

# Institut Français de Gouvernance publique

## Table ronde des DGS



“

*comment les directions générales des services  
peuvent-elles mieux aider les élus à relever  
le défi de la transformation de l'action publique ?*

”

Paris - 24 octobre 2018

compte rendu des échanges

---



# Les participants

**Jean-Paul Huchon**, *président du Cercle des Partenaires de l'IFGP*

**Pascal Perrineau**, *professeur à SciencesPo Paris, chercheur au CEVIPOF*

**Stéphane Privé**, *délégué général de l'IFGP*

**Georges Sali**, *responsable des études à l'IFGP*

- **Philippe Laurent**, *Maire de la ville de Sceaux, président du CSFPT*
- **Stéphane Pintre**, *président du SNDGCT,  
DGS de la ville d'Antibes et de la Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis*
- **Jean-Charles Manrique**, *président de l'association des DGC,  
DGS du Conseil départemental de l'Eure et Loir*
- **Delphine Joly**, *membre du bureau national de l'AATF,  
DGAS du Conseil départemental du Bas-Rhin*
- **Laurent Vercruysse**, *DGS du Conseil régional des Hauts de France*
- **Olivier Nys**, *DGS de la Métropole du Grand Lyon*
- **Cornelia Findeisen**, *DGA de la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées*
- **Jean-Michel Thornary**, *Conseiller maître à la Cour des Comptes,  
ex DGS du Conseil régional d'Ile de France*
- **Dominique Fiatte**, *DGS de la Ville et de la Métropole d'Amiens*
- **Ghislaine Lepage**, *DGS de la Ville de Rouen*
- **Bertrand Langlet**, *DGS de la Ville d'Orléans*
- **Vincent Métivier**, *DGS de la Ville d'Issy-les-Moulineaux*
- **Jessica Martinez**, *DGS de la Ville d'Etretchy*
- **Laurent Bacquart**, *DGS de l'Etablissement public territorial Grand Orly Seine Bièvre*
- **Franck Lorho**, *DGS du Conseil départemental du Territoire de Belfort*
- **Laurence Chenkier**, *DGS du SDMIS 69*
- **Gilles Da Costa**, *DGS du Conseil régional de Bourgogne Franche Comté*

# Mot d'accueil



**Pascal Perrineau**, professeur à SciencesPo Paris, chercheur au CEVIPOF

souligne tout l'intérêt d'assister à un échange entre grands professionnels dirigeants de l'action publique locale, en lien avec leurs élus respectifs et au service de la population. A l'heure où une profonde défiance s'est installée entre la classe politique et les institutions d'une part et les citoyens d'autre part, il est pertinent d'envisager que l'insuffisante efficacité de l'action

publique peut être une des sources d'incompréhension et de protestation des usagers des services publics. Il y a en effet un procès en incompétence intenté par l'opinion publique envers les élus et décideurs publics, accusés d'offrir des prestations dégradées ou inadaptées à des coûts trop élevés. Ce procès est moins spectaculaire que celui portant sur la transparence et la probité, mais

il n'en est pas moins nécessaire de le prendre en compte. Il est donc particulièrement utile de réfléchir à la mise en œuvre de la transformation de l'action publique en vue de mieux répondre aux attentes des usagers citoyens. Qui mieux que les DGS peuvent contribuer à cette réflexion, eux qui sont en charge de mettre en œuvre en proximité les prestations de services publics aux usagers. ■

**Jean-Paul Huchon**, président du Cercle des partenaires IFGP

souligne combien l'action publique reste engoncée dans des concepts dépassés, des processus datés et surtout des mentalités obsolètes. La décentralisation de l'action publique est une nécessité absolue : les collectivités locales doivent pouvoir gérer librement les politiques publiques définies d'un point de vue global par l'État. Il précise qu'il a un parcours qui lui a permis d'évaluer l'exercice de l'action sous plusieurs aspects : Haut Fonctionnaire, DG de la Caisse nationale du Crédit Agricole, Directeur de Cabinet du Premier Ministre, élu local (Maire et président du Conseil régional de l'Île

de France). Son expérience lui fait dire que la centralisation de l'État en France est un anachronisme au regard des évolutions des sociétés contemporaines. Les citoyens et les formations de la société civile veulent pouvoir s'exprimer, donner leur avis, accompagner les décideurs publics. La décision publique doit donc s'exercer autant que possible en proximité avec les usagers en général, ceux qui sont concernés en particulier. L'expertise ne doit plus s'évaluer en fonction des cursus scolaire et universitaire. Les bonnes décisions sont le fruit de la participation la plus ouverte, du dialogue, du

conseil, de l'expérimentation entre les différents partenaires de l'action publique. La Haute Fonction Publique doit changer sa mentalité et accepter cette évolution fondamentale.

Il est temps que les collectivités locales prennent conscience de leur énorme gisement de compétences et de savoir faire pour construire avec l'État la nouvelle action publique qu'attendent les citoyens. C'est l'objet de l'initiative de l'IFGP : ouvrir un espace de rencontre et de travail entre dirigeants des collectivités locales, élus et DGS, élus avec DGS. ■

# Introduction au débat



**Jean-Michel Thornary**, *Conseiller maître à la Cour des Comptes, ex DGS du Conseil régional d'Ile de France*

souligne qu'il y a urgence à poser la question de la transformation de l'action publique dans une approche globale. La gestion « *au plus près* » des politiques publiques, répondant à la nécessité de faire des économies, a fait son temps. Désormais, les collectivités publiques n'ont plus de marges et en sont réduites à « *s'attaquer à l'os* ». Devant les difficultés, sans révision profonde des modèles de production et de distribution des prestations publiques, le choix sera entre augmenter encore le coût du service public (par les impôts, taxes et tarifs), ou bien de réduire le périmètre d'une action publique qui est pourtant de plus en plus sollicitée compte-tenu des besoins qui s'expriment dans nos sociétés modernes.

Les collectivités publiques sont confrontées à un contexte en profonde mutation : les usagers ont

des exigences plus fortes et plus construites (information, écoute, participation, efficacité,...) ; la population évolue (vieillesse, dépendance, mobilité, inégalités et pauvreté, sentiment d'abandon) ; les agents publics veulent être des acteurs (recherche de sens, de considération, de respect, de reconnaissance). A tout cela s'ajoute la révolution numérique qui semble ouvrir des perspectives de mutations exceptionnelles et rendre possible des changements que l'on n'imaginait pas.

Dans ce contexte, il faut constater la faiblesse de l'État, notamment au niveau de son organisation déconcentrée. Les Préfets sont bien en peine de fournir un accompagnement de niveau suffisant permettant aux collectivités locales de concevoir et mettre en œuvre des processus de transformation. Au niveau central,

on ne peut que rester perplexes face au processus AP 2022 qui reste une approche d'abord destinée aux administrations de l'Etat d'une part, et s'agissant de l'Agence Nationale de Cohésion des Territoires, on perçoit mal d'autre part sa capacité à agir de façon pertinente au service des territoires.

Il y a donc bien nécessité pour les collectivités à prendre en main l'enjeu de la Transformation de l'Action Publique. Les élus, les DGS, les agents, les partenaires doivent se saisir des difficultés et des atouts et travailler ensemble à l'élaboration de stratégies nouvelles d'action publique répondant aux attentes réelles des usagers. Un lieu de travail en commun serait nécessaire, dans un cadre profondément ouvert, non institutionnel, où tous les acteurs pourraient se retrouver dans des initiatives innovantes. ■



## Première question

“

*L'Etat, dans le cadre du programme AP2022, a engagé un processus visant à la Transformation de l'Action Publique (TAP).*

*En regard de cette démarche qui se veut stratégique, pensez-vous que la TAP au plan local est un enjeu prioritaire pour les décideurs publics des collectivités locales ?*

”



**Stéphane Pintre**, président du SNDGCT

DGS de la ville d'Antibes et de la Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis

rappelle que la transformation de l'action publique est un processus continu : l'administration ne cesse de se transformer et cela a toujours été le cas. Ce n'est donc pas la démarche AP 2022 initiée par l'État qui a ouvert le processus. Mais cette initiative a mis l'accent sur la nécessité de réfléchir de façon plus globale et coordonnée sur les enjeux de la Transformation de l'Action Publique exigée par les évolutions de la société, notamment au plan local. Il y a nécessité pour les collectivités de se saisir de ce sujet car certaines démarches engagées à leur endroit sont particulièrement

discutables comme celle dite de la contractualisation « proposée » par l'État en vue de réduire leurs dépenses de fonctionnement et leur endettement. La contractualisation, en réalité imposée par l'État, illustre un modèle de gestion de la décentralisation qui ignore les capacités des collectivités locales à mener une gestion performante de leur action. Cela représente un gâchis considérable car les compétences des acteurs publics locaux sont devenues plus en phase avec les préoccupations des usagers qu'ils servent en proximité. Il y a une forme d'expertise de l'action

publique qui s'est créée et sur laquelle il est dommage de ne pas capitaliser. D'autant que l'un des enjeux fondamentaux concerne les fractures territoriales et qu'il est évident que seule une action publique dans laquelle les décideurs locaux seront fortement impliqués permettra d'obtenir des résultats probants. L'un des enjeux concerne également la définition de l'intérêt général : doit-il rester de la seule délibération de l'État ? On peut en douter à l'heure où la société dans son ensemble entend être entendue y compris dans les processus de décision publique.



**Jean-Charles Manrique**, président de l'association des DGS

DGS du Conseil départemental de l'Eure et Loir

met en avant une réflexion « Territoires 2021 » actuellement menée et qui a vocation à faire le pendant de la démarche AP 2022 du gouvernement, observant que 2022 est une échéance électorale présidentielle et 2021 une échéance locale. Il est important de rappeler que le terme « mutation » convient mieux que celui de « transformation » en raison de l'accélération et de la profondeur des évolutions en cours. Ces changements sémantiques ne sont que la traduction d'une démonétisation des mots, faute d'une conduite du changement stable

dans le temps (et non soumise aux changements de majorité politique). Mais ils nuisent à la prise de conscience, la crédibilité de l'action publique en sortant altérée, certains ne souhaitant plus s'exposer, d'autres jouant la montre. L'État a favorisé progressivement les Régions, les EPCI et les Métropoles. Logiquement, ces entités territoriales ont des effectifs de moyenne d'âge plus jeunes et de niveau de qualification plus élevé, quand les Départements et les Communes doivent affronter les mutations avec des effectifs plus âgés, et moins mobiles en moyenne.

Cela requiert une vision et un management mobilisateur. Les mutations de l'action publique ont longtemps été évaluées au regard des changements institutionnels. Mais, en réalité, les mutations de l'action publique qui comptent sont celles qui concernent son efficacité en regard des attentes des usagers. Qu'importe au fond la dimension institutionnelle dans ce registre. L'important, c'est l'opérationnalité des politiques publiques décidées, leur pertinence, leur capacité à atteindre les objectifs qu'on leur assigne. C'est aussi l'existence de règles du jeu claires

../..

avec en particulier un comportement exemplaire de l'État dans la parole donnée, dans la définition de ses objectifs, dans sa pratique de travail avec les collectivités locales. L'objectif doit être de privilégier l'action en commun, organiser une union des efforts des différents acteurs pour proposer une unité d'action en direction des usagers. De ce point de vue, la question du millefeuille administratif n'a pas de réelle importance. C'est la capacité à bâtir en commun une action publique qui est le facteur

déterminant. C'est un véritable enjeu car, pour ne prendre qu'un exemple, sait-on qu'il n'y a pas moins de 32 intervenants sur le champ du social dans un même territoire ? Idem en matière d'achat public : en présence d'une massification des dépenses, pourquoi ne pas repenser l'achat public pour le rendre autrement plus efficient et au bénéfice de toutes les collectivités publiques ? Et puis, concernant le besoin de mise en agilité de l'action publique, ne faut-il pas interroger la Fonction publique et donc poser la question du statut ?

Par exemple, on peut évoquer la GPEC territorialisée qui permettrait de mieux gérer les compétences des agents. On peut aussi estimer qu'une ouverture public/privé serait enrichissante.

Il convient toutefois de souligner l'existence de deux dualités : quelle proximité de l'action publique dès lors qu'on la veut plus agile ? ; quel niveau de dématérialisation en regard d'une attente de plus en plus marquée de relation humaine directe ? ■



**Delphine Joly**, *membre du bureau national de l'AATF*  
*DGAS du Conseil départemental du Bas-Rhin*

estime que la transformation de l'action publique n'est pas un processus nouveau. Les changements sont permanents au sein des administrations pour adapter l'action menée au service des usagers. Il y a donc actuellement une forme d'injonction paradoxale adressée aux collectivités publiques alors que celles-ci ne cessent de rechercher de meilleures approches pour leur action.

Pour pouvoir avancer, il y a quatre règles à envisager :

1. Il faut d'abord vérifier une condition de base : les acteurs publics doivent disposer d'un projet politique clair et s'affirmant dans la durée. Il s'agit d'un cadre indispensable pour pouvoir mener une stratégie d'amélioration de l'action

2. Il faut ensuite repenser les périmètres de l'action publique conduite au regard des ambitions du projet politique. Il faut dépenser moins et donc agir mieux mais pour cela, il convient de définir des repères pour éviter les malentendus sur le sens de l'action menée.
3. Il faut ensuite construire des partenariats en vue de réaliser des projets intégrant de la modularité. L'action doit s'adapter en fonction des spécificités des territoires et en fonction des besoins qui s'y expriment.
4. Il faut enfin laisser le maximum de liberté d'actions aux collectivités locales qui peuvent apprécier les attentes des usagers

publique qui en découle

grâce à la proximité qu'elles permettent. Il faut donc limiter les normes et les contraintes qui sont des freins. Au contraire, l'État doit être un facilitateur et cesser de s'impliquer de façon inefficace dans des politiques publiques très bien conduites au niveau local, avec son effet de démotivation parmi les personnels qui se sentent déconsidérés. Et plus encore, l'absence de clarté dans les organisations suscite incompréhension et parfois colère chez les usagers.

On n'évoluera pas efficacement si l'on ne pense pas local et si l'on n'agit pas global. Là est le cœur de la réflexion à mener sur la transformation de l'action publique. ■



### **Laurent Vercruysse**, DGS du Conseil régional des Hauts de France

considère que la démarche AP 2022 aura un impact considérable sur l'action publique en dépit des critiques que l'on peut formuler sur la façon dont les travaux sont menés. La Transformation de l'Action Publique est imposée par la contrainte financière qui est récurrente. Mais elle est aussi le résultat de réformes législatives successives comme celle des limites des Régions. Sur ce point, il a fallu repenser des organisations, essayer de regrouper des services, apprendre à harmoniser ou associer des pratiques de travail, tenter de partager des outils,... Rien que du simple fait d'une réforme de structure, les impacts ont été considérables, interrogeant les décideurs publics sur la façon de procéder, en ayant à cœur de tenir compte des sensibilités, des avis, des histoires des acteurs ayant fait fonctionner les organisations

précédentes. Est-ce que l'on a gagné en coûts de gestion, en dépenses de fonctionnement, en achat public ? Il est trop tôt pour le dire. Les opportunités annoncées ne sont pas encore visibles d'un point de vue concret. Pour autant, le changement a provoqué des réflexions intenses et des décisions de transformation réelles.

On a constaté que des domaines d'opportunités étaient mal exploités dans l'ancienne configuration à 23 régions, alors qu'avec des collectivités devenues plus importantes leur prise en compte avait permis de dégager des ressources nouvelles importantes. Ainsi en est-il des fonds européens qui ont généré 1,4 milliard d'euros pour le Conseil régional des Hauts de France et les collectivités pour lesquelles elle agit auprès de l'Union européenne. Ce changement d'échelle implique aussi

de faire évoluer le cadre de gestion de ces fonds dans un environnement européen très exigeant (procédures juridiques, normes,...).

Il y a évidemment la révolution numérique qui est un incitateur et un vecteur de transformation incontournable.

Enfin, il y a l'enjeu démocratique. Il faut absolument tenir compte de l'éloignement très profond des citoyens des décideurs publics. L'abstention aux élections est le moment visible d'une désaffection grave des citoyens envers l'action publique. Il y a donc nécessité et urgence à rendre celle-ci plus agile, plus réactive, plus efficace dans sa proposition de service aux usagers.

Pour toutes ces raisons, il est clair que la transformation de l'action publique est un impératif dont il faut se préoccuper sans délais. ■



### **Olivier Nys**, DGS de la Métropole du Grand Lyon

replaces la démarche AP 2022 dans la logique de décentralisation entreprise à compter de 1982 avec les lois Defferre. Les évolutions institutionnelles ont été considérables et des transferts de compétences et de moyens ont été réels. Reste que la double question de la répartition des compétences et de la mise en œuvre des politiques publiques n'a pas été clairement posée.

Un enjeu pendant reste l'articulation des interventions territoriales et parfois étatiques sur une même politique publique ou un projet commun et pour un même territoire. C'est une condition essentielle de l'action publique afin d'éviter les incompréhensions, les erreurs, les redondances. Il y a eu un début de tentative de solution avec les CTAP dans le cadre de loi MAPTAM. Mais celles-ci ne fonctionnent pas et il

faudrait réfléchir à cet échec alors que le besoin de coordination, de coopération et de contractualisation entre collectivités locales entre elles-mêmes mais aussi avec l'État est devenu impérieux.

Il y a eu des tentatives opérationnelles comme les Maisons de l'Emploi, visant à mettre en cohérence des services de l'État, de collectivités, de structures et d'associations spécialisées sur la question de

../..

l'emploi. Mais, des approches de nature institutionnelle trouvent vite leurs limites et ne sont pas en mesure de transcender les différences d'approche des structures associées. Il faut envisager de revoir l'affectation de compétences comme par exemple imaginer que les intercommunalités puissent assumer pleinement les politiques publiques de la scolarité ou de l'habitat et du logement.

Mais, plus largement, il faut situer les questionnements à l'aune des grands enjeux qui bousculent l'action publique. Certains ont déjà été posés mais je rajouterais volontier la question migratoire qui est un défi mondial, dont la responsabilité est

nationale, mais aux conséquences locales. Les MNA ont pris en l'espace de quatre ans une place incroyable dans les départements, notamment urbains : comment recevoir, héberger, accompagner un nombre considérable de mineurs non accompagnés qui sont totalement perdus dans le dénuement le plus complet ? Les acteurs publics locaux ne sont ni préparés ni dotés pour faire face à cet enjeu à dimension humanitaire intense et nécessitant des interventions en urgence.

Un autre enjeu est celui de l'aspiration à la sécurité. C'est une condition de la qualité de vie qui permet l'épanouissement de la

citoyenneté nouvelle à laquelle aspire la population.

Il faut souligner que le rôle de l'État, via sa politique de restriction des moyens financiers des collectivités locales, n'a pas été de faciliter leurs capacités d'actions. En six ans, les dépenses d'investissement des départements ont été ramenés en moyenne de 13 à 8 milliards d'euros ! Cela veut dire à la fois moins d'équipements et de services publics nouveaux et moins de soutiens à l'activité économique des territoires. Les effets directs et indirects sont donc considérables. ■



### **Philippe Laurent, Maire de la ville de Sceaux, président du CSFPT**

revient sur le caractère absurde de la « contractualisation » imposée par l'État. Les travaux au sein du Comité AP 2022 auquel il a été associé en tant que personnalité qualifiée n'ont pas abouti et ont, d'une certaine façon, dérapé. La proposition de réaliser de vrais transferts de compétences et de moyens n'a pas été conduite à son terme. On reste donc dans l'ambiguïté française qui se traduit par une décentralisation inaboutie. Après les lois Defferre de 82-83 lançant l'Acte I de la décentralisation, puis la loi Chevènement de 1999 introduisant les notions d'intercommunalités et de pays, l'Acte II de la décentralisation

a été réalisé notamment via la Loi constitutionnelle Raffarin adoptée en 2003. Celle-ci introduisait dans la Constitution que la République, bien qu'indivisible, avait une organisation décentralisée. Mais, quinze ans après, il faut bien reconnaître que cette réforme est restée largement sans effet.

Et puis, il ne faut pas oublier que nous nous sommes enfermé dans le carcan européen lors du traité de Maastricht, imposant la règle des 3% maximum de déficit public. Ce fut une erreur. Nous n'avions pas mesuré l'impact à long terme d'un tel système qui ôte toute flexibilité dans

un contexte d'endettement public global massif. Nous en sommes à un blocage total puisque le décideur devant rendre des comptes à Bruxelles, l'État, peut librement faire supporter les efforts budgétaires sur les caisses sociales et sur les budgets des collectivités territoriales alors qu'il porte lui-même la responsabilité essentielle des déficits structurels accumulés depuis 40 ans.

On voit bien que ce système de gouvernance est vraiment très imparfait et qu'il faut vraiment le réformer en profondeur. ■



## Seconde question

“

*La transformation de l'Action Publique doit se traduire par des changements à la fois pertinents, efficients et soutenables pour les collectivités locales.*

*Comment alors procéder ?*

”



souligne que le métier de DGS a profondément changé de nature. Il est passé de développeur d'action publique, allant vers toujours plus de services aux usagers, à un manager des contraintes. Le contenu du métier est donc profondément différent et affecte la philosophie même de l'action des dirigeants des administrations.

Les collectivités locales sont toutes confrontées à l'exigence de réalisation d'économies dès lors qu'on leur demande d'être des contributrices directes et significatives à la réduction du déficit public du pays. Afin de faire face à ces contraintes et en particulier de la contrainte financière, il faut absolument se réformer, sur au moins deux aspects :

1. Au niveau institutionnel, mutualisations, fusions et rapprochements ont animé les deux dernières décennies et le bloc de lois « NOTRe, MAPTAM, Régions » durant le quinquennat Hollande avait principalement cette vocation. Il faut lire l'expérience lyonnaise sous cet angle. Celle-ci entraîne des mutualisations de moyens, la mise en place de coopérations et de répartition des tâches entre acteurs d'une même politique publique. Il y a là une source importante de rationalisation et donc de maîtrise des dépenses, voire de réalisation d'économies

à termes.

2. L'administration a un rôle essentiel dans la maîtrise des grands équilibres, en particulier financiers. Cela passe par la détermination claire des cadres stratégiques. Dit autrement : quelle intensité et qualité de politique publique ? La suite appartient à l'administration qui est la garante de la production et de la délivrance du service public, qui est en charge des modes opératoires permettant de répondre à la commande politique. Compte-tenu du contexte contraint, la recherche d'efficacité nécessite de rationaliser les organisations et processus. Cela passe par un réengineering régulier des process, des méthodes, des modes de faire, ...

Les collectivités locales ont besoin d'être aidées et soutenues par une structure pouvant leur apporter un soutien méthodologique, des éléments de parangonnage et d'évaluation, en d'autres termes une ingénierie de la maîtrise de la dépense publique.

C'est tout l'intérêt que présenterait une agence de la modernisation et de l'efficacité de l'action locale. Dans l'esprit de la direction générale de modernisation de l'Etat créée en 2005, devenue la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique,

cette agence pourrait être le chaînon manquant du management territorial qui souffre d'un trop grand isolement. Pour faire face aux enjeux qui se présentent, les collectivités locales ont besoin d'une structure à leur service promouvant une culture de gestion.

Cette structure pourrait concentrer les vocations suivantes :

1. Porter une matrice des chiffres clés de la gestion locale dont les deux principaux domaines sont :
  - cartographie des tarifs mis en œuvre
  - coûts standard de la production et la délivrance des diverses politiques publiques. Cela permettrait à chaque collectivité de se positionner et de bien cibler les efforts possibles de gestion.
2. Partager les initiatives de bonnes gestion menées ci et là.

Fort de ses près de 2 millions d'agents, le secteur public local est un laboratoire permanent d'idées, d'initiatives, d'actions, de projets permettant d'améliorer la gestion, la productivité, l'efficacité. On ne peut néanmoins que constater que toutes ces initiatives restent souvent méconnues et ont du mal à irradier rapidement les autres collectivités et à constituer une culture de gestion commune qui fonctionnerait dans une logique d'amélioration

../..

continue. L'agence pourrait exercer un rôle d'objectivation des vertus économiques du projet et de formalisation de sa mise en œuvre (coût d'investissement et de fonctionnement, calendrier, méthodes, conduite du changement, conditions de réussite, ...etc).

Pour illustrer l'idée : une ville a mené il y a quelques années, un projet de gestion centralisée de l'ensemble des points lumineux de son territoire, permettant en permanence de réguler l'intensité de l'illumination. Une fois le projet

réalisé, la ville a communiqué sur un double résultat : 50% de réduction de la facture d'électricité et retour sur investissement en 3 ans ce qui signifie que le coût d'investissement n'a été amorti qu'en 3 ans. Malgré le prosélytisme de cette remarquable initiative, peu de villes ont aujourd'hui mis en œuvre une telle démarche, démontrant s'il en était besoin l'utilité d'une agence qui serait dépositaire de l'impulsion et de la facilitation.

Loin de constituer une atteinte au principe constitutionnel de libre

administration des collectivités ou une entrave à l'arbitrage politique des élus, cette agence qui a vocation à constituer une offre de service et non une contrainte supplémentaire serait bien au contraire une ressource précieuse pour de nouveaux édiles soucieux de rigueur de gestion et qui demandent justement à leurs services d'ouvrir le champ des possibles et de changer de paradigme en n'apportant plus le coût d'un projet comme une donnée exogène sur laquelle il n'y a pas d'arbitrage politique possible. ■



### **Laurent Vercruysse**, DGS du Conseil régional des Hauts de France

constate que les acteurs publics locaux ont acquis une vraie expertise de la chose publique et donc des compétences remarquables. Mais ce gisement est mal exploité car peu mis en exergue faute de capacité à exprimer le potentiel de compétences dans une démarche partagée et reconnue.

L'expérimentation est une piste très importante à emprunter. Et il y a tout intérêt à développer des partenariats avec des acteurs privés qui ont des compétences complémentaires à celles déployées par les collectivités publiques. C'est le cas par exemple dans le domaine de l'emploi. Le Conseil régional des Hauts de France n'a pas hésité à associer ses organisations compétentes en ce domaine avec des acteurs

privés, notamment DRH, ayant une connaissance fine et en proximité des besoins des demandeurs d'emplois dans les différents bassins de vie.

Cette approche qui mise sur l'ouverture aux compétences issues de la sphère privée n'est pas sans poser de problème de principe. Des professionnels du secteur public peuvent être réticents à l'idée de collaborer avec des acteurs supposés motivés par la seule rationalité économique. Mais, à l'exercice, les barrières finissent par s'estomper et aboutir à un travail qui peut se révéler efficace en regard de l'objectif d'aide à l'accès à l'emploi. Pour aller plus loin, il est souhaitable de proposer des stages en immersion des équipes de nos services dans le monde de l'entreprise ou dans

un contexte de travail avec leurs usagers. L'objectif fondamental est bien de sortir des espaces balisés de l'action publique qui, pour avoir eu leur efficacité, méritent d'être interrogés et confrontés aux réalités de la société à laquelle elle s'adresse. Au-delà de ces pistes de travail, il faut souligner l'importance du travail en bonne intelligence avec l'État. L'accord de ce dernier est indispensable si l'on veut mener des expérimentations innovantes et dépassant le cadre classique. Il faut donc établir un bon niveau de dialogue avec les services déconcentrés de l'Etat pour atténuer les réticences et objections, notamment quand il s'agit de proposer des ouvertures sur la société civile.

Enfin, il faut réussir à mobiliser

../..

toute la communauté produisant l'action publique pour réussir à la transformer. Les directeurs généraux bien sûr, mais aussi les agents à tous les niveaux. Le mouvement s'appuyant sur une vision politique

claire et déterminée arrêtée par les élus. Ce point est capital car il est la seule boussole permettant de demander à l'administration de ne pas se contenter de la qualité de sa production mais de s'interroger

sur les résultats qu'elle a obtenus en regard des objectifs qu'elle revendique elle-même d'atteindre. Il y a là un saut méthodologique majeur à franchir. ■



**Delphine Joly**, *membre du bureau national de l'AATF*  
*DGAS du Conseil départemental du Bas-Rhin*

estime qu'il n'y a pas de méthode type unique pour engager un processus de transformation de l'action publique. L'important est de bien identifier la cohérence de l'action à mener sur un territoire, charge à l'organisation institutionnelle de se déployer en conséquence. Cette approche est l'inverse de la pratique habituelle qui veut que chaque institution développe son action. Pour qu'une telle inversion soit possible, il faut qu'il y ait une volonté politique forte et donc claire de répondre aux réels attentes et besoins des administrés. Cela incite l'organisation institutionnelle à s'interroger sur sa pratique et à reconfigurer son action, ses contenus, son organisation, ses évaluations, en fonction de l'objectif ainsi décliné. C'est donc le terrain qui sert de repère, en s'appuyant sur des outils d'évaluation des résultats pour piloter finement les politiques publiques concernées.

On peut considérer que, en présence du délitement de la présence de l'État dans les territoires, l'action publique locale peut ainsi

prendre avantageusement le relais notamment en matière d'emploi, de logement ou encore de mobilité. Ainsi, le Conseil départemental, en lien avec les collectivités concernées par un même territoire, mais aussi avec l'État, des associations, des acteurs privés, des citoyens, peut conduire des politiques publiques avec clarté et efficacité au service des usagers.

Une telle approche ne bouscule pas que les institutions. Les personnels sont aussi concernés parce que des organisations de services sont remises en cause ainsi que des schémas d'action. Il faut rassurer l'ensemble des agents face à l'incontournable transformation de l'action publique. Les agents doivent être les porteurs de cette transformation, à tous les échelons de responsabilité. Pour les managers, les mentalités doivent aussi évoluer en instillant la notion de prise de risque et donc d'expérimentation et de prise d'initiatives. Pour les agents de terrain, il faut valoriser l'expérience unique dont ils disposent puisqu'ils

sont en relation directe avec les usagers et connaissent parfaitement leurs besoins. C'est ainsi que l'on peut faire progresser la performance de l'action publique dans un domaine sous forte tension. Si l'on reprend le cas des mineurs non accompagnés, cette expertise a permis d'avancer dans le projet de l'hébergement chez des tiers de confiance, en lien avec les services de l'État qui sont eux-mêmes alors incités à accompagner la régularisation des situations.

Il faut donc développer une véritable pédagogie de la transformation de l'action publique pour que tous se l'approprient comme participants à l'amélioration de l'offre de services à la population.

Il faut que les collectivités elles-mêmes acceptent de travailler ensemble, de décloisonner leur action, afin que les moyens soient mobilisés sur l'efficacité des politiques publiques par territoire. Il faut apprendre à travailler ensemble, ce qui n'est pas une inclination naturelle. Il faut donc l'encourager et la rendre possible. ■

**Jean-Charles Manrique**, *président de l'association des DGC*  
*DGS du Conseil départemental de l'Eure et Loir*

évoque « Territoire 2021 » comme base de réflexion pour les collectivités locales en regard du programme AP 2022 du gouvernement. Les gouvernements successifs ont souhaité faire évoluer la carte territoriale pour des raisons souvent contestables. La critique du « millefeuille » est-elle un vrai sujet alors que l'Allemagne a plus de niveaux d'administration que nous ? Ces évolutions ont été opérées par des lois ordinaires alors que la Constitution ne fixe que trois niveaux de collectivités locales. Ne pas oser l'affronter, c'est s'exposer au jeu des intrigues, des reculades potentielles, des zones d'ombre, etc. Bref, tout le contraire d'une vision, d'un sens assumé et mis en place. En réalité, la question de la transformation de l'action publique n'est pas celle des institutions.



C'est un faux débat. Par contre, il conviendrait d'aller vers une conférence nationale de l'action publique qui aborderait les points suivants :

- l'unicité de l'action mettant en œuvre les politiques publiques, ce qui suppose de rationaliser les processus : nous avons un exemple avec les Agences départementales de solidarité ayant vocation à concentrer les différents dispositifs déployés pour l'action sociale sur un territoire
- la subsidiarité intelligente, ce qui suppose de contractualiser entre les acteurs publics sur une même politique publique, sur un même territoire
- l'intelligence des situations, ce qui suppose l'écoute des besoins, une adaptation

réactive, avec à terme la notion de guichet unique

- la coopération organisée et systématisée entre acteurs publics, à l'instar des intentions ayant conduit à la création des CTAP

Une telle approche permettrait de repenser les niveaux d'actions stratégiques et de définir des blocs opérationnels dimensionnés en fonction des besoins et réalités des territoires. Cela devant être réfléchi par politique publique, ce qui conduirait à l'émergence de groupes d'acteurs de politiques publiques.

Il faut pour cela aller vers une autonomie financière renforcée des collectivités locales en mettant en cohérence la nature des recettes avec celle des dépenses afin que leurs dynamiques soient compatibles avec un financement maîtrisé. ■

**Stéphane Pintre**, *président du SNDGCT*  
*DGS de la ville d'Antibes et de la Communauté d'agglomération de Sophia-Antipolis*

met en avant la nécessité absolue de placer les usagers au cœur de la transformation de l'action publique. Rien ne peut plus se faire sans la participation des usagers à la définition des besoins. Le service public local ne peut être performant que s'il est d'abord à l'écoute et en capacité de répondre

aux besoins des administrés. La transformation de l'action publique est indispensable mais elle doit être conduite en étroite coopération avec les citoyens et plus largement avec les acteurs de la société civile. Au-delà, les agents doivent être impliqué dans les processus à engager et donc être porteurs de la

nouvelle action publique au bénéfice des usagers. Les démarches qualité sont des outils utiles qu'il convient de ne pas négliger.

Enfin, il faut s'engager sans réserve dans les évolutions permises par la numérisation. ■

**Cornélia Findeisen**, DGA de la Communauté d'agglomération Pau Béarn Pyrénées



évoque l'expérience de l'EtaLab rattachée à la Direction interministérielle du numérique et du système d'information et de communication (DINSIC) qui doit être prise très au sérieux dans ses méthodes innovantes. Au service de l'État, cette mission accompagne des « startups » internes aux administrations qui souhaitent développer des nouveaux services publics digitaux. La démarche repose sur des équipes légères travaillant sur un projet spécifique, mobilisant peu de budget, et disposant de peu de temps pour évaluer la pertinence

du projet. Ainsi, un foisonnement des idées est expérimenté, testé et validé à des conditions de frugalité budgétaire et de délais remarquables.

L'idée est de s'inspirer de cette démarche au niveau des collectivités locales, qui pourraient se doter d'un laboratoire équivalent commun, tout en l'élargissant aux fonctions de re-conception et restructuration de politiques publiques et aux fonctions de partage et d'apprentissage (learning center). Au-delà de la méthode déjà éprouvée par l'Etalab, le raisonnement suggère que les

outils ainsi développés servent à interroger les dispositifs de mise en œuvre de certaines politiques publiques (exemple : petite enfance, seniors) dont l'efficacité pourrait être considérablement renforcée en intégrant les potentiels du digital.

Les outils digitaux peuvent donc être conçus suivant une approche et stratégie globale, permettant de réinterroger la pertinence, la cohérence, l'efficacité et l'utilité des politiques et services publics, tout en optimisant l'expérience usager (UX). ■

## Pour aller plus loin,

**Stéphane Privé**, délégué général de l'IFGP



propose au terme de cette première table ronde et pour aller plus loin de réfléchir à la mise en place d'un espace permettant de mettre en commun les idées, innovations, expérimentations menées par les collectivités locales et qui restent trop souvent isolées. L'objectif de ce qui pourrait s'appeler « TerritoriaLab » serait de permettre à des collectivités pionnières de mettre en commun leur réflexion et réalisations, d'élaborer une approche stratégique de transformation de

l'action publique, de mettre au point un référentiel des méthodes, de créer des outils communs,... Ainsi, les collectivités locales pourraient faire émerger le potentiel de compétences et de savoir faire qui les caractérisent grâce à une approche commune, non institutionnelle, ouverte à tous, dans une approche « lean start-up » : rapide, concrètement, utile et peu coûteuse. Le « TerritoriaLab » mènerait une activité miroir à celle de l'EtaLab tout en la complétant

et élargissant, permettant un dialogue égal à égal entre l'État et les collectivités locales qui ont un rôle décisif à jouer dans l'objectif de réussir la transformation de l'action publique.

**Une proposition de groupe de travail est avancée pour réfléchir à la mise en place de ce projet de « TerritoriaLab ».**



...vers le **TerritoriaLab**

