



Silvère SAY

silvere.say@administrateur-inet.fr



Pauline AUDEBERT

pauline.audebert@administrateur-inet.org

VILLE ET COMMUNAUTÉ
D'AGGLOMÉRATION
DU PUY-EN-VELAY



LE PROJET
D'ADMINISTRATION,
UNE DÉMARCHE DE
RÉNOVATION DU
MODÈLE D'ORGANISATION

Tuteur dans la collectivité

→ Cyrille BERTOLO

Directeur général des services de la ville
et de l'agglomération du Puy-en-Velay

Projet collectif réalisé en collaboration avec :

→ Brigitte Falgoux

→ Emmanuel Rolhion

Dans un contexte de mutations profondes (nouvel exécutif, nouveau DGS adepte d'un management participatif, extension de périmètres et de compétences, mutualisations Ville Agglomération), et de fortes contraintes financières, l'agglomération et la ville du Puy-en-Velay cherchaient à adapter leur gouvernance et à moderniser leur organisation pour permettre à l'administration de relever un ensemble de défis.

Le directeur général des services a souhaité, en parallèle de la démarche de « projet de territoire » et de « projet de mandat », co-construire un « projet d'administration » avec trois objectifs :

- réaliser un diagnostic organisationnel complet pour identifier des pistes d'amélioration ;
- faire évoluer le modèle d'organisation pour le fonder sur des valeurs collectives et l'adapter aux attentes des élus et des usagers ;
- préparer les arbitrages concernant les déclinaisons opérationnelles du nouvel organigramme.

POURQUOI TRANSFORMER L'ORGANISATION EXISTANTE ?

« et pourtant, elle tourne ! »

Tout fonctionne, certes, mais à quel prix ? Et en creusant, tout fonctionne-t-il vraiment ? Quelles sont les causes profondes des difficultés rencontrées ? Peut-on les résoudre par des actions ponctuelles et circonstanciées, ou doit-on assumer collectivement la responsabilité de ces dernières, et apporter une réponse globale via une remise à plat généralisée des responsabilités et tâches ?

Ces questions sont révélatrices des principaux enjeux d'une conduite du changement réussie :

- **la nécessité de prendre la mesure des héritages** et de donner l'occasion à chacun de prendre du recul sur sa propre pratique et ses postures professionnelles vis-à-vis des élus, des usagers, mais surtout de ses collègues ;
- **une objectivation aussi poussée que possible** des dysfonctionnements éventuels, de leurs origines (souvent multiples) et de leurs conséquences pour l'organisation et pour chacun de ses membres, afin de favoriser l'adhésion, par responsabilité, au changement ;
- **la capacité à générer, via la méthode choisie, un esprit de solidarité** (tout mise en accusation devant être évitée), engageant chacun, quel que soit son statut, à accepter une part de remise en question et à être force de proposition.

Ainsi, si les collectivités du Puy-en-Velay parvenaient effectivement à rendre un service de qualité à la population et à répondre aux demandes des élus, il est apparu que cette qualité ou cette capacité reposaient de plus en plus sur l'implication, sans cesse renouvelée, des agents, avec des risques d'usure. Le constat s'imposait d'un certain essoufflement des modes de fonctionnement antérieurs. L'un des indicateurs significatifs résidait notamment dans l'importance des phénomènes de contournements des circuits normalisés de prise de décision. S'ils sont relativement inévitables dans toute organisation, leur prolifération révèle souvent un certain

fossé entre l'encadrement supérieur et l'encadrement intermédiaire et de proximité. Par ailleurs, les mutualisations conduites dans les dernières années, sans toujours pouvoir investir dans la modernisation des outils et des pratiques, rendaient nécessaires une remise à plat de nombreuses procédures pour faire face aux enjeux de la fusion. L'objectif était donc non seulement de renouer le lien, mais de le renforcer, afin de permettre à chacun de jouer pleinement son rôle. La confiance est la condition d'une délégation efficace.

Un organigramme difficilement lisible et hérité de l'histoire.

L'étude de l'organigramme unifié de la ville, de l'agglomération et du CCAS, a permis d'identifier des contradictions manifestes des DGA très déséquilibrées, de très nombreux services rattachés sans cohérence au DGS, des fonctions ressources décentralisées de manière très hétérogène.

Lors des entretiens avec les agents, il s'est révélé inexact quant à de nombreux liens hiérarchiques et inconnus de certains. Qui plus est, ce document de sept pages ne tenait pas compte des « mécaniques » internes qui avaient émergé au fil des ans pour permettre le fonctionnement de l'appareil administratif en contournant les obstacles de la prise de décision.

Dans ce contexte, malgré la période de profondes mutations que vivaient les agents, les objectifs de notre mission et la nécessité d'une remise à plat concertée ont été accueillis comme une véritable opportunité par le collectif de cadres.

COMMENT FAIRE POUR CONSTRUIRE UN NOUVEAU SYSTÈME D'ORGANISATION ?

Avant d'en arriver à un nouvel organigramme abouti, plusieurs étapes sont indispensables :

- Le temps de l'écoute : la concertation ;
- Le temps de la restitution du diagnostic et sa mise en discussion ;
- Le temps de la coconstruction d'un modèle d'organisation rénové ;
- Le temps des propositions soumises à l'arbitrage et du portage politico-administratif.

Ces temps sont porteurs de différentes vertus :

- l'appropriation de la démarche par les cadres, l'identification de leurs attentes et la mesure de l'acceptabilité du changement individuel et collectif ;
- l'information des agents et l'organisation de leur expression individuelle et/ou collective ;
- l'analyse approfondie des dysfonctionnements (procédures, répartition des tâches, circuits de décision, etc.) et des contraintes nouvelles auxquelles l'organisation doit faire face ;
- le temps de réflexion collectif pour mettre l'organisation actuelle à l'épreuve des mutations en cours, et des attentes des usagers et des élus ;
- la coconstruction de scénarii d'évolutions compatibles avec les contraintes, les compétences et les attentes des cadres, à moyens constants ;
- la conception d'une méthodologie progressive de mise en œuvre associant l'ensemble des acteurs (DG, cadres, agents, organisations syndicales et élus).

À l'issue de ces quatre temps, la mission a été en mesure de structurer un organigramme, fondé sur une matrice rénovée, qui propose la création d'un niveau hiérarchique (7 à 8 directions pour structurer les 36 à 40 services et missions), tout en réinterrogeant le positionnement et le fonctionnement de la Direction générale.

Les DGA deviennent des DG Délégués et la DG adopte un mode de fonctionnement collégial, favorable à la transversalité et à la culture de gestion de projet. Elle a un rôle de garant du projet politique, de la modernisation de l'administration, et d'animation des collectifs d'élus et de cadres.

Ce nouveau modèle, et ses déclinaisons opérationnelles, ont été conçus comme des « outils » au service de la conduite du changement et du pilotage de la modernisation de l'administration et du service public.

Un préalable indispensable : un discours résolument optimiste !

La période de fusion impliquait une surcharge de travail significative et toutes les conséquences des mutualisations passées n'avaient pas été tirées pour mobiliser le collectif de cadres, et plus généralement l'ensemble des agents, sur une réflexion globale et approfondie relative à leur fonctionnement et à leur modèle d'organisation. Dans ce contexte particulier, il a été décisif de construire un discours résolument optimiste sur :

- la capacité du collectif à se projeter dans l'avenir ;
- la promotion d'une participation active de chacun via un cadre sécurisé et transparent de concertation ;
- et l'assurance d'une valorisation des compétences et des profils de chacun dans la future organisation.

Toute démarche de ce type implique de faire naître des attentes, via la reconnaissance de leur légitimité, d'où la nécessité d'engager concrètement des changements. À ce titre, la Direction générale et les élus doivent donner un cap, proposer une méthode claire et un calendrier pour les arbitrages. S'ils n'existent pas, des outils de communication interne doivent être structurés afin de rendre des comptes régulièrement et soutenir les cadres dans le management quotidien de leurs services et la gestion de la conduite du changement.

Le temps de l'écoute : la concertation

Durant près d'un mois, des entretiens bilatéraux ont permis de rencontrer, chacun des cadres, depuis le directeur général des services jusqu'aux adjoints des chefs de service ou responsables d'équipements. L'objectif était de bien cerner leurs attentes, leurs vécus face aux changements passés et leurs perceptions du changement à venir, leurs difficultés concrètes, et, éventuellement la nature de leurs résistances.

Parallèlement, une rencontre a été organisée avec le Maire du Puy-en-Velay et le Président de l'Agglomération pour cerner les préoccupations des élus et les valeurs qu'ils souhaitaient promouvoir, comme la « responsabilité ». Ce panorama du versant politique a été complété en rencontrant la directrice de cabinet mutualisée ville et agglomération, et participé à de nombreux temps forts de la vie du collectif d'élus (vœux, bureaux, conseils municipaux et communautaires).

Enfin, des questionnaires ont été envoyés à l'ensemble des agents des collectivités, permettant des contributions libres, avec un taux de retour d'environ 15 %. Dans certains services, ces questionnaires ont été discutés collectivement et une réponse coordonnée a été communiquée.

Du temps de la restitution à celui de la coconstruction d'un nouveau modèle d'organisation

Temps fort de la conduite du changement, la tenue d'un séminaire réunissant l'ensemble des cadres, dans un format largement participatif, a permis non seulement de présenter les résultats du diagnostic concerté, de les mettre en discussion pour amendement, mais aussi de mesurer notre degré de compréhension des attentes et des craintes, et de renforcer l'adhésion du collectif à l'ensemble du projet. La réussite de cette étape a procédé de la présentation parallèle des dysfonctionnements identifiés et de solutions de court ou de moyen terme à mettre en œuvre pour y répondre. Le discours est demeuré profondément optimiste et pragmatique.

Temps fondamental, il a également permis de confronter les cadres aux contraintes et aux défis de l'organisation, et de les faire travailler sur différents scénarii de réorganisation des services, de redéfinition de l'échelle fonctionnelle (« qui fait quoi? »), et sur les méthodes d'animation managériale.

La mission a pu faire une réelle pédagogie du changement, assumée et promue par le Directeur général des services. Il a saisi cette occasion pour communiquer sur ses valeurs, ses attentes et pour s'engager sur un calendrier clair, permettant de donner du sens et de la visibilité à un collectif inquiet et dans l'attente de changements concrets.

Le temps des propositions soumises à l'arbitrage, et du portage politico-administratif

Au terme de ces temps de concertation et de coconstruction, le nouveau modèle d'organisation a suscité une forte adhésion du collectif de cadres, conditionnée cependant par :

- ➔ la capacité des membres de la DG à repenser effectivement leur rôle;
- ➔ des engagements forts en faveur de l'accompagnement du changement;
- ➔ et plus généralement la mise en œuvre du plan de modernisation (160 actions de court, moyen et long terme, structurées autour de 10 axes), qui constitue le cœur du « projet d'administration ».

3 AXES PORTANT SUR LA CONSTRUCTION D'UNE IDENTITÉ ET D'UN PROJET COMMUN

- Axe 1 :** Construire et faire vivre une culture commune, permettant de développer le sentiment d'appartenance à l'organisation et au territoire
- Axe 2 :** Réinventer le lien entre l'organisation et ses interlocuteurs, usagers ou partenaires, pour garantir son efficacité notamment dans la réponse aux porteurs de projet
- Axe 3 :** Rédiger un projet de territoire et un projet de mandat qui engage élus et administration, au service de chacun, pour se projeter dans l'avenir

2 AXES PORTANT SUR LA CULTURE MANAGÉRIALE ET LES MÉTHODES DE TRAVAIL

- Axe 4 :** Redéfinir les rôles de chaque niveau de responsabilité pour améliorer le fonctionnement du couple « élu-administration »
- Axe 5 :** Déployer de nouvelles méthodes de travail, de management et la gestion de projet pour favoriser la transversalité et de l'efficacité

5 AXES PORTANT SUR LA RÉORGANISATION DES FONCTIONS RESSOURCES DE L'ORGANISATION

- Axe 6 :** Mettre les outils informatiques au service de l'efficacité, de la conduite du changement et du pilotage de l'organisation et améliorer l'aide à la décision des élus
- Axe 7 :** Mettre en place une stratégie de gestion des RH au service de la mobilité, de la performance, de la modernisation des pratiques et de l'attractivité de la collectivité
- Axe 8 :** Une fonction finance centrale repensée pour permettre un pilotage sécurisé et transversal au service d'une vision prospective et rétrospective
- Axe 9 :** Une politique assumée de circuits courts passant par une déconcentration ou une décentralisation repensée de la gestion opérationnelle des fonctions Finances, RH et secrétariat
- Axe 10 :** Regrouper les services d'expertise afin d'atteindre une taille critique permettant de pérenniser leur fonctionnement

Afin de garantir l'appropriation par tous de cet outil et de permettre un pilotage efficace de sa mise en œuvre, il a été proposé à des groupes de cadres de travailler à sa déclinaison en portefeuille de projets en lien avec les élus. Deux chargés de mission auprès de la DG lui apportent un appui sur le pilotage du projet d'administration et l'animation du dispositif.

De plus, trois chantiers ont été identifiés comme prioritaires. Ils conditionnent les choix clefs pour décliner opérationnellement le modèle d'organisation rénové : les périmètres des futures directions, la création des « missions » (pour préfigurer l'exercice d'une compétence, ou pour un projet transversal ad hoc), et la réorganisation des fonctions ressources dans des services « secrétariat et ressources (RH et finance) » déconcentrés ou décentralisés.

Enfin, les exécutifs ont non seulement validé les grandes orientations du plan de modernisation et du modèle d'organisation rénové, mais ont également pris deux engagements : une délégation à la DG, en toute confiance, des arbitrages sur la réorganisation et le portefeuille de projets ; et un engagement à porter, avec le collectif de cadres, auprès des agents, des usagers et de l'ensemble des élus, les grands objectifs du plan de modernisation. Cette adhésion des exécutifs procède d'une attention forte portée à l'adéquation entre les valeurs souhaitées et les propositions, ainsi qu'au respect des éléments de cadrage initiaux.

En conclusion, la maquette suivante a été proposée pour la formalisation du projet d'administration des collectivités du Bloc local du Puy en Velay. Cette maquette peut être source d'inspiration pour des collectivités confrontées à des enjeux similaires.

PROPOSITION DE STRUCTURE POUR LE PROJET D'ADMINISTRATION À PARTIR DES TRAVAUX DU PROJET COLLECTIF.

