS avec les agents

46 réunions organisées par service/direction  
23 jours consacrés par le DGS à ces réunions  
9 mois de rencontres et d'échanges  
10 collègues mobilisés pour permettre les rencontres avec les agents travaillant dans les territoires  
110 repas préparés par les cuisiniers de ces collègues  
2 746 questions posées lors des réunions (une moyenne de près de 60 questions par réunion)  
2 080 agents rencontrés  
70 animateurs des ateliers de travail investis  
655 propositions formulées  
71% des agents ont trouvé importante, voire indispensable, la démarche du DGS

#### Les autres rencontres :

Le 19 juin 2012, avec les animateurs des ateliers du projet d'administration

**(+ 16 propositions)**

Le 29 juin 2012, avec les représentants élus du personnel

**(+ 64 propositions)**

Le 13 juillet 2012, avec les membres de « Opération Processus et Economies »

**(+ 71 propositions)**

**655 + 16 + 64 + 71 =  
806 propositions au total**

#### Le travail des groupes projet

Plus de 40 actions identifiées suite à l'étude de l'ensemble des propositions  
35 équipes mobilisées dans la réflexion sur les moyens de mise en œuvre des actions  
4 mois de travail et réunions de groupe

#### Zoom sur...

##### Une technique innovante de participation : le questionnaire interactif

Lors des rencontres entre le DGS et les agents, un sondage en temps réel a été mis en place. Muni d'un boîtier de vote électronique, chaque agent pouvait répondre, anonymement, aux questions. L'affichage immédiat des résultats leur permettait de visualiser les réponses de l'ensemble des participants et, le cas échéant, de réagir.

83 questions portaient sur la connaissance de l'administration, son fonctionnement, ses missions, son budget...

119 questions visaient à obtenir le ressenti et l'opinion des agents sur des sujets comme la réforme territoriale, les économies, le management, la motivation, les conditions de travail, l'ambiance, l'avenir...

#### Les grands enjeux de demain

Le Conseil général des Vosges et son administration sont à la veille de changements majeurs :

- des changements d'hommes à la tête de l'administration
- des changements liés au contexte financier et budgétaire qui devient de plus en plus contraignant
- des changements liés à un nouvel acte de la Décentralisation dont les contours se précisent

Dans ce contexte en mouvement, il devient nécessaire de prioriser les actions du Département. Demain, la collectivité va continuer à jouer un rôle important au service du territoire et de ses habitants. Les cadres ont analysé les grands enjeux pour l'avenir. En lien avec les propositions des agents, ces enjeux, à découvrir ci-dessous, constituent aussi les fondements du projet d'administration.

► **La recherche permanente de la satisfaction des usagers**

Le droit à l'accès au service public et à l'information, la rapidité des délais de traitement et la qualité du contact humain doivent être la préoccupation première de notre collectivité et son administration.

► **La valorisation de l'image du Conseil général**

De nombreux vosgiens ne connaissent ni les compétences ni les missions du Conseil général, tout comme certains agents y travaillant. Il est donc indispensable d'informer et de valoriser nos dispositifs à travers une communication régulière et dynamique.

► **La modernisation de notre administration**

Réactivité, fluidité, transparence dans le suivi et le traitement des données... voici autant d'éléments à renforcer pour offrir aux usagers des services en ligne pertinents et, parallèlement, apporter des gains aux agents dans leur travail quotidien.

► **La crise comme opportunité de repenser les politiques départementales**

Les contraintes obligent à s'interroger sur nos politiques, la manière de les conduire, leurs impacts sur le territoire et la population. Il s'agit d'un moment clé qui nécessite d'être inventif mais aussi de refonder notre action sur des bases innovantes, solides et efficaces. Le développement d'outils tels que les audits, les évaluations ou la prospective permettront ainsi de mieux anticiper et préparer l'avenir.

► **La transversalité pour affirmer la cohérence de nos actions**

Face au contexte actuel, il devient nécessaire d'appréhender les politiques dans une vision globale, et non plus de raisonner de manière sectorielle et cloisonnée. C'est pourquoi, le travail en mode projet constitue un outil à valoriser et à pérenniser au sein de notre collectivité.

## Le projet d'administration du Département des Vosges se structure actuellement autour de **4 grands axes, 13 enjeux et 44 actions**

<p><b>Axe « Placer l'utilisateur au cœur de notre action »</b></p> <p><b>3 enjeux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Accueillir, orienter et satisfaire l'utilisateur</li><li>■ Informer et communiquer vers l'utilisateur</li><li>■ Gérer nos relations avec l'utilisateur</li></ul> <p><b>10 actions</b></p> <p><i>A découvrir dans ce document à partir de la page 6</i></p>	<p><b>Axe « Adapter notre fonctionnement pour être encore plus efficace »</b></p> <p><b>4 enjeux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Simplifier les procédures, les circuits de décision et les strates hiérarchiques</li><li>■ Développer la transversalité</li><li>■ Impulser de nouvelles méthodes et organisations du travail</li><li>■ Favoriser les échanges avec les élus</li></ul> <p><b>14 actions</b></p> <p><i>A découvrir dans ce document à partir de la page 11</i></p>
<p><b>Axe « Partager une culture commune »</b></p> <p><b>2 enjeux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Fédérer l'ensemble des agents</li><li>■ Informer au quotidien</li></ul> <p><b>5 actions</b></p> <p><i>A découvrir dans ce document à partir de la page 17</i></p>	<p><b>Axe « Être acteur, à part entière, de la vie de la collectivité »</b></p> <p><b>4 enjeux :</b></p> <ul style="list-style-type: none"><li>■ Mieux se repérer dans notre organisation</li><li>■ Développer les démarches participatives</li><li>■ Favoriser la reconnaissance de chacun</li><li>■ Développer la politique des métiers</li></ul> <p><b>15 actions</b></p> <p><i>A découvrir dans ce document à partir de la page 20</i></p>

## DOCUMENT 12

Maxime Barbier, manager chez bluenove - *La Gazette des Communes* – 28 octobre 2015

### Six virages à prendre pour une administration du 21<sup>e</sup> siècle

Pour que l'innovation publique s'amplifie et produise des changements concrets dans nos vies de citoyens, l'administration doit se doter d'une vision et se mettre en capacité de négocier au moins 6 virages, correspondant à 6 leviers de transformation.



#### Premier virage : le numérique.

Portails en ligne, dématérialisation de procédures, nouveaux services numériques, ouverture des données publiques (open data), et demain big data : la France a clairement fait le choix de miser sur l'administration numérique.

Des initiatives notables ont vu le jour. Pour les entreprises, « Marché Public Simplifié » (MPS) permet aux entreprises de répondre à certains marchés publics en ne fournissant seulement leur numéro de Siret pour s'identifier. Pour les particuliers, le simulateur « Mes aides » permet à chacun de savoir en

quelques minutes à quelles aides sociales il est éligible. Demain, France connect offrira aux particuliers et aux entreprises un accès universel aux services publics en ligne à partir d'un système d'authentification unique. Le dispositif est d'ailleurs entré en phase d'expérimentation depuis début septembre. Le défi consiste maintenant à réussir le déploiement de ces services numériques et le développement de leurs usages. Comment accompagne-t-on par exemple l'utilisation de « Mes aides » auprès des travailleurs sociaux ou comment mène-t-on des actions de proximité auprès des publics en situation de précarité pour réduire le non-recours aux prestations sociales ? Comment faire pour que ce service numérique ne traduise pas la déshumanisation du service public ? Pourra-t-on aller au-delà d'un simple simulateur et proposer une demande unique pour l'ensemble des prestations sociales ? Si personne ne prétend le contraire, le numérique ne résout pas tout. L'ambition d'innovation publique ne doit et ne peut se limiter à une ambition exclusivement numérique. Elle doit chercher à transformer en profondeur les façons de concevoir et piloter les politiques publiques et les relations entre l'administration et ses usagers.

### **Deuxième virage : la co-conception de l'action publique.**

Plusieurs nouvelles méthodes et disciplines ont fait leur intrusion dans l'administration ces derniers mois : le design de service (sous l'impulsion d'acteurs comme l'association la 27e Région), le prototypage, les « start-up d'Etat » inspirées des méthodes agiles, ...

Toutes ces méthodes ont un point en commun : elles promeuvent une conception innovante des politiques et des services publics et font de l'expérimentation une nouvelle ligne directrice.

Plusieurs labs et incubateurs ont vu le jour depuis 2 ans, avec un effet de mode certain : au sein de l'État avec Futurs Publics au SGMAP ou le Numerilab à l'Education nationale ainsi que dans plusieurs régions (PACA, Champagne-Ardenne, Pays-de-la-Loire,...) et départements (Val d'Oise). Pôle emploi ou encore la CNAF ont également développé des politiques ambitieuses pour soutenir l'innovation.

### **Troisième virage : l'innovation managériale et collaborative.**

Il y a plus de 25 ans, un ministère pionnier, la Défense, faisait de « l'audace » une valeur fédératrice en créant un prix de l'innovation permettant à chaque personnel de défense de proposer des solutions pour améliorer le fonctionnement des forces. Le dispositif a été plusieurs fois copié et adapté (Intérieur, Justice, Éducation nationale, Sécurité Sociale,...).

À quand le grand bond vers les pratiques collaboratives ? Plusieurs initiatives intéressantes ont vu le jour, avec la vague des réseaux sociaux d'entreprise : « WiFiP » permet de conduire différemment des projets à la direction générale des finances publiques (DGFIP), « Diplomatie » est devenue une

référence au ministère des Affaires étrangères (on parle même de l'étendre à l'ensemble des ministères).

Encore une fois, la réponse à plus de collaboration entre les agents n'est pas uniquement technique. C'est avant tout une question de gestion du changement, d'évolution des pratiques managériales, d'une nouvelle façon de partager l'information, d'exemplarité de la part des dirigeants publics. La collaboration représente alors clairement un levier de transformation interne. Il est aussi urgent de former les futurs managers publics aux nouvelles approches collaboratives. Les bataillons actuels et futurs d'étudiants de l'ENA, des IRAs et des autres écoles de service public gagneraient à passer « à la moulinette » de l'innovation publique. Non pas par contrainte, mais pour ouvrir le champ des possibles. Parallèlement, de nouvelles compétences doivent être intégrées au sein de la fonction publique, de manière temporaire ou durable : compétences de conception (design), gestion de projet d'innovation, data science, ethnographie, coaching, knowledge management...

En outre, il serait opportun de remettre en cause (re-questionner au moins) certaines pratiques séculaires ou dépassées : la note de service, la réunion administrative, la réunion interministérielle (formelle ou informelle), la circulaire, l'appel à projet. Proposition : et si on organisait un hackathon de deux jours pour « hacker » et moderniser toutes pratiques ? Cette session aurait eu sa place à coup sûr dans le programme de la semaine de l'innovation publique !

De même, repenser l'espace de travail des fonctionnaires ne devrait pas entraîner de polémique. Obtenir une demi-journée de télétravail par semaine ne doit plus relever de l'exploit pour un agent public ni créer la méfiance de la part de ses collègues. Où sont les tiers-lieux accessibles aux agents publics ?

On ne peut plus se permettre de faire travailler 20% de la population active avec les mêmes recettes. De là, à vouloir transformer l'administration française en « administration libérée », le chemin à parcourir s'apparente à un grand saut dans le vide. Peut-être y a-t-il quelques enseignements à tirer de l'expérience du ministère belge de la sécurité sociale qui a établi de nouvelles règles de vie commune et de fonctionnement autour de la recherche d'autonomie, de la mise en place d'un management au résultat, de la liberté dans l'organisation du travail au bureau et chez soi ? (voir ici le récit de cette expérience). C'est en tout cas l'un des nouveaux rôles que les équipes en charge des « ressources humaines » peuvent explorer.

En synthèse, les administrations (nationales et locales) doivent changer de posture pour se penser comme des « entrepreneurs publics », sans pour autant renier les valeurs du service public.

#### **Quatrième virage : l'intelligence, la décision, l'action collective.**

La nouvelle quête semble être de trouver les « nouvelles formes de participation citoyenne ». Les think tank plangent furieusement sur le sujet, les intellectuels en font la condition essentielle du

renouveau démocratique, les administrations tentent quelques expériences, les élus font preuve d'une relative frilosité.

L'actualité du moment, c'est la discussion ouverte auprès du grand public sur le Projet de loi « République Numérique » porté par Axelle Lemaire. C'est la première fois en France qu'un projet de loi est soumis à consultation et avis du grand public après son élaboration par le Gouvernement. Alors, coup de communication bien orchestré ou véritable pas en avant vers une démocratie directe ? Ce qui est notable, c'est qu'à l'issue de cette consultation, on peut dénombrer plus de 80 000 votes, près de 6 000 contributions et 10 000 participants. L'exercice a été mobilisateur. A-t-il pour autant été utile ? Seul l'avenir nous le dira.

En France, la ville de Paris fait figure de locomotive, et l'on est vite tenté de se référer à l'initiative de budget participatif. Les détracteurs rappelleront que dans les années 90, les villes de Porto Alegre (Brésil) et Montevideo (Uruguay) avaient expérimenté ce type d'approche. En France, au début des années 2000, les communes d'Issy les Moulineaux et de Grigny (Rhône) réservaient déjà une partie de leur budget à la décision de ses administrés.

Et maintenant, comment aller plus loin ? Est-on dans la science-fiction si l'on parle d'intelligence, de gouvernance et d'action collective ? Est-on capable de concevoir à plusieurs centaines, voire plusieurs milliers de personnes des connaissances nouvelles ? Peut-on imaginer que certaines décisions d'intérêt général se prennent par la décision collective d'un grand nombre de personnes ? Est-il possible dans un futur proche que des communautés et mouvements spontanés se saisissent de sujets et soient outillés pour réaliser ensemble des transformations réelles ? Dans les entreprises, dans les collectivités, entre associations, entre particuliers.

Avec un angle de vue plus politique, on peut se référer au choix fait par nos voisins britanniques dès 2010 avec la Big Society. La Big Society est un projet de transformation sociale qui vise à modifier en profondeur les rapports entre l'Etat et la société civile. Il ne s'agit pas là de crier les bienfaits ni de pourfendre cette politique, qui a connu beaucoup d'inflexions depuis. Mais de se poser la question d'un « modèle à la française ». Que voudrait dire en France une participation plus forte des usagers à la gestion des services publics ? Par exemple dans la co-gestion d'une bibliothèque municipale, dans la sécurité d'un quartier, dans la gestion de la voirie, etc.

### **Cinquième virage : l'innovation ouverte (open innovation).**

Et si l'on ouvrait l'administration ? Mais à quoi ? À quels acteurs ? Pour quelles finalités ? Deux mouvements pourraient utilement se combiner.

Le premier mouvement consiste à mieux ouvrir les administrations aux idées des usagers. C'est l'un des combats de la structure en charge de la réforme de l'État depuis 2009. Le choc de Simplification pour les entreprises et les particuliers est en partie fondé sur une écoute de leurs expériences vis-à-vis du service public et de leurs propositions. Le site collaboratif Ensemble Simplifions a fait la place à Faire Simple, à la faveur du changement de majorité en 2012 et permet de recueillir les idées d'amélioration et de simplification des usagers.

Saviez-vous également que le futur portail [www.impôts.gouv.fr](http://www.impôts.gouv.fr) avait été en partie co-construit avec les usagers ? Le temps est révolu où l'administration pensait la mise en place de ses services sans recueillir l'avis de ses bénéficiaires. Cette approche d'écoute et de participation structurée (via des études, la mise en place de panels, la mesure de la satisfaction) gagnerait à être systématisée dans l'ensemble des ministères, opérateurs et collectivités. Pour rappel, l'un des 4 piliers du programme de modernisation de l'action publique en 2012 s'intitulait bien « partir des besoins des usagers et des citoyens »... Il y a encore un peu de chemin à parcourir.

Le second consiste à soutenir de manière plus volontaire l'innovation ouverte dans l'économie et la société. La ministre en charge du numérique Axelle Lemaire l'a martelé récemment : « il faut créer l'écosystème idéal pour stimuler une innovation ouverte ». Les lieux de rencontre manquent pour rassembler grands groupes, start-ups, acteurs publics et financeurs.

Et pourquoi ne pas dupliquer le concept à d'autres écosystèmes ? Par exemple aux acteurs de la recherche et aux acteurs de l'économie sociale et solidaire. L'État peut faire mieux pour stimuler l'open innovation sur le territoire. Au niveau national comme local.

Les marchés publics sont également un levier intéressant, à l'image des partenariats d'innovation. Avec ce nouveau dispositif, les acheteurs publics ont la capacité de mettre en place un partenariat structuré de long terme avec une entreprise, couvrant à la fois la recherche et développement (R&D) et surtout l'achat des produits, services ou travaux innovants sans qu'il soit nécessaire de procéder à une nouvelle mise en concurrence. Rappelons que la commande publique représente près de 90 milliards d'euros et que l'Etat s'est donné pour objectif de réaliser 2% d'achats innovants d'ici 2020 et d'encourager les collectivités à suivre la même voie. Cela pourrait représenter une aubaine pour bon nombre de PME dans les prochaines années...et pour les administrations !

### **Sixième virage : l'innovation territoriale.**

« L'innovation au pouvoir ! Pour une action publique réinventée au services des Territoires ». Tel est l'intitulé du rapport remis au printemps dernier à la ministre en charge de la décentralisation et de la fonction publique sur l'innovation territoriale.

Cet exercice a le mérite d'apporter une définition du concept : « L'innovation territoriale peut se définir comme une réponse nouvelle (ou transférée dans un contexte nouveau) à une problématique et/ou à un besoin identifiés collectivement dans un territoire, en vue d'apporter une amélioration du bien-être et un développement local durable. ». 18 propositions ont été recensées pour « faire de l'innovation territoriale un élément de dynamique économique et démocratique », à l'image de la création de « fonds de garantie » sur les territoires pour aider la réalisation de projets d'innovation territoriale, sociale ou citoyenne.