

« Les réformes et les réorganisations au secours du service public local ? »

Les 26 et 27 septembre 2013

Synthèse générale des Assises 2013

Par **Luc-Alain VERVISCH**, Administrateur de l'AFIGESE

Luc-Alain VERVISCH, administrateur de l'AFIGESE. - Résumer environ vingt-quatre heures de débat en si peu de temps n'est pas facile. J'aurais pu le faire en vingt-quatre minutes, mais je sais que vous êtes tous impatients de passer à table. Je vais donc m'efforcer d'être un peu plus bref. Je remercie d'abord les dix élèves administrateurs des promotions Simone de Beauvoir et Paul Éluard de m'avoir aidé, par leur présence, leur écoute, leur capacité personnelle de synthèse, à accomplir ce qui est, vous l'imaginez bien, un travail un peu délicat.

Il y a deux ans, nous parlions de nous adapter aux réformes territoriales, l'année dernière, d'assumer les mutations qu'imposaient les ruptures. Ces assises 2013 se placent finalement dans la continuité des deux précédentes, puisque vous avez tous ensemble réfléchi à ce que la réforme des services, des institutions, des organisations permettait d'assurer pour venir « au secours » - disait-on - du service public. Je n'ai pas le sentiment que dans les débats généraux, le service public ait été identifié comme étant vraiment en danger. En revanche, c'est sans doute son champ et la nature ou la façon dont il est rendu qui vous interpellent.

Un pré-supposé me paraît désormais acquis, c'est l'impossibilité de fonder dorénavant une dynamique de l'action locale sur la croissance des ressources et notamment, sur le recours au levier fiscal. C'est ce qui a été annoncé hier matin, en particulier lors de l'intervention de Thomas ROUGIER, et c'est ce qui concluait l'intervention du cinquième atelier, ce matin, entre l'alpha et l'oméga des débats. En fait, se pose la question : comment les réformes et les réorganisations apparaissent-elles aujourd'hui des éléments naturels, facilitant finalement l'adaptation au nouveau contexte que nous connaissons ? Ce qui est intéressant est que d'un certain point de vue, il semble ressortir que nous assistons davantage à une révolution intellectuelle dans la façon d'appréhender les choses qu'à une véritable révolution institutionnelle, beaucoup de

réformes ou de réorganisations étant, en quelque sorte, des pas successifs vers un changement global d'organisation.

À 10 h 30, c'était l'heure du café. Tout à l'heure, ce sera l'heure de l'apéritif. Je vais vous proposer maintenant de passer à l'heure du thé ou plutôt, à l'heure des trois T, puisque c'est autour de ces trois mots, « transversalité », « territoire » et « transparence », que je vais articuler la synthèse des propos tenus dans les cinq ateliers, hier matin et aussi au cours de votre table ronde.

La transversalité est aujourd'hui reconnue comme un impératif, d'abord dans l'organisation. La mutualisation, quelque forme qu'elle prenne, qu'il s'agisse d'organiser des services uniques, des partages, des mises à disposition de services, de prévoir éventuellement des fusions institutionnelles, est considérée désormais comme une évolution naturelle. Peut-être plus parce qu'elle permet de dégager comme économies de temps, comme outils d'amélioration des procédures, comme moyens de mieux lire les politiques publiques sur les territoires, que comme éléments d'efficience ayant immédiatement des impacts financiers. Il a même été observé que dans certains cas, la mutualisation pouvait conduire à des surcoûts, surtout dans la mesure où l'objectif de diminution, notamment des charges salariales, n'était pas affirmé au départ comme un préalable. La mutualisation n'est bien sûr pas le seul outil de transversalité en matière d'organisation. On peut trouver aussi des outils de contractualisation et le recours à un certain nombre de dispositifs spécifiques. Il a été évoqué par exemple la montée en charge des sociétés publiques locales, la généralisation ou le recours peut-être plus marqué au groupement d'achats. Bref, il y a une certaine palette d'outils qui existent et qui aujourd'hui, comme d'ailleurs nous le disions déjà depuis 2008, tendent véritablement à prendre toute leur place.

Transversalité aussi dans la décision, parce qu'il a été observé que le dialogue, d'une façon générale, développé dans toutes ses composantes, pouvait être un véritable facteur de valeur ajoutée. Ceci signifie que la transversalité passe par l'association des acteurs d'origines diverses, avec une formalisation notamment des éléments. C'est ce qui a été évoqué en matière de pactes financiers et fiscaux, dont nous avons rappelé que le premier temps était souvent la prise de décisions purement communautaires et pour lesquels il fallait peut-être aujourd'hui s'engager dans une nouvelle étape, par exemple pour permettre la construction d'une stratégie fiscale communautaire complète, intégrant naturellement les engagements des communes - ceci sans anticiper l'évolution institutionnelle que Monsieur de COURSON appelait de ses vœux tout à l'heure. Nous pourrions aussi citer l'association, dans la décision d'un certain nombre de services administratifs, notamment pour permettre le choix des indicateurs les plus pertinents en matière d'analyse de la gestion et pour permettre à l'encadrement intermédiaire et à l'ensemble des agents des collectivités territoriales de contribuer finalement à la qualification de la décision, étant entendu que l'ensemble des agents territoriaux sont reconnus comme des « capteurs » de la réalité du terrain et qu'il serait mauvais de ne pas utiliser cette qualité. Nous avons évoqué aussi ce qui tend à se généraliser dans certains domaines : l'instruction partagée de dossiers, notamment en lien avec les démarches de développement durable.

Transversalité également dans l'action, grâce à un élément préalable qui est le partage des cultures. C'est ce qui a notamment été évoqué en matière de contrôle de

gestion, de contrôle au conseil, parce que finalement la méthodologie, l'expertise, les outils du contrôle de gestion deviennent, après avoir été d'abord introduits en interne, généralisés à l'ensemble des services, mis à disposition des services opérationnels, voire éventuellement déconcentrés dans ceux-ci. De même, l'usage de l'évaluation commence aujourd'hui à se répandre comme moyen non seulement de remettre en cause ou de qualifier les politiques publiques locales, mais aussi d'apprécier l'efficacité des procédures et les dispositifs de mise en œuvre qui leur sont directement liés. Nous pourrions citer également l'association des agents aux démarches de changement et d'évaluation dans leur ensemble, y compris dans des domaines relativement techniques ou ciblés comme la certification des comptes, dont il a été mentionné qu'elle pouvait tout à fait être un outil managérial.

La transversalité, ceci étant, n'a de sens que si elle s'ancre sur des territoires. Par conséquent, il a aussi été mentionné l'importance de prendre en compte la spécificité de chaque territoire, d'abord au sens géographique du terme. Les territoires ne sont pas comparables. Leur topographie est différente, leur population n'est pas la même. Leur histoire présente également des disparités. En ce sens, l'émergence, l'articulation et l'affirmation d'un projet de territoire véritable ont été souvent présentées comme la condition impérative des outils de codécision, notamment en matière financière, mais aussi, d'un certain point de vue, des outils de réorganisation des services. Le territoire est également le lieu d'observation et de mise en œuvre pertinente d'un certain nombre de décisions, mais aussi de définition optimale des compétences, de répartition des services publics de proximité et éventuellement, comme lieu d'analyse des choix qui seront faits en matière de péréquation, les indicateurs retenus par exemple au niveau national pouvant très bien ne pas avoir la même signification ni la même pertinence au niveau d'un territoire donné. Territoire donc au sens géographique, communal ou communautaire, analyse aussi des territoires au niveau des échelons départementaux ou régionaux, puisque le développement des outils de coopération interdépartementaux, par exemple, qu'il s'agisse de mettre à disposition des expertises spécifiques - nous l'avons évoqué en matière de contrôle de gestion, voire d'évaluation des politiques publiques - ou qu'il s'agisse, comme dans le cadre des politiques d'achat public, de mettre en place des systèmes efficaces, nécessite évidemment une observation du territoire pertinent. Quels départements ? Faut-il se limiter aux départements limitrophes ? Faut-il éventuellement contractualiser avec la région ? Ou bien, dans certains domaines, pouvons-nous embrasser un champ géographique plus vaste ?

Je prendrai aussi le terme de territoire au sens organisationnel. Nous pouvons parler en quelque sorte d'un territoire propre à l'organisation de la collectivité, marquée par son organigramme, par son histoire, par ses choix et ses outils, notamment en matière de gestion des ressources humaines. Il a été rappelé l'importance de prendre en compte les réalités de chaque institution avant de déterminer les modalités du changement, en valorisant une approche pragmatique des réformes, qui intègre d'ailleurs la capacité à remettre en question les démarches de changement en cours si nous nous rendons compte qu'elles se heurtent à des obstacles inattendus ou tout simplement, à un défaut anticipé d'observation sur certains points. Ceci permet notamment d'éviter ce que j'appellerais, je le reprends peut-être, la souffrance sociale, les risques naturels, en particulier sur le plan des ressources humaines, qu'implique évidemment toute démarche de changement.

Nous pourrions citer aussi la vision globale du territoire ou plutôt, la vision du territoire global, par le recours à des dispositifs tels que l'éco-conditionnalité des aides, intégrant donc des préoccupations de développement durable, la réflexion sur l'évolution et l'adaptation des sources de financement avec des politiques de développement durable et d'une façon générale, la reconnaissance d'une responsabilité sociétale globale à l'intérieur des collectivités locales ; bref, une prise en compte des territoires à plusieurs échelons.

Le troisième élément est le plus intéressant et peut-être à mes yeux le plus significatif pour un métier comme les finances, qui, ne serait-ce que parce que c'est en règle générale le service qui doit dire « non » là où la plupart des autres disent « oui », a très souvent été jaloux de sa capacité à détenir l'information, à en faire l'usage pertinent, mais à ne pas trop la partager. Cet élément, qui est ressorti très clairement de ces assises, c'est l'importance de la transparence.

Transparence dans l'information. L'information sur la réalité financière des territoires, tout d'abord, avec le cas des analyses financières consolidées à l'échelle communautaire et de la découverte, pour certains maires ou cadres administratifs, de la réalité des communes membres. Cet aspect a été mentionné de façon très forte. Et il a été indiqué que c'est sans doute un préalable aujourd'hui impératif à toute modification des comportements. Il s'agit aussi évidemment de la transparence de l'information sur la réalité des organisations, ne serait-ce que parce que c'est aussi quelque chose d'indispensable quand on engage des démarches de mutualisation ou tout simplement quand on veut reconnaître la réalité des expertises de terrain. Transparence également dans l'information en matière de processus décisionnel : il a été rappelé l'importance, pour faire adhérer aux changements, de porter à la connaissance des agents concernés la réalité du processus décisionnel, d'identifier la réalité et la causalité des choix qui ont été exprimés, d'identifier les raisons qui poussent éventuellement à moduler ou à rectifier tel procédé ou telle politique publique jusque-là menée sur un territoire donné. Cette information permet finalement, par cette démarche de transparence, une sorte de culture du partage qui fait pendant, d'un certain point de vue, au partage des cultures dont je parlais tout à l'heure.

Transparence également dans la réflexion : ce qui a été évoqué ce matin dans l'un des ateliers, c'est la plus grande importance que l'on peut donner à l'interrogation générale des agents, par exemple sur la valeur ajoutée que l'on peut trouver au service public, le sens du service public, la généralisation de la négociation collective sur un certain nombre de points, bien au-delà des pratiques actuelles. Il a également été fait mention du droit à l'expression des désaccords au sein du management territorial, de façon à permettre une mise en œuvre plus sincère des décisions qui auront été prises. Et dans la réflexion, il y a aussi la nécessité de prendre en compte les langages et les cultures des différents métiers, à la fois pour faciliter, dans une démarche d'empathie, la compréhension des rôles et des contraintes des uns et des autres, mais aussi, dans un souci de clarté sémantique, pour ne pas attendre de telle ou telle démarche d'évaluation ce qu'elle n'est pas fondée à donner. Sur ce point, le débat qui a animé l'atelier n° 3, entre contrôle et conseil de gestion, paraît finalement assez représentatif du poids que les mots ou les symboles peuvent parfois avoir quant à la pratique quotidienne.

Le troisième élément de transparence est la transparence dans la décision et dans les outils de la décision ; par exemple, sur le plan des politiques de péréquation, l'analyse détaillée des critères que l'on peut envisager de retenir, à la fois sur le plan de leur pertinence, mais aussi de leur impact et surtout, de leur signification. Nous pourrions épiloguer longuement sur ce point et peut-être relancer une table ronde sur l'évolution de la péréquation. Je vous l'épargnerai, en tout cas pour ce matin.

Il y a également une importance de la communication préalable aux changements. Nous nous sommes rendu compte qu'un certain nombre de démarches de changement échouaient ou en tout cas, rencontraient de sérieuses difficultés dans leur mise en œuvre, tout simplement parce que les agents ou les cadres concernés voyaient arriver de façon bouleversante un processus auquel ils n'avaient pas été préparés.

Importance aussi, et cela rejoindra l'interrogation de Thomas ROUGIER, de la transparence dans la vision pluriannuelle et notamment, de la nécessité aujourd'hui d'avoir des outils pluriannuels. Non pas ceux que nous connaissons, qui fonctionnent : la gestion en AP/CP, les programmations prévisionnelles en investissement ou en fonctionnement sont des outils pratiques mis à disposition de l'ensemble des collectivités, de même que les schémas. En revanche, ce qui a été mentionné plus d'une fois, c'est désormais la visibilité pluriannuelle de la règle du jeu et le souci d'avoir, d'une façon claire, une règle du jeu sur le plan financier, sur le plan fiscal, sur le plan organisationnel, qui soit déterminée. En d'autres termes, je pense que les participants aux assises n'attendent pas un acte IV.

Le dernier point est la transparence en interne sur ce qui est le cœur de nos préoccupations ici, soit les processus de décision et d'exécution budgétaire. Ceci suppose la transparence dans la clarification et l'objectivation des choix, des arbitrages, qui seraient ainsi mieux justifiés et donc, dans un contexte de stabilisation, voire de réduction de la dépense, plus facilement supportés par les services.

Restent, en conclusion, trois points qui en revanche sont restés à l'état d'interrogation et de réflexions éventuellement assez diverses. Le premier point est la place de l'élu dans le dispositif. Il a été mentionné l'importance du portage politique de certaines réformes, s'agissant par exemple des démarches d'évaluation, évidemment, mais aussi de mutualisation, avec d'ailleurs, dans ce dernier cas, le risque - et la façon de l'appréhender - d'un retour ou éventuellement, d'une réaction au changement de conjoncture locale. Dans d'autres domaines en revanche, il a été clairement indiqué que les réformes se faisaient non pas à l'insu, mais en tout cas sans la prise en compte ou l'information préalable des élus, ceci pouvant et devant être limité, en quelque sorte, à la légitimité politique qui est la leur et laissant au management sa pleine autonomie en matière de prise de décision.

Le deuxième élément, moins évoqué encore, est la place du citoyen, parce que même si le « ras-le-bol » fiscal a été implicitement admis en la matière, il est d'autant plus intéressant qu'au niveau de l'impôt local, il s'exprime parfois sur un impôt qui pèse lourd mais qui n'a finalement que très peu de lien avec la réalité de la dépense publique. Le rôle du citoyen, notamment en matière d'évaluation, peut aussi être interrogé quant à la définition du champ des services publics : répondre à la demande de service public, certes, mais finalement comment en apprécier l'expression valide ? Nous pourrions très

bien ne pas nous arrêter... Hier, il était rappelé en introduction que les collectivités territoriales intervenaient du lever jusqu'au coucher. Évitions que les collectivités territoriales s'occupent de la façon dont nous passons nos nuits.

La troisième interrogation est la place de la loi. Il a été mentionné plus d'une fois l'importance de demander à la loi de poser des règles. J'évoque évidemment la question de l'intercommunalité. La question qui se pose ici est de savoir si l'on imagine d'abord la loi en amont, comme organisatrice ou contraignante, ou plutôt après, entérinant des démarches, des réformes et des réorganisations dont on aurait pu constater le succès. Or cette question n'est pas neutre au regard de l'esprit même de la décentralisation. Finalement, quel rôle les collectivités locales, dans leur ensemble, veulent-elles voir jouer au législateur dans ce qui est l'organisation du monde local ? Ce qui est intéressant est que l'exemple de l'agence de financement montre, même s'il est rare, voire unique, la capacité du monde local à porter collectivement un projet d'ensemble qui l'intéresse tout entier et à le faire aboutir sur le plan législatif, même si cela n'a pas été sans difficulté du côté de nos amis de Bercy.

Place de l'élu, place du citoyen, place de la loi... Finalement, tout cela correspond bien à ce que nous sommes, à ce que l'AFIGESE a vocation à faire et à ce que vous êtes vous-mêmes, cadres territoriaux, ici, au cœur, à la conjonction de ces trois cercles. C'est ce qui fait la richesse de nos métiers et la force de notre réflexion. Je vous remercie.