

Analyse des Entretiens de l'Innovation Territoriale 2016 Territoria - Chaire Optima
par Anne-Marie ESCOFFIER, ancien ministre, vice-présidente de l'Observatoire TERRITORIA

La Chaire Optima et Territoria ont retrouvé, pour la 3ème année consécutive, le chemin d'une rencontre entre universitaires, chercheurs, personnalités du monde de l'entreprise et des collectivités locales, pour, ensemble, recueillir et valoriser les pratiques innovantes qui sont autant de solutions dans le contexte en pleine mutation, économique, sociale, culturelle que nous connaissons actuellement.

Les témoignages entendus au cours de ce séminaire, auquel ont participé certains lauréats du prix Territoria, diront les enjeux, les ambitions, les difficultés et les succès des porteurs des projets réunis sous quatre thématiques :

- * définition d'un projet stratégique : comment évaluer ses politiques et déterminer les priorités,
- * l'élaboration d'un schéma de mutualisation : comment créer une dynamique collective,
- * l'accompagnement au changement : comment piloter et promouvoir l'innovation territoriale,
- * le développement numérique / TIC : comment développer les outils collaboratifs en interne et dans les relations aux usagers / citoyens.

Pour ouvrir ce séminaire, M. Olivier Lecucq, vice-président du conseil d'administration de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, M. Jean-Paul Brin, adjoint au maire de la Ville de Pau, M. Alain Gournac, président délégué de l'Observatoire Territoria, M. Stéphane Busonne, président départemental du syndicat national des directeurs généraux de collectivités territoriales et M. Arthur Finzi, vice-président du Centre de gestion des Pyrénées Atlantiques, se sont réjouis de l'organisation de ces rencontres qui permettent de croiser les regards d'acteurs de terrain sur leurs pratiques innovantes dans le secteur public local. Des pratiques qui sont une matière féconde pour élaborer, dans une co-production de Territoria et de la Chaire Optima, une banque de données ouverte aux collectivités locales, réunissant et analysant les innovations recensées jusqu'ici.

I - DEFINITION D'UN PROJET STRATEGIQUE : comment évaluer ses politiques et déterminer les priorités

Témoins : ville d'Angers, ville de Pau, Toulouse métropole, Toulouse Business School

Qu'il s'agisse d'élaborer une nouvelle organisation globale des services pour une meilleure efficacité (Agen), de mettre en place une gestion rationalisée du patrimoine immobilier (Pau), de penser la naissance d'une nouvelle métropole (Toulouse), dans tous les cas, deux étapes sont nécessaires, celle du diagnostic pour savoir où aller et celle du scénario pour définir comment y aller.

A chaque situation, en fonction des contextes locaux politiques et administratifs, correspondent des démarches adaptées. C'est la mise en place d'une « relecture des politiques publiques » pour finaliser des contrats d'objectifs, après avoir analysé, avec l'ensemble des acteurs concernés, les forces, faiblesses, opportunités et menaces auxquelles il faut apporter une réponse. C'est encore la manière de piloter, à travers une matrice atouts/attraits définie collectivement, une politique patrimoniale à évaluer au cours de son développement. C'est aussi créer une ressource interne d'auditeurs de gestion capables d'inculquer une culture de gestion auprès des managers des différents services, chacun diffusant, par capillarité, auprès de ses équipes, les démarches du changement.

Diagnostic et scénario concourent à une stratégie qui peut obéir, soit à un modèle rationnel, partant du général pour décliner la planification en missions, programmes et actions, soit à un autre modèle, collaboratif, qui tend à décroquer l'organisation au niveau vertical et horizontal. L'un et l'autre modèle ont leurs inconvénients - consommation de temps et de ressources humaines et financières - mais aussi leurs avantages - reconnaissance du travail collectif,

responsabilisation des équipes - et militent pour une réelle transversalité, gage de la pérennité du dispositif adopté.

II - L'ELABORATION D'UN SCHEMA DE MUTUALISATION : comment créer une dynamique collective

Témoins : Mont de Marsan agglomération, Grand Cognac, communauté de communes du Pays de Nay, UPPA -science de gestion

Les témoignages sont tous concordants : la mutualisation était déjà en œuvre, tacitement, non formalisée, quelque peu aléatoire, avant même que la loi ne la rende obligatoire. Les regroupements de communes en intercommunalités, les « inter-territorialisations », les centres de gestion eux-mêmes étaient et sont autant de voies de rapprochements administratifs, techniques, opérationnels et financiers, suggérés pour certains, incontournables pour d'autres.

Rendre un meilleur service aux usagers, en veillant à s'appuyer sur les compétences et l'expérience des agents des collectivités concernées autant que des élus eux-mêmes, est l'objectif recherché par tous mais il est un exercice complexe. Fixer, en interne, un cadre, un schéma à la mutualisation (Mont - de - Marsan), dédier spécifiquement l'accompagnement du processus de mutualisation à un chargé de mission (Grand Cognac), s'appuyer sur des services existants en matière de gestion ou d'ingénierie (Cc du Pays de Nay), autant de solutions à imaginer en fonction de la taille et de la nature des collectivités regroupées.

La loi a permis d'adapter les niveaux de mutualisation en fonction des diverses spécificités ; au-delà des domaines obligatoires, l'éventail des mutualisations choisies est très large, allant, par exemple, de la culture, à la sécurité, aux groupements de commandes, voire à l'archivage. On retiendra que la mutualisation, qu'elle soit matérielle ou immatérielle, interne, externe ou stratégique, implique toujours d'améliorer la collaboration entre toutes les parties prenantes ; qu'elle nécessite toujours en amont des réflexions pour anticiper les problèmes humains (déplacement des agents ou recrutements nouveaux), et financiers (modulation des régimes indemnitaires, coûts supplémentaires générés par les organisations nouvelles) ; qu'enfin les fruits de la mutualisation ne seront cueillis que lorsqu'il y aura une pleine adhésion au principe d'une gestion intégrée porteuse d'une véritable innovation managériale.

III - L'ACCOMPAGNEMENT AU CHANGEMENT : comment piloter et promouvoir l'innovation territoriale

Témoins : Romans-sur-Isère, Bordeaux-métropole, Chaire Optima-recherche

Implanter une nouvelle dynamique au sein d'une organisation est un enjeu majeur si l'on veut réussir la politique du changement rendu nécessaire par l'arrivée d'une nouvelle équipe ou par le contexte économique ou administratif.

Deux méthodologies ont été exposées.

La première (Romans-sur-Isère) rompt délibérément avec les habitudes administratives et s'inspire d'une démarche « en mouvement », bousculant les règles jusque-là admises, acceptant de remettre en question les nouveaux processus adoptés s'ils ne répondent pas aux ambitions initiales. Sur un modèle « start-up », tout est fait pour développer une « agilité-management » qui mobilise les compétences et les talents de chacun, non pas dans une chaîne hiérarchique mais dans un cercle managérial où la transgression est permise si elle permet de faire progresser les expérimentations et l'innovation.

La seconde méthode (Bordeaux-métropole) a consisté à accompagner une « mutualisation à la carte » au sein des communes concernées en distinguant une autorité hiérarchique - l'employeur de la structure mutualisée fixant objectifs et stratégie - des autorités fonctionnelles - les maires de chaque commune, au plus près de leurs administrés. Chacune de ces autorités participe à un

dialogue régulier, s'inscrivant dans le temps, au cours duquel sont débattus les principes de ce fonctionnement mutualisé ; un fonctionnement transversal qui implique souplesse, adaptabilité et mise en réseaux des différents circuits administratifs.

Tout montre, à travers ces deux méthodes, que la réussite du changement implique l'accompagnement des encadrants eux-mêmes, responsables, à leur tour, de jouer, auprès de leurs agents, un rôle de traducteurs, d'interprètes du sens donné aux nouvelles démarches ; des démarches qui, au-delà du stratégique, doivent répondre aux préoccupations du quotidien des uns autant que des autres pour qu'elles deviennent, après appropriation, démarches assimilées.

IV - LE DEVELOPPEMENT NUMERIQUE / TIC : comment développer les outils collaboratifs en interne et dans la relation aux usagers / citoyens

Témoins : Communauté d'agglomération de Tours, le Cube (centre de création numérique) d'Issy-les-Moulineaux, UPPA - aménagement

Le développement du numérique est, aujourd'hui, un enjeu fondamental dont le secteur public n'a pas assez tôt mesuré les implications et les conséquences en termes d'inclusion des populations, ou à l'inverse, d'exclusion.

Il suffirait, pourtant, de mobiliser toutes les énergies, les bonnes volontés, les compétences, dans un domaine donné, pour progresser au bénéfice de tous. C'est ce qui a été fait (C.A. Tours) dans le domaine de l'emploi et de la formation pour rapprocher, intelligemment, les demandeurs d'emplois et de formations avec les institutions qui ont force de proposition, qu'elles appartiennent au secteur public comme au secteur privé et au monde de l'entreprise. Outil gratuit, répondant à un vrai besoin, très réactif avec des systèmes d'alerte chaque fois qu'une possibilité d'emploi ou de formation se présente, ce système doit son succès à une communication multi-partenariale très travaillée. Les résultats sont probants qui montrent des taux de satisfaction en progression pour les deux catégories d'acteurs concernés, demandeurs d'emploi et employeurs.

Les potentialités qu'offre le numérique sont immenses et, au-delà de cet exemple, il est bien des domaines qui, non pas seulement demain mais dès aujourd'hui, ouvrent des voies nouvelles de vie au quotidien: le virtuel d'hier est devenu réalité physique avec des usages de plus en plus diversifiés; de la ferme urbaine verticale, aux frigos urbains en libre-service, en passant par les objets connectés, jusqu'au policier-robot, il y a peu de domaines qui échappent à ce nouveau mode relationnel avec le numérique.

Reste le problème récurrent de l'accès à ces nouvelles sources de données. Malgré les efforts conduits par la puissance publique pour développer et financer le réseau numérique, la dissociation entre la construction du réseau lui-même et son exploitation reste le problème majeur. Jusqu'ici, le plus souvent, le constructeur n'est pas l'utilisateur et les collectivités locales se trouvent confrontées à des opérateurs dont la fonction n'est pas d'offrir les usages escomptés. La solution ne pourra se trouver que dans la maîtrise des réseaux et de leur exploitation à des fins d'usage public par les territoires eux-mêmes, rompant ainsi avec une dissociation inadaptée aux investissements numériques. Il revient à la puissance publique et aux collectivités locales de réguler les usages, d'utiliser ces investissements pour créer la plus-value locale et de réussir l'inclusion.

*

Au terme de ces débats, l'innovation, plus que jamais, apporte la preuve de son absolue nécessité pour entrer en convergence avec les problématiques qui se profilent : réorganisation territoriale, économies d'échelle, mutualisations, évolutions dues au numérique... Les pionniers de l'innovation, et parmi eux les lauréats du prix Territoria, soulignent avec force que tous les domaines de notre vie en société sont concernés, qui mettent en relation les usagers/citoyens avec les agents du service public, avec les élus, tous ensemble acteurs de la sphère privée !

L'innovation ne peut pas être réflexion intellectuelle pure coupée de son terrain d'application ; elle impose la prise de risques, des risques acceptés et partagés par tous ; elle exige, au-delà du temps long, une claire vision des objectifs à atteindre pour que le service public soit pleinement le moyen, dans nos territoires, de vivre une « vie bonne », comme la définissait Aristote, équilibre entre le bonheur individuel et le bonheur dans la Cité.