

LA GESTION DU CHANGEMENT DANS L'ADMINISTRATION PUBLIQUE : LE CAS DE LA MAIRIE DE BARCELONE

Xavier SISTERNAS

*Directeur de la Qualité de la Mairie de Barcelone,
Professeur associé à l'Université de Pompeu Fabra*

Barcelone est la capitale de la Catalogne et la deuxième ville de l'Espagne. Cette municipalité, située au cœur d'une région métropolitaine de 4.390.413 habitants, a une population de 1.505.325 habitants et une superficie de 99 km². Les principales activités de la ville se trouvent dans le secteur des services qui représente 80 % des emplois. Ces dernières années, la ville, traditionnellement industrielle et manufacturière, a évolué vers les services, le tourisme et, de manière très significative, vers des activités relatives à la gestion de la connaissance, la recherche et les nouvelles technologies.

La ville et sa région métropolitaine sont situées parmi les villes européennes les plus attrayantes pour les affaires et parmi les mieux positionnées par rapport aux prévisions de croissance, taux de croissance de la production scientifique, coût des facteurs productifs... Barcelone a une excellente image internationale qui s'appuie sur l'idée d'un grand dynamisme économique et entrepreneurial, l'existence d'une cohésion sociale, une grande qualité urbanistique, un riche patrimoine historique et culturel et comme résultat de tout cela- une qualité de vie élevée. La ville est aussi une des principales capitales touristiques de la Méditerranée ⁽¹⁾.

*Avec la collaboration d'Estel Crusellas.

¹ Pour plus de données comparatives sur le positionnement international de Barcelone, voir l'Observatorio Barcelona (www.observatoribarcelona.org).

1. La Mairie de Barcelone et son organisation

La ville est régie, en partie, par la Loi Spéciale de Barcelone⁽²⁾. Elle a un gouvernement de coalition de gauche à majorité socialiste depuis 1979. Cette administration de 12.073 employés municipaux (2001), gère un budget courant de 1.746 millions d'Euros (2002) et 344 millions d'Euros (2001) en investissement net. La dette accumulée par l'ensemble du groupe municipal s'élève à 1.152 millions d'Euros (2001). Les audits externes réalisés annuellement depuis 1992 confirment la bonne situation financière de cette administration publique.

Les services municipaux s'organisent en :

- 6 Secteurs d'activités:
 - Services Généraux (administration économique, ressources humaines, recettes fiscales et organisation)
 - Urbanisme, infrastructures urbaines et logement
 - Entretien de la ville et environnement
 - Culture, enseignement et services sociaux
 - Sécurité et mobilité
 - Développement économique et emploi
- 10 arrondissements
- 12 organismes autonomes, 9 entreprises municipales et 12 entreprises à capital mixte (municipal et autres)
- Plusieurs consortiums avec d'autres administrations.

La distinction entre la politique et la gestion est un des principaux éléments qui caractérisent le modèle d'administration de la Mairie de Barcelone. C'est ainsi que les 24 membres du Gouvernement municipal sont chargés de l'élaboration des politiques municipales et n'ont pas la responsabilité directe de la gestion des différents services. Celle-ci est déléguée aux gérants professionnels qui dirigent les différents sec-

2. Loi 22/1998, du 30 décembre (DOGC n°2801, du 8 janvier 1999).

teurs d'activités, arrondissements, organismes autonomes et entreprises municipales. Les gérants sont désignés par le maire et peuvent être ou pas fonctionnaires de la mairie.

Modernisation et changement 1979-2002 : 4 grandes étapes

Au long de ces 24 dernières années, soit depuis les premières élections démocratiques en 1979, l'administration municipale a vécu un important processus de changement. Cette modernisation s'est déroulée en 4 étapes :

1ère Etape de réforme administrative (1979-1983)

Au cours de ces années prédomine le souci pour la formalité et la légitimité. En 1979, la Mairie de Barcelone représente une administration détériorée et inefficace qui manque de légitimité démocratique et empreinte d'une certaine corruption. C'est une organisation publique à structures rigides qui fonctionne de manière très centralisée; son principal rôle consiste à exercer les fonctions de police administrative et oublie qu'elle est au service de ses citoyens. Le style de gouvernement arrogant, alors en vigueur, va de pair avec la perte d'autorité morale devant la ville et les fonctionnaires. C'est aussi une administration qui a un grave déficit financier dû principalement à des recettes maigres et un coût élevé du personnel qui représente 60% du budget annuel.

Les premières élections locales démocratiques de 1979 donnent lieu à un "Pacte de progrès" issu d'une grande coalition des forces démocratiques avec soutien des citoyens. Les élus de ces premières élections s'impliquent directement dans la gestion de cette nouvelle administration. Parmi les premières mesures prises, il faut souligner l'effort important qui est réalisé en formation en gestion urbaine, non seulement auprès des responsables politiques, mais aussi des cadres municipaux.

Cette première étape de réforme administrative définit comme objectifs :

- Mettre de l'ordre dans l'administration municipale.
- Restituer l'autorité.

- Réaliser les actions urbanistiques urgentes et nécessaires.
- Mettre en place les premiers services sociaux.

On crée la Commission de Réforme Administrative qui intègre la participation des fonctionnaires afin de pouvoir porter à terme les changements internes nécessaires.

Les premières mesures concernent :

1-Le personnel :

- Réduction du nombre de catégories qui passent de 260 à 71.
- Amélioration des salaires.
- Changement des horaires et conditions générales de travail.
- Etablissement d'incompatibilités entre différents postes d'emploi.
- La reconnaissance du rôle des syndicats et des négociations collectives.
- Révision des postes de travail et des salaires, contrôle des présences....

2-La lutte contre la mauvaise gestion :

- Définition de structures organiques, avec description de fonctions et assignation du personnel nécessaire.
- Simplification, normalisation et mécanisation des processus de travail
- Création de systèmes d'information fiables et d'indicateurs.
- Décentralisation de l'embauche.

Pasqual Maragall, alors maire de Barcelone, vise "... une Mairie qui sera reconnue par les citoyens comme quelque chose leur appartenant et...un élément de référence pour le reste des administrations publiques espagnoles" (février 1983).

2ème Étape d'expansion et efficacité 1984-1991

L'obtention de résultats est le principal souci des responsables politiques de cette période. Les objectifs marqués sont : la préparation de la candidature aux jeux olympiques, l'amélioration de la situation financière de la mairie, la qualité de vie dans les quartiers et finalement une meilleure relation entre l'Administration et la citoyenneté.

De cette étape, nous pouvons retenir principalement :

- La création de nouveaux services mis à disposition des citoyens, tels que les services sociaux qui jusque-là, étaient pratiquement inexistantes, le téléphone unique d'information de la ville 010, les programmes d'aide à l'emploi...

- Les nouvelles infrastructures de mobilité, l'amélioration des transports et en général une importante restructuration de la ville.

- La préparation des Jeux Olympiques.

- La décentralisation territoriale des services municipaux aux 10 arrondissements avec l'attribution de ressources et compétences propres.

- Les campagnes de communication pour susciter auprès des citoyens "la fierté de leur ville" et leur implication dans les différents projets de la ville (Barcelona més que mai, Barcelona posa't guapa⁽³⁾,...)

D'importants changements internes ont marqué également cette étape. La restructuration des services et le transfert de nombreux employés aux arrondissements, d'une part, et la catalogation des postes de travail a touché l'ensemble des employés municipaux.

D'autre part pour rendre plus agile la gestion de certains services on crée des entreprises et des organismes autonomes à buts spécifiques, tels que les instituts municipaux des finances ou celui de la culture..., et d'autre part on externalise la réalisation de certains services comme par exemple le ramassage des ordures.

3. Barcelone plus que jamais, Barcelone fais-toi belle,...

C'est alors aussi que s'initie un important programme de formation pour directeurs et fonctionnaires. C'est à ce moment également qu'apparaît la revue de communication interne du personnel «La Municipale».

3ème Étape de l'efficience (et qualité) (1992-1999)

Après une étape d'expansion des services municipaux, jusque-là déficitaires en grande partie, et d'importants investissements en raison des Jeux Olympiques, s'impose une période de restriction en concordance avec la situation économique de crise du milieu des années 90.

L'importante augmentation des dépenses municipales occasionnée par la maintenance des nouveaux services et l'entretien des nouveaux équipements et espaces publics, oblige les gérants municipaux à viser en premier lieu l'efficience. C'est ainsi que le principal objectif défini est l'augmentation de la productivité. Il s'agit de réduire les coûts, en maintenant le rythme des investissements et la qualité des services prêtés aux citoyens, tout en contrôlant l'endettement municipal et la pression fiscale.

C'est ainsi que les principaux faits à souligner de cette étape sont :

- la consolidation du modèle de gestion municipale qui différencie la structure formée par les responsables politiques et la structure administrative de gestion,
- la création de plusieurs nouveaux organismes et entreprises,
- l'introduction de la planification sur 4 ans à travers le Programme d'action municipale qui établit en début de chaque mandat les grandes lignes d'action prévues,
- la réduction relative des dépenses courantes,
- une bonne administration de la dette municipale,
- l'amélioration dans le recouvrement des impôts,
- un grand effort est fait en matière de formation du personnel à travers le nouveau Centre de Formation Municipale

- la rationalisation des ressources oblige à donner la priorité à l'externalisation et la co-administration des services et équipements municipaux,

- la recherche d'une plus grande efficience introduit la rationalisation des processus de travail,

- un grand effort est fait pour le développement des systèmes, d'information interne,

- une politique du personnel qui favorise la réduction du nombre d'employés,

- l'innovation technologique est une des priorités,

- la mise en marche d'un Plan de Qualité introduit une nouvelle orientation dans la gestion des services municipaux. Leur prestation ne répond plus uniquement à l'accomplissement de compétences administratives, mais aussi et surtout à la satisfaction des demandes et besoins des citoyens. Les principaux instruments mis en place pour mener à bien ce plan sont principalement :

- les Chartes de Qualité qui introduisent l'idée de compromis, de standard de qualité dans les services, d'indicateurs... et qui, en tant qu'outil de communication, aident à la diffusion de la culture de la qualité,

- un service de gestion des réclamations des citoyens qui permet la détection d'axes d'amélioration,

- les diverses enquêtes de satisfaction des usagers et citoyens et études sur la qualité des services en général,

4ème Étape de l'innovation (2000-2002) :

Après l'efficacité, c'est l'excellence qui est poursuivie à travers l'innovation aussi bien technologique qu'au niveau de l'organisation ou de l'administration des services.

Pour en témoigner, on établit un Plan Municipal d'Innovation qui regroupe autour de 6 axes plus de 250 projets innovants et d'amélioration mis en oeuvre au long de ces 4 années. Ces six axes sont :

- **Mairie online** ; qui représente la mise en réseau des services municipaux avec la mise en place, à l'intérieur, d'un intranet qui facilite les processus administratifs de travail entre départements d'une part, et d'autre part vers l'extérieur sur internet, avec la potentialité du site www.bcn.es qui offre toutes sortes d'informations et démarches administratives.

- **Démarche qualité et service accueil** ; qui regroupe tous les projets d'amélioration concernant l'information et les démarches administratives ainsi que les certifications de qualité de différents services.

- **Réceptivité, participation et concertation** ; qui comprend les accords civiques (Mairie-entités sociales), les projets de volontariat, ceux qui impliquent la participation des différentes associations de citoyens...

- **Amélioration de la qualité des espaces publics**; qui concerne tous les projets innovants d'amélioration des grandes infrastructures urbaines et de l'environnement urbain en général.

- **Développement des ressources humaines de la mairie**, qui comprend les projets innovants ayant pour but l'amélioration des relations de travail, l'implication du personnel, le développement du capital intellectuel, la gestion des connaissances.

- **De nouveaux outils pour la gestion des services**, qui représente la mise en place de nouvelles technologies et l'introduction de nouveaux modèles de gestion dans l'organisation municipale.

3- Analyse des changements 1979-2002

Pourquoi ?

Les changements ont été nombreux pendant ce dernier quart de siècle. Tout était à faire pratiquement ; les motifs étaient donc nombreux. Barcelone avait besoin de changements et la réalisation de grands projets pour la ville, tels que les Jeux Olympiques, il y a plus de 10 ans, et actuellement le Forum 2004 des Cultures, a été le grand moteur de ce changement.

L'augmentation du niveau de vie des citoyens en général, a mis en évidence une administration désuète. Les citoyens, clients des services offerts par le secteur privé, deviennent de plus en plus exigeants envers un secteur public soumis à de fortes restrictions pendant les années de crise.

Ainsi donc, Mairie et ville changent en même temps, sous le leadership de responsables politiques dynamiques et entreprenants qui manifestent une volonté ferme de rehausser le prestige de la Mairie en tant que producteur de biens et de services de qualité. A cela il faut ajouter, d'une part, l'incorporation de nombreux professionnels très compétents, attirés par la possibilité de participer à ces grands projets de changement et d'autre part, la participation sociale très active à Barcelone.

Comment ?

Ces changements se produisent davantage du fait de la volonté permanente des responsables d'aller au-delà que comme conséquence de l'application de résultats de diagnostics préalablement réalisés.

On crée différentes structures pour impulser le changement et on fait appel à des consultants externes. A la fois on entreprend un important programme de formation pour les cadres à l'Ecole de management ESADE et on diffuse la culture du management et de l'efficacité. L'utilisation des nouvelles technologies de l'information se généralise à travers les différents services et on entreprend des formations pour y familiariser l'ensemble des employés municipaux.

On développe le système de travail par projets et on encourage les succès faciles qui aident à améliorer la crédibilité de la nouvelle administration. Avec l'introduction des démarches qualité et l'utilisation d'indicateurs, on développe la culture de la mesure, du compromis et de la transparence envers les citoyens. D'autre part on tient compte des études d'opinion et des enquêtes sur la qualité des services et de la ville en général. Finalement on encourage vivement le benchmarking interne et externe.

Les ressources humaines

Les changements sont importants pour le personnel. Ceux-ci se traduisent par :

- une importante réduction des effectifs qui passent de 17.000 à 12.000 en 20 ans et permet une nette amélioration de la productivité. Cette réduction est possible grâce à :

- l'arrêt des embauches et l'encouragement aux retraites anticipées,
 - l'externalisation des tâches et services,
 - des mesures de reconversion du personnel et de mobilité interne,
 - les postes de travail deviennent plus flexibles.
 - on stimule et facilite les niveaux de professionnalisation du personnel et la motivation du personnel, à travers :
- la formation,
 - les cours d'administration pour cadres,
 - la communication interne,
 - on réalise une timide décentralisation de la gestion du personnel.

Difficultés

Tout ceci ne s'est pas réalisé sans difficultés, les principales à souligner ont été :

- une culture de l'administration encore que très faible : très bureaucratifiée au départ et qui change lentement,
- des durées de mandats politiques trop brèves (4 ans) pour des changements à long terme,
- de grands axes d'amélioration inexplorés dans le domaine de la transversalité des processus,
- on ne dispose pas toujours d'objectifs clairs et explicites,
- les syndicats et les relations de travail ne facilitent pas toujours les choses,

• le manque d'une véritable politique des ressources humaines (stratégique et intégrée) est finalement à l'origine de nombreux problèmes.

Principales stratégies de changement* utilisées :

1) Prescriptive :

établir de nouvelles normes et procédures

2) Catalytique :

ajouter de nouveaux éléments provoquant des réactions (consultants externes...).

3) De confrontation :

mettre à jour des conflits latents, ce qui facilite la controverse et la sortie de la stagnation

4) D'acceptation: faire qu'ils acceptent une réalité qu'ils ont du mal à accepter

5) De principes : développer la capacité de compréhension et la connaissance, afin d'augmenter leur réceptivité face à leur nouvel environnement

*Blake et Mouton, 1978.