

DIAGNOSTIC DE SITUATION

Les administrations publiques et les services publics font l'objet d'une profonde évolution de leurs modes de management depuis plusieurs décennies (1). Ces évolutions affectent également l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales (2).

1- Une profonde évolution des modes de « management des administrations publiques et des services publics »

La globalisation économique et la mondialisation financière impliquent pour les États de transformer radicalement la finalité de leurs politiques publiques. Sous l'effet conjugué de la contrainte financière et de l'exigence croissante de qualité de service exprimée par les bénéficiaires, les services publics sont à la recherche de nouveaux modèles pour optimiser leur organisation, en réduire la rigidité et en améliorer l'efficacité. Des processus de rationalisation issus du secteur industriel trouvent des déclinaisons dans la sphère des services publics. Deux leviers essentiels sont actionnés pour permettre la transformation des modes de gestion : le financement des administrations publiques et la gestion des ressources humaines.

Une évolution qui trouve son fondement dans le concept de nouvelle gestion publique (1-1) et se traduit par l'introduction d'une nouvelle méthode d'organisation du travail « le lean management » (1-2).

1-1 La Nouvelle Gestion Publique

Ces évolutions reposent sur le concept de « Nouvelle Gestion Publique » développé par Milton FRIEDMAN depuis les années 70. Cette doctrine anti gestion publique induit un modèle

de management par le seul critère de la performance pour les hommes et les organisations.

1-1-1 Une doctrine anti gestion publique...

a) Principes

- Condamner le rôle de régulation de l'État dans la vie économique, sociale...
- Affirmer la supériorité du marché.
- Affirmer que l'État providence a des effets pervers en favorisant l'extension des prestations sociales dépourvues d'évaluation et la désincitation au travail.
- Introduire des marchés au sein des institutions de l'État prétextant de les rendre ainsi plus efficaces (Délégation de Services publics, Partenariats Publics Privés).
- Prôner les mots et expressions : management, marché, contrat, autonomie d'exécution, efficacité, efficience, évaluation, réinventer le gouvernement, mettre l'administration non plus au service des usagers mais au service de ses clients.

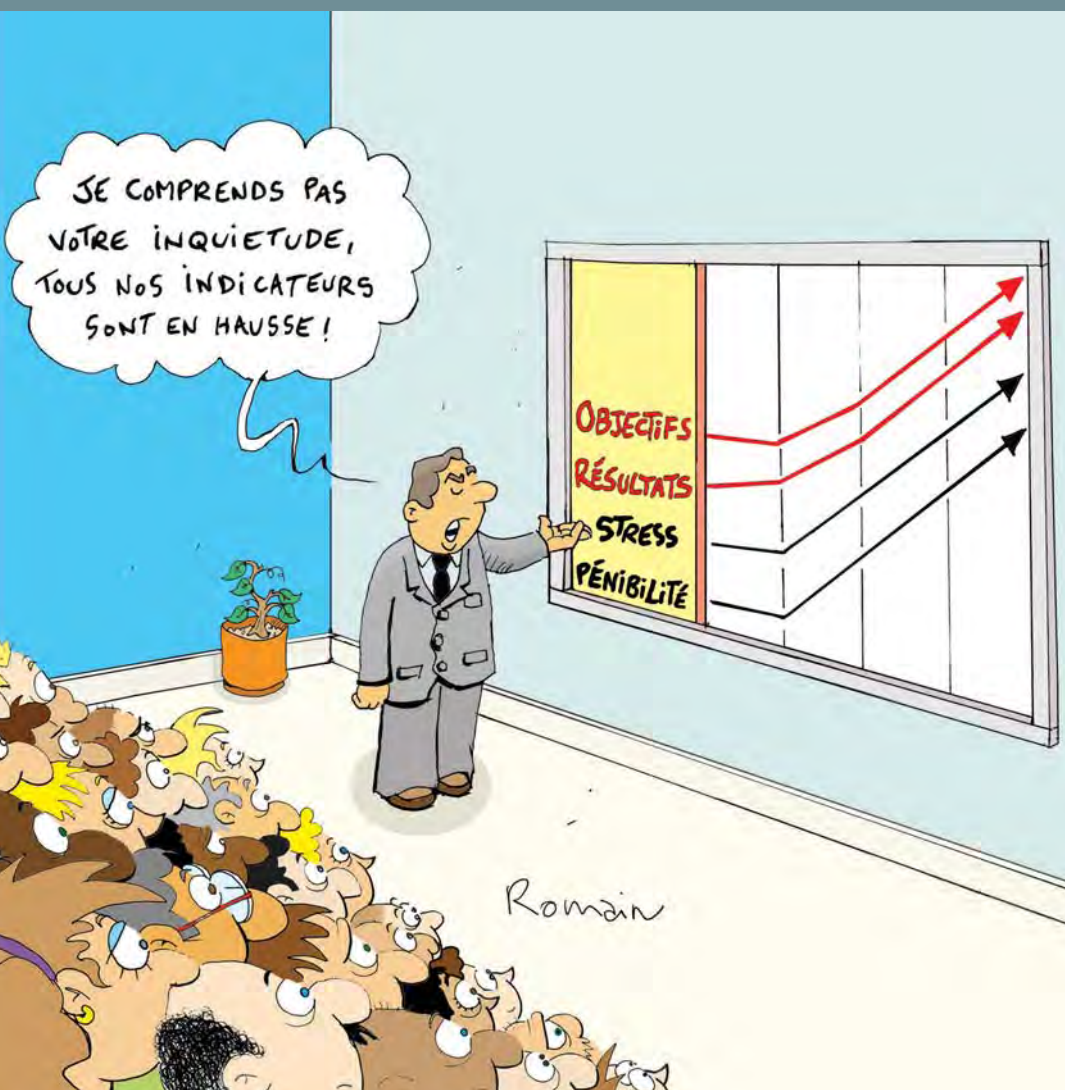
b) L'application de ces principes se traduit par :

- Des politiques dures de privatisation dans tous les domaines, y compris des institutions de protection sociale.
- Des politiques de limitation des dépenses publiques, passant par l'introduction des principes de marché dans la gestion des services publics et institutions.

1-1-2 Une doctrine qui induit une stratégie managériale des organisations...

a) Les principes de cette stratégie consistent à :

- Nier toute différence entre secteur public (fonction publique) et secteur privé.



■ Prétendent que les modes de gestion administrative et participative ont des effets pervers.

■ Mettent en avant l'irresponsabilité de l'administration publique, incapable d'opérer des choix rationnels et de maîtriser des comportements bureaucratiques, engendrant des confusions de responsabilités et conduisant à l'accroissement des budgets et déficits publics.

■ Mettent en avant l'incapacité des entreprises et services publics à répondre de manière rapide et flexible aux demandes de leur environnement et des usagers.

1-1-3 Une doctrine qui prône un modèle d'organisation du travail « par l'angoisse » dont le but est d'isoler et de contrôler physiquement et psychologiquement les individus pour les

rendre plus dociles et plus productifs.

- Accorder une importance majeure aux résultats, en particulier aux résultats financiers.
- Réduire à néant les processus du service public (respect de la légalité, neutralité, intérêt général, continuité...).
- Dénier toute utilité aux hiérarchies administratives, au statut des fonctionnaires.
- Préconiser la création d'unités autonomes, dirigées par des managers disposant de la même autonomie qu'un chef d'entreprise privée (exemple : Agence Régionale de Santé).
- Déléguer la gestion des services publics à des organismes privés.
- Affirmer le monopole du marché.

b) Les ressorts psychologiques de cette stratégie :

- Visent à dramatiser les dysfonctionnements de l'organisation administrative traditionnelle, en particulier dans les secteurs fournisseurs de services (exemples : EDF, GDF, La Poste...).

a) Les objectifs et stratégies de ce modèle de management « par l'angoisse » visent à :

- Individualiser la relation des agents à leur travail.
- Isoler les caractères forts, les contestataires pour éviter une prise de conscience collective (réaction/action).
- Dominer la subjectivité des agents.
- Exproprier les agents de leur expérience professionnelle, de leur métier, de leurs réseaux.
- Contrôler le travail, mais aussi les comportements des agents, y compris dans la sphère privée.
- Inverser les rapports de force en isolant les individus.
- Contraindre les esprits en exigeant loyauté et adhésion sans réserve aux intérêts et valeurs de l'employeur (performance, délation, silence, mensonge).
- Annihiler toute distance critique de l'agent à l'égard de son travail.
- Nier toute éthique professionnelle de l'agent.

DIAGNOSTIC DE SITUATION

- Restructurer, réformer, recomposer les services.
- Redéfinir les métiers et changer les définitions de postes.
- Imposer une mobilité géographique.
- Utiliser les NTIC (Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication) pour mettre les agents sous surveillance

b) Les conséquences de ce mode de management se traduisent par :

- La désorganisation appelée réorganisation.
- Un climat général de méfiance au sein de l'organisation.
- Des rapports sociaux tendus.
- La perte de confiance en soi des individus et à l'égard de leur hiérarchie et de leurs collègues de travail.
- L'isolement des individus.
- Des phénomènes de délation ou de " sauve-qui-peut ".
- L'impossibilité de critiquer les méthodes de travail imposées, car dire la vérité c'est se mettre en danger.
- Le choix des individus de mentir ou se taire devient la règle pour se protéger.
- La création d'espoir et d'ambition destructrice tant pour l'individu que pour ses collègues.

Une doctrine que porte aussi l'OCDE au travers du concept de " flexibilité " qui se traduit notamment par l'introduction d'un nouveau modèle d'organisation du travail : le " lean management ".

1-2 Le Lean Management

Le Lean « mince en anglais » a vu le jour au Japon dans les années 70 au sein de l'entreprise Toyota.

L'administration « lean » est inspirée du toyotisme. Cette méthode d'organisation du travail vise à supprimer les temps morts et les gaspillages en réduisant les délais de réalisation des tâches, en éliminant tout ce qui est susceptible de ralentir le travail de manière à ce que le même nombre de personnes produise davantage dans les délais les plus courts possible. Cette méthode du « faire plus avec moins » passe par une réduction des effectifs et l'instauration au sein des administrations de la « culture du résultat » incitant le personnel à faire une chasse aux gaspillages matériels et humains.

2) Ces évolutions affectent également l'organisation et le fonctionnement des collectivités territoriales.

Depuis 1980, les lois de décentralisation successives ont profondément impacté l'organisation territoriale de la Répu-

blique, les politiques publiques et les agents publics. Ces évolutions se sont accélérées depuis 2010 dans le cadre de deux lois emblématiques qui impactent directement le financement et la gestion des politiques publiques et des services publics locaux et ont des conséquences pour les personnels des collectivités et les usagers des services publics locaux : la loi de réforme des collectivités territoriales du 16 décembre 2010 (2-1) et la loi du 2010-559 du 28 mai 2010 pour le développement des Sociétés Publiques Locales (SPL) (2-2).

2-1 La réforme des collectivités territoriales

Au-delà de ses finalités propres (2-1-1), la réforme territoriale a les mêmes objectifs et conséquences que la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP) au niveau de l'État : rationalisation des services, réduction des effectifs et du statut des fonctionnaires (2-1-2). Une volonté de rationalisation qui se traduit au niveau territorial par un renforcement des processus de mutualisation de moyens (2-1-3).

2-1-1 Les finalités propres à la réforme territoriale

La loi de réforme territoriale du 16 décembre 2010 a pour finalités d'achever et simplifier la carte de l'intercommunalité, de réorganiser les collectivités locales autour de deux binômes : départements-régions et communes-intercommunalités et d'assurer l'émergence de nouvelles structures, les métropoles et les pôles métropolitains.

Au 1^{er} janvier 2012, la réforme territoriale se traduit par la création d'une métropole Nice, 3 pôles métropolitains créés et 19 en cours d'élaboration, 68 Schémas Départementaux de Coopération Intercommunale adoptés (20 % des communautés et 24 % des syndicats devant disparaître), le projet de fusion de la région Alsace avec les départements du Bas et Haut-Rhin.

Cette réorganisation territoriale a des impacts pour les personnels des collectivités et EPCI. Cependant, la loi est, dans bien des cas, muette sur le devenir des agents en cas de disparition, fusion, restructuration de périmètres et de compétences.

2-1-2 Des objectifs et des conséquences similaires à la RGPP

Au niveau de l'État, la RGPP a depuis 2007 induit 150 000 suppressions d'emplois au travers d'une première phase de 300 mesures et un objectif de 7 milliards de réduction des dépenses publiques, et depuis 2010 au travers d'une deuxième phase de 150 autres mesures supplémentaires avec un objectif de 10 milliards de réductions des dépenses publiques.

La Réforme de l'Administration Territoriale de l'État (REATE), partie intégrante de la RGPP, sous couvert de rendre les services de l'État encore plus efficaces grâce à une réforme ayant pour objectif de rechercher une meilleure adéquation dans l'organisation territoriale de l'État, marque un profond désengagement de ce dernier dans les territoires.

2-1-3 Une volonté de rationalisation des services et de réduction des effectifs qui se traduit au niveau territorial par le renforcement des processus de mutualisation de moyens.

Le concept de mise à disposition de services entre collectivités territoriales et EPCI est mis en avant depuis plusieurs années. Différents rapports ont présenté la mutualisation des services comme un mode de gestion vertueux, qui serait source d'économie d'échelle grâce à une unification des services supports et opérationnels entre différentes collectivités ou entre collectivités et EPCI.

En évitant les doublons, en maîtrisant mieux la masse salariale, la mutualisation rendrait plus efficace l'action publique locale grâce à une gestion plus économe des deniers publics. En clarifiant le régime juridique des mutualisations de services vis-à-vis de l'Union Européenne, la réforme territoriale de 2010 donne un coup d'accélérateur à ce mode de gestion et instaure un profond changement de culture en matière d'organisation et de fonctionnement des services. Elle renforce d'une part les processus de mise à disposition de services existants entre communes et Établissements Publics de Coopération Intercommunale et, d'autre part, elle crée de nouveaux outils au niveau des départements, des régions, de leurs établissements publics et syndicats mixtes :

- **aux niveaux départemental et régional, la loi instaure de nouveaux processus de rationalisation des services au travers :**
 - des schémas d'organisation et de mutualisation des services entre les départements et les régions dans leurs différents domaines de compétences (Horizon 2014).
 - la possibilité de création de services unifiés fonctionnels à vocation administrative ou technique dont l'objet est d'assurer en commun les services fonctionnels des organisations publiques (Ressources Humaines, Service Informatique, finances, administration générale...)
- **au niveau communal et intercommunal, les processus existants sont renforcés par :**
 - la possibilité de création de services communs ayant vocation à prendre en charge les services dits fonctionnels.

- l'obligation de transfert intégral d'un service lié au transfert intégral d'une compétence.

Aucun argument ne fait état des inconvénients et freins à la mise en œuvre de la mutualisation des services qui revêt pourtant d'importants enjeux pour les usagers des services publics, les agents publics et fonctionnaires territoriaux.

2-2 La création SPLA et SPL

L'adoption en 2010 d'un nouvel outil de maîtrise privée des politiques publiques, les Sociétés Publiques Locales et les Sociétés Publiques Locales d'Aménagement, induit à un démembrement renforcé par la privatisation des services publics des collectivités territoriales.

Les SPL ont pour vocation d'intervenir sur l'ensemble des compétences déléguables des collectivités territoriales, notamment dans le cadre de la mutualisation des compétences et des services.

À juin 2011, au travers de 1 073 entreprises privées locales en activité (1 015 Sem*, 22 SPL, 36 SPLA), 243 filiales et 307 pistes de participation, près de 70 000 salariés assurent des missions de service public pour le compte des collectivités territoriales actionnaires de ces dernières.

À fin 2011, la Fédération des entreprises publiques locales recense plus de 150 projets. Il s'agit, dans 80 % des cas, de SPL résultant de la transformation de régies et dans 20 % des cas de Sem du fait de l'ouverture du capital d'une proportion croissante de ces SPL.

Par ailleurs, sous la double contrainte du droit européen (SIEG**) et l'instabilité juridique d'associations (gestion de fait, gestion intéressée, association transparente) qui exercent pour le compte des collectivités locales des missions de service public, il est à craindre un recours accru à des modes de gestion privée par les collectivités territoriales.

* SEM : Société d'Economie Mixte

** SIEG : Service d'Intérêt Economique Général