

Pouvoirs Locaux

Interview de M. Patrick Heintz : Les Contrats d'Objectifs

Hervé Poulet : Patrick Heintz, vous êtes directeur général des services du Conseil Général du Var. A l'heure de l'acte II de la décentralisation, pourquoi mettre en place ce type nouveau de management ou une nouvelle approche de management territorial ?

Patrick Heintz : Vous situez cet exercice dans l'acte II de la décentralisation, c'est effectivement ce nouveau cadre de l'action publique qui donne tout leur sens à nos contrats d'objectifs.

Le Conseil général du Var, comme beaucoup d'autres collectivités, veut saisir l'occasion de cette réforme pour améliorer l'efficacité de son action. A l'heure où l'on parle d'expérimentation, à l'heure où l'Etat transfère de nouvelles compétences aux départements, nous essayons de faire preuve de créativité pour accompagner ce mouvement. Il s'agit de faire en sorte que les politiques publiques répondent de façon toujours plus fine et pertinente aux attentes de nos concitoyens.

La démarche que nous poursuivons vise plusieurs objectifs. C'est avant tout un mode de management. Et si certains veulent bien lui reconnaître quelque originalité, celle-ci tient essentiellement à la contractualisation interne. Dans nos administrations, on est aujourd'hui plus habitué à contractualiser avec des partenaires externes qu'avec nos propres services.

L'intérêt du contrat est qu'il formalise l'engagement des agents, leur volonté d'attacher leur action à des résultats précis.

On fait souvent le reproche aux administrations d'être déconnectées de la réalité et de manquer de réactivité en se situant davantage dans une culture de moyens que dans une culture de résultats. Nos contrats d'objectifs sont à la fois une incitation à sortir du cadre établi et une invitation à aller en permanence à la rencontre du terrain.

Cette démarche doit permettre d'initier progressivement une véritable culture de résultat.

C'est aussi un moyen de passer d'une approche très verticale et cloisonnée à une approche plus transversale et plus globale des actions. Chaque contrat est une occasion de faire travailler les directions ensemble et de les sortir de leurs approches sectorielles habituelles en les incitant à unir leurs efforts sur un même territoire et au bénéfice d'une même population. Le caractère très concret des actions concernées, leur impact dans la vie quotidienne des usagers doit aussi permettre de redonner à l'action publique une image plus valorisante de dynamisme et d'efficacité.

L'utilisateur (il serait plus judicieux de parler de destinataire du service public, ne serait-ce que du point de vue métaphorique) trouve toute sa place dans cette démarche par un recours systématique à la concertation lors de l'élaboration de chaque action mais aussi tout au long de son évaluation.

Hervé Poulet : Qu'est ce qui vous permet de penser que c'est par le contrat que vous allez faire évoluer le management en l'orientant vers une culture d'objectifs ? Quel sera l'intérêt, finalement, à la fois pour l'encadrement et le personnel territorial ou en d'autres termes quel intérêt voient-ils à travers cette notion de contrat ? Est-ce que cela s'accompagne par une optique de motivation, de stimulation ? Et est-ce compatible avec le statut ?

Patrick Heintz : On attend des collectivités qu'elles soient réactives, plus performantes, qu'elles s'inscrivent dans une vraie démarche Qualité. Le cadre institutionnel classique est vaste, lourd et souvent rigide, il ne permet pas de donner la lisibilité nécessaire à un management dynamique. Le contrat est un moyen souple de redéfinir le périmètre des « actions/évaluations » dans la concertation et dans la négociation avec des partenaires internes. Ainsi le contrat apparaît comme le moyen de redessiner le cadre de l'intervention de chacun. La motivation des agents est accrue par la lisibilité de ce nouveau cadre d'intervention, la communication que nous en faisons y contribue également.

Dans chaque domaine concerné on dresse un diagnostic partagé, les enjeux sont identifiés, les objectifs à poursuivre sont définis en commun ainsi que la stratégie et les modalités qui permettent d'atteindre ces objectifs, et on se met d'accord sur les moyens nécessaires, le calendrier et l'évaluation.

Il est évident que le cadre habituel est trop lourd pour nous permettre de faire évoluer l'ensemble de ces paramètres. Le contrat est un moyen efficace et « sur-mesure » de manager l'action publique.

Hervé Poulet : Est-ce que vous y voyez aussi, dans cette étape de l'acte II, un repositionnement entre les échelons territoriaux ou, autrement dit, peut-on voir aussi une étape de modernisation de la fonction publique départementale ? Est ce que cette démarche de nouveau management territorial a pour enjeu de rendre plus efficace le département, souvent pointé comme une « vieille » collectivité, notamment parce qu'il va devoir prendre en charge des politiques publiques lourdes ?

Patrick Heintz : Il est évident que le département sort renforcé de cette nouvelle donne institutionnelle. Je n'ai personnellement jamais pensé que cet échelon administratif était menacé car il fait montre dans les domaines de compétence transférés depuis 1982 et 1983 d'une efficacité unanimement reconnue.

Je ne sais si l'on peut véritablement parler de repositionnement territorial mais une chose est certaine : le département voit son double rôle d'aménageur du territoire et d'échelon de solidarité renforcé. Il est évident que l'accroissement de ses responsabilités appelle de nouvelles formes de management.

De ce point de vue, nous imaginons une territorialisation des services du Conseil général. L'idée consiste à mettre en place une organisation qui s'appuie sur les territoires en émergence que sont les territoires des Scot, et d'implanter sur chacun d'eux une antenne du Conseil général qui constituera un outil d'intervention décentralisé regroupant ses principales compétences opérationnelles.

L'intérêt réside à la fois :

- dans la lisibilité politique que ce nouveau dispositif donnera au Conseil général
- dans le renforcement de la gestion de proximité qui permettra une meilleure connaissance des besoins du terrain
- dans le raccourcissement des délais d'intervention et dans la réactivité qui en résultera
- dans l'optimisation des moyens qui permettra de regrouper, sur chacun des territoires, des services actuellement dispersés et qui seront de ce fait fortement incités à travailler ensemble et à élaborer des démarches communes.

Quelques pistes peuvent d'ores et déjà être étudiées. Elles concernent :

- l'autonomisation des CLI, dans la perspective d'une dynamisation de l'insertion grâce à l'instauration du RMA et à la mise en œuvre de nos contrats d'objectifs
- le redécoupage des subdivisions départementales
- la mise en place d'agences de développement infra-départementales qui pourraient prendre la forme de cellules d'ingénierie destinées à favoriser l'émergence de projets sur les territoires, d'aider les porteurs à en vérifier la validité, la viabilité et les accompagner jusqu'à leur consolidation
- sur le plan de la formation, le Conseil général réfléchit depuis plusieurs mois à l'élaboration d'une carte départementale de formation dont l'écriture pourrait être réalisée en concertation avec la Région. Dans ce domaine également, le territoire des Scot apparaît comme pertinent puisqu'il fixe le cadre des grandes orientations en matière de développement.
- Enfin, l'identification de ces territoires d'action et le regroupement de nos moyens sur chacun d'entre eux favoriserait une conduite de politiques plus spécifiques, collant plus encore à la réalité et aux besoins de chacun d'eux : politiques de développement et politiques de préservation des espaces.

Hervé Poulet : L'évaluation ! Quelle conception en avez-vous ? Parce que c'est aujourd'hui le thème à la mode dans les collectivités locales. Lorsqu'on regarde du côté du secteur privé, justement, les techniques d'évaluation sont consubstantielles à l'action. Elles consistent non seulement à analyser l'aval de l'action mais aussi à évaluer en amont les conséquences de la décision. L'évaluation semble plus conçue comme un outil d'aide à la décision que comme un outil d'analyse d'une situation. Evaluer, n'est-ce pas aussi envisager les différents scénarii possibles, leurs coûts et les hypothèses de rendement (taux de satisfaction) ?

Patrick Heintz : Il existe au sein de la direction générale des services une cellule Evaluation et Qualité, en relation avec l'ensemble des directions. L'évaluation peut se situer à 3 stades de l'action : a priori au moment de la conception de la politique, tout au long de sa mise en œuvre, et a posteriori lors de chaque compte administratif.

Dans la démarche des contrats d'objectifs, chaque contrat est conçu comme un processus dynamique susceptible d'évoluer à l'épreuve de la réalité et il s'efforce de tenir compte des capacités et des moyens des équipes concernées.

Ainsi le système d'évaluation dynamique permet des ajustements progressifs. A la différence de l'évaluation classique qui s'attache à l'appréciation a posteriori des effets de l'action sans

interférer sur son développement, l'évaluation dynamique est un véritable instrument de pilotage du projet, et 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.

Ainsi, l'évaluation dynamique consiste à vérifier pour chaque action contractualisée l'adéquation entre :

- les objectifs poursuivis
- les moyens mis en œuvre
- le fonctionnement des différents services concernés
- la nature des relations entre ces services
- les réactions des usagers ou des bénéficiaires
- le bilan coût / avantage

Hervé Poulet : Permettez aussi une question relative à la formation. Si, au travers de ces contrats d'objectifs, vous entrez dans une logique de résultats et d'objectifs, la formation des cadres territoriaux – telle qu'elle existe aujourd'hui – correspond-t-elle aux exigences de ces nouvelles méthodes de travail ? Et par ailleurs, les fonctions d'administrateur ne s'écartent-elles pas d'une logique d'administration des choses et des biens pour s'orienter vers des fonctions de manager-ingénieur des hommes et des projets ?

Patrick Heintz : Nos administrations connaissent actuellement une profonde mutation. On attend d'un administrateur aujourd'hui qu'il soit un manager de projet. Il doit être stratège, visionnaire, apte à conceptualiser, imaginer des scénarii alternatifs, développer des approches transversales et globales pour ne pas dire systématiques, apprécier le bilan coût/avantage de chaque action, évaluer les résultats.

D'évidence, le management traditionnel des équipes administratives trouve là ses limites. L'évaluation en continu permet à chacun de mieux comprendre les interactions et de corriger en temps réel chacun des paramètres de l'action publique.

Hervé Poulet : Ce contrat d'objectif a-t-il rencontré dans sa conception et dans sa mise en œuvre la pleine adhésion du politique et simultanément des réticences, des résistances de la part des instances paritaires, syndicales ou autre ? Comment a réagi le politique, et est ce que la direction générale a joué un rôle de propositions stratégiques plus que d'application de décisions ?

Patrick Heintz : L'exécutif est tout à fait moteur dans la mise en œuvre de cette démarche, chaque intervention publique et chaque discours prononcé devant les cadres est une occasion pour lui de rappeler son attachement à ces contrats qui constituent une priorité.

Les agents quant à eux y voient l'occasion de sortir de la routine administrative. Leur motivation dans l'ensemble est très satisfaisante et quand bien même certains d'entre eux ne seraient pas encore convaincus de l'utilité de cette démarche, ils finiront par comprendre qu'un point de non retour est désormais atteint car la détermination de l'institution est forte.

Hervé Poulet : C'était une initiative, une conception de la direction générale ?

Patrick Heintz : Les grandes orientations qui rythment la vie du Conseil général se forgent le plus souvent au sein de l'équipe exécutif/direction générale, et sont habituellement précédées d'une période de maturation qui permet à l'idée de faire son chemin et de se conforter au fil des discussions qui nous animent. Quelle qu'en soit l'initiative, les décisions se nourrissent toujours des attentes du terrain et c'est l'exécutif qui assume la responsabilité politique des choix de l'institution.

Certaines collectivités font systématiquement appel à des cabinets spécialisés pour concevoir et mettre en œuvre la conduite du changement. Nous n'avons pas ressenti le besoin de faire appel à une aide extérieure pour mettre en place cette démarche. Nous étions de ce fait à l'abri du phénomène de rejet que peut parfois produire une intervention exogène.

Hervé Poulet : Je voudrais que l'on puisse relier ce dossier de Contrats d'objectifs à cette situation de crise de la parole publique qui traverse la France. En détaillant votre programme, il agit sur au moins 4 grands secteurs à savoir la solidarité, l'environnement, la jeunesse et la culture. Au risque de paraître légèrement impertinent, je suis tenté de vous dire « mais qu'est ce que le Conseil général du Var va pouvoir faire de mieux que ce qu'il fait sans doute déjà, et comment être sûr que le citoyen mesurera les effets de ces contrats d'objectifs ? »

Patrick Heintz : L'objet même de ces contrats est de favoriser les approches concrètes et d'agir sur le quotidien des administrés en expérimentant des modes d'intervention nouveaux et en se dotant de toutes les garanties de résultat.

Il existe en matière de service public un principe fondamental qui est le principe de l'adaptabilité. Celui-ci pose l'exigence d'une recherche d'adéquation permanente entre l'action publique et l'évolution de la société.

Un exemple si vous le permettez pour illustrer notre démarche dans le domaine social : celui des personnes âgées. Notre société est confrontée à un phénomène de vieillissement sans précédent. Les maisons de retraite existantes sont dans l'incapacité de répondre à l'ampleur de cette évolution et quand bien même elles pourraient, nombreuses sont les personnes âgées qui ne souhaitent pas être placées en établissement.

Les contrats d'objectif « habitat regroupé et adapté avec services de proximité » et « maison d'accueil multiservices intergénérationnelle » permettent d'expérimenter des réponses alternatives et d'élargir la palette d'offres en favorisant des formes diverses de maintien à domicile.

Si ces expériences se révèlent efficaces et pertinentes, elles seront ensuite modélisées en politiques départementales.

Hervé Poulet : Ces deux initiatives que vous évoquez, c'est une conception d'origine publique, du Conseil général, comment allez-vous la mettre en pratique et dans quel cadre ?

Est-ce avec un partenariat privé ? Et pour revenir à la question de fond, avez-vous le sentiment que la population soit consciente de la multitude de projets ? N'est-elle pas blasée ? Comment réagissent les administrés ?

Patrick Heintz : Nous avons souhaité renforcer le partenariat public et privé dans le cadre de ces contrats. Pour le projet de maison d'accueil multiservices intergénérationnelle par exemple, le financement de l'investissement est porté pour 20% par le privé, la fondation Caisse d'Épargne en l'occurrence. Nous espérons bien pouvoir renouveler de tels partenariats pour d'autres opérations.

En ce qui concerne l'adhésion de la population, je rappelle que chacune de ces initiatives est conçue en concertation avec les publics concernés. Le système d'évaluation que nous allons mettre en place doit nous permettre d'en mesurer l'impact.

Hervé Poulet : Question plus personnelle et professionnelle à la fois... Vous êtes directeur général des services. Vous êtes ce qu'on appelle un haut fonctionnaire territorial. Comment voyez-vous votre métier ? Comment va-t-il évoluer ? Concernant les départements, pensez-vous que ce transfert de compétences différencié, avec le problème des politiques publiques lourdes, exigeantes et à risque politiquement, peut entraîner de bonnes spécialisation ? Et par ailleurs sur cette fonction de manager territorial, de cadre de direction, est ce que vous vous sentez plus proche d'un directeur général d'entreprise (PMI-PME) ou de l'administrateur civil au sens classique français, à savoir cette compétence qui administre la sphère publique ? Comment vous vous sentez évoluer ?

Patrick Heintz : La différence entre la gestion publique et la gestion privée est de plus en plus ténue. Le directeur général d'une collectivité publique aujourd'hui se doit d'être un manager d'hommes et de projets.

De plus en plus nombreux sont les outils de gestion provenant de l'entreprise privée, qu'il s'agisse des démarches qualité, de la certification, de l'évaluation ou même de nos règles de comptabilité. Mais nos missions restent cependant profondément marquées par l'existence du service public et c'est très bien ainsi.

La spécialisation des collectivités territoriales, quant à elle, malgré les tentatives de constitution de blocs de compétences demeure intimement liée à l'échelle spatiale de référence. Suivant le niveau de collectivité considéré, les exigences de transversalité de l'action publique seront plus ou moins grandes. Il serait aujourd'hui inacceptable que des services liés à la vie quotidienne des citoyens ne soient pas traités à un niveau de proximité, on ne peut en revanche exiger qu'il en soit ainsi des fonctions supérieures.

Du point de vue de l'organisation et de la répartition des compétences, la tendance est plus à la territorialisation qu'à la sectorisation. Il faut s'en réjouir car l'action publique se donne ainsi les moyens de répondre à la bonne échelle et avec l'efficacité nécessaire aux attentes des administrés qui vivent ces territoires au travers des fonctions qu'ils développent.