

A B C... E

Agréger, Budgéter, Consolider... Évaluer ! à la recherche de la performance.



Jacques BOUYAT

Directeur Général des Services de la Communauté
de Communes du Pays de Quimperlé
29 Finistère

Le contexte de la démarche

Quimperlé, vendredi 2 mars 2007.

Le Président de la Chambre Régionale des Comptes de Bretagne, Michel RASERA, anime une table ronde au milieu d'une dizaine de Présidents d'EPCI de Bretagne. Son intervention se situe dans le prolongement du rapport de la Cour des Comptes paru en novembre 2005 qui dénonçait à la volée - les surcoûts, l'opacité, les doublons, les compétences virtuelles, la faible mutualisation des moyens, la sous-évaluation des charges... – enfin bref, une charge directe contre l'intercommunalité.

Il convient de rappeler que ce rapport relevait aussi l'amélioration quantitative et qualitative du service rendu aux usagers du fait de l'action de l'intercommunalité.

En fin de réunion, le Président de la CRC invite dans les deux mois à suivre quelques Présidents pour échanger et réfléchir sur l'évaluation des politiques publiques communautaires et sur les critères de performance à inventorier.

Comment appréhender et valoriser les économies d'échelle, les coûts engendrés par les services

Dirigeant territorial : quel métier pour demain ?

Doté de lourdes responsabilités, le dirigeant territorial, qui doit notamment accompagner le changement généré par les lois de décentralisation, souffre souvent d'un déficit de conseil dans sa propre gestion de carrière.

Il est souvent délicat de tenter de définir précisément la fonction et les prérogatives d'un dirigeant territorial. La raison ?

Le nombre pléthorique d'autorités publiques dotées de statuts juridiques divers et variés et qui interviennent à des niveaux géographiques différents (régions, départements, intercommunalités, communes...). Le dirigeant territorial peut-être tour à tour secrétaire général d'une mairie, DGS d'une agglomération, DGA d'un conseil général ou bien encore DRH d'un conseil régional. Difficile dans ces conditions de définir un profil unique.

Il existe cependant, nous semble-t-il, au moins deux points communs propres à ces dirigeants territoriaux.

D'une part, ces derniers exercent la responsabilité de tout ou partie d'une organisation régie par les statuts français de la fonction publique territoriale. D'autres parts, ils doivent gérer depuis plus de vingt ans, une succession de réformes de fond. La réforme la plus évidente, d'inspiration néo-libérale, se traduit par un désengagement substantiel de l'Etat dans le domaine social et économique. D'où les transferts massifs de compétences traditionnelles de missions de l'Etat vers des collectivités locales plus modestes en termes de taille.

Le métier de dirigeant territorial devient particulièrement complexe. Une raison pour ce dernier de se professionnaliser (encore davantage).

■ Une exigence en termes de management

Cette professionnalisation se traduit avant tout par des exigences en termes de management. Afin de se conformer à l'impératif d'efficacité de l'action publique et à la nécessité d'une gestion axée sur les résultats, les dirigeants ont dû apprendre de nouvelles manières d'exercer leurs activités (travail en réseau, démarches transversales, organisation par projet, travail en équipes) devenant ainsi d'authentiques managers. Bien souvent forcés de propositions, ces derniers ont pour mission d'impulser le changement en fédérant et en faisant adhérer aux valeurs de service public et d'intérêt général. Gestionnaires, ils ont du se résoudre à substituer un angle de vue axé sur les moyens à un angle de vue centré sur les résultats, inspiré à n'en pas douter par l'esprit de la LOLF⁽¹⁾. Empathiques, ils doivent savoir écouter leurs équipes, communiquer, négocier et savoir gérer de manière stratégique les ressources humaines. Négociateurs, ils participent à l'émergence des consensus et des compromis, dégageant ainsi des marges de manœuvre pour la mise en musique du projet politique sur le territoire.

■ Des arbitrages clairs

Evolution de la société oblige, les dirigeants territoriaux sont, en outre, de plus en plus souvent confrontés, sans pouvoir se référer à des procédures ou à une jurisprudence précises, à des situations difficiles requérant des arbitrages clairs (sur le champ budgétaire, sur la mise en œuvre d'une organisation en mode projet, sur le recrutement des DGA ou directeurs...). C'est donc leur compréhension des situations, autrement appelée "helicopter view" qui leur permet de créer, de faire des choix et donc d'enclencher une dynamique. Autrement dit, le dirigeant territorial doit être polymorphe dans la mise en œuvre du projet politique. Manager en interne, il doit gérer par ailleurs une relation mouvante vis-à-vis des élus. Dans le système du « spoil system », chaque alternance politique entraîne un changement massif des titulaires de la haute fonction publique territoriale. Le couple élu-dirigeant territorial doit être, pour des raisons d'efficacité, sur la même longueur d'onde politique pour permettre au dirigeant d'assumer son rôle de conseil stratégique. Dès lors, la loyauté à l'égard de l'institution est ainsi considérée comme une forme de collaboration politique entraînant une fragilité du maintien dans la fonction.

Fonction de plus en plus complexe, environnement professionnel incertain, les dirigeants territoriaux peuvent se sentir légitimement fragilisés en termes de gestion de carrière au sein de la fonction publique territoriale. Même si certaines associations mènent des actions fort appréciées à son endroit (Ex : l'AATF⁽²⁾ l'ADGCF⁽³⁾), le Dirigeant Territorial se retrouve relativement isolé pour s'orienter, en termes de carrière. En tant que manager il ne dispose pas toujours du temps nécessaire pour prendre du recul sur ses propres compétences, ni des outils nécessaires pour analyser ses points forts, ses axes d'amélioration par rapport aux compétences et aux comportements requis. En cela, outre des formations classiques (management, négociation, conduite de projets, finances...), le dirigeant territorial a semble-t-il besoin d'un œil expert et extérieur lui permettant de faire le point régulièrement sur sa situation et se projeter plus sereinement vers l'avenir. Par ailleurs, lors de sa prise de fonction, le « patron » de la collectivité ne possède pas toujours une vision claire des compétences sur lesquelles il peut s'appuyer au sein de son équipe de direction. A la manière d'un audit de début de mandat portant sur les finances, l'organisation..., ne serait-il pas judicieux de réaliser un audit de compétences ? Dans la solitude de sa relation avec les élus, avec une feuille de route pas forcément si limpide que cela, ne serait-il pas utile, en début d'exercice de faire le point sur le mode de fonctionnement du couple exécutif, sur les résultats attendus ? Lors de son recrutement, lui a-t-on vraiment présenté le projet de territoire, le contexte politique ? A-t-on pris le temps d'étudier, d'analyser l'adéquation entre l'élu et l'impétrant ? Connaître le mode de fonctionnement du dirigeant territorial (point d'appui et marges de progression) permet de travailler avec lui sur son orientation professionnelle (dans le cadre d'une mobilité par exemple), sur l'efficacité de son management, sur sa relation avec les partenaires extérieurs et les élus, et finalement sur l'efficacité de la mise en œuvre du projet politique sur le territoire.

Charles Pouveau, Directeur du Pôle Public, Mercuri Urval.

(1) Loi organique relative aux Lois de Finance qui introduit une logique de performance dans la fonction publique. (2) Association des Administrateurs Territoriaux de France. (3) Association des Directeurs Généraux des Communautés de France



Bâtiment communal, Pérols (Hérault)

LES COLLECTIVITÉS PASSENT À L'ÉLECTRICITÉ "VERTE"

Petite ville héraultaise, Pérols se rêvait productrice d'énergie "verte"... C'est chose faite depuis la réfection de la toiture d'un bâtiment communal dotée de panneaux solaires. Un exemple emblématique de l'avancée de l'énergie photovoltaïque dans les collectivités territoriales.



CHIFFRES-CLÉS

35 000 kWh d'énergie "verte" produite et réinjectée dans le réseau électrique, chaque année, pendant vingt ans.

200 m² de panneaux photovoltaïques (surface totale toiture : 400 m²).

250 000 € le coût total de l'installation, avec retour sur investissement de 5 ans.

3,5 tonnes de CO₂ par an non émises grâce à l'énergie photovoltaïque.

Source : EDF

PAROLE D'EXPERT EDF

"Conseiller et accompagner de bout en bout"

En nous appuyant sur le pré-diagnostic solaire déjà établi, nous avons proposé la solution technique la plus pertinente, adaptée aux besoins de la collectivité et de son environnement. Durant la dépose, le traitement et la couverture de la charpente, EDF a supervisé les interventions de l'installateur et du couvreur. Le chantier s'est déroulé dans les meilleures conditions. Un panneau d'information a été placé sur la voie publique afin de communiquer en temps réel aux habitants de Pérols les volumes d'énergie "verte" produite et le gain associé en émission de CO₂, dès la mise en service des installations. Au final, nous avons accompagné la mairie de Pérols jusqu'à la livraison clés en main des installations.

Lionel Lefrançois,
Responsable d'affaires services énergétiques EDF

Le toit de la salle de karaté de Pérols a été équipé de panneaux photovoltaïques.

À PÉROLS, commune de l'Hérault (9 500 hab.) proche de Montpellier, l'envie de produire de l'électricité "verte" était dans l'air... Il aura fallu la réfection d'une toiture communale pour que le projet devienne réalité : depuis décembre 2007, le bâtiment, qui accueille un restaurant scolaire au rez-de-chaussée et une école de danse et de karaté à l'étage, bénéficie d'une installation mêlant panneaux photovoltaïques et tuiles classiques. Un chantier mené sous la houlette d'EDF, avec l'aide de plusieurs fournisseurs et d'installateurs. Ces derniers ont été sélectionnés pour leur compétence et expérience en matière de technologies, mais aussi en fonction des garanties de respect des délais et de sécurité qu'ils offraient. Ces critères étaient fondamentaux car le bâtiment devait impérativement rester ouvert au public durant les travaux.

À CHACUN SELON SES MOYENS

À son échelle, le projet énergétique alternatif de Pérols a une portée tout aussi emblématique que celui d'autres agglomérations de taille plus importante.

Beaucoup de communes ont d'ores et déjà à leur actif plusieurs réalisations en matière d'éco-efficacité énergétique. Quelle que soit la collectivité locale concernée par de tels projets, le groupe EDF s'est engagé à contribuer à la lutte contre le réchauffement climatique et la préservation des ressources fossiles, en développant des moyens de production peu ou pas émetteurs de CO₂. Résultat : à Pérols, l'installation photovoltaïque s'inscrit dans la droite ligne des mesures édictées après le Grenelle de l'environnement en matière de production d'énergie des bâtiments.

DU CITOYEN-CONSOMMATEUR

AU CITOYEN-PRODUCTEUR

À Pérols, EDF s'inscrit dans une logique de partenariat pérenne et de développement territorial respectueux des patrimoines humain, industriel et environnemental. Peu à peu, ses clients deviennent acteurs de leurs choix énergétiques, comme consommateurs et producteurs d'énergie : fruit de la transformation directe de la lumière du soleil en énergie électrique,

"Demain se prépare aujourd'hui, y penser c'est développer les énergies renouvelables et limiter les consommations. Faisons le choix de l'éco-efficacité énergétique avec EDF."

Pour en savoir plus, consultez

@collectivite.edf.fr

l'énergie électrique photovoltaïque peut être directement réinjectée dans le réseau.

« En garantissant un prix de rachat compétitif de l'énergie "verte" au tarif de 0,55 €/kWh, et ce sur vingt ans, EDF encourage la production d'électricité à partir de panneaux photovoltaïques », souligne Adrien Sivieude, premier adjoint au maire.

Et ce qui ne gâche rien : « La coordination des travaux assurée par EDF a été sans faille ; la sécurité parfaitement assurée, le budget et les délais respectés ».

nouveaux, les gains opérés par la mutualisation des services lorsqu'ils existent ?

Questions pertinentes, intéressantes auxquelles ont bien voulu adhérer un groupe de DGS d'intercommunalités bretonnes.

En effet, la thématique de l'évaluation des politiques publiques est à l'agenda dans les collectivités territoriales et plusieurs éléments convergent pour mettre l'intercommunalité, acteur majeur de la mise en œuvre des politiques publiques locales, au centre de la problématique de l'évaluation :

- Le changement d'échelle des budgets locaux dont le volume s'est fortement accru,
- La place de plus en plus grande des EPCI sur l'économie des territoires et les services de proximité apportés aux populations.

D'un autre côté, la situation du déficit du budget de l'État fait peser de lourdes contraintes sur les budgets des collectivités locales.

Premier contribuable national de la fiscalité locale, l'État crée « naturellement » une situation de dépendance et une forte tension sur les budgets des collectivités territoriales.

Conséquence : ces contraintes croissantes conduisent les groupements vers des pratiques d'évaluation et des efforts de rationalisation pour préserver autant que faire se peut des marges de manœuvre (mutualisation de moyens, partages des charges etc.)

L'exigence accrue de transparence et d'information de la part des habitants (citoyens, usagers, contribuables, électeurs) génère, si besoin est, une pression supplémentaire.

S'agissant de l'État, la LOLF est installée dans les procédures budgétaires et la question de son adaptation aux collectivités est clairement posée.

C'est donc dans ce contexte que quelques EPCI Bretons ont souhaité investir, « modestement » pour commencer, le champ de l'évaluation avec l'aide précieuse et indispensable de Claire DELPECH de l'ADCF, de Renaud ROUSSELLE de la DGFIP et d'Yves LENOIR, magistrat de la CRC Bretagne.

L'expérience quimperloise

L'effort pour notre communauté, a été consacré à l'agrégation des comptes des budgets de toutes les

communes membres et à l'analyse consolidée des flux financiers communauté communes membres avec un angle d'attaque privilégié : les dépenses de personnel. La période étudiée a été étalée de 2002 à 2007 inclus.

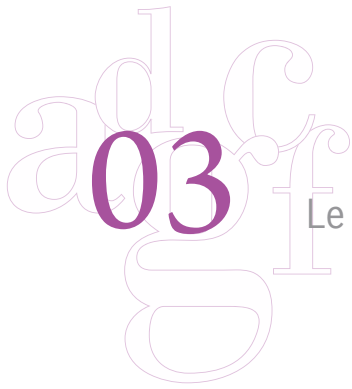
Première étape : le recueil des informations. Cela n'a pas été aussi simple qu'un coup de fil ! Nous avons constaté des résistances avouées – un refus catégorique d'un Maire par exemple de communiquer les informations budgétaires de sa commune au nom de l'ingérence communautaire, situation aplanie depuis – et d'autres difficultés dues à la longueur des transmissions bloquant le déroulement de l'étude.

Puis avec détermination, le travail a été conduit à son terme et des enseignements « étonnants » ont pu être constatés :

- La croissance des dépenses du personnel pour la période 2002-2007 est due pour les 2/3 au fait des 16 communes et pour 1/3 à la Communauté alors que dans le même temps la Communauté a étendu considérablement ses compétences (22 libellés en 2002, 60 en 2007),
- Les communes agglomérées ont créé près de 130 équivalents temps complet alors que dans le même temps la communauté en a créé 66 dont 19 liés aux transferts de compétences,
- Les communes ont continué sur ce dernier mandat à entreprendre, développer et produire de nouveaux services sans intégrer pleinement l'émergence du fait intercommunal et de l'évolution des dépenses publiques.

Ainsi, ensemble, les 16 communes ont « fabriqué » un outil d'aménagement et de planification – la Communauté de Communes – renforcé les coopérations locales, décidé à l'unanimité la construction d'équipements structurants à l'échelle du territoire (plus de 16 millions d'euros), et ont transféré la charge de services publics plutôt générateurs de déficit. Bref, un ensemble de situations dans lesquelles la montée en puissance de l'intercommunalité est incontestable.

Dans le cadre du nouveau mandat, un comité des Maires a été institué et l'idée d'un pacte financier communauté/communes membres est venu rapidement « sur la table » tant l'interdépendance financière entre le groupement et les communes est forte. C'est à ce prix que l'avenir du territoire,



un territoire solidaire entre terre et mer, sera préservé. La communauté est aujourd'hui en mesure de faire face, seule avec ses propres ressources, à ses engagements. Sera-t'elle en mesure de le faire demain ?

Les nouveaux élus intercommunaux (renouvelés à hauteur de 63%) prennent la mesure du phénomène et de l'importance de l'intercommunalité. Si le débat sur le groupement et l'avenir commun du territoire a été écarté lors des élections municipales – un constat quasi national, l'ADCF a parlé d'intercommunalité clandestine – il s'impose désormais avec force.

Les contraintes financières qui pèsent et vont peser sur le budget des communes et des communautés imposent de se poser la question des équilibres fiscaux et financiers à l'échelle de l'ensemble du territoire communautaire. Tenues demain à « faire plus et mieux avec moins » tout en préservant leurs équilibres financiers, les communautés sont

appelées à innover et à faire évoluer leurs relations avec les communes. Il s'agira de produire à coûts maîtrisés un service public efficace et de qualité par l'optimisation des ressources disponibles et la rationalisation des choix collectifs locaux. La redéfinition du pacte financier et fiscal entre communes et communauté doit être saisie comme une opportunité afin de doter le territoire d'une vision globale et consolidée de ses besoins, de ses moyens et de ses priorités.

Jacques BOUYAT

Directeur Général des Services de la Communauté
de Communes du Pays de Quimperlé
29 Finistère

Claire DELPECH

Responsable des Finances/Fiscalité à l'ADCF