

Stratégie & Management territorial

**POUR REDONNER DU SENS
À L'ACTION PUBLIQUE**

PATRICK HEINTZ
Directeur général des services
du Conseil général du Var





Les collectivités territoriales évoluent aujourd'hui dans un univers à la fois complexe et concurrentiel. La multiplicité des normes techniques, sanitaires, le foisonnement des lois et règlements, ainsi que les difficultés financières qu'elles traversent, réduisent chaque jour un peu plus leur marge de manœuvre.

Dans ce contexte, il est plus que jamais nécessaire de préserver l'ambition, la capacité d'innover et la valeur ajoutée de chacune d'elles car c'est là que réside le sens de l'action publique.

L'élaboration d'un projet stratégique, la gouvernance et le management qui en garantissent la mise en œuvre, sont des outils de cohésion et d'efficacité indispensables. Outre le fait qu'ils contribuent à la lisibilité de l'action, ils permettent à chacun de trouver sa place et son rôle dans la poursuite de l'intérêt général.

Universitaire, membre de plusieurs cabinets ministériels, praticien territorial de grande expérience, **Patrick HEINTZ** nous livre, au fil de cet ouvrage, une méthode, des recettes et des outils qui sont les garants d'un service public responsable, efficace et à taille humaine.

Horace LANFRANCHI

Président du Conseil général du Var

PARTIE I. LE PACTE IDENTITAIRE	11
1. LES VALEURS AUXQUELLES LA COLLECTIVITÉ S'IDENTIFIE	12
2. LE SERVICE PUBLIC REFONDÉ ET RÉINVESTI PAR SES ACTEURS	15
PARTIE 2. LE PROJET TERRITORIAL	19
Un préalable à l'action, l'écriture du projet stratégique territorial	20
1. LA DIMENSION SOCIALE	22
. L'identification des besoins du public	
. La prise en compte permanente des populations	25
2. LA DIMENSION TERRITORIALE	26
A. L'avènement du territoire	26
B. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), un outil à privilégier	28
C. Le couple règlement / contrat : un gage d'efficacité	28
. Le contrat de territoire, un outil partenarial	
D. La proximité : une source de légitimité	31
. Une organisation adaptée à la démarche de projet territorial	
. Les Maisons de Territoire (MDT)	
3. LA DIMENSION PROSPECTIVE	34
A. Les différents stades d'évolution de la gestion d'une collectivité	34
B. Une mission dédiée aux études prospectives	36

PARTIE 3. LES OUTILS DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE	39
1. DIALOGUE INTERNE ET COMMUNICATION	40
A. Les leviers du dialogue interne	40
B. Rupture du dialogue interne et situation de crise	42
C. D'une communication institutionnelle à une communication /action	43
2. L'ENGAGEMENT DANS LA DÉMARCHÉ QUALITÉ	45
A. L'engagement	45
B. La démarche d'évaluation dynamique	46
C. Les démarches transversales	47
. La certification des marchés publics du Conseil général du Var	47
. L'Agenda 21	48
. L'optimisation du patrimoine existant	49
. La dématérialisation	50
. L'appel à projet, un puissant levier d'action	51
3. LES NOUVELLES FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE : CONTRATS ET NOUVEAUX PARTENARIATS	52
A. Pour une généralisation de l'outil contractuel	52
. Les contrats d'objectifs	52
. Les contrats de territoire	54
B. De la mutualisation à la coproduction de l'action publique	55
. Le service public d'initiative territoriale	56
. Les partenariats public/privé (PPP)	57
. La société publique locale (SPL)	59
. Le syndicat mixte ouvert	60
CONCLUSION	61



La recherche du sens

Durant la période antérieure à la décentralisation, l'État occupait un champ de compétences élargi, fixant les règles, imaginant les dispositifs. Les collectivités se contentaient, quant à elles, de les appliquer.

Trente ans après la décentralisation, la sphère publique demeure encore fortement imprégnée des modes de fonctionnement de l'administration centrale dans sa gestion, dans son management et sa gouvernance.

Aujourd'hui, l'État s'est considérablement désengagé des territoires. Ses moyens d'ingénierie et d'action se réduisent d'année en année.

Les effets conjugués du marché et de l'interdépendance entre les États accentuent ce délitement.

Alors que les prescriptions législatives et réglementaires sont partielles et ne recouvrent pas, loin de là, la totalité des domaines de l'action publique, on exige en revanche des réponses publiques qu'elles soient globales.



Se conformer aux règles, tout en sachant les dépasser chaque fois que nécessaire, répondre aux attentes, ou mieux encore anticiper l'avenir, voilà le sens de l'action territoriale.

Les collectivités remettent en question leurs fonctionnements, leurs habitudes. On attend d'elles qu'elles s'engagent, qu'elles prennent l'initiative, qu'elles proposent des réponses nouvelles, un projet collectif dans lequel chacun peut s'inscrire.

Le champ est ouvert, les questions sont inédites. L'action publique décentralisée est à inventer.

Pour cela, il faut affirmer ses valeurs, son identité, sa stratégie, les exprimer au travers de sa gouvernance et dans son management, mobiliser et motiver son personnel tout en dynamisant ses partenaires.

L'intérêt général, fondement de l'action publique, demeure une notion trop abstraite.

Il faut lui donner une réalité bien vivante et la traduire en termes d'objectifs concrets. C'est l'un des enjeux de la stratégie managériale.

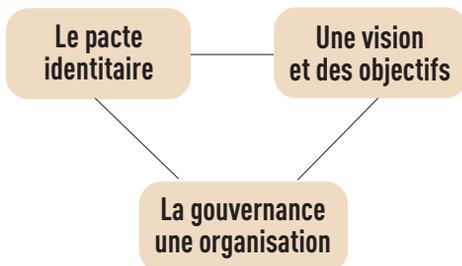
Cependant, les interdits dans lesquels s'enferment bon nombre de fonctionnaires et de cadres sont souvent de puissants obstacles à la dynamique publique. On se réfugie derrière sa fiche de poste, le principe de légalité, d'égalité et de précaution : c'est le pouvoir de dire non ! Il est plus facile de dire NON que de proposer des solutions concrètes aux divers points de blocage.

La stricte soumission à la règle fait place à l'engagement et à l'initiative, l'uniformité au sur-mesure, le collectif à l'individuel et à la diversité des situations.

Pour redonner tout son sens à l'action publique, chaque collectivité doit se doter d'un vrai projet construit autour :

1. de principes, de valeurs, d'une éthique qui fondent son pacte identitaire,
2. d'objectifs politiques qui traduisent sa vision,
3. d'une organisation, des outils et des moyens qui soutiennent sa gouvernance.

LES COMPOSANTES D'UN PROJET STRATÉGIQUE



✳ **POUR TENDRE VERS UN SYSTÈME CHOISI ET MAÎTRISÉ ET NON PLUS SUBI, CHAQUE COLLECTIVITÉ EST EN RECHERCHE DE SENS**

Les questions sont multiples :

- Comment construire une vision d'avenir ?
- Comment rendre son action efficace tout en lui donnant du sens ?
- Comment identifier les besoins des administrés ?
- Comment garantir la performance, l'évaluation et la qualité des services publics ?
- Comment se donner les moyens d'être innovant et d'anticiper ?
- Comment rendre pérennes les actions engagées ?
- Comment garantir une approche globale ?
- Comment garantir la cohérence de l'ensemble ?
- Comment mobiliser les acteurs ? les motiver ? faire adhérer et participer les agents ?
- Comment garantir le dialogue, la concertation ?
- Comment créer de la solidarité et du lien ?
- Comment maîtriser les coûts ?
- Comment construire l'image de la collectivité ?





PARTIE I. LE PACTE IDENTITAIRE

- 1. LES VALEURS AUXQUELLES
LA COLLECTIVITÉ S'IDENTIFIE**
- 2. UN SERVICE PUBLIC
REFONDÉ ET RÉINVESTI
PAR SES ACTEURS**

1.

Les valeurs auxquelles la collectivité s'identifie



La motivation des agents ne doit pas être considérée comme un moyen. C'est une fin en soi. C'est sur elle que reposent l'énergie, le dynamisme, la créativité, l'innovation, la confiance.

La motivation n'est jamais acquise. Elle se gagne quotidiennement par le dialogue, la loyauté, le respect d'autrui, l'estime, le sens de l'équité et la valorisation des missions que chacun doit savoir donner à ses collaborateurs. L'environnement dans lequel évoluent les collectivités se complexifie (réglementations multiples, nouvelles lois, réformes diverses, multiplication des normes...).

Le contexte, les enjeux, les décisions prises ne sont pas systématiquement partagés et compris par l'ensemble des agents qui, de ce fait, perdent le sens de leur mission au sein de la collectivité. Il devient de plus en plus indispensable aujourd'hui de réaffirmer les principes et les valeurs qui guident l'action publique.

Sans système de valeurs, il n'y a pas d'adhésion possible des acteurs. Et sans adhésion, il n'y a pas de service public de qualité.

Chaque institution développe sa propre culture du « vivre ensemble » et forge ses valeurs communes. Fruits des acquis de l'expérience, des orientations, mais aussi des échecs et des réussites capitalisés au fil du temps, elles éclairent les conduites individuelles et collectives.

C'est sur ce patrimoine commun que se construit l'identité, une identité dynamique qui se nourrit du sens, du rôle, des missions de l'institution, de sa volonté et de son éthique collective.

Dès lors que les principes et les valeurs sont formalisés, ils sont une clé de connaissance et de compréhension de l'institution, un outil de cohésion qui conditionne la conduite de chacun et favorise une approche commune des acteurs.

C'est non seulement dans la démarche collective que réside le sens, mais aussi dans les actes individuels.

✳ **QUELQUES EXEMPLES DE VALEURS ET DE PRATIQUES AUXQUELS UNE COLLECTIVITÉ PEUT S'IDENTIFIER :**

- Encourager l'esprit d'équipe et l'initiative (confiance et responsabilisation).
- Rendre possible l'adaptation des pratiques professionnelles dans le respect du cadre légal.
- Donner du sens à chaque action.
- Garantir une communication permanente entre les services.
- Donner aux équipes des marges de manœuvre, d'autonomie et d'initiative.
- Garantir les droits des agents par l'adoption de règles éthiques partagées.
- Améliorer la complémentarité et la cohérence des interventions auprès des usagers, en renforçant la pluridisciplinarité entre les différentes équipes.
- Garantir le droit des usagers et la prise en compte de leurs besoins.
- Raccourcir les délais de réponses au public.
- Assurer l'équité de traitement des usagers tout en tenant compte des réalités de terrain.
- Développer les réseaux partenariaux.
- Systématiser les appels à projets.
- Construire de façon collégiale des réponses adaptées aux besoins du public.

Le rôle des cadres doit être de faire en sorte que chacun s'engage à répondre quotidiennement aux exigences humaines, économiques et environnementales du projet porté par la collectivité.

C'est sur son système de valeurs que repose la capacité d'une collectivité à évoluer.

La formalisation d'un pacte de valeurs et de pratiques peut se révéler comme un signal efficace dans une collectivité portée par une équipe renouvelée, en exprimant la volonté d'un nouveau projet, d'un nouveau départ.



2.

Le service public refondé et réinvesti par ses acteurs

Considéré comme la pierre angulaire de l'action publique, le service public a connu son apogée dans la période qui s'étend de la seconde guerre mondiale au milieu des années 70.

Malgré l'attachement des citoyens à sa proximité et à sa pérennité, il est aujourd'hui aux prises à une double menace.

Parce que c'est une exception française, les mécanismes d'élargissement de l'Union européenne et de généralisation de la concurrence participent à son érosion (le projet de traité de Constitution européenne a été rejeté lors du référendum de mai 2005).



Ce concept construit en référence à un système de production de masse, a été calqué sur le modèle industriel. De ce fait, il a aujourd'hui de plus en plus de difficultés à répondre aux nouvelles pratiques et aux besoins exprimés par la multiplicité des situations individuelles et territoriales. Ainsi, est-il condamné à disparaître s'il n'opère pas en son sein de profondes transformations, tant dans sa forme que dans son contenu.

L'évolution des modes de vie et des usages qui consacre l'autonomie grandissante des individus et leur mobilité, exigent la prise en compte toujours plus fine des singularités du territoire. Les attentes de la population en termes de prestations s'expriment avec autant de force en milieu urbain qu'en milieu rural.

On s'aperçoit cependant dans la pratique, que les principes qui fondent le service public connaissent nombre d'entorses :

- Le principe d'égalité tient aujourd'hui plus de l'incantation que de la réalité,
- Les Français sont loin d'être logés tous à la même enseigne,
- Qu'il s'agisse des suppressions de services en milieu rural ou de l'importance des zones blanches en matière de technologies de l'information et de la communication, reconnaissons que la continuité et l'égalité sont souvent battues en brèche.

L'inadéquation entre les besoins des populations et l'offre publique est profonde tant du point de vue de l'aménagement du territoire que de l'adaptation des services aux pratiques et aux usages des administrés.

Dans ces conditions, comment garantir l'adéquation entre l'offre publique et la spécificité de chaque territoire de vie ?

L'acte d'autorité (loi ou règlement) ne doit-il pas progressivement laisser place à un contrat de service public ?

Ne faut-il pas substituer à la logique de moyens, une logique de résultats évalués sur des critères de temps, de distance, de coût, de confort, d'offre de services et d'accessibilité ?

Dans ce domaine, les initiatives prises par La Poste ouvrent la voie à une approche nouvelle dont chaque service public devrait pouvoir s'inspirer.

La performance et la souplesse (notamment au niveau des horaires) comptent désormais autant que la proximité physique. Les technologies de l'information et de la communication relativisent la notion de distance.

Le service public doit définir de nouvelles priorités, inventer d'autres offres et modes de gestion. Longtemps marqué par le principe de spécialité, il gagnerait désormais à s'ouvrir à une forme d'universalité qui favorise la mutualisation des moyens publics et privés, en réduisant le coût des prestations aux usagers.

Il s'agit aujourd'hui non seulement de garantir l'adaptabilité, le coût et la qualité du service public mais aussi et surtout sa survie.

Très concrètement, cela doit se traduire par :

- la présence de services publics sur tout le territoire (prestations de base ou bouquet de services publics garantis),
- des heures d'ouverture de services adaptées,
- des réponses adéquates en termes de crèches, d'écoles, de soins et de prise en charge des publics fragiles,
- le maintien du commerce de proximité,
- des moyens de mobilité facilitant les déplacements dans des délais et à des tarifs raisonnables,
- une couverture satisfaisante des Technologies de l'Information et de la Communication.



Le service public doit être revisité pour être réinventé.

La forte attente de proximité offre l'opportunité de refonder aujourd'hui le service public à l'échelle des territoires de vie. Plus que directif, il doit être participatif.

Au lieu d'être cantonné à des missions sectorisées, il doit évoluer vers des prestations pluridisciplinaires.

Un service public efficace doit être à l'écoute de la population du territoire qui le porte. Cela exige qu'il soit débarrassé des pesanteurs et des rigidités qu'on lui impose et qu'il dispose de moyens fongibles et adaptés.

La responsabilisation de ceux qui sont appelés à le mettre en œuvre ne peut se satisfaire d'une simple obligation de moyens. C'est à une obligation de résultats qu'il faut s'engager.

Le service public que chacun de nous appelle de ses vœux tire sa légitimité de son réalisme, de sa proximité et de sa qualité.



PARTIE 2. LE PROJET TERRITORIAL

Un préalable à l'action, l'écriture du projet stratégique territorial

1. LA DIMENSION SOCIALE

L'identification des besoins du public
La dimension sociale s'exprime au travers
d'une prise en compte permanente des populations

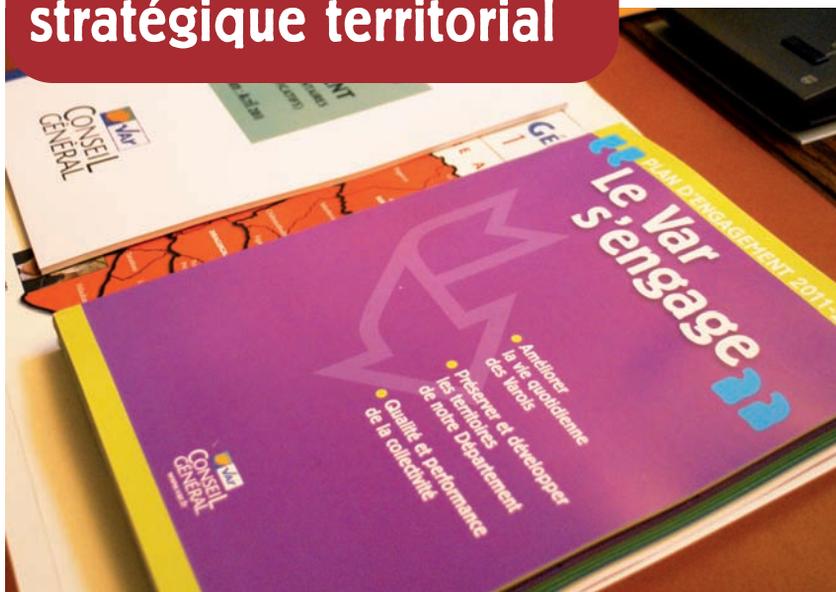
2. LA DIMENSION TERRITORIALE

A. L'avènement du territoire
B. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), un outil à privilégier
C. Le couple règlement / contrat : un gage d'efficacité
D. La proximité : une source de légitimité
Une organisation adaptée à la démarche de projet territorial
Les Maisons de Territoire (MDT)

3. LA DIMENSION PROSPECTIVE

A. Les différents stades d'évolution de la gestion :
la collectivité exécutante, entrepreneuruse, ingénieuse ou stratège
B. Une mission dédiée aux études prospectives

Un préalable à l'action, l'écriture du projet stratégique territorial



La stratégie peut être définie comme une démarche d'ensemble destinée à coordonner des actions pour parvenir à un résultat.

Le projet stratégique doit concilier plusieurs exigences :

- le respect de la loi,
- la prise en compte dynamique du territoire et de la diversité des besoins des populations,
- une réponse efficace et durable aux attentes exprimées.

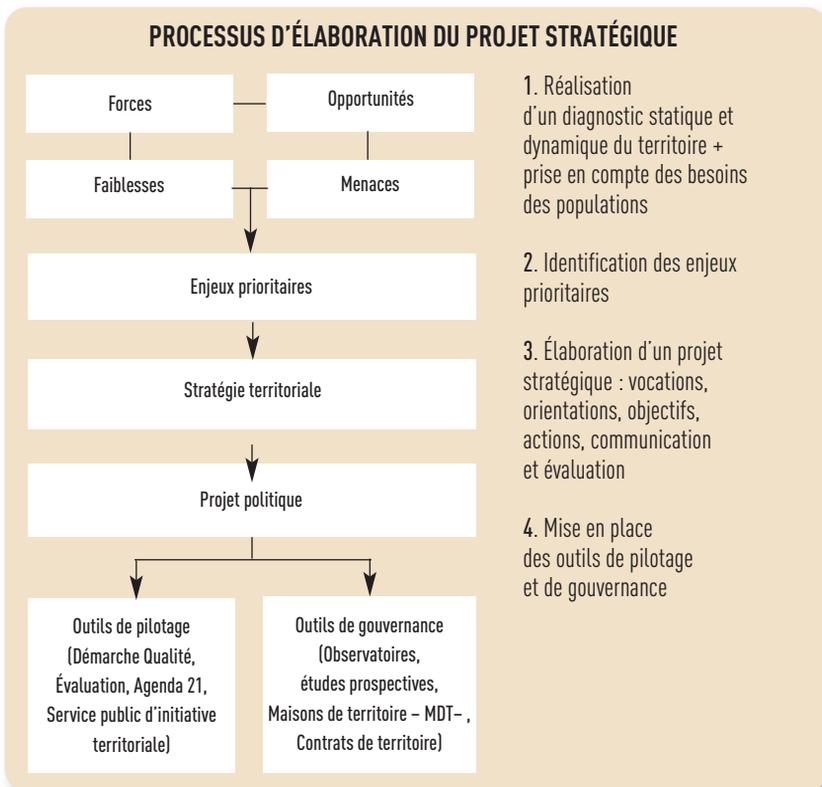
Il propose une vision d'avenir. Sa dimension est originale, identitaire, culturelle et partagée. Il exprime l'idée que la collectivité se fait de son territoire, de ses vocations, de son devenir (atouts, faiblesses, vocations, environnement...) et des partenariats qu'elle souhaite développer.

La mise en œuvre d'un tel projet impose :

- la définition d'objectifs, d'échéances,
- des moyens adaptés,
- la mise en place d'une organisation (organigrammes, relations central/territorial), d'outils de gouvernance et de management qui permettent à chacun, et notamment aux agents de la collectivité, de se situer et de s'investir pleinement.

Il faut savoir concilier des impératifs apparemment contradictoires

- autorité et délégation,
- approche sectorielle et approche transversale,
- norme imposée et initiative locale,
- outil de planification réglementaire et contrat.



1.

La dimension sociale



L'identification des besoins du public

La connaissance des besoins des populations légitime l'action.

- Pour qui ? Pourquoi ?
- Comment identifier et capter le besoin ?
- Comment y répondre concrètement ? Quel plan d'actions ?
- Sur quoi s'engage-t'on et avec quelle réactivité ?
- Quelles sont les alternatives pour répondre aux besoins identifiés ?
Quelles en sont les modalités ?
- Avec quelle garantie de satisfaction ? Quelle évaluation ?

La prise en compte du besoin répond à un processus simple :

- La captation du besoin
- Son analyse et les propositions d'actions stratégiques
- La validation politique des engagements de la collectivité
- La traduction opérationnelle et son évaluation
- La communication

La concertation locale se réalise de manière continue.

Des espaces et des temps d'échanges sont organisés tout au long du processus afin de garantir que les décisions et les choix pris correspondent effectivement aux besoins et aux attentes des populations et des territoires. Les politiques publiques se donnent ainsi les moyens d'évoluer au fil des échanges entre les différents acteurs publics et privés.

Le Conseil général du Var entretient la concertation locale tout au long de l'année par un cycle de conférences territoriales, d'ateliers thématiques et de débats organisés territoire par territoire.

Cette concertation systématique est conduite par les élus en direction de l'ensemble des acteurs et publics concernés.

Elle se fait également à l'initiative des partenaires publics ou privés qui le souhaitent en fonction des préoccupations du moment.

Par ailleurs, pour renforcer l'écoute des populations et enregistrer leurs attentes, des enquêtes et des questionnaires sont réalisés afin d'adapter le contenu des services rendus par la collectivité (exemple : distance et temps de parcours en transports collectifs, accessibilité physique, présence de parking de proximité, horaires d'ouverture adaptés...).

La collectivité peut faire le choix d'intégrer dans son système de concertation une instance composée de représentants de la population de son territoire. C'est la constitution et l'animation d'un panel de citoyens.





Constitution d'un panel de citoyens

Le panel de citoyens est représentatif des caractéristiques de la population. Il est composé de personnes volontaires. Il convient de définir le périmètre et les champs de réflexions sur lesquels le panel peut utilement éclairer le débat aux côtés des avis techniques et des expertises internes ou externes.

La réalisation d'un plan de communication est indispensable au bon déroulement du projet. Dans ce cadre, le lancement d'un appel à candidature est organisé via la presse locale et internet.

Les membres du panel bénéficient d'une formation leur permettant d'acquérir et de partager la méthodologie de la démarche de concertation.

Les membres du panel sont ensuite sollicités pour répondre aux questionnaires élaborés par la collectivité. Systématiquement, un dossier sur la thématique sélectionnée leur est transmis à titre informatif.

Après le dépouillement et l'analyse des questionnaires, un premier retour des résultats est transmis aux membres du panel. Un rapport synthétique est ensuite présenté en Assemblée plénière pour une analyse partagée de l'enquête. Enfin, le public est informé des résultats de l'enquête via la presse locale et internet.

La prise en compte permanente des populations

La mise en place de démarches qualité permet de s'assurer tout à la fois de la connaissance des besoins, de la satisfaction des publics et de l'impact réel de l'action de la collectivité sur le territoire.

La création d'une mission dédiée à la qualité du service rendu se révèle être une initiative efficace.

Au sein du Conseil général du Var, le rôle de cette mission est :

- d'analyser la qualité des prestations apportées aux usagers,
- de s'assurer :
 - . de l'adaptation permanente des services et des actions aux réalités de terrain, en tenant compte des spécificités des territoires et des publics concernés,
 - . des garanties apportées au public en matière d'accessibilité, d'accueil, de déontologie et de confidentialité, d'humanisation, de sécurité, de traitement des situations et des demandes, d'équité et d'égalité, de qualité des prestations rendues,
 - . de la lisibilité de l'action et de l'information dispensée (y compris la signalisation des lieux d'accueil),
- de rechercher une meilleure adéquation entre les réponses institutionnelles et les attentes des publics,
- de faire émerger des propositions afin d'améliorer le service rendu,
- de soumettre des préconisations afin de mettre en œuvre des actions correctives ou de développer les initiatives en concertation avec les directions et les services,
- d'exploiter systématiquement les réponses négatives de la collectivité.

2.

La dimension territoriale



A. L'avènement du territoire

La France détient sans conteste le record mondial de l'empilement des zonages. Chaque organisme, chaque administration a sa propre vision du territoire. Et cette diversité d'approches spatiales est un réel obstacle aux partenariats et aux échanges de données qui les conditionnent.

La réalité de chaque territoire se laisse de moins en moins enfermer dans un corset institutionnel : Établissements Publics de Coopération Intercommunale, Pays, circonscription, canton, arrondissement.

Mais seule une approche dynamique du territoire permet de l'appréhender dans sa dimension fonctionnelle.

Le territoire est en fait évolutif, à géométrie variable en fonction des thématiques abordées. Il faut ainsi appréhender chaque problématique à sa propre échelle : le quartier pour la compétence sociale, le bassin économique pour l'emploi, le territoire paysager pour le tourisme, le biotope pour l'environnement...

Durant des décennies, le cadre spatial institutionnel a été considéré comme un élément rigide et statique. Il échappe aujourd'hui de plus en plus à toute appréhension.

Ainsi, le territoire pertinent n'existe pas.

L'espace public se recompose sans cesse et nos échelons administratifs traditionnels connaissent une profonde remise en question au profit des territoires de vie.

Dessinés naturellement par les populations, leurs usages, leurs activités, les trajets quotidiens domicile/travail, domicile/école, et domicile/activités de loisirs, ils sont façonnés par l'influence des zones d'activités économiques, des centres commerciaux, des nouveaux quartiers, des collèges, des lycées.

Les territoires de vie s'imposent par leur réalité et correspondent désormais à un trajet de 20 minutes en voiture.

Ce sont des espaces d'échanges dans lesquels il existe une vraie relation d'appartenance.

À l'heure où la mondialisation inquiète et la gouvernance supranationale questionne, ces territoires de proximité apparaissent comme de véritables

points d'ancrage, une sorte de valeur refuge d'autant plus forte qu'ils demeurent le seul espace public où il est encore possible d'avoir prise sur le cours des choses.

L'identité culturelle y est préservée.

À cette échelle, une forme de solidarité naturelle existe encore. Le développement local s'enracine d'autant plus facilement que le lieu qui accueille les entreprises est porteur de sens.

C'est dans leur potentiel que résident les véritables leviers du développement et la dynamique qui mobilisent les hommes.



B. Le Schéma de Cohérence Territoriale (SCOT), un outil à privilégier

Le SCOT est un outil prospectif stratégique qui permet d'appréhender l'aménagement du territoire dans sa dimension économique, sociale, spatiale et environnementale. Les problèmes économiques, de transports, d'habitat et d'environnement ne trouvent des solutions qu'à l'échelle supra communale, celle du territoire de vie. Il est à déplorer que les périmètres de SCOT n'aient pas toujours été délimités en fonction de ses réalités.

Pourtant, élaborer un SCOT c'est se doter :

- d'une vision d'avenir pour son territoire,
- d'un projet d'aménagement et de développement durable, véritable outil de réflexion, d'orientation et de mise en cohérence de l'action publique,
- et de documents cartographiques précisant les grands projets d'aménagement et d'infrastructures.

Malheureusement pour l'heure, la plupart des SCOT approuvés demeurent réduits à des catalogues de « bonnes intentions » ne traduisant que rarement la vision d'un projet de territoire.

C. Le couple règlement / contrat : un gage d'efficacité

Dans le Var, est systématiquement adossé à chaque SCOT un contrat de développement dans lequel chaque partenaire s'engage, ce qui facilite grandement la mise en œuvre concrète des orientations.

Le couple règlement/contrat à l'échelle des SCOT favorise une synergie et permet d'encourager les innovations indispensables à la conduite d'une politique de développement durable.

En écho aux exigences du SCOT, le contrat est un véritable outil d'animation. Il fixe un cadre d'actions et peut constituer une réponse aux problématiques spécifiques de chaque territoire. Il favorise également la convergence des intérêts publics.

- la possibilité pour le territoire de se doter d'outils et de moyens en ingénierie,
- une visibilité des moyens et des budgets par domaine d'intervention et par projet.

Les actions structurantes du territoire visent :

- Une meilleure interconnexion des territoires favorisant :
 - . une organisation plus fonctionnelle du territoire,
 - . la structuration d'un cadre propice au développement du Var :
on veille à une articulation des projets entre les territoires
et on crée un nouveau rapport entre eux.
On assure aussi une continuité territoriale. On garantit une harmonie
des territoires et on efface les frontières entre le rural et l'urbain,
la ville-centre et les périphéries.
- Une gestion rationnelle et optimisée du foncier pour permettre :
 - . un assouplissement des contraintes liées au droit des sols,
 - . une économie d'échelle avec les impacts sur la fiscalité,
- Le maintien et le développement des services et des offres de qualité à la population sur tout le territoire.
- Une coopération entre les acteurs du territoire.
- L'échange d'expériences et de savoirs et la mobilisation des personnes ressources.

Les projets fédérateurs et emblématiques permettent de :

- valoriser le territoire, lui donner une image et de la notoriété. Le territoire devient un « pôle ressource départemental » dans un domaine,
- rendre lisible le territoire,
- créer une dynamique identifiée et « identifiante »,
- renforcer le sentiment d'appartenance et favoriser la réappropriation du territoire par l'ensemble des acteurs du territoire et de la population,
- réguler les différents positionnements (on entre dans un processus de différenciation territoriale),
- donner du sens au territoire par la production de nouvelles représentations du local (à travers un aménagement symbolique par exemple),
- mobiliser les financements extérieurs (partenariats privés ou programmes européens).

Cette démarche territorialisée est collective, partenariale, innovante et structurante.

D. La proximité : une source de légitimité

Une approche sectorielle des politiques publiques conduit généralement à une organisation verticale. L'approche par projet de territoire permet, quant à elle, une vision transversale et par public.

Une organisation adaptée à la démarche de projet territorial

À la différence de l'organisation traditionnelle conçue au niveau central, la nouvelle organisation est construite dans une approche projet. L'organisation ne précède pas la conception du projet, c'est l'inverse. La relation n'est pas hiérarchique mais participative.

La collectivité s'échappe du systématique et de l'enfermement des dispositifs préétablis. L'approche est dynamique.

Elle se donne pour objectif la recherche

d'une valeur ajoutée sur le territoire en termes de prestations et de services au public.

C'est le projet lui-même, ses contours, ses exigences, son contenu qui dictent la bonne organisation pour le conduire à son terme.

Les organigrammes des collectivités territoriales sont souvent de ce point de vue très révélateur.



Les Maisons de Territoire (MDT)

Les administrations pèchent souvent par le fait que leur action est segmentée, sectorisée et abordée de façon exclusivement technique et centralisée, alors que c'est en priorité à l'impact et à la dimension humaine de leurs missions qu'elles devraient s'attacher.

La territorialisation et la relation de proximité ont cet avantage de confronter les acteurs publics à la complexité et à la diversité du réel.

Ainsi, une réflexion s'impose sur les missions qu'il convient de maintenir au niveau central et sur les compétences à organiser au niveau territorial, dans un souci de visibilité et d'efficacité.

La mise en place d'équipes pluridisciplinaires au sein de Maisons de Territoire permet à la fois une vision transversale et des réponses souples et adaptées aux problématiques locales.

✳ **LES MISSIONS
DES MAISONS
DE TERRITOIRE**

- La fonction d'observatoire territorial.
- La pré-instruction des dossiers transmis aux directions centrales.
- Le développement local, la participation à l'animation du tissu économique local.
- Le renforcement des services à la population.
- La communication des réponses adaptées aux besoins du public.

Les Maisons de Territoire du Conseil général du Var ont pour principales missions, l'information, le développement local, la pré-instruction des dossiers et la mise en place de services publics d'initiative locale en coordination avec les partenaires.

Les différents services techniques sont renforcés et mutualisés avec la création de pôles techniques à l'échelle des territoires (il s'agit de regrouper sur un même site les équipes opérationnelles, techniques et logistiques).

Les directions s'identifient aux Maisons du Territoire et les reconnaissent comme étant leur prolongement.



À la différence d'une décentralisation de l'organisation de la collectivité, laquelle aboutirait à un déplacement du pouvoir de décision du central vers le local, il s'agit, bien au contraire, de renforcer l'efficacité des directions, en construisant à l'échelle de proximité, l'organisation la plus adaptée possible pour qu'elles conduisent leurs projets territoriaux.

Le renforcement des services à la population

L'ouverture au public des Maisons de Territoire en font de véritables lieux ressources et d'information. Elle se traduit par la mise à disposition d'informations pratiques sur les modes de garde, les modes de transport, les prestations diverses, l'accompagnement des personnes âgées et des publics fragiles...

Les secteurs d'activités concernés sont les suivants :

- Accueil, information, communication, conseil, expertise, assistance technique,
- animations et développement local dans les domaines de l'économie, le tourisme, l'agriculture, la culture, le sport, la jeunesse, l'éducation, l'environnement, l'habitat et l'urbanisme,
- insertion professionnelle,
- accompagnement social.



3.

La dimension prospective



Gâce à la dimension prospective, la collectivité n'est plus simplement « exécutive », elle devient « stratégique ».

On attend d'une collectivité qu'elle offre non seulement des réponses à des questions immédiates, mais aussi et surtout, qu'elle sache se projeter dans l'avenir, identifier les enjeux de demain, corriger les tendances négatives, saisir les opportunités créatrices de richesses, de dynamiques et d'emplois. En termes de gouvernance territoriale, différents stades d'évolution peuvent être distingués.

A. Les différents stades d'évolution de la gestion d'une collectivité

L'installation d'une nouvelle équipe aux commandes d'une collectivité est généralement caractérisée par une priorité : la **sécurisation juridique**.

Dans un deuxième temps, la collectivité définit ses objectifs et se donne la possibilité d'innover. Elle se situe alors dans une **recherche de qualité**.

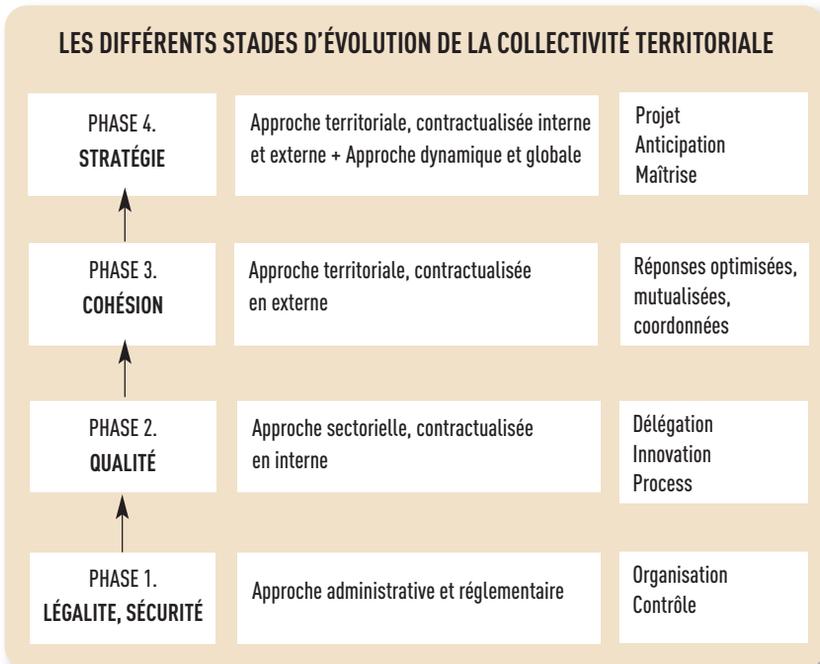
L'enjeu ne se limite pas à la simple application de la loi. On se fixe des ambitions qui vont au-delà des compétences et des dispositifs transférés par l'État et s'expriment dans le cadre de politiques qui lui sont propres.

La recherche de la cohésion constitue une autre étape importante de l'évolution de la collectivité. Elle prend en compte l'ensemble de ses composantes ainsi que la dimension spatiale. On ne se contente plus d'objectifs sectoriels, les politiques sont intégrées à l'échelle des territoires. La collectivité inscrit ses politiques publiques dans une approche globale. Dans la forme la plus aboutie de la gouvernance locale, **la collectivité se donne les moyens d'être stratégie.**

Elle anticipe sur les évolutions de son territoire, enregistre les principales tendances auxquelles il est confronté (démographiques, économiques, sociales, environnementales, occupation de l'espace...), et se donne les moyens d'anticiper.

La collectivité ne se contente plus d'être en réponse aux demandes du territoire.

Elle fait le choix de se positionner sur une stratégie d'avenir.



B. Une mission dédiée aux études prospectives

Dans le Var, la dimension prospective du projet territorial s'est traduite par la création d'une Mission Étude Prospective et Innovation et le lancement d'une étude prospective : " Var 2030 " .

Le rôle de la Mission Étude Prospective et Innovation est :

L'expertise :

Il s'agit de mener des travaux d'expertise (technique, méthodologique...) sur des thématiques, sujets ou projets identifiés par l'exécutif et pour lesquels une aide à la décision est souhaitable.

Exemples : la thématique des personnes âgées, des transports, de l'accessibilité aux soins sur tel ou tel territoire.

La prospective :

Les outils prospectifs participent à la définition du projet stratégique d'aménagement départemental. L'étude « Var 2030 » se décline en appels à projets et en actions structurantes faisant l'objet d'une contractualisation.

L'innovation :

L'objectif est de proposer des expériences innovantes qui responsabilisent davantage les acteurs, en sortant des schémas habituels et en plaçant la valeur ajoutée et le résultat au cœur des préoccupations de chacun.

Méthodologie de mise en œuvre de l'étude prospective « Var 2030 »

Levier de mobilisation interne et externe, cette étude favorise un regard collectif et critique sur le développement et ce qu'il est susceptible d'induire.

L'étude prospective s'est construite suivant un schéma très simple :

- La réalisation d'un portrait démographique et foncier du Var retraçant l'évolution du Département et de ses huit territoires depuis 20 ans. Sur la base des tendances enregistrées, on réalise un scénario au fil de l'eau qui se révèle généralement efficace sur le plan pédagogique (il décrit ce qu'il adviendrait en cas de non intervention de la collectivité publique).

- **L'élaboration de cahiers prospectifs à l'échelle de chacun des territoires de vie :**
ces cahiers présentent les grands constats démographiques, fonciers et socio-économiques, la projection des tendances au fil de l'eau à l'horizon 2030 et proposent des orientations pour un « développement choisi ».

L'élaboration de scénarii alternatifs est un encouragement à maîtriser les évolutions plutôt que de les subir.

- **La définition des moyens à mettre en œuvre pour poursuivre les orientations définies :**
il s'agit de décliner opérationnellement la stratégie au travers des outils de management et de pilotage territoriaux (ex : les plans d'engagements et les contrats de territoire).

Chaque étape fait l'objet d'une concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire.





PARTIE 3. LES OUTILS

DE LA NOUVELLE GOUVERNANCE

1. DIALOGUE INTERNE ET COMMUNICATION

- A. Les leviers du dialogue interne
- B. Rupture du dialogue interne et situation de crise
- C. D'une communication institutionnelle
à une communication / action

2. L'ENGAGEMENT DANS LA DÉMARCHE QUALITÉ

- A. L'engagement
- B. La démarche d'évaluation dynamique
- C. Les démarches transversales
 - . La démarche de certification des marchés publics
du Conseil général du Var
 - . La démarche Agenda 21
 - . L'optimisation du patrimoine existant
 - . La dématérialisation
 - . L'appel à projet, un puissant levier d'action

3. LES NOUVELLES FORMES DE L'ACTION PUBLIQUE : CONTRATS ET NOUVEAUX PARTENARIATS

- A. Pour une généralisation de l'outil contractuel
 - . Les contrats d'objectifs
 - . Les contrats de territoire
- B. De la mutualisation à la co-production
de l'action publique
 - . Le service public d'initiative territoriale
 - . Les partenariats public/privé
 - . La société publique locale (SPL)
 - . Le syndicat mixte ouvert

1. Dialogue interne et communication

Le dialogue interne conditionne l'appropriation de la politique de la collectivité par les agents en favorisant la responsabilisation et l'évaluation. Mais l'amélioration de la communication interne est aussi un enjeu essentiel car l'information parvient rarement à l'ensemble des agents. Elle se limite le plus souvent aux cadres et elle est généralement descendante.

Par le dialogue interne, on se donne les moyens de construire une vision collective par :

- une meilleure connaissance de l'institution, des compétences et des métiers,
- une meilleure appréciation des évolutions de l'institution,
- la lisibilité des actions de la collectivité sur son champ de compétences,
- la qualité du service rendu à l'usager,
- l'efficacité, la performance des prestations,
- la production de réponses nouvelles et originales,
- la professionnalisation des agents.

Le dialogue interne s'organise autour de l'observation des résultats et de l'évolution du contexte, la définition des objectifs stratégiques, la formalisation des engagements, l'allocation de moyens et la programmation des actions.

A. Les leviers du dialogue interne

L'élaboration du projet de service constitue une opportunité pour inscrire la collectivité dans un processus de dialogue interne. Il s'apparente à un véritable levier de mobilisation des services et des agents.

La réalisation du projet de service permet de :

- fixer et partager les objectifs stratégiques et opérationnels,
- définir les fiches de poste, les délégations et le processus décisionnel,
- de ressituer le rôle et la place de chacun au sein de l'institution.

Une mise à jour régulière du projet de service prend en compte les évolutions de :

- l'environnement juridique et socio-économique,
- des objectifs de la collectivité,
- de l'organisation : référents, délégations, missions, moyens,
- des résultats obtenus.

Le projet de service favorise une réflexion, un partage et une redéfinition des missions de la direction, aussi bien pour ce qui concerne les compétences obligatoires de la collectivité que pour l'action publique relevant de sa propre initiative et de sa volonté. Il doit se traduire par une vraie recherche de mutualisation, aussi bien au sein de chaque service qu'entre les différentes directions. Il convient enfin de définir les moyens correspondants aux objectifs définis.

Les cadres intermédiaires sont au cœur du système d'information et de communication. Leur médiation participe au bon fonctionnement de la collectivité. Afin d'éviter toute « rupture » dans la communication, il est indispensable d'encourager leur responsabilisation et de réaffirmer leur rôle de managers.

Leur identification est un préalable indispensable à leur accompagnement en termes de formation, d'animation, d'outils de management.

Dans le cadre de son projet et de ses orientations, la collectivité anticipe sur ses besoins et détermine les compétences et les métiers qu'elle souhaite développer.

Le plan de formation s'élabore à l'échelle de chaque service et de chaque direction.

La compétence acquise est un élément de dynamique de l'organisation.





Le plan de formation a aussi une réalité individuelle. C'est un outil de promotion des agents, de valorisation, d'intégration et donc de motivation.

B. Rupture du dialogue interne et situation de crise

La rupture du dialogue interne se traduit généralement par une situation de crise. Le rétablissement d'une relation apaisée passe par différentes propositions et prises d'engagements qui peuvent être par exemple :

- La désignation d'un médiateur pour la rédaction d'un cahier de préconisations, dans lequel figure un diagnostic de la situation, les attentes, les problématiques, les freins, les priorités à respecter,
- Une évolution de l'organisation (raccourcissement des circuits de décisions) et une mise en place de moyens supplémentaires, un assouplissement des contraintes...
- La mise en place de temps et d'espaces d'échanges ouverts et participatifs (ex : instances de dialogue),

- Un renforcement du système d'informations,
- L'organisation de débats sur l'évolution des métiers,
- Le lancement d'appels à projets participatifs,
- La création d'instances collégiales portant sur des thématiques spécifiques sur l'éthique des métiers de la filière concernée.

C. D'une communication institutionnelle à une communication / action

La communication est l'outil de compréhension, de reconnaissance et de mobilisation qui permet de rendre l'action à la fois lisible et visible. Les démarches à l'aveugle sont souvent contre-productives et sources de démotivation des agents.

La communication interne

La communication interne est l'un des principaux outils de motivation des composantes de la collectivité.

Elle éclaire les agents sur la réalité des décisions prises et les diverses évolutions.

Elle est un outil d'adhésion dont le principal objectif est de mobiliser autour du projet en suscitant un sentiment d'appartenance.

En s'adressant directement aux agents, elle en fait aussi des vecteurs d'informations efficaces à l'extérieur de l'institution.

Sans communication interne, la conduite du changement n'est pas possible.

Grâce à elle, on comprend les nécessaires évolutions, on explique les choix, on apaise les inquiétudes et on crée les conditions de la dynamique.

La communication interne s'appuie sur une vision identitaire de la collectivité, sur son sens, sur son histoire, sur ses réussites, ses talents, sur le rôle qu'elle se donne par rapport aux autres collectivités, sur les caractéristiques qui lui sont propres, sur les principes et les valeurs sur lesquels elle se fonde, sur la vision qu'elle a de l'avenir.

La communication / action

La communication traditionnelle étant généralement très institutionnelle, la collectivité doit aussi se donner les moyens de communiquer « en situation », au plus près des usagers, dans une posture plus dynamique.

Quelques exemples de communication / action :

Les messages sont courts, les images fortes et décalées. On sort des sentiers battus.

L'objectif est de sensibiliser et d'informer le public sur les préoccupations qui concernent sa vie au quotidien.



2.

L'engagement dans la démarche qualité

A. L'engagement

S'engager pour une collectivité, c'est l'acte social par nature.

En s'engageant, on s'ouvre aux autres au travers d'une action qui leur est destinée et dont ils sont les bénéficiaires. En s'engageant, on exprime une volonté de ne pas laisser les choses en l'état et de s'inscrire dans une recherche positive de résultats.

Pour une collectivité, le plan d'engagement, c'est l'exercice de formalisation des orientations et des objectifs qu'elle se fixe.

L'engagement peut avoir à la fois une portée interne, en direction de l'institution et de son organisation, ou une portée externe en termes d'amélioration des services au public.

Il faut ensuite s'interroger sur les conditions de l'engagement.

Pour que l'engagement soit crédible, encore faut-il qu'il soit possible et que celui qui s'engage dispose de l'espace et des moyens nécessaires pour le faire.

Le système d'information donne les moyens aux cadres d'apprécier à tout moment le niveau de performance de chaque engagement.

Grâce au pilotage stratégique, la collectivité dispose :

- d'une hiérarchisation des priorités de la collectivité et des objectifs qu'elle poursuit,
- de la mise en place de tableaux de bord de gestion par direction. Pour chaque domaine, un tableau spécifique permet au service de connaître sa situation en matière financière, de ressources humaines et logistique,
- de la formalisation de points d'étapes sur les projets et les actions,
- d'indicateurs établis par politique publique qui renseignent sur les réalisations et les résultats en termes de qualité et d'efficacité,
- d'une démarche d'évaluation dynamique des politiques, programmes, dispositifs, projets ou actions.

L'engagement doit être partagé.

L'engagement n'existe que s'il est consensuel. Il ne doit donc pas être imposé mais accepté et consenti.

B. La démarche d'évaluation dynamique

Parce qu'une collectivité doit s'interroger systématiquement sur l'utilité de ses dispositifs, elle ne peut mettre en œuvre une politique, un programme sans se donner les moyens de connaître son impact réel sur la situation du public. C'est dans le sentiment d'utilité que l'on cultive l'enthousiasme et la motivation des agents, d'où la nécessité d'un retour systématique sur les actions réalisées, les résultats en termes de progrès mais aussi les difficultés rencontrées, les insatisfactions. Le dialogue interne se nourrit de l'évaluation. La culture de l'évaluation impose à la collectivité de nouveaux modes d'organisation, de management, de gestion. L'autonomie locale a pour principale justification de permettre aux collectivités d'adapter ou même d'inventer l'action publique en fonction des réalités du territoire et des populations.

À la différence de l'évaluation classique, qui s'attache à l'appréciation a posteriori des effets de l'action, sans interférer sur son contenu, l'évaluation dynamique est un véritable instrument de pilotage du projet. Elle vise à permettre aux acteurs d'infléchir leurs modes opératoires. Il importe que les projets soient conçus en concertation avec les acteurs concernés à qui l'on donne les moyens de faire évoluer ceux-ci au vu des résultats enregistrés. **La démarche d'évaluation dynamique permet, de ce fait, des ajustements progressifs.**

La collectivité s'inscrit dans une démarche de progrès et dynamique qui ne se satisfait pas de simples indicateurs quantitatifs. C'est la valeur ajoutée enregistrée par les administrés qui importe, celle constatée au quotidien sur le terrain.

Pour chaque action, on vérifie l'adéquation entre :

- les objectifs poursuivis,
- les moyens mis en œuvre,
- le fonctionnement des différents services concernés,
- la nature des relations entre les services,
- les réactions des usagers ou des bénéficiaires.

À l'instar de toute démarche qualité, chaque engagement non tenu et chaque dysfonctionnement doit faire l'objet d'une action correctrice.

Ainsi, l'évaluation des politiques publiques concourt à améliorer la performance, la qualité et la pertinence des projets. Elle participe à la transparence et à la lisibilité de l'action publique.

Dans le Département du Var, une Mission Évaluation rattachée à la Direction générale des services est chargée d'accompagner l'ensemble des services dans cette démarche. Elle contribue à développer et coordonner la culture, les outils et la pratique de l'évaluation et du pilotage.

C. Les démarches transversales

L'identification de champs transversaux correspondant à des problématiques complexes est une bonne occasion de faire travailler ensemble les directions et de décroiser leurs services. Parce que ces domaines sont nouveaux, il n'y a pas d'appropriation préalable et ainsi la concurrence entre chefs de projets ou directions est limitée. Ces démarches ont des vertus pédagogiques. Les agents qui y participent comprennent qu'il est nécessaire d'additionner les compétences pour réussir là où seul on ne peut pas grand-chose.



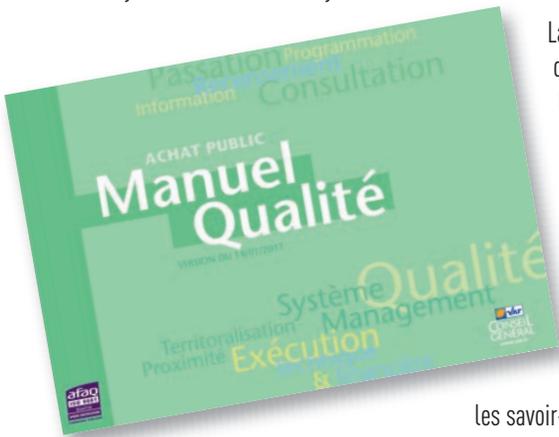
. La certification des marchés publics du Conseil général du Var

Au-delà de la garantie de sécurité qu'elle apporte, la démarche de certification peut constituer un véritable outil de management et un levier du changement efficace. Dans un premier temps, la collectivité initie le projet de certification ISO 9001 sur un domaine pilote et un champ d'intervention précis (exemple : deux axes stratégiques poursuivis dans le domaine des marchés publics : la sécurité juridique et l'amélioration de l'organisation interne).

Un cabinet consultant accompagne la démarche. L'intervenante externe apporte notamment la formation indispensable sur l'approche par processus.

La collectivité intègre progressivement la transversalité avec la vision « client », les liens fonctionnels, le pilotage par processus, la traçabilité des difficultés rencontrées et les dynamiques d'amélioration continue. Tous les services sont concernés.

Dans un second temps, aux objectifs d'optimisation de l'organisation et de sécurité juridique, s'ajoutent de nouveaux enjeux.



La certification porte dès lors sur des engagements nouveaux :
le développement de la clause sociale dans les marchés publics, ainsi que les clauses environnementales (respect du développement durable).
La collectivité va jusqu'à inventer une clause d'un nouveau type qu'elle intègre dans ses marchés :
« la clause identitaire »
par laquelle elle encourage les savoir-faire et les productions locales.

Ainsi, le Département du Var s'est appuyé sur la démarche Qualité dans la commande publique pour soutenir sa politique sociale, environnementale et identitaire.

. L'Agenda 21

L'Agenda 21 est un projet global et concret ayant pour objectif de mettre en œuvre de manière pérenne le développement durable à l'échelle d'un territoire. Au travers de cette démarche, la collectivité développe une approche de type systémique.

L'Agenda 21 est porté par la collectivité et mené en concertation avec ses partenaires. Le programme d'actions vise à améliorer la qualité de vie des habitants, leur solidarité, tout en préservant les ressources naturelles et en renforçant l'attractivité et la dynamique du territoire.

Il s'appuie notamment sur :

- une politique de l'habitat adossée à la haute qualité environnementale, la valorisation du parc existant et la reconquête des espaces en friche,



- la protection et l'aménagement des espaces naturels sensibles, la lutte contre les pollutions,
- l'utilisation de ressources renouvelables, la maîtrise de l'énergie, le développement de l'offre de transports en commun et des modes de transports alternatifs à l'automobile,
- la création d'activités répondant à une demande sociale locale et d'emplois qualifiants et durables ou de nouvelles filières

. L'optimisation du patrimoine existant

La rationalisation du patrimoine demeure certainement l'un des moyens les plus efficaces d'optimiser la dépense publique.

L'élaboration d'un schéma de rationalisation du patrimoine visant à encourager les regroupements et à limiter les déplacements permet de répondre à des impératifs socio-économiques, fonctionnels et environnementaux.

⊕ LA MÉTHODOLOGIE DE MISE EN ŒUVRE D'UN AGENDA 21 REJOINT CELLE DE LA DÉMARCHE DE PROJET

- 1. Élaboration d'un diagnostic préalable donnant une bonne connaissance du territoire sur le plan économique, social, environnemental et organisationnel.
- 2. Définition d'une stratégie déclinée en orientations et en objectifs à court, moyen et long termes.
- 3. Mise en œuvre d'un programme d'actions : pour chaque action, est élaborée en concertation avec les partenaires publics concernés, une fiche engagement présentant la méthodologie, les moyens, les partenariats, les cofinancements, ainsi que les modalités d'évaluation de l'action.

Dans une logique d'amélioration continue, l'ensemble des acteurs s'engage à une évaluation systématique et permanente des actions.

La pérennisation des équipements existants permet quant à elle de différer le recours aux équipements supplémentaires en augmentant la durée de vie du patrimoine construit. Ce qui nécessite la mise en place d'une politique de gestion dynamique du patrimoine (d'entretien des équipements existants et d'intervention avant « l'irréversible »). Les outils peuvent prendre des formes diverses : carnet d'entretien, programmation pluriannuelle des travaux, maintenance préventive et curative des installations, rationalisation et optimisation des coûts énergétiques.



La mutualisation des investissements favorise tout à la fois une occupation optimale des équipements construits, et une utilisation partenariale de ceux-ci qui peut se traduire par une vraie valeur ajoutée pour les usagers (ex : Ouverture des collèges) : accessibilité, horaires d'ouverture, accompagnement, information, délai de traitement, tarifs, confort, préservation de l'environnement....

D'autres initiatives font aujourd'hui l'objet d'expérimentations entre différents échelons de collectivités, pour mutualiser les équipements et les services dans de nombreux domaines (parcs de véhicules utilitaires, centres de documentation, outils informatiques, agences de développement économique).

. La dématérialisation

Le développement de l'économie immatérielle favorise une évolution des pratiques dans la relation avec les usagers et les partenaires. Les nouvelles technologies de l'information et de la communication, en s'affranchissant de l'espace et du temps, peuvent contribuer à la réduction des sites publics tout en participant à une meilleure diffusion du service public et de son accès sur le territoire. C'est notamment le cas des plateformes de formation à distance. Le développement des télé-procédures permet la rationalisation des points d'accueil dans les services publics.

En matière de services et d'équipements, les formules itinérantes suscitent un intérêt grandissant, notamment dans les territoires ruraux dans lesquels le peuplement demeure dispersé, ce qui rend difficile la rentabilisation des équipements publics.

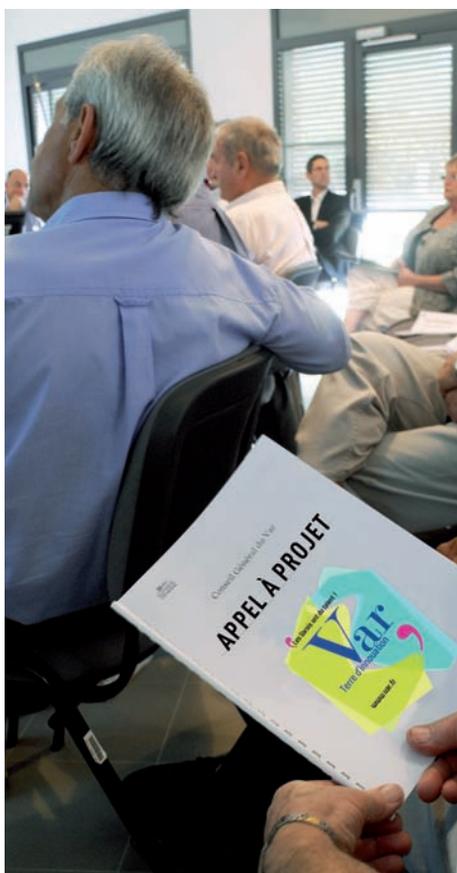
Le Var a initié, il y a quelques années déjà, un concept de crèche itinérante à partir d'une unité mobile qui apporte aux communes qui le souhaitent, les équipements techniques nécessaires pour transformer une salle banalisée (type salle de classe, salle de sport) en garderie d'enfants.

. L'appel à projet, un puissant levier d'action

En amenant les partenaires à faire converger leurs actions et leurs moyens dans un cadre prédéfini et simplifié, les appels à projets permettent d'optimiser l'effort public et de développer des partenariats notamment dans le champ du service public.

Le cahier des charges précise l'offre, le contenu des services, leur diversité, le délai de traitement. Il précise également les exigences de proximité et le coût global du service.

L'initiative est prise par la collectivité par voie de presse et sur internet. Elle compose le jury qui retient les candidats et accompagne, tout au long de l'opération, le projet et sa communication.



3.

Les nouvelles formes de l'action publique : contrats & nouveaux partenariats



A. Pour une généralisation de l'outil contractuel

. Les contrats d'objectifs

Le contrat d'objectif permet de rompre avec les modes de fonctionnement habituels qui se contentent souvent de reproduire des schémas déjà mis en œuvre.

Par le contrat, on affirme la volonté de faire évoluer les choses, de poursuivre des objectifs identifiés et d'atteindre des résultats. Chaque contrat est conçu comme un processus dynamique susceptible d'évoluer à l'épreuve de la réalité, qui s'efforce de tenir compte des capacités et des moyens des équipes concernées.

Destinés à favoriser la créativité et l'émergence de nouvelles politiques publiques, les contrats d'objectifs sont un engagement collectif, une véritable feuille de route pour les services. Issus d'un appel à projet lancé par la Direction générale des services auprès de l'ensemble des directions, les contrats d'objectifs sont une démarche expérimentale qui ne couvre pas l'ensemble de l'activité des services mais quelques projets considérés comme les plus remarquables.

Il s'agit de faire évoluer les relations entre les services prestataires et les usagers. En effet, chacune des prestations concernées est définie en concertation avec les bénéficiaires. Il s'agit ensuite de s'assurer tout au long de sa mise en œuvre qu'elle est bien en adéquation avec les attentes et les besoins des usagers.

L'objectif des contrats d'objectifs est aussi de décroisser les services et les équipes, d'optimiser les moyens en place et de favoriser une vision globale et transversale de l'action publique. C'est un outil de valorisation et de communication de la collectivité.

Ces contrats s'articulent autour de quatre objectifs :

- l'anticipation
- l'innovation
- l'optimisation, mutualisation
- la qualité et l'excellence



Anticipation

Le premier constat est que l'action publique se situe trop souvent en aval des processus. Cela tient en grande partie à l'accroissement des compétences de la collectivité, ce qui conduit les services à agir dans l'urgence ou à subir les situations : progression démographique, chômage, maltraitance, pollutions, carence en matière de logements, etc. Trop de politiques publiques s'identifient encore comme des actions correctives. Il est de ce fait difficile de maîtriser les évolutions. Le but est d'inverser la tendance : anticiper les événements, se situer en amont du processus et non en aval.

Innovation

Le deuxième constat est la tendance partagée par la quasi-totalité des directions et services à reproduire au fil du temps des schémas, des actions, sans se remettre en question, ce qui aboutit à terme à un décalage entre la réponse publique et les besoins exprimés par le terrain.

L'innovation n'est pas une finalité en soi. C'est un levier de réactivité, un outil d'adaptation de la politique publique aux besoins du terrain, un outil de veille technologique.

L'innovation comme dynamique de l'institution, comme moyen de penser en termes d'avenir.

Qualité et excellence

La démarche d'excellence consiste, dans les secteurs où la collectivité conduit des actions remarquables, à montrer l'exemple et à essayer de devenir une référence nationale. Cet axe répond à une volonté de mobilisation des équipes. C'est un moyen de communication et de valorisation de l'image de la collectivité.

Optimisation et mutualisation

L'optimisation et la mutualisation des moyens ne se limitent pas à une optique comptable mais dans la recherche systématique de réponses au sein même de la collectivité.

Il s'agit d'identifier les compétences, les personnes ressources, les moyens internes, à favoriser leurs rencontres pour produire des actions nouvelles.

La collectivité a trop souvent tendance à aller chercher à l'extérieur des moyens et des compétences dont elle dispose en interne, parce qu'elle ignore qu'ils existent ou tout simplement qu'elle ne sait pas les mettre en commun.

. Les contrats de territoire

Territorialisation et contractualisation participent à la rénovation de l'action publique. L'instrument contractuel permet de passer d'une gestion de l'offre de service public à la recherche active de la satisfaction des publics et des partenaires. Le territoire, quant à lui, impose une vision transversale et réaliste des conditions de vie. En recherchant chaque fois que cela est possible le périmètre, les partenariats, une méthodologie commune, les outils adaptés au service à rendre, les collectivités, tout en répondant aux principes de réalité, partagent leur responsabilité avec les acteurs du territoire.

Chacun est associé à la conception des projets, à leur mise en œuvre et à leur évaluation. Les dispositifs aveugles et unilatéraux définis au niveau central cèdent le pas aux projets partenariaux inscrits dans une logique de responsabilisation et d'évaluation.



La logique de guichet pratiquée pendant de longues années fait ainsi place à la coproduction de projets à l'échelle d'un territoire de vie, redonnant aux élus locaux un vrai rôle d'animateur et d'acteur du territoire.

La territorialisation de l'action publique est une source de souplesse, elle permet de passer d'un système égalitaire à un système différencié. Elle autorise une discrimination positive qui permet de faire primer l'équité sur le droit strict et instille partout où elle prend place une véritable culture de résultat.

B. De la mutualisation à la coproduction de l'action publique

La décentralisation a démontré au fil des ans, de façon significative, combien les compétences transférées ont été gérées plus efficacement au niveau local qu'au niveau central. Mais chaque niveau de collectivité peut aujourd'hui en mesurer les conséquences sur ses propres dépenses d'investissement et de fonctionnement.

La dynamique des compétences transférées est en effet très supérieure aux recettes correspondantes et les charges induites non financées sont nombreuses.

Il en résulte un recours accru à l'emprunt et à l'impôt, ainsi qu'à une détérioration inquiétante de leur capacité d'autofinancement.

Pendant des décennies, le choix de la facilité a été largement encouragé. L'organisation même de nos collectivités, leurs processus décisionnels, les dispositifs qu'elles ont mis en place, ont souvent été des incitations à la dépense et responsables d'un certain nombre de dérives.

La banalisation des méthodes, la standardisation, les programmes types, le système de reconduction automatique des dépenses se pratiquent sur tout le territoire et prévalent très largement sur l'examen systématique de leur pertinence. Savoir se remettre en question permet de rompre avec la tendance à reproduire, au fil du temps, des schémas, des actions.

« Il s'agit de s'assurer qu'en faisant on satisfait un besoin réel ».



. Le service public d'initiative territoriale

Les services de proximité constituent le socle même de la vie locale. De nouvelles formes de services sont à imaginer, souples, adaptables, accessibles à tous en termes de coût et d'horaires d'ouverture.

Des partenariats nouveaux peuvent être recherchés pour permettre de mettre en place des formes mutualisées de service public. Le champ est large : déplacement, haut débit, soin, garde d'enfants, formation, etc.

Le service public d'initiative territoriale permet d'offrir aux territoires les fonctions ressources nécessaires au maintien de la population et de répondre aux besoins de proximité.

Comme leur nom l'indique, il ne s'agit pas de services publics nationaux mais de démarches locales volontaires et partenariales.

Les objectifs poursuivis par la collectivité sont :

- Le maintien de services de qualité, y compris sur des territoires moins dynamiques,
- La mutualisation et l'optimisation des équipements et services,
- L'animation et la mise en place de nouveaux partenariats et de réseaux d'acteurs,
- L'adaptation des réponses publiques aux spécificités des territoires et des populations.

✦ UN PÉRIMÈTRE D'ACTION ÉTENDU



- Santé et sécurité.
- Services administratifs : formalités administratives, accès aux droits, information et prestations publiques : services postaux, Trésor, aides diverses formation, orientation, information jeunesse, emploi, accueil, écoute et accompagnement social, prestations diverses, garde d'enfants.
- Services économiques et commerciaux.
- Commerces de proximité, artisanat tourisme, information.
- Logement : accès, aide et information réhabilitation du parc, adaptation des logements existants notamment pour les personnes âgées et handicapées, recherche de mixité et de formules alternatives.
- Transport et communication : haut débit, téléphonie mobile, TNT.
- Loisirs, services culturels, sports animations, lien social.
- Environnement : eaux, déchets ménagers, assainissement.

. Les partenariats public / privé (PPP)

Il existe en matière de partenariat de nombreuses possibilités qui offrent aux collectivités publiques un large champ d'association avec le secteur privé.

Annoncée à grand renfort de publicité comme constituant une véritable panacée juridico-financière, l'instauration du partenariat public/privé créé par ordonnance du 17 juin 2004, offre en définitive un champ relativement étroit, conditionné par la technicité de l'ouvrage ou l'urgence de sa réalisation parfois difficile à appréhender.

Sur le plan financier, le Partenariat Public Privé, quelle que soit sa forme, a pour objectif principal de soulager les budgets d'investissement, en introduisant des capitaux privés dans la réalisation d'opérations publiques. Cela se traduit souvent par une accélération de la réalisation des projets, un apport d'expertise extérieure, et contribue aussi à une amélioration de la qualité des prestations, tout en autorisant un arbitrage entre contribuable et usager pour ce qui concerne la charge financière à supporter.



Entre la concession qui confie, aux risques et périls du concessionnaire, la mission de construire, de financer et d'exploiter un équipement sur une durée suffisante lui permettant d'amortir ses immobilisations, et l'affermage qui consiste, pour une collectivité après avoir construit un équipement, à confier son exploitation aux risques et périls d'une société fermière, le choix est loin d'être neutre !

Le leasing peut se révéler également comme une alternative satisfaisante à l'investissement public dans un certain nombre de domaines, notamment la constitution de pool de véhicules à fort kilométrage et l'acquisition de matériel informatique soumis à une obsolescence rapide.

Une réaffirmation forte de la maîtrise d'ouvrage publique

Quel que soit le montage adopté, dès lors que la collectivité externalise la réalisation d'un ouvrage ou d'un service, elle s'expose à un désengagement de ses agents qui se traduit par une démotivation, des risques de perte de lisibilité de l'action publique, de perte du contrôle de la prestation réalisée, de dérive en termes de délais, de coûts, d'évaluation de la performance.

Le choix de l'externalisation (notamment le PPP) peut se révéler dangereux lorsqu'il n'est destiné qu'à pallier un déficit de ressources humaines, de compétences et de savoir-faire, car c'est alors le service public lui-même qui s'expose à un délitement.

L'externalisation ne peut être envisagée que lorsque la maîtrise d'ouvrage est forte, et à même de définir son programme, ses objectifs, les besoins à satisfaire, et de mettre en œuvre les outils de pilotage et de contrôle qui lui permettront d'être crédible et respecté.

Qualité de service et renforcement des exigences de la commande publique

Dérives et perte de contrôle ne peuvent être évitées qu'au prix d'un renforcement des exigences de la commande publique. L'expression du besoin de l'usager ou de l'utilisateur final est un élément essentiel de la maîtrise d'ouvrage (car nombreux peuvent être les utilisateurs d'un même équipement : collèges, gymnases, équipements culturels ou sportifs, salle des fêtes communale...).



Préalable à toute opération d'importance, l'élaboration de plusieurs scénarii de montages faisant apparaître les avantages et les inconvénients, peut se révéler efficace pour décider de la solution la plus pertinente et évaluer son impact en termes de coût global pour la collectivité elle-même, pour le contribuable et l'utilisateur.

La collectivité doit se doter des moyens de contrôler en permanence la qualité de la prestation et conserver la possibilité d'intervenir dès la moindre défaillance du prestataire.

. La société publique locale (SPL)

La loi n°2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des sociétés publiques locales crée un nouvel outil à la disposition des collectivités locales.

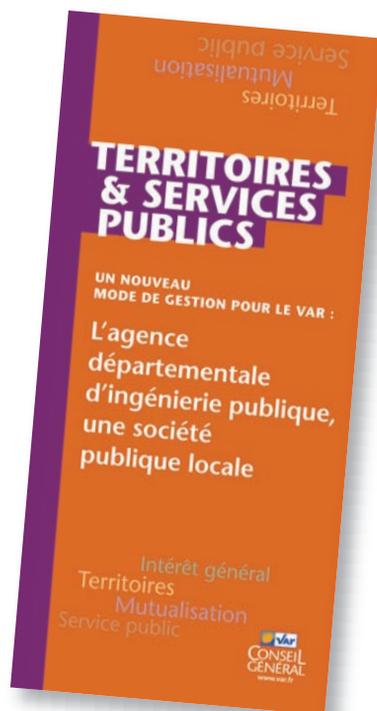
Les SPL sont des sociétés anonymes, régies par le code du commerce. Leur capital est détenu à 100 % par au moins deux collectivités territoriales dont elles sont considérées comme le prolongement.

De ce fait, elles n'auront pas à être mises en concurrence (contrairement aux Sociétés d'Économie Mixte qui, par la simple présence d'au moins un actionnaire privé dans leur capital, évoluent dans le champ de la concurrence).

Les SPL ne peuvent travailler que pour leurs seuls actionnaires et uniquement sur leur territoire (formule « in house »). La contrepartie est l'exonération des règles de la concurrence des marchés publics et donc le gain de temps.

La SPL peut se révéler comme un outil efficace pour pallier le désengagement de l'État sur les territoires. Les communes et notamment celles qui ne disposent pas de moyens et de ressources nécessaires sont aujourd'hui confrontées à la restructuration des services déconcentrés qui ne permet plus à l'État d'assumer, comme avant, son rôle d'ingénierie et de conseil aux élus.

La SPL est aussi une réponse à une complexification de l'environnement juridique et administratif des collectivités (montage complexe dans les secteurs techniques où la réglementation est de plus en plus contraignante...).



. Le syndicat mixte ouvert

La réforme de l'intercommunalité aura suivant le scénario mis en place de très profondes conséquences sur le rôle, les moyens et même l'existence de certaines collectivités.

La création des métropoles, si elle se justifie dans les départements à forte dominante urbaine, ne pourra qu'aboutir, dans les départements semi-urbain, à créer un territoire à deux vitesses, préjudiciable à sa cohésion, à sa solidarité et au dialogue ville/campagne pourtant indispensable.

La création d'un Conseil des Territoires, sous forme de syndicat mixte ouvert, intégrant le Département, les établissements de coopération intercommunale et les chambres consulaires, peut être une initiative utile. La mise en place de cette instance de régulation collégiale autorise une vision globale du développement et de l'aménagement du territoire.

Utilisant les moyens des collectivités partenaires, ce syndicat mixte ne constitue aucunement une strate supplémentaire se traduisant par des coûts élevés, mais bien un outil de dialogue entre les territoires existants.



“**N**ous mettons la dernière touche à une organisation à laquelle nous travaillons depuis plusieurs années. Je voudrais que chacun saisisse bien le sens du travail qui a été fait, la continuité et la cohésion de l'ensemble.

Au fil de la décentralisation nous avons hérité d'une agrégation de services d'origines différentes de cultures différentes, dont de nombreux services d'État souvent sectorisés qui n'avaient pas l'habitude de travailler ensemble.

Aujourd'hui l'édifice est construit, nous partageons les mêmes valeurs, la même organisation, les mêmes objectifs et les mêmes outils. Notre collectivité a pris le temps de réfléchir au sens de son action à l'éthique, aux principes et aux pratiques que nous nous efforçons de transmettre à l'ensemble des agents.

Il y a désormais un réel esprit d'équipe, une volonté affirmée de favoriser l'initiative, le souhait de rendre possible l'adaptation des pratiques professionnelles dans le respect du cadre légal.

La gestion des affaires du Département ne se limite désormais plus à l'application stricte des textes car il faut savoir se donner des marges d'appréciation pour être efficaces. C'est un moyen de garantir les droits des usagers et la prise en compte de leurs besoins. Nous devons sans cesse nous souvenir que le fondement même de notre action et de notre existence est le service public, et que celui-ci est avant tout un service AU PUBLIC.

Conclusion

Le renforcement de la territorialisation

Les projets politiques sont, le plus souvent, conçus de manière très centralisée. Au-delà des principes auxquels nous croyons, nous avons aussi un vrai projet qui se distingue de celui des autres collectivités.

Au Conseil général du Var, c'est sur le terrain, dans les territoires, que se construisent les politiques. Nous réunissons tous les acteurs trois à quatre fois par an lors de conférences territoriales. C'est au sein des territoires Provence Verte, Haut Var Verdon, Golfe de St-Tropez, Fayence, Var Estérel, Toulon Provence Méditerranée, la Dracénie et Cœur du Var que sont élaborées nos actions.

Nous avons une chance inestimable de pouvoir fonctionner ainsi. De fait, nos politiques se donnent les moyens d'être plus pertinentes. Elles ne sont pas conçues en vase clos ou dans une tour d'ivoire mais au contact de la réalité, du quotidien. La territorialisation et la réflexion que nous menons en termes de délégation du central vers le local, vont dans le sens d'une amélioration de la prestation apportée aux usagers.

Les politiques, au Conseil général du Var, sont construites de façon collégiale, c'est-à-dire avec toute l'équipe départementale, élus et fonctionnaires. 5 000 agents, ce sont 5 000 personnes sur le terrain qui reçoivent des informations tous les jours de l'année et dans tous les domaines. Il est indispensable d'exploiter cette richesse de connaissances car c'est en grande partie sur elle que repose l'efficacité de nos services. Quant aux résultats obtenus, ils doivent être mesurés à l'échelle des populations et des territoires, car c'est là que se situent les enjeux.

La recherche de sens et l'implication des équipes dans le projet institutionnel

Parce que nous sommes dans une collectivité en recherche permanente de sens, nous nous devons de donner du sens à chacune de nos actions. Parce que notre organisation bouge, nous devons encourager une nouvelle répartition des rôles entre le central et le local. C'est une base de réflexion qui est lancée sur la question des délégations.

Je souhaite que, dans chaque direction, on identifie les compétences qui doivent être maintenues au niveau central et celles qu'il faut déléguer au niveau territorial. Donnons à nos équipes, notamment dans le domaine social une plus grande autonomie et des capacités d'initiatives.

Une administration efficace, moderne, intelligente, qui joue collectif, doit faire confiance, doit savoir déléguer et doit accorder des marges de manœuvre à ses agents.

Mais cela exige en amont, une définition précise des objectifs puis une véritable évaluation des actions menées et des résultats obtenus.

Pour cela, nous devons travailler le développement des réseaux partenariaux.

Les difficultés que nous rencontrons aujourd'hui au sein des collectivités peuvent être en grande partie surmontées par des partenariats intelligents.

Il faut s'ouvrir, ne pas se replier sur soi-même, ce qui est souvent le réflexe naturel des administrations. Il faut se donner les moyens, chaque fois que possible, d'échanger et de partager. L'action publique peut être coproduite sans perdre pour autant son sens, sa valeur et son éthique.

Je vous encourage tous à travailler dans cet esprit.

Nous allons également relancer la pratique des contrats d'objectifs, qui dynamise et responsabilise les agents et les services.

Grâce à une démarche qualité performante et reconnue, nos objectifs, les moyens nécessaires pour les atteindre ainsi que l'évaluation de nos actions sont désormais fiables et maîtrisés.

Enfin, par une communication interne régulière vers les services, nous souhaitons contribuer à ce besoin de sens.

J'aurais encore mille choses à dire mais je voulais simplement, par cette rétrospective sur notre stratégie, notre organisation et notre management, réaffirmer la volonté d'une véritable cohérence dans notre démarche."

Patrick HEINTZ

Directeur général des services
du Conseil général du Var

Rédaction : Patrick Heintz, Directeur général des services

Directeur de publication : Régis Rostein, Directeur de la communication
Conception graphique/mise en page : Isabelle Cilichini, direction de la communication
Photos : Nicolas Lacroix, Léopold Trouillas, direction de la communication

Photogravure : Graphic Azur
Tiré à 10 000 exemplaires par l'imprimerie Trulli en août 2011 - ISSN en cours

Remerciements à Fatiha Benhamou, Marie Chatelard, Isabelle Cilichini, Régis Rostein pour leur collaboration dans la réalisation de cet ouvrage.