

# LE MANAGEMENT PAR LES OBJECTIFS DANS LES COLLECTIVITES TERRITORIALES : ENJEUX ET COMPATIBILITE AVEC LE SYSTEME DE CARRIERE

MEMOIRE

sous la direction de Anne Blanc-Boge,

**soutenu par Véronique Vallée-Ferriol**

le 10 septembre 2004

JURY : Anne Blanc-Boge Maître de conférences de Sciences de gestion à l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon Directeur du mémoire Président du jury Martine Claveranne Maître de conférences de Sciences de gestion à l'Université Lyon III Christian Debiève Directeur du Syndicat Intercommunal Omnisports de Cluses-Scionzier (74) Maître de stage



# Table des matières

<b>REMERCIEMENTS .</b>	<b>1</b>
<b>INTRODUCTION GENERALE . .</b>	<b>3</b>
<b>PARTIE I REALITE DU MANAGEMENT PAR LES OBJECTIFS DANS LES COLLECTIVITES : DEMARCHES ET PRATIQUES .</b>	<b>7</b>
I. 1 : Le développement du pilotage stratégique : . .	8
I. 1.1. Du plan de mandat au « projet d'entreprise » : . .	8
I.1.2 : Le développement du mode projet et des contrats d'objectifs : . .	13
I.2. Le recours aux méthodes et outils de gestion de la qualité : .	17
I.2.1. Le recours aux diagnostics : . .	18
I.2.2 : Le développement des audits de certification : .	19
I.2.3. Les méthodes de gestion : .	21
<b>PARTIE II GENERALISATION DU MPO : CONDITIONS ET ENJEUX .</b>	<b>33</b>
II.1. Le rôle déterminant des acteurs : . .	34
II.1.1. Le rôle de la direction générale et des cadres: .	34
II.1.2. Le rôle des organes de gestion : .	37
II.1.3. Le rôle des élus : .	39
II.2. L'enjeu d'utilisation de deux outils statutaires: l'évaluation et le régime indemnitaire .	41
II.2.1. Faire évoluer les pratiques d'évaluation : .	41
II.2.2. Moduler les primes du régime indemnitaire : . .	44
II.2.3. Jeu et enjeu : . .	51
<b>CONCLUSION GENERALE .</b>	<b>55</b>
<b>BIBLIOGRAPHIE . .</b>	<b>57</b>
Ouvrages et documents étudiés .	57
Ouvrages théoriques, essais : . .	57
Rapports publics et comptes-rendus d'études : .	58
Articles, revues, dossiers d'étude : .	59

Document « powerpoint » : . .	60
<b>ANNEXES .</b>	<b>61</b>
<b>RESUME .</b>	<b>63</b>

## REMERCIEMENTS

Le mémoire présenté dans ce document sera soutenu à l'IEP de Lyon, le 10 septembre 2004. Les trois membres du jury seront Monsieur Christian Debiève, Directeur de la structure intercommunale omnisports qui nous a accueillie en stage (SIO de Cluses – Scionzier, 74), à qui nous devons d'avoir appréhendé plusieurs aspects de la complexité et de la richesse du monde territorial ; Madame Martine Clarevanne, Maître de conférences de sciences de gestion à l'Université Lyon III qui nous a éclairée, par ses enseignements, sur les principes et la méthodologie de la conduite de projet dans les organisations publiques; Madame Anne Blanc - Boge, Maître de conférences de sciences de gestion à l'Institut d'Études Politiques de Lyon et responsable du DESS pour les enseignements en management. Madame Blanc-Boge nous a guidée tout au long de l'année dans les concepts de ce champ disciplinaire et la compréhension de leur application au secteur local et a accepté de diriger ce mémoire. Nous lui en sommes particulièrement reconnaissante et nous exprimons à chacun des membres du jury nos remerciements pour leur soutien et l'intérêt porté à notre travail.

Effectué du 10 mai au 12 juillet au Syndicat Intercommunal Omnisports de Cluses-Scionzier (74), le stage de mission nous a permis une pratique méthodologique d'analyse et de description de poste : vingt- quatre fiches ont été établies qui précisent les activités et compétences de chaque agent, son rôle dans le fonctionnement de l'établissement. Très sensible à l'accueil réservé par son président, Monsieur Jean Faoro, nous lui adressons nos remerciements ainsi qu'aux membres du Comité et au personnel d'encadrement pour nous avoir accordé temps, attention et bienveillance. Nous savons que la mission, inscrite dans une démarche de management par les objectifs, appelle des prolongements auxquels, si nous le pouvons, nous contribuerons, pour répondre aux souhaits exprimés avant notre départ.

D'autres personnes, enseignants, agents territoriaux (cadres ou non) ou encore condisciples du DESS ont contribué à enrichir notre analyse, d'autres enfin, plus proches de nous, ont encouragé nos efforts. Merci à elles et merci particulièrement à Bérengère, Christian, Mathias, Nouha, et ... Robert.



# INTRODUCTION GENERALE

Déterminer les objectifs d'une action qu'on entreprend et le résultat qu'on en attend pour prévoir en conséquence les moyens de sa réalisation est une stratégie de bon sens pour qui veut être efficace, réussir sans gaspiller ses ressources : temps, argent, énergie. Chacun sait par exemple que recevoir des amis à dîner ne requiert pas la même organisation s'il s'agit de partager un simple moment de convivialité ou de leur offrir un repas « gastronomique » pour fêter un événement particulier. La réussite de la soirée ne repose pas sur les mêmes critères. Ainsi, la planification des activités, les compétences mises en œuvre et le budget seront-ils différents, ce d'autant si nous habitons une ville pourvue de services ou un hameau de campagne.

Ce principe d'ajustement des moyens d'action au but poursuivi, sommairement décrit ici, fonde une stratégie de management théorisée dans les années 50 par Peter Drucker<sup>1</sup>, représentant de l'école « néo-classique », un des courants de sociologie des organisations. Développée en France par Octave Gélinier<sup>2</sup>, elle guide la recherche en sciences de gestion des entreprises et, en particulier, à partir des années 70, les travaux d'Henri Savall<sup>3</sup> et de l'école socio-économique. D'abord désignée par les termes « Direction par objectifs » puis « Management par les objectifs », cette stratégie, qui rompt

---

<sup>1</sup> Peter Ferdinand Drucker, né à Vienne en 1909, consultant en management et considéré comme « le pape » de cette discipline, a écrit de nombreux ouvrages sur la conduite des entreprises, dont *Pratiques de la Direction des Entreprises*, Paris, éditions d'Organisation, 1957, et *Les Nouvelles Pratiques de la Direction des Entreprises*, Paris, éditions d'Organisation, 1977

<sup>2</sup> Octave Gélinier, Ingénieur des Mines et économiste français

avec la logique taylorienne d'organisation scientifique du travail, de parcellisation des tâches et de fonctions verticalement hiérarchisées, intègre la capacité **d'innovation** aux facteurs de productivité et repose sur une conception **dynamique** du rôle des acteurs dans une organisation, dont la motivation et la responsabilité doivent être liées à des **missions**, non à des emplois. Elle s'appuie sur la notion de **projet**, celui-ci étant entendu généralement comme « toute activité non répétitive qui vise à atteindre un objectif déterminé »<sup>4</sup>, et plus particulièrement au sens de la norme AFNOR X 50-150 comme « une démarche **spécifique** qui permet de structurer **méthodiquement** et **progressivement** une réalité à venir. »<sup>5</sup>. Elle entraîne une procédure de **planification** et **d'évaluation**, un engagement des acteurs à atteindre les objectifs définis. Elle est déterminée par une **logique de performance** qui veut que l'efficacité du résultat obtenu soit rapportée à l'effectivité d'emploi des moyens **programmés** pour l'atteindre. La finalité est la maîtrise des coûts de **développement**.

Inspirant depuis de nombreuses années les pratiques managériales du secteur privé - démarches « qualité » et modes de gestion « **de** » et « **par** » projet, le premier appuyé sur des unités constituées, le second sur des structures « ad hoc » - le management par les objectifs est **donc** fondamentalement lié à la problématique de **la conduite du changement** dans les organisations. A ce titre, il intéresse de plus en plus aujourd'hui le secteur public confronté, dans la plupart des pays développés, à la nécessité d'une adaptation rapide aux évolutions contemporaines. Si cette question est d'actualité en France pour les administrations de l'Etat engagées dans les réformes de modernisation et dans un processus de programmation pluriannuelle d'objectifs instauré par la loi LOLF<sup>6</sup>, elle concerne également les collectivités territoriales (et les établissements publics de coopération intercommunale), **objet de notre terrain de recherche**, dont le champ d'action s'est élargi, diversifié et complexifié depuis le début de la décentralisation. Chargées d'apporter des réponses mieux adaptées à la demande locale en matière d'équipements collectifs et de fonctionnement des services, amélioration par exemple du transport ferroviaire interurbain ou des transports scolaires en milieu rural, meilleur équilibre du logement social, etc, et ce dans une vision cohérente de développement territorial, les responsables des communes, structures intercommunales, départements et régions, s'orientent vers des démarches de management par les objectifs pour rendre plus performant le fonctionnement de leur organisation, que celle-ci soit apte **en permanence** à fournir la qualité de service attendue des usagers tout en maîtrisant le coût de la contribution publique. Impératif rendu plus crucial encore avec l'adoption de la

---

<sup>3</sup> Henri Savall, Docteur en sciences de gestion et directeur de l'ISEOR, centre de recherches expérimentales associé à l'université Lyon III

<sup>4</sup> Luc Boyer, Noël Equilbey, in Organisation, Théories Applications, Editions d'Organisation, page 331

<sup>5</sup> op cit, Luc Boyer

<sup>6</sup> Loi organique sur les lois de finances, adoptée en janvier 2001 et prévoyant qu'à partir de 2006 les allocations de ressources seront votées en fonction de missions de politiques publiques définies, des objectifs fixés et des résultats obtenus par les administrations



loi sur les libertés et responsabilités locales qui étend leurs compétences et fait craindre une augmentation des dépenses, mal compensée par l'Etat.

Cette contingence des organisations publiques locales au cadre institutionnel de la décentralisation et aux réformes en cours doit être notée, même si notre champ d'étude est circonscrit aux pratiques de management par les objectifs **au sein de leurs unités fonctionnelles**. Nous ne traitons pas, en effet, directement du moins, du niveau de management qui touche l'organisation institutionnelle du service public : choix des nouveaux transferts de compétences de l'Etat par exemple, choix de maintenir les départements comme structures locales décentralisées, ou encore choix de développer l'intercommunalité. Cette stratégie d'organisation de l'action publique entraîne cependant au niveau local ce qu'il est convenu d'appeler la « gouvernance territoriale » : développement de coopérations intercommunales, de partenariats publics ou « public-privé » et, d'une manière générale, politique de contractualisation d'objectifs entre de multiples acteurs, y compris l'Etat. Si nous n'entendons pas étudier en tant que tel ce mode de gouvernance qui relève du management du secteur public local vu de façon « extensive »<sup>7</sup>, nous le considérons néanmoins comme déterminant du management par les objectifs **au sein** des collectivités que notre mémoire envisage en tant que **mode de gestion fonctionnelle** de leurs unités de travail, axé sur la **conduite du changement en interne** et sur la **performance des acteurs**.

Evaluer et rétribuer en conséquence la contribution professionnelle des agents territoriaux à la performance du service public est corollaire des démarches de management par les objectifs. Engagées aujourd'hui dans cette dynamique, les collectivités développent peu à peu les méthodes et outils nécessaires à la mobilisation cohérente de leurs ressources humaines et à la gestion pertinente de leurs compétences. La mise en œuvre cependant est lente et loin d'être généralisée, comme le soulignait en novembre 2003 un article de La Gazette des Communes ainsi titré : « **Démarrages timides du management par objectifs.** »<sup>8</sup> La cause communément invoquée de cette lenteur serait la rigidité du statut de la fonction publique territoriale, institué par la loi du 26 janvier 1984, dont les règles visant à assurer l'équité des agents quelle que soit leur structure d'affectation, empêcheraient les employeurs locaux (60 000 environ), par ailleurs gestionnaires à part entière de leurs emplois (créations, suppressions de postes, recrutements, nominations, déroulement de carrière), de procéder efficacement à la conduite du changement en interne. Ainsi, le principe constitutionnel de « libre administration des collectivités territoriales » serait-il difficilement conciliable avec l'application des dispositions législatives et réglementaires constitutives du régime statutaire des agents qu'elles emploient. Ce vieux serpent de mer vit-il ses derniers soubresauts ? Les réflexions engagées à partir des rapports de l'Observatoire de l'emploi public<sup>9</sup> et du rapport du Conseil d'Etat sur les perspectives de la fonction publique<sup>10</sup>

<sup>7</sup> notion employée par H Isaia et J Spindler dans « Le Management des politiques publiques locales et la décentralisation », revue Française de Finances Publiques, n° 25, 1989, pages 45 à 77

<sup>8</sup> *La Gazette des Communes, n°1718 du 24/11/2003, rubrique « Management »*

<sup>9</sup> Rapports 2001, 2002 et 2003

envisagent l'évolution du système de carrière des agents territoriaux selon une approche centrée sur **les métiers et missions** plus que sur les **cadres d'emplois et les grades**.

Intéressée par ce sujet qui alimente les débats, souvent autour de la notion réductrice de « prime au mérite », concernée en tant que cadre potentiel de la fonction publique territoriale, nous faisons l'hypothèse que le statut n'induit pas nécessairement le système de carrière tel qu'il fonctionne. Partant des démarches et pratiques actuellement en cours dans plusieurs collectivités, nous montrons, dans le cadre de ce mémoire que l'implication professionnelle des agents repose sur le rôle déterminant de plusieurs acteurs et sur l'utilisation qui peut être faite de deux outils statutaires : l'évaluation professionnelle et le régime indemnitaire. Le changement n'est pas d'ordre statutaire mais « culturel ». **Nous envisageons donc les enjeux du développement des pratiques de management par les objectifs dans les collectivités territoriales et leur compatibilité avec les règles statutaires de l'évaluation et du régime indemnitaire qui régissent en partie la carrière des agents: pourquoi et comment ces pratiques se développent-elles aujourd'hui, peuvent-elles se généraliser et à quelles conditions?**

Notre recherche s'appuie d'une part sur les enseignements reçus cette année à l'IEP et les interventions de plusieurs directeurs généraux et cadres de collectivités territoriales. Elle s'appuie d'autre part sur une mission réalisée, du 10 mai au 12 juillet, dans une structure intercommunale<sup>11</sup> omnisports. Elle nous a permis d'appréhender la diversité des emplois, compétences et statuts des agents ainsi que les réalités de leur management. Inscrite dans une démarche de MPO (contrats d'objectifs individuels à terme), cette mission a consisté à analyser et décrire les postes de l'ensemble du personnel. La maîtrise des coûts de développement pour une amélioration de la qualité du service est liée ici à la gestion de deux équipements intercommunaux : un stade et un centre nautique. Celui-ci, en cours de rénovation, concerne une large population du bassin industriel de Cluses et son taux de fréquentation doit pouvoir être augmenté. La question de la conduite du changement axée sur la motivation et la performance des acteurs se pose, là comme ailleurs. Enfin, elle s'appuie sur des ressources bibliographiques diverses et, pour beaucoup, récentes: ouvrages théoriques ou essais sur les organisations et le management, rapports publics, comptes-rendus de journées d'étude, de séminaires, colloques et articles de revues et journaux, spécialisés ou non, une large part étant faite à la presse du secteur territorial pour combler notre déficit de connaissances du terrain.

Nous présentons d'abord les démarches et pratiques qui relèvent actuellement de la stratégie de management par les objectifs dans les collectivités (**partie I : réalité du management par les objectifs dans les collectivités**) avant d'envisager les conditions et les enjeux de leur développement (**partie II : généralisation du management par les objectifs**).

---

<sup>10</sup> Rapport public 2003

<sup>11</sup> Syndicat Intercommunal Omnisports de Cluses-Scionzier (74), voir le rapport de stage établi

# PARTIE I REALITE DU MANAGEMENT PAR LES OBJECTIFS DANS LES COLLECTIVITES : DEMARCHES ET PRATIQUES

**« Je suis frappé par la problématique à laquelle sont confrontées toutes les collectivités locales : celle de la conduite du changement en interne... »<sup>12</sup>**

Réalisée par le cabinet « Bernard Brunhes Consultants » et publiée en septembre 2002, une enquête<sup>13</sup> effectuée auprès d'un échantillon représentatif de collectivités a été consacrée à l'étude de leurs pratiques managériales. Elle constatait à cette date à la fois un développement du management stratégique, « une inscription plus fréquente des politiques de la collectivité dans un projet ou plan stratégique déclinés au plan opérationnel sur le court/moyen terme (projet d'administration, projet de service, programme pluriannuel des investissements ...) » et un développement encore limité des méthodes de pilotage de/par projet : « l'existence d'une méthodologie/procédure de

<sup>12</sup> Bernard Lorreyte, directeur du pôle secteur public chez Bernard Brunhes Consultant, déclaration tirée de l'article de *La Gazette des Communes*, n° 1718 du 24/11/2003, page 68

<sup>13</sup> « Vingt ans de décentralisation. Où en est aujourd'hui le management public territorial ? », Cahiers n°10 du groupe Bernard Brunhes Consultants, septembre 2002

management de projet concerne 36% des collectivités, et 31% seulement ont engagé un développement des compétences en [la] matière. » Autrement dit, la démarche de management par les objectifs était engagée et depuis deux ans, la presse territoriale se fait l'écho des expériences menées au sein des collectivités, soulignant à la fois leur multiplication et leur hétérogénéité.

Nous présentons un état de ces nouvelles pratiques que nous observons à travers le développement du pilotage stratégique de l'administration d'une part (I.1.1.), le recours corrélatif aux méthodes et outils de gestion de la qualité, d'autre part (I.1.2.).

## **I. 1 : Le développement du pilotage stratégique :**

Concernant une ou plusieurs directions, un ou plusieurs services, voire l'ensemble des unités de travail de la collectivité, le management par les objectifs est **progressif** et **pragmatique**. Appuyé sur une gestion des activités en « mode projet », il conduit à un **management participatif** des agents.

### **I. 1.1. Du plan de mandat au « projet d'entreprise » :**

---

Amélioration du quotidien, de la qualité d'environnement, du lien social, etc, les finalités de l'action des collectivités locales n'ont jamais échappé aux élus ni aux fonctionnaires. Le fait nouveau aujourd'hui est la volonté d'inscrire le plan de mandat dans un projet d'administration cohérent. Résultat d'un resserrement de la relation entre les élus et l'administration que note l'enquête du cabinet Brunhes, cela se traduit d'abord par la structuration d'un « **projet d'entreprise** ».

Il s'agit de mettre en cohérence le système organisationnel et fonctionnel de l'administration avec l'objectif et l'impact attendus de l'action publique locale portée par les élus. L'« intérêt général » de cette action doit pouvoir être mesuré en terme de rapport coût/qualité.

Ainsi, la direction de la Communauté Urbaine de Lyon (55 communes, 1 133000 hab, Rhône) a-t-elle, depuis 2002, décliné le plan de mandat en **projet d'action communautaire**, le « PAC »<sup>14</sup> ou « Chrysalis », qui définit des objectifs communs aux services :

- adaptation de l'offre de service public
- adaptation des méthodes de travail et de l'organisation
- valorisation des compétences et savoir – faire (nouveaux, anciens)

Le « PAC » s'appuie d'autre part sur cinq principes qui fondent « la culture d'entreprise » :

---

<sup>14</sup> cf document annexe : *Chrysalis, ensemble, déployons nos compétences*

- dialogue social,
- responsabilisation,
- contractualisation - évaluation,
- réactivité -efficacité
- méthode de travail privilégiée en mode projet.

Enfin, sept priorités ont été déterminées, dont la **conduite de projet** ainsi que la mise en place de **centres de responsabilité** dans chaque direction pour contrôler les dépenses occasionnées par leurs services.

Ces centres de responsabilité budgétaire s'inscrivent dans une logique d'optimisation des ressources de la collectivité, logique comparable à celle mise en œuvre par l'Etat depuis la loi LOLF, pour proportionner les allocations de ressources aux objectifs des administrations centrales et aux **résultats attendus** de leurs activités dans les unités opérationnelles déconcentrées.

La signature de contrats d'objectifs entre chaque centre de responsabilité et la direction générale de la Communauté Urbaine est prévue pour la fin de l'année 2005. Il s'agit de « **passer d'une logique de consommation du budget à une logique de performance c'est à dire de mettre en relation [nos] dépenses avec les résultats obtenus en terme de qualité et de coût.** »<sup>15</sup> Chaque centre devra définir un plan d'action avec trois objectifs prioritaires « **quantifiables et assortis d'indicateurs de mesure** ». Nous donnons l'exemple d'un objectif prioritaire défini par la direction « mission audit et contrôle de gestion »:

**Tableau 1 : Exemple d'un objectif prioritaire pour le centre de responsabilité de la Direction du foncier et de l'immobilier**

---

<sup>15</sup> cf document annexe, document de travail de la Communauté Urbaine de Lyon : les Règles du jeu des centres de responsabilité, édition du 21/07/2004, page 4

Objectifs  
cible  
Mettre  
de  
plans  
réalisés  
de Déterminer  
la  
procédures  
de  
mission  
collisions  
missions  
différentiel  
2004-2007  
de  
biens :gré  
à  
gré,  
par  
adjudication,  
consultation

Un pilotage « fédéral » des centres de responsabilité sera assuré par la Direction des finances pour procéder aux arbitrages en matière d'affectation des ressources, de partage de dépenses nouvelles non prévues et de ré-affectation des économies : celles qui seront dégagées par un centre de responsabilité « permettront, en principe et sous réserve de la nécessaire solidarité [...] d'accorder une attribution à des dépenses nouvelles au bénéfice de ce centre dans le cadre de l'exercice en cours, éventuellement des exercices suivants. ». A partir de 2005, les dépenses d'augmentation de masse salariale seront « affectables » au budget des centres de responsabilité et à partir de 2006 le seront également les dépenses de fournitures, reproduction, prestations extérieures (informatiques, rémunération d'intermédiaires), frais de mission, déplacement, représentations publiques, frais postaux et de télécommunication.

L'adéquation entre les moyens et les objectifs des directions devra donc être assurée par les centres de responsabilité budgétaire dans une logique de « reporting » : obligation de rendre compte des résultats. Un recensement des pratiques sera effectué pour établir une liste des types d'économies réalisées par les centres (sur la base de l'exercice budgétaire en cours). Enfin, la Direction des finances, via l'instance des « Conférences budgétaires » transmettra à tous les centres le compte-rendu des décisions prises pour l'année en cours et les années suivantes. La généralisation des contrats d'objectifs doit permettre de faciliter « la production du futur plan de mandat grâce à des **éléments précis** de l'activité du Grand Lyon dans l'exercice de ses compétences. »

Disposer d'indicateurs sur le coût de développement de cette activité est en effet

d'autant plus nécessaire que de nouvelles compétences seront exercées à partir de 2005 : coordination et soutien financier pour des manifestations culturelles de rayonnement communautaire comme « la Biennale de la danse » ou « la Biennale d'art contemporain ». Permettre aux directions d'utiliser au mieux les moyens de la Communauté pour assurer la qualité des nouvelles prestations répond bien ici à la stratégie du management par les objectifs.

La démarche de la Communauté Urbaine de Lyon semble être « bien comprise », d'après le chef de projet « centres de responsabilité » qui déclare <sup>16</sup> : « [...] on a vraiment discuté au fond des enjeux, des objectifs prioritaires du service public. J'ai été impressionnée par la qualité des présentations et des propositions d'amélioration, des pistes d'innovation. J'ai par exemple en tête la proposition du service des assemblées <sup>17</sup> de généraliser la transmission sous forme numérique de documents pour éviter le gaspillage de papier et améliorer les délais, ou la direction de la voirie qui évoque des scénarios pour réaliser un programme de maintenance préventive sur les chaussées [...]. Ce qui est très intéressant, c'est la prise de conscience et l'impact d'un centre de responsabilité sur un autre. On fait le pari d'améliorer **la fluidité et la collaboration entre les services.** »

La structuration du projet d'entreprise et la contractualisation d'objectifs collectifs doit donc aider à définir les règles du jeu et inciter **chaque** acteur de la collectivité à **participer** à la qualité du service public dans une logique conjointe **d'amélioration continue des prestations** et de **maîtrise des coûts de développement**. La démarche de la Communauté Urbaine de Lyon, récente, est nécessitée par la dimension de son organisation, l'importance et la diversité de son « marché » (55 communes), de son champ de compétences communautaire (en extension). Elle est en œuvre, à des degrés d'avancement divers, dans d'autres collectivités, et liée à un décloisonnement des services. Elle correspond à une logique de contrôle de gestion dynamique sur laquelle nous reviendrons plus loin mais qui peut être illustrée de manière générale par ce tableau, établi par Jean-Pierre Rey <sup>18</sup> :

DOCUMENTS CONSULTABLES en version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Dans cette même logique de réalisation du plan de mandat 2001-2007 pour la Ville de Lyon (445 274 hab, Rhône) dont la finalité est «une nouvelle vie pour les Lyonnais, 6 ans pour changer la ville », la direction générale a défini en concertation avec les élus quatre orientations stratégiques que nous résumons :

- une primauté donnée aux **unités opérationnelles** pour une administration

<sup>16</sup> Côté Cour/Côté Jardin, magazine interne du Grand Lyon, juillet/août 2004, n° 141, page 4

<sup>17</sup> Ce service, d'après nos dernières informations, ne serait finalement pas concerné, pour l'instant, par les centres de responsabilité

<sup>18</sup> Rey Jean-Pierre, *Le Contrôle de gestion des services publics communaux*, Dunod 1991, collection Management public, page 236

entièrement tournée vers le service à l'utilisateur

- l'apport d'une **valeur ajoutée forte**, spécifique et reconnue des services, dirigée par les cadres en capacité d'exercer pleinement leurs responsabilités, dans un esprit d'innovation, **de transversalité** et de **management**
- l'importance de la réalisation professionnelle, **personnelle et collective** des agents et la qualité du dialogue social **à tous les échelons**
- la **sécurisation de la gestion** et l'**optimisation des ressources** de la collectivité à travers **des politiques d'économie sur les achats, de maîtrise des dépenses de fonctionnement et de la masse salariale et d'optimisation des investissements.**

Ces orientations s'accompagnent de la volonté de mettre en place des centres de responsabilité budgétaire. Un groupe universitaire a mené l'année dernière une observation<sup>19</sup> pendant plusieurs mois et commente ainsi l'intérêt de ces centres:

*« Un des apports de ces centres de responsabilités budgétaires est de permettre un véritable dialogue de gestion entre la direction générale et ces pilotes décentralisés que sont les responsables de ces centres qui se voient délégués chacun une mission. Cela permet la responsabilisation d'un nombre important de cadres opérationnels qui disposeront des moyens de piloter et d'animer les missions majeures correspondant à une priorité politique de la municipalité.*

*Ce mode de décentralisation des fonctions financière et de gestion est un préalable indispensable pour des collectivités gérant des volumes financiers de plusieurs centaines de millions d'euros pour que celles-ci puissent être en mesure de connaître sur chaque grande action politique développée le coût financier, les moyens nécessaires à son développement.*

*Il s'agit donc d'un processus présentant le double intérêt de permettre une maîtrise totale des moyens mis à disposition de chaque centre de responsabilité (possibilité de rapports financiers affichant l'ensemble des coûts) et de rendre compte de l'action menée au niveau opérationnel (possibilité d'établissement d'un rapport moral rendant compte des actions du centre de responsabilités).*

*Autre intérêt de cette démarche, la mise en place de centres de responsabilités permet une clarification des responsabilités exercées en évitant la présence de deux secteurs distincts sur une même mission (économies d'échelle...) et peut même conduire à la suppression d'une activité si celle-ci s'avère superflue. Néanmoins, pour garantir ce type de résultat, les responsables de centres de responsabilités doivent disposer de compétences fortes et les dirigeants doivent permettre à l'organisation de pouvoir profiter des efforts de rationalisation et de productivité qu'elle engage. Cela peut passer par des dispositifs d'intéressement collectifs, la réintégration des économies réalisées antérieurement ou la dotation en moyens supplémentaires en fonction des résultats réalisés.*

*Cette motivation des acteurs opérationnels à elle seule n'est pas suffisante,*

---

<sup>19</sup> Odile Costa-Ausina et alii, 37<sup>e</sup> promotion du cycle supérieur de management de l'INET in « Innover à Lyon, Piloter le changement, vers l'évaluation qualitative », 2003-2004, page 56



***l'organisation en centre de responsabilités pour qu'elle soit efficace nécessite un système d'information adéquat permettant à chaque responsable d'effectuer des choix et prendre des décisions en bonne connaissance de cause. Celle-ci doit être appuyée par une volonté forte et affichée des dirigeants d'évoluer vers cette organisation. »***

La mise en place de centres de responsabilité budgétaire est significative d'une démarche de management par les objectifs qui s'accompagne par ailleurs du développement de la gestion en mode projet.

### **I.1.2 : Le développement du mode projet et des contrats d'objectifs :**

Comme d'autres collectivités, la Ville de Lyon développe ce mode d'action. Elle s'appuie sur des « centres de responsabilité municipaux » (CRM), cellules transversales aux unités structurelles dont les membres sont regroupés pour développer des actions en lien avec les orientations du projet d'entreprise et les priorités du service. Constitués depuis les années 90, et relancés récemment, les CRM sont aujourd'hui « conçus comme des **outils d'apprentissage du travail par objectifs**, ils permettent d'accompagner le Plan de Mandat et les plans d'action qui en découlent. »<sup>20</sup> Mis en place par délégation générale et au sein de chaque direction, ils regroupent les agents – opérationnels et fonctionnels – d'un ou plusieurs services qui sont incités à nouer des partenariats internes et externes. Chaque centre de responsabilité municipal définit un axe de travail prioritaire **en lien avec les orientations prioritaires du projet d'entreprise**. En 2003-2004, les orientations étaient les suivantes : « amélioration de l'accueil et/ou consultation des citoyens » et « amélioration des pratiques professionnelles ». Pour 2004 – 2005, une seule orientation est définie : « développer **la transversalité** pour un meilleur service au public ». La répartition des axes de travail prioritaires choisis par les CRM pour l'année 2003-2004 s'est faite ainsi :

- Amélioration de l'accueil : 35%
- Amélioration des pratiques professionnelles : 20%
- Simplification et/ou sécurisation des procédures : 11%
- Partage des responsabilités entre services opérationnels et fonctionnels, développement de la transversalité : 11%
- Amélioration de la prévention : 8%
- Suivi et accompagnement technique des plans d'action : 8%
- Réalisation d'économies : 7%

En fonction de l'axe de travail choisi, les membres déterminent un plan d'actions annuel ou pluriannuel, fixent et contractualisent avec la direction les objectifs collectifs et **les critères de résultat qui conditionnent une part de leur intéressement pécuniaire**. Celui – ci, sur la base d'un montant brut plafond actuellement de 457, 35 euros<sup>21</sup>, est

---

<sup>20</sup> Reflets infos CRM n° 1, septembre 2003, page 1

calculé en fonction du pourcentage de réussite atteint, 100%, 50% ou 0% (identique pour tous les membres du CRM), du temps de travail (temps complet, partiel) et du taux de participation (minimum exigé de jours de présence dans l'année: 183), après déduction des cotisations sociales obligatoires. Cet intéressement a été institué par délibération et validé par le contrôle de légalité sur la base des « circulaires Rocard » du 23/02/89, du 7/12/1989 et du 25/01/1990, relatives « au renouveau du service public ». Elles permettent aux services de l'Etat, donc aux collectivités territoriales aussi, de « **faire profiter tel service [...] qui aurait réussi, par une organisation ou un changement de méthodes de travail, à diminuer sensiblement ses coûts en améliorant la qualité du service rendu, d'une partie du gain net ainsi réalisé.** »<sup>22</sup> Le travail en partenariat étant défini par la direction de la Ville comme une « règle d'or », il est précisé que « parfois conçu à tort comme une prime individuelle, l'intéressement pécuniaire qui découle des CRM résulte de la participation **de tous** à l'atteinte des objectifs. Les participants sont solidaires dans la réussite de leur CRM. » Il est en outre spécifié que « le CRM ne doit ni constituer une surcharge de travail, ni engendrer des coûts supplémentaires pour le service. »

Pour chaque CRM, un responsable est désigné (« librement ») par les participants pour assurer le pilotage du projet. Le dispositif général est supervisé par la Direction de la communication interne et de la modernisation (DCIM), elle-même rattachée à la délégation générale aux ressources humaines. Il est défini selon un calendrier établi comme suit pour la « campagne » 2004-2005 :

**Validation des objectifs** : 9 juillet 2004 , date limite d'envoi à la DCIM des fiches d'objectifs validées par le responsable du CRM, le directeur et le directeur général adjoint. *(Nous présentons, page suivante, et avec l'accord de la DCIM, le formulaire type de la fiche de présentation des objectifs)*

Fin septembre 2004 : réunion du comité général de pilotage de la DCIM pour « recadrage », validation des participants et des partenaires.

Décembre 2004 – Janvier 2005 : **évaluation mi - parcours**, état d'avancement, actions correctrices.

30 avril 2005 : date limite d'envoi des fiches de résultats.

Fin mai 2005 : **validation finale.** *(Nous présentons, ci-après, et avec l'accord de la DCIM, le formulaire type d'évaluation)*

Juin 2005 : « carrefour de la modernisation », projets les plus marquants primés, en présence de la direction générale et de l'exécutif (innovation 2005).

#### FORMULAIRES TYPE DES CONTRATS D'OBJECTIFS

DOCUMENTS CONSULTABLES en version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

---

<sup>21</sup> somme définie par la municipalité pour chaque exercice budgétaire

<sup>22</sup> *La circulaire n'ayant à ce jour été suivie d'aucun décret, nous soulignons quand- même l'absence de base juridique de cet intéressement*

Pour l'année 2003-2004, **327** centres de responsabilité regroupant **7063** agents (sur 7700<sup>23</sup>) ont ainsi été validés, le compte rendu de leur activité<sup>24</sup> précisant que « des efforts doivent encore être entrepris pour employer le CRM comme un **véritable outil de management**. » En effet, 43 d'entre eux seulement avaient travaillé en mode projet. C'est le cas d'un CRM impliqué dans le plan d'action « excellence de l'accueil dans les mairies d'arrondissement » qui pilote un projet « d'amélioration de l'accueil physique et téléphonique » dont découlent 5 chantiers : « organisation de l'accueil, culture relation-citoyen, gestion des appels téléphoniques, développement des e-services, pilotage de la satisfaction des usagers ». Ce dernier chantier, mené en partenariat avec des agents de l'École Française des Attachés de Presse, a permis de diffuser des questionnaires dans les 9 mairies d'arrondissement dont l'analyse doit aboutir à un document de synthèse.

Une majorité des centres regroupaient entre 5 à 20 agents et le souhait pour 2004-2005 est que leur nombre n'excède pas 10 personnes. Par ailleurs, les orientations données pour cette année (lancement de la « campagne » en juin 2004) portent sur le développement de **la transversalité**. Ainsi, « **tous les partenariats seront possibles** :

- entre services d'une même Direction,
- entre Directions d'une même Délégation ou encore
- **entre services de Délégations différentes** ;
- les CRM pourront en outre intégrer dans leur liste de participants des agents d'un autre service ;
- enfin, des partenariats **externes** à la Ville seront aussi encouragés. »

En encourageant cette coopération transversale et l'association de partenaires externes, la Ville de Lyon franchit une étape supplémentaire vers un **management « par » projet** de son organisation. Pour appuyer la démarche, la DCIM a d'une part prévu d'associer les services ressources de la Ville : service formation, Archives municipales, Direction de la communication externe, etc, et d'autre part de simplifier davantage encore les procédures en décentralisant la saisie des documents administratifs et en diffusant les informations via le réseau intranet. Ce type de travail il faut le souligner, est développé actuellement par de nombreuses autres collectivités.

Nous présentons, pages suivantes, le formulaire type d'un contrat de partenariat établi pour l'année 2004-2005 ainsi que l'exemple d'un CRM ayant travaillé en 2003-2004 sous ce mode.

DOCUMENTS CONSULTABLES en version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

La logique de décloisonnement – décentralisation, plutôt avancée à la Ville de Lyon, est à l'œuvre également à La Communauté Urbaine de Dunkerque qui a structuré des

---

<sup>23</sup> Les emplois aidés, les saisonniers, les agents vacataires ne sont pas concernés par les CRM

<sup>24</sup> cf document annexe

comités de projets l'année dernière, ou encore au Conseil Régional du Nord- Pas- De- Calais qui a créé en 2002 un service spécifique « **direction projets et organisation** » pour « **animer, relancer [les directeurs de service] et faire des piqures de rappel.** »<sup>25</sup>

» Il s'agit, d'après la directrice, « d'impliquer les chefs de service dans le **mode projet**, d'organiser des formations et des échanges d'expériences, [...], de structurer et formaliser les projets en lettres de mission, lettres d'organisation et d'intégrer les équipes administratives dans les équipes projets. » Le Conseil Général des Côtes d'Armor prévoit lui aussi la mise en œuvre de contrats d'objectifs, son directeur des ressources humaines reconnaissant que « cela nécessite beaucoup de préparation » mais qu' « il faut amener les agents à évoluer car, même s'ils sont conscients des enjeux, il leur faut passer d'une **culture de procédures** à une **culture d'objectif.** »

Réactivité rendue nécessaire par l'exigence de résultat des citoyens mais aussi par les contraintes de partenariats institutionnels (sur le mode des contrats de plans Etat/Région, des contrats de ville ou d'agglomération, etc), les directions des collectivités (collectivités les plus grandes souvent) développent donc progressivement un **management « par » projets**. Le découplage des services permet de confier la maîtrise d'oeuvre d'un projet à un groupe de travail **transversal et multifonctionnel** dont le « chef » n'a plus nécessairement de lien hiérarchique avec les acteurs mais qui est responsable du pilotage du projet. C'est lui qui assure la méthodologie de **gestion « de » projet** : analyse des besoins, définition des objectifs, planification et répartition des tâches, prévision des étapes, estimation des ressources, suivi et contrôle de l'évolution et des résultats. Les modalités sont négociées et contractualisées entre les services concernés et la direction générale.

La direction du Conseil Général du Var va dans ce sens puisqu'elle a signé, en 2003, avec les chefs de projets de plusieurs directions, **32 contrats d'objectifs** portant sur des actions liées soit à ses domaines de compétences (solidarité, environnement, patrimoine, culture, etc), soit à son organisation interne. Dans le premier cas, les projets concernent par exemple la réalisation d'un chemin de randonnée équestre en Provence (« Cœur de Provence »), la création à Toulon d'une maison d'accueil multiservices intergénérationnelle (la MAMI) ou encore la mise en place de formations d'allocataires du RMI aux métiers d'accompagnement des personnes âgées. Dans le second cas, un processus interne de « dématérialisation des procédures permettant la généralisation des signatures informatisées » ou encore la mise en place « d'un site extranet des collèges ». Les contrats s'inscrivent dans le projet d'entreprise, axé sur l'amélioration du quotidien des usagers, et fixent des critères négociés avec chaque chef de projet pour l'atteinte du résultat : délais de réalisation, ressources nécessaires pour chacune des étapes, plan de financement et coûts de réalisation, domaines d'intervention et niveaux de responsabilité des acteurs, etc. Le directeur général des services du conseil général, initiateur de la démarche, affirme que « l'impact sur la **motivation** des agents est important : ils se sentent davantage associés aux actions et cela leur permet de sortir de la routine. »<sup>26</sup> Il précise par ailleurs que les projets ont été menés sur la base du **volontariat**, définis après

---

<sup>25</sup> article de La Gazette des Communes n°1718 du 24/11/2003

<sup>26</sup> article de La Gazette des Communes n°1711 du 6/10/2003

un appel d'offres auprès des directions et contractualisés **après un an de concertation**. Son souhait est d'impliquer à terme l'ensemble des agents (3000) dans la proposition de contrats. Le Conseil Général précise, via son site internet, ce qu'est, de son point de vue, un contrat d'objectif : « une action publique qui doit répondre à quatre valeurs essentielles : l'**anticipation**, l'**innovation**, l'**excellence**, l'**optimisation** [ ...], un **engagement** [...] **dûment signé** entre le Directeur général des services et le chef de projet [...] avec des évaluations [...] prévues en cours de réalisation du projet afin de **l'ajuster en permanence** aux réalités du terrain. **Les usagers et les associations partenaires sont associés à la démarche** . On peut ainsi parler de **culture de résultat**. »

Toutes les collectivités ne sont pas allées aussi loin dans le management par projet mais la plupart intègrent ces valeurs d'anticipation, innovation, excellence et optimisation et cherchent à adapter **continuellement** leur système d'organisation et leurs moyens de « production » des services aux besoins **effectifs** des usagers (**internes et externes**), selon les principes d'une « **démarche qualité** ». Celle-ci, inspirée des entreprises (cercles de qualité, principe du « zéro défaut »), s'applique aux services publics locaux dans le sens entendu d'une aptitude de ces derniers à répondre aux besoins qu'ils sont destinés à satisfaire : qualité de la prestation fournie - « l'output »- mais aussi du résultat socio-économique obtenu -« l'outcome »- dont la cohésion sociale fait partie.

Les enquêtes de satisfaction, diagnostics et audits se multiplient donc aujourd'hui, outils nécessaires à la conduite du changement et démarche corollaire d'un management par les objectifs qui amène par ailleurs une évolution des méthodes de gestion.

## I.2. Le recours aux méthodes et outils de gestion de la qualité :

***« Les pratiques de qualité comme toutes les pratiques de relations humaines sont le fruit d'une culture et peu accessibles aux exhortations et injonctions législatives. [...] Le problème de la qualité n'est pas celui de la connaissance ni celui de l'action mais celui du comment faire. »***<sup>27</sup>

La finalité **d'intérêt général** du service public ne dispense pas, nous l'avons vu, les collectivités de la recherche de performance, elle les y oblige au contraire. Aussi, comme les entreprises privées, s'appuient-elles sur les méthodes inspirées du principe de « qualité totale ». Ce concept lié aux expériences japonaises des années 70, implique de considérer chaque acteur de l'organisation comme un « client » dont les besoins de qualité et de performance doivent être satisfaits pour éviter « **une grande partie des gaspillages qui coûtent cher [...] et qui risquent de compromettre la qualité attendue par le client externe final.** »<sup>28</sup> L'idée de l'amélioration conjointe de la

---

<sup>27</sup> Michel Crozier, contribution au Rapport 2004 sur « la qualité des services publics », page 117

<sup>28</sup> Luc Boyer, Noël Equilbey, in op cit, page 296

satisfaction des acteurs et de l'efficacité de l'entreprise a été abordée par l'école socio-économique et développée particulièrement par les travaux d'Henri Savall : considérant que les conditions de travail, la « performance sociale » sont déterminantes des résultats économiques, celui-ci s'est attaché à définir les facteurs générateurs de dysfonctionnements dans l'organisation et à établir une méthode d'analyse permettant d'en évaluer les coûts cachés. La réduction des dysfonctionnements et de leurs coûts induits doit permettre une amélioration de la performance individuelle et collective. Par ailleurs, l'aménagement et la réduction du temps de travail ainsi que l'intégration des nouvelles technologies d'information et de communication dans les processus de travail, ont rendu inévitables cette recherche de perfectionnement de l'organisation et, en préalable, l'analyse diagnostique de son fonctionnement .

### **I.2.1. Le recours aux diagnostics :**

---

A l'exemple de la Ville d'Angers (15 279 hab, Maine-et-Loire) et plus précisément de son Centre communal d'action sociale qui a mené, entre 1998 et 2001, un projet d'amélioration des conditions d'accueil et d'écoute du public appuyé sur un diagnostic, nombre de collectivités engagent un travail d'analyse - évaluation des conditions et procédures de travail de leurs unités. Il a entraîné pour le service ici concerné un plan de formation des 25 agents (la totalité du service) - utilisation des nouvelles technologies d'information et de communication et développement des compétences relationnelles - puis fait l'objet d'une évaluation finale : indicateurs de satisfaction **interne** et **externe** .

Plusieurs étudiants de l'IEP de Lyon sont sollicités chaque année dans le cadre du DESS « Management du secteur public » pour aider de telles démarches. Appuyés sur la méthodologie du diagnostic socio-économique, ils contribuent à mettre en évidence les dysfonctionnements dans le système de communication, de pilotage et d'exécution du travail, les inadéquations entre l'emploi et les formations et à calculer leur coût induit pour la prestation finale rendue aux usagers. Ils s'emploient à proposer des solutions pour l'amélioration du service et la réduction de ces coûts, qui, émanant d'un intervenant extérieur, peuvent être mieux discutées entre les agents et la direction du service. Exemples non exhaustifs pour cette année 2003- 2004 : amélioration du fonctionnement de conseils de quartiers, des relations d'un service d'action sociale avec ses partenaires ou encore des procédures du service achat public d'une commune.

Notre mission de stage récente, au sein d'une structure intercommunale, s'est inscrite dans le prolongement d'un tel diagnostic qui avait fait apparaître la nécessité de réorganiser la structure, de redéfinir les missions des agents en vue d'une meilleure gestion des équipements dont elle est chargée. L'analyse des postes que nous avons menée doit permettre, à partir des fiches établies, de référencer les compétences (en cours et à développer), d'établir un plan de formation et, à terme, des contrats d'objectifs individuels. Nous avons mesuré à quel point le processus est long et complexe à mener, et les outils méthodologiques indispensables pour piloter une conduite de changement axée ici sur l'amélioration du résultat d'un centre nautique. L'objectif de performance nécessite une implication des unités opérationnelles de la structure, des agents d'entretien, agents d'accueil aux maîtres nageurs et passe par un sous- projet de

formation du personnel d'encadrement : utilisation du réseau informatique, élaboration et saisie de fiches de procédures, établissement et suivi du référentiel de compétences, mise en place et suivi de contrats d'objectifs avec les agents encadrés, **formation à l'évaluation**. Le projet n'en est qu'aux prémices.

Le diagnostic et la recherche d'amélioration peuvent être plus larges et porter sur l'ensemble de l'organisation ou l'ensemble d'un processus. Ainsi la Ville de Dardilly (8500 hab, Rhône) a-t-elle mené pendant trois ans (1996 à fin 1999) une analyse de l'adéquation emploi/formation dans **tous ces services** qui a conduit à un plan de formation sur plusieurs années, notamment du personnel d'encadrement. La ville de Rouen (108 758 hab, Seine Maritime), quant à elle, a procédé à une étude de son système d'évaluation du personnel, de 1996 à 1998. Ici, la démarche a été menée avec l'appui d'un cabinet extérieur. Nous y reviendrons plus loin.

Améliorer le système d'information (interne et externe) fait également partie des enjeux de performance et nombre de collectivités recourent à des experts pour structurer des procédures automatiques via leur réseau internet, à l'exemple de la Ville de Lorient (59 189 hab, Morbihan) qui a installé 800 boîtes aux lettres actives pour permettre aux agents des différents services d'adresser par courriel une commande de matériel, une réservation de véhicule, une demande de documentation, etc, mais aussi d'accéder aux comptes-rendus des conseils, aux offres d'emplois internes, aux guides de procédures (marchés publics notamment). La dématérialisation des procédures de marché public préoccupe actuellement les collectivités qui font appel à des prestataires de solution, comme vient de le faire la Communauté Urbaine de Lyon le 15 juin dernier<sup>29</sup>. Sachant en effet qu'à partir du premier janvier 2005, l'offre dématérialisée d'un candidat à un marché public du « Grand Lyon » ne pourra être refusée, la direction des systèmes d'information et la direction des affaires juridiques ont élaboré un cahier des charges pour que la solution proposée permette, dans la sécurité des échanges, de « constituer [sous fichier informatique] le dossier de consultation des entreprises (éventuellement le modifier), l'envoyer sur le « site » d'où il sera vu par les entreprises, leur permettre de le télécharger, de le retourner dans les délais de réponse, rapatrier les offres, les ouvrir lors des CAO<sup>30</sup>, procéder aux notifications,... ». Trois mois sont prévus, après l'adoption de la solution, pour la formation des agents concernés (« apprendre à utiliser la solution »), « pour l'adapter [au] fonctionnement et pour la tester en grandeur nature. »

Adapter en permanence l'organisation est bien un objectif poursuivi et suivi par les collectivités qui s'engagent d'autre part dans des démarches d'audit pour certifier la qualité de leurs prestations.

## **I.2.2 : Le développement des audits de certification :**

---

De telles démarches se développent, en effet, à l'instar de celle de la Ville du Havre, première ville de France à avoir obtenu, à la suite d'un audit mené par l'AFAQ<sup>31</sup>, une

<sup>29</sup> Côté Cour/Côté Jardin, juillet/août 2004, n° 141 : « Dématérialisation des marchés publics, c'est parti », page 7

<sup>30</sup> Commissions d'appel d'offres

certification « Qualiville », le 11 juin 2002, pour son accueil physique, son accueil téléphonique et son service d'Etat Civil. Le référentiel Qualiville, élaboré conjointement par l'AFAQ et le CNFPT<sup>32</sup>, comporte des critères tels que temps d'attente minimum au guichet, décrochage rapide du téléphone. A noter que le personnel des services concernés était volontaire.

Les démarches de certification des collectivités concernent aujourd'hui de plus en plus le système de management de la qualité (norme ISO 9001) qui porte sur un ensemble de procédures transversales aux services -documentation, enregistrement, communication, etc- permettant d'assurer la qualité de la prestation fournie aux usagers (**internes et externes**). Il s'agit de référencer, décrire les procédures, vérifier leur application, leur évolution et adaptation aux besoins. Le Conseil Régional d'Ile de France, celui du Centre ainsi que plusieurs villes dont celles de Paris, Lyon, Lille, Nancy, Aubagne, Cholet, ..., ont obtenu cette certification de leur management de la qualité (pour une partie de leurs activités). Le Syndicat Intercommunal de l'Esteron et du Var (SIEVI) qui regroupe 27 communes adhérentes auxquelles il doit assurer la desserte en eau potable s'est vu également reconnaître cette certification en 2002, après un travail de deux années : enquêtes menées dans les communes, indicateurs de suivi de la qualité de l'eau, des coûts, etc. D'autres collectivités et structures intercommunales sont engagées aujourd'hui dans cette voie de certification de la qualité mais tournée, de plus en plus, sur l'impact environnemental (norme ISO 14001).

Une gestion cohérente de l'environnement dans l'optique désormais fixée d'un « développement durable » (déclinée sous l'appellation « agendas 21 locaux » pour les collectivités) est une préoccupation fondamentale du secteur public local. La commune de Villers - Cotterêt (10 000 hab, Aisne) est la première collectivité à s'être lancée dans la démarche d'évaluation de son système de management environnemental et à obtenir, en octobre 2000, la certification ISO 14001 qui reconnaît aux services de la ville une bonne gestion de l'environnement (impacts positifs) en matière de déchets, d'énergie, de qualité de l'air, de produits toxiques, de bruits et d'odeurs. « Pour sensibiliser les **160** agents municipaux exerçant des **activités très diverses**, nous nous sommes appuyés sur les chefs de service et nous avons multiplié réunions et **formations**. La norme ISO 14001 garantissant la conformité à la réglementation, le plus gros du travail a consisté à **identifier celles applicables aux activités de la ville**, puis à mettre en place une **veille réglementaire**. » Ces propos du directeur technique<sup>33</sup> montrent la difficulté mais aussi l'intérêt d'un référentiel commun à plusieurs services de la collectivité. Il ajoute d'ailleurs : « Certes la démarche de certification a un coût et demande qu'on lui consacre du temps mais elle constitue **un outil de gestion efficace** qui engendre de **véritables économies**. » La commune a en effet réduit le coût de l'éclairage public (- 15%) et celui de la consommation d'énergie pour les véhicules municipaux (- 34%) après l'acquisition de véhicules électriques et d'ampoules haute efficacité, ces dispositions faisant partie d'un

---

<sup>31</sup> Association Française d'Assurance de la Qualité

<sup>32</sup> Centre National de la Fonction Publique Territoriale

<sup>33</sup> parus dans La lettre de l'ADEME, n° 90



**plan d'actions pluriannuel.** Et le directeur technique de conclure : « En contribuant à la protection de l'environnement, elle donne une image exemplaire de la ville à nos concitoyens et peut créer un effet d'entraînement. » Donner aux concitoyens une image « exemplaire » du service public n'est pas anodin.

Depuis cette expérience menée en Picardie, la démarche de qualité environnementale des collectivités s'élargit encore. Elle porte toujours sur la conformité à la réglementation mais aussi sur les impacts, au niveau global d'un territoire, de la gestion de l'environnement effectuée par les collectivités avec **plusieurs** acteurs : reconversion de cultures agricoles, implantation de zones d'activités industrielles en milieu urbain, infrastructures, modes de transport privilégiés, etc. Un travail de réflexion a été engagé par l'AFNOR<sup>34</sup> en partenariat avec l'ADEME<sup>35</sup> et l'association des éco-maires pour référencer les réglementations auxquelles les collectivités sont soumises, notamment la réglementation européenne, et éditer un guide d'application de la norme ISO 14001 à leur usage.

Intégrer les nouvelles contraintes en matière environnementale est un exemple significatif de la nécessité qu'ont les collectivités de définir les objectifs, prévoir, mesurer et contrôler les effets de leurs programmes d'actions : l'aménagement prévu des berges du Rhône à Lyon, par exemple, et le développement des « modes doux » de transport dans la ville (cyclisme en particulier) supprimera de nombreuses places de parking pour les voitures et oblige à prévoir en périphérie des plates-formes multi – modales (voiture-train-métro-bus). Les lignes de métro, bus doivent donc être étendues en conséquence, la fréquence des liaisons ferroviaires augmentée. Par ailleurs, les partenariats multiples nécessaires à de telles réalisations rendent encore plus indispensables une méthodologie rigoureuse de conduite de projet et des moyens d'ingénierie adaptés.

Les démarches de certification constituent une des formes de l'évaluation des politiques publiques, rendue obligatoire aujourd'hui, et permettent la corrélation entre la gouvernance territoriale et la conduite du changement en interne des collectivités.

Evaluer les effets produits de l'action publique locale, ajuster les méthodes et les procédures que ce soit dans un environnement immédiat et à moyen terme (action sociale dans une commune du Maine et Loire) ou dans un environnement plus large et à plus long terme (aménagement et développement d'une aire urbaine) est une condition de la qualité du service public local prise en compte dans la stratégie de management par les objectifs. Celle-ci induit des efforts en matière de contrôle de gestion pour optimiser la « productivité » des services.

### **I.2.3. Les méthodes de gestion :**

---

La recherche de l'efficacité des services repose donc sur une vision transversale de l'organisation. Il s'agit de pouvoir évaluer le rapport qualité/coût d'un ensemble d'actions

<sup>34</sup> Association française de normalisation

<sup>35</sup> Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie

menées et d'apprécier les résultats du service rendu à la population par domaine ou type d'action politique : la politique de sécurité dans une ville par exemple doit pouvoir être mesurée en termes d'actions complémentaires d'hygiène- propreté, d'aménagement-rénovation de quartiers, de développement des transports collectifs, etc, et de résultats sur la qualité de vie des habitants. « Ainsi, le contrôle de gestion ne se contente plus d'une simple remontée d'informations destinée aux dirigeants au moyen du reporting ; le pilotage stratégique permet **un dialogue interactif** entre les différents niveaux de l'organisation pour aller vers la **mise en cohérence des composantes objectifs-moyens-résultats**, crée une véritable synergie se fixant pour but la réalisation dans les meilleures conditions d'une politique publique. On parle alors de « **management stratégique** » ou de « **gestion stratégique** »<sup>36</sup>. [...] *La gestion stratégique cherche à éviter les conséquences fâcheuses de la désarticulation entre les décisions dites « stratégiques » (c'est à dire au sens traditionnel : à l'intention de l'extérieur) et les décisions organisationnelles (visant l'interne).* »<sup>37</sup>

Ce management (ou pilotage) stratégique est illustré par le schéma qui suit.

Schéma 1 : Le pilotage stratégique

Le pilotage stratégique peut être illustré par le schéma suivant<sup>38</sup> :

DOCUMENTS CONSULTABLES en version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Le schéma du pilotage stratégique<sup>39</sup>

DOCUMENTS CONSULTABLES en version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Ce pilotage s'appuie par ailleurs sur un repérage des différents niveaux stratégiques de l'action publique, figurés comme suit<sup>40</sup> :

Tableau 3 : les niveaux stratégiques de l'action publique

<sup>36</sup> Source : Annie Bartoli et Philippe Hermel, « *Piloter l'entreprise en mutation – une approche stratégique du changement* », Editions d'Organisation, 1986

<sup>37</sup> Rapport d'étude de l'INET, réalisé par des étudiants du 3<sup>e</sup> cycle de management, « *Innover à Lyon, piloter à Lyon, vers l'évaluation qualitative* », janvier 2004, p 36

<sup>38</sup> Schéma extrait de l'étude citée précédemment

<sup>39</sup> Source : pour le graphique générique (ne comprenant pas la boucle de communication sur la satisfaction de l'utilisateur) : Jérôme DUPUIS et Joseph CARLES, in *La lettre du cadre* mars avril mai 2001 *La gestion financière et le contrôle de gestion dans les collectivités locales*

<sup>40</sup> Bruno CARLIER, Christophe RUPRICH-ROBERT, *Le guide de la gestion locale*, Editions BERGER-LEVRAULT, 1998 (adaptés de Ramanantsoa B, « *Pensée stratégique* », In Encyclopédie de gestion, Economica, 1988)

---

~~Stratégie~~  
~~Stratégie~~  
~~Stratégie~~  
des  
frontières des  
activités  
imposées  
et  
décidées  
~~Stratégies~~  
publiques  
pour faciliter l'activité  
d'activités  
qui  
relèvent  
de  
la  
même demande  
sociale,  
de  
la même  
technologie  
~~Stratégies~~  
de  
différenciation/ des  
activités  
à  
des  
besoins, créations  
ou  
abandons d'activités,  
allocation de  
ressources  
~~Stratégie~~  
de  
segmentation/marketing  
besoin,  
même  
comportement...) adaptations  
de  
l'offre aux  
demandeurs  
~~Stratégie~~ fonctionnelle  
prix,  
communication, distribution,

---

organisation, formation.

La cohérence stratégique nécessite un contrôle de gestion que Jean-Pierre Rey <sup>41</sup> définit ainsi: c'est « l'ensemble organisé des procédures de pilotage et de communication qui permet :

- à chaque individu, dans sa zone de responsabilité, de se positionner par rapport à ses objectifs,
- à l'organisation de mobiliser les énergies et d'optimiser l'emploi de ses ressources à court, moyen et long terme. »

La gestion repose sur quatre niveaux de contrôle dont nous empruntons ici la définition aux étudiants de l'INET qui ont réalisé l'étude citée en référence sur le pilotage stratégique à la Ville de Lyon.

« **le contrôle d'efficacité** : c'est généralement la première forme de contrôle, le premier niveau de vérification de l'action : il s'agit de mesurer le degré d'atteinte des objectifs à travers les résultats obtenus (ex : nombre de places de crèche créées au bout de 2 ans) **le contrôle d'efficience** : il porte sur la relation entre les moyens et les résultats obtenus. C'est le deuxième niveau de contrôle : il s'agit de mesurer, en plus de la simple efficacité par rapport aux objectifs, les moyens (financiers, humains, en temps) qui y ont été affectés (ex : prix de la place de crèche supplémentaire).

***le contrôle de cohérence : il porte sur la relation entre les objectifs et les moyens qui y sont affectés. Ce contrôle est un corollaire du contrôle de l'efficience, dans la mesure où un mauvais niveau d'efficience trouvera (ou non) une explication dans une mauvaise cohérence entre les objectifs et les moyens. Par exemple, une bonne cohérence consistera à affecter à la création de places de crèche supplémentaires les moyens financiers correspondant à leur coût prévisionnel au plus près. le contrôle d'impact : il porte sur les effets des résultats obtenus par la mise en œuvre des objectifs sur l'environnement de la collectivité. On parle d'évaluation des politiques publiques : elle appartient aux bénéficiaires qui seuls sont à même d'évaluer si l'action entreprise leur est favorable : existe-t-il des conséquences effectivement mesurables, quelle en est leur nature, leur intensité... ? Les questions évaluatives qu'il convient de poser doivent directement être reliées aux objectifs poursuivis, par exemple si la création de nombreuses places de crèche vise à améliorer la qualité de vie des familles lyonnaises, il faudra se demander en quoi cette politique l'a réellement améliorée et réaliser une enquête pour le démontrer (...)*** »

L'impératif de réduire le coût des activités de la collectivité **pour apporter à niveau de qualité constant davantage de prestations** pousse les élus à mettre en œuvre avec les directions cette gestion stratégique qui s'appuie sur un système de contrôle plus performant, sur de nouvelles règles d'analyse comptable et financière. Celles-ci, inspirées de la méthode ABC <sup>42</sup>, visent à imputer à l'action produite (le service fourni) tous les coûts directs et indirects des activités liées à sa réalisation, sans distinction des unités ni des fonctions qui y concourent. Ainsi, le coût d'un service de nettoyage urbain intégrera

---

<sup>41</sup> Rey Jean-Pierre, in op cit, page 44

aussi bien les dépenses liées aux charges de personnel et aux tâches opérationnelles (balayage, arrosage, consommation des véhicules, achat, entretien, etc) – y compris des dépenses indirectes induites par un mauvais service de maintenance des véhicules qui génère des réparations fréquentes ou encore les frais de remplacement des agents dûs à l'absentéisme – que les dépenses des activités qui concourent en amont et en aval à la production du service : recherche et développement pour de nouveaux matériels, procédures d'achat public, enquêtes et diffusion d'informations auprès des usagers, gestion administrative de l'activité. C'est **l'ensemble du processus** mis en œuvre pour faire fonctionner l'activité de nettoyage dont le coût sera évalué. L'ensemble des ressources utilisées sera rapporté à l'ensemble des ressources de la collectivité afin de mesurer la valeur de productivité du service de nettoyage urbain. Nous avons vu avec l'exemple des centres de responsabilité de la Communauté Urbaine de Lyon qu'une telle logique se mettait en place. Il ne s'agit pas de supprimer le service mais de rationaliser son fonctionnement, de réaliser les économies là où elles peuvent l'être pour optimiser la qualité du service rendu.

Pour cela, un travail d'analyse méthodique du rapport objectif/impact des actions politiques est nécessaire. La déclinaison des orientations stratégiques du plan de mandat en plans d'actions tactiques à moyen terme eux-mêmes déclinés en objectifs opérationnels à court terme s'appuie donc sur un découpage des activités d'une part et la mise en place de tableaux de bord d'autre part. Nous donnons l'exemple d'un tableau d'analyse, emprunté à l'étude des étudiants de l'INET, citée en référence:

**Tableau 4 : Exemple de segmentation des activités**

---

<sup>42</sup> Activity Based Costing (gestion à base d'activité), méthode développée par R Cooper et R.T . Kaplan, professeurs à la Harward Business School

Organisation  
N Direction  
Directeurs  
Général  
adjoints  
Directeurs  
N1 Direction  
opérations (exemple :  
Direction  
des  
sports)  
Nestlé  
Niveau  
Niveau  
Niveau  
la  
pratique  
des  
activités  
sportives  
aux  
scolaires  
Niveau  
en  
place  
d'actions  
pédagogiques  
centrées  
sur  
les  
sports  
collectifs  
Niveau  
éducateurs  
sportifs  
représentant  
un  
coût  
de  
n..  
€  
et  
disposant  
d'un  
budget  
de

---

fonctionnement  
de  
n..  
€  
~~Objectifs~~  
l'intervention  
municipale  
sportive  
en  
milieu  
scolaire  
~~Résultats~~  
~~attendus~~  
~~actions~~  
~~pédagogiques~~  
~~entrées~~  
~~réussite~~  
les  
sports  
collectifs  
~~Motifs~~  
~~d'hommes~~  
mettre  
~~jours~~  
~~éducateur~~  
consacré  
aux  
actions  
pédagogiques  
centrées  
sur  
les  
sports  
collectifs  
~~Motifs~~  
d'heures  
/  
enfants  
engendrées  
par  
la  
mesure  
par  
an

Tableau de segmentation des activités

Pour suivre ensuite l'activité, la mise en place de tableaux de bord est nécessaire. Les indicateurs doivent permettre de mesurer les évolutions d'une action selon des objectifs de réalisation définis. Ainsi, par exemple pour une commune dont un des engagements politiques de l'équipe municipale est de faciliter la garde des enfants (plan de mandat sur six ans), le plan tactique d'un re-découpage du nombre de places dans les crèches et l'objectif opérationnel d'ouvrir une crèche supplémentaire devront pouvoir s'appuyer sur l'indicateur du taux d'occupation pour mesurer les résultats et corriger l'action si nécessaire. En tout état de cause, ce taux d'occupation des crèches doit être mesuré avant et après et rapporté aux évolutions démographiques de la population. Le suivi s'effectuera à travers la mise en place d'un tableau de bord permettant d'alerter les services en cas de baisse dans telle ou telle crèche. Nous donnons l'exemple, page suivante, d'un tableau élaboré par une de nos collègues de promotion, lors de son stage à la Ville de Lyon. Il doit permettre à la direction du service enfance de suivre mensuellement l'occupation des crèches en même temps que la conformité à la réglementation sociale (taux d'encadrement obligatoire).

**Tableau 5 :EXEMPLE DE TABLEAU DE BORD**



---

Le  
cas  
des  
Crèches

~~Rapport~~  
~~de~~  
~~la~~  
~~capacité~~  
~~contractuelle~~  
~~et~~  
~~de~~  
~~la~~  
~~capacité~~  
~~théorique~~  
~~Taux~~  
~~d'encadrement~~  
~~:~~  
~~Capacité~~  
~~théorique~~  
~~X~~  
~~amplitude~~  
~~d'ouverture~~  
~~hebdomadaire~~  
~~/~~  
~~5~~  
~~X~~  
~~horaire~~  
~~de~~  
~~travail~~  
~~conventionnel~~

Formules

de  
calcul  
des  
indicateurs  
Taux  
d'occupation  
:  
Rapport  
entre  
la  
capacité  
contractuelle  
et  
la  
capacité  
théorique  
Taux  
d'encadrement  
:  
Capacité  
théorique  
X  
amplitude  
d'ouverture  
hebdomadaire  
/  
5  
X  
horaire  
de  
travail  
conventionnel

hebdomadaire  
=  
Nombre  
de  
poste  
AP  
Participation  
parentale  
:  
9  
€/capacité  
payée  
Prix  
de  
revient  
:  
Totales  
des  
dépenses  
/  
Capacité  
payée

Il faut néanmoins préciser, d'après l'étude de l'INET qui rend compte de la méthodologie suivie par la Ville de Lyon, que le choix des indicateurs nécessite « une démarche participative pour opter pour tel ou tel [d'entre eux] en fonction de l'objectif de la mesure souhaitée :

Mesures de quantités, du nombre de bénéficiaires, du temps passé = **indicateurs d'activités** (ex : nombre d'interventions).

Mesure des coûts de main d'œuvre, de moyens financiers consommés, de résultats = **indicateurs de coût** (ex : coût de revient des repas scolaires).

Mesure de la qualité des services offerts et perçus à travers les délais, le respect des échéances, les rejets, le nombre de réclamations, les temps de traitement = **indicateurs de qualité** (ex : nombre de rejets de mandats par le comptable).

Mesure du rapport entre les résultats ou les performances obtenus et les moyens mis en œuvre = **indicateurs d'efficience** ou rapport coût/qualité (ex : temps d'usage d'un équipement).

Mesure du rapport entre les volumes d'activités produites par rapport aux indices de qualité = **indicateurs d'efficacité** ou rapport qualité/activité (ex : taux réel d'immobilisation du matériel). »

L'ensemble de ces indicateurs fait partie des outils de gestion qui permettent de mesurer la performance des services et plus globalement celle de la collectivité. Les

intervenants du DESS, notamment le directeur financier de la Ville de Villeurbanne et le contrôleur de gestion de la Ville de Lyon, ont témoigné de la mise en place et de l'utilisation progressives de ces outils.

Diagnostic, audit de certification, contrôle de gestion stratégique, ces méthodes et outils relèvent de la volonté de rendre performante l'organisation collective, d'ajuster en permanence les moyens d'action aux objectifs de résultat. Accompagnant le développement des centres de responsabilité budgétaire, du mode projet et des contrats d'objectifs, ils **témoignent de la réalité du MPO** mis en œuvre progressivement dans les collectivités. Cette stratégie de management repose **cependant** sur une capacité à motiver les agents, sur la possibilité de valoriser leur contribution individuelle au processus d'amélioration par une rétribution indemnitaire différenciée. **Or** cette capacité serait freinée par les règles statutaires qui régissent leur carrière. **Comment** lever les obstacles et permettre **la généralisation** du management par les objectifs dans les collectivités, ces questions guident l'analyse de la **deuxième partie de ce mémoire**.



## PARTIE II GENERALISATION DU MPO : CONDITIONS ET ENJEUX

**« On est encore dans une culture où l'on raisonne en termes de grades et de métiers plus qu'en termes d'objectifs et de compétences. »<sup>43</sup> La collectivité, comme toute entreprise, est un cadre d'apprentissage permanent et doit créer « un contexte propre à l'épanouissement des talents dont elle est elle-même bénéficiaire. »<sup>44</sup>**

Le statut de la fonction publique territoriale, institué par la loi du 26 janvier 1984, donne un cadre réglementaire unique de l'emploi des agents (complété par des statuts particuliers) et pose un principe d'équité, quel que soit le lieu d'exercice des fonctions. Etabli pour protéger de l'arbitraire politique et garantir l'impartialité de l'action administrative locale au même titre que celle de l'Etat, ce principe d'équité doit se concilier avec celui de la « libre administration des collectivités territoriales » qui permet à chacune de créer, supprimer des emplois et de gérer le recrutement et le déroulement de carrière de ses agents.

Le management par les objectifs appelle une évolution de la gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale. Il faut pouvoir donner aux agents une **« reconnaissance, d'abord sociale, et ensuite si possible matérielle, du savoir-faire**

<sup>43</sup> Bernard Lorreyte, directeur du pôle secteur public chez Bernard Brunhes Consultant, in *La Gazette des Communes*, n° 1718, rubrique Management, page 68

<sup>44</sup> in op cit, Luc Boyer et Noël Equilbey, page 246

**professionnel [...] élément fondamental de motivation individuelle et collective. »**<sup>45</sup>

Cette évolution indispensable n'induit pas nécessairement une modification des règles statutaires mais plutôt un changement d'application, une évolution « culturelle », notamment en ce qui concerne l'évaluation professionnelle et le régime indemnitaire. Aussi, comme l'indiquait le sénateur Jean-Jacques Hyst en introduction de son rapport<sup>46</sup>, « si la remise en cause du statut fait l'unanimité contre elle, en revanche, la nécessité de simplifier et d'assouplir les procédures de gestion des ressources humaines des collectivités locales s'impose à tous. Le statut doit devenir l'**outil de « management »** des personnels territoriaux au service des 60 000 employeurs locaux. »

Quelles sont donc les conditions de cette évolution, nous examinons successivement le rôle déterminant des acteurs et de deux outils statutaires à leur disposition : l'évaluation administrative et le régime indemnitaire.

## II.1. Le rôle déterminant des acteurs :

Le rôle de différents acteurs est déterminant du développement du management par les objectifs dans les collectivités, tant les acteurs des collectivités que les organes institutionnels de gestion, le CNFPT et les centres départementaux de gestion.

### II.1.1. Le rôle de la direction générale et des cadres:

---

Elus et fonctionnaires, les relations entre ces acteurs doivent être en synergie pour assurer la cohérence et la performance de l'action collective. Le rôle de la direction générale est à cet égard fondamental. D'elle dépend la mobilisation des cadres.

La capacité du directeur général de la collectivité à mettre en œuvre une véritable politique managériale est une condition nécessaire du changement fonctionnel lié au MPO. C'est lui qui doit animer les procédures de concertation- décision avec les élus et les responsables de services, engager le processus de mobilisation permanente des cadres, pratiquer un partage et une décentralisation de la fonction RH. Devenu comme on dit aujourd'hui « un homme orchestre » dont la fonction est celle d'un chef d'entreprise, le directeur général des services couvre un large champ de compétences, plus étendues notamment dans les communes que celles auparavant dévolues aux secrétaires généraux<sup>47</sup>. Sa formation et son action ne peuvent plus être de ressort exclusivement

<sup>45</sup> *L'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière, Communication de Pierre Stussi, Directeur général adjoint des services de la Région Alsace, Journées d'étude du 26/03/2003 organisées par la Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique*

<sup>46</sup> Rapport 2003, « Refonder le statut de la FPT pour réussir la décentralisation »

<sup>47</sup> Le décret du 13 décembre 2001 a supprimé le cadre d'emploi des secrétaires généraux et prévu leur intégration progressive dans le cadre des attachés

juridique : droit administratif et financier. Il agit dans un environnement qui élargit ses responsabilités et celles-ci doivent être reconnues par l'exécutif. Pour reprendre une formule du maire de la commune alsacienne de Kingerheim <sup>48</sup>, si « le maire est à la pointe du décisionnel, le DGS est à la pointe du décisif ». Sont ainsi aujourd'hui légitimement revendiquées sa représentation dans les instances de décision comme les commissions administratives paritaires ou les commissions d'appel d'offres des marchés publics mais aussi une délégation de pouvoir en matière de gestion des carrières des agents (notation, avancement, discipline, etc).

La fonction du DGS est décrite comme « **tirillée entre un élu qui a ses contraintes démagogiques, électorales et politiques, un personnel difficile à motiver et à sanctionner et un citoyen de plus en plus exigeant. En outre, il faut à la fois manager, ce qui signifie faire travailler les équipes, et être gestionnaire, c'est à dire aller chercher à l'extérieur ce qui peut être fait dans des conditions plus efficaces ... ce qui est parfois contradictoire [...]** » <sup>49</sup> Il s'agit en effet aujourd'hui pour un directeur général de pouvoir orienter (et infléchir) le choix des élus en évaluant le coût des réalisations prévues, en mesurant ce qui peut être réalisé mieux et à moindre coût par des acteurs extérieurs mais aussi d'être capable d'optimiser la performance des services en organisant les missions, en développant l'intégration des NTIC dans les procédures de travail et enfin en utilisant au mieux les marges de liberté statutaire pour rétribuer de manière motivante le personnel. C'est dire que les responsabilités doivent être **partagées**, que l'équipe administrative et technique de direction doit pouvoir travailler en étroite collaboration et que le management autocrate n'est plus possible. Le « **bon DG de demain [...] doit à la fois être à la tête d'une cohorte d'agents, ouvrir les services à l'heure, gérer des carrières et donc être un homme de structure gérant des procédures strictes et être un homme de projet, gérant des processus partenariaux pour dynamiser l'action publique et la rendre performante. Ca suppose une révolution culturelle... .** » <sup>50</sup>

Ainsi, pour la Ville de Rillieux - La - Pape (28 740 hab, Rhône), dont le directeur général des services nous a présenté l'organisation des services, le processus de prise de décision mis en œuvre s'appuie sur **des pôles de délégation** réunissant les adjoints, les conseillers municipaux délégués et les chefs de services concernés par un champ d'action (loisirs, sécurité, cadre de vie). Espaces « d'instruction et de régulation », les pôles examinent les actions à conduire dans un ou plusieurs champs et impulsent la coopération des services sur des projets transversaux, celle par exemple des services de l'urbanisme, de la culture, de l'animation pour l'installation d'un centre chorégraphique national accueillant la compagnie Maguy Marin dans un lieu ouvert aux échanges artistiques. Le projet, conçu en partenariat avec le Ministère de la culture, la Région et le

---

<sup>48</sup> titre d'un article de La Lettre du Cadre Territorial, n° 261, 1<sup>er</sup> octobre 2003

<sup>49</sup> Michel Godet, professeur au CNAM, « Manager et gestionnaire, le grand écart », in La lettre du Cadre Territorial, n°261, 1er octobre 2003

<sup>50</sup> Said Yahiaoui, Maître de Conférences de Sciences de gestion à l'Université Lyon II, ancien DGS de la Ville de Vaulx-en-Velin, « Le DGS sera plus flamboyant » in article de La Lettre du Cadre Territoriale, n°261

Département, tient à la volonté de donner une image plus positive de la ville. Il suppose une large mobilisation des services: aménagement du bâtiment, fonctionnement, animation autour du travail de sensibilisation artistique (« mercredi des petits », « moment des mamans ») mené par Maguy Marin auprès des habitants, programmation et promotion des chorégraphies, etc. Il faut donc savoir mesurer les nouveaux besoins des services induits par l'ouverture du centre. Ce suivi s'effectue à travers l'instance du **Comité de direction** qui réunit chaque semaine autour du directeur général les élus délégués et les directeurs de service concernés, selon un ordre du jour établi, des notes de synthèse préparées. Dans un cas semblable, comme dans beaucoup d'autres, le directeur général doit impliquer et coordonner un ensemble d'acteurs, écouter les problèmes, arbitrer les conflits, déléguer le suivi des actions, impulser les procédures d'évaluation et analyser les résultats: enquête, diagnostic, audit, contrôle de gestion, consultation de comités d'usagers, de commissions de quartiers, d'animateurs ou « observateurs » et, bien sûr, suivi avec les partenaires du projet. Il est bien « homme de structure » et « homme de projet » à la fois. Sa compétence de management ne peut s'exercer sans la collaboration active des cadres. En effet, selon Jean-Pierre Rey<sup>51</sup>, dans un système de management par les objectifs, les tâches de « bureaucratiques, grandement déterminées, quantifiables, d'exécution simple, d'un degré d'auto-contrôle faible » deviennent « adhocratiques, aléatoires, avec des problèmes à résoudre » mais aussi « qualitatives, essentielles, subjectives et d'un degré d'auto-contrôle important ». Le leadership passe de « directif » à « ouvert ».

La mobilisation du personnel suppose ainsi nécessairement que la fonction RH soit assumée et partagée avec les cadres collaborateurs. Disposer des compétences nécessaires, valoriser et développer celles qui existent, « sanctionner » si besoin appellent la mise en place de contrats d'objectifs individuels avec ces derniers et leur implication dans le management des ressources humaines des services. La dimension stratégique de la fonction RH doit être prise en compte et la direction doit faire valoir aux élus l'intérêt de l'investissement formation à l'exemple de la Région Rhône-Alpes qui a fait suivre une formation au management à tous les cadres des services pendant dix-huit mois : la nécessité de tels investissements à long terme ne doit pas être arrêtée par l'échéance d'une alternance politique. De même doter la DRH de moyens suffisants pour mener une action cohérente de recrutement et de gestion des emplois et compétences ne doit pas être contraint par des préoccupations d'ordre électoraliste, par un dialogue social à courte vue. Mettre en place et pérenniser un dispositif cohérent d'évaluation des agents appelle un renforcement des services de ressources humaines. Il est de la responsabilité de la direction générale de définir ces enjeux, de déterminer les moyens, de **structurer les missions** de la DRH : gestion administrative du personnel, management des ressources, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences.

Ainsi, la DRH de la Ville de Lyon met-elle en place sous l'impulsion de la direction générale un dispositif **de contrats d'objectifs annuels avec les directeurs des services**. Il définit sur la base d'un formulaire (en cours d'élaboration) les résultats attendus en fonction de la mission confiée et du projet professionnel de chacun. Nous n'avons pu obtenir un exemple de contrat, ni à la Ville de Lyon, ni dans les autres

---

<sup>51</sup> Rey Jean-Pierre, voir schéma in op cit, page 72



collectivités contactées car la mise en œuvre est en cours. Pour se consacrer à cette mission, la DRH de la Ville de Lyon vient parallèlement d'établir un réseau de correspondants RH dans tous les services. Il concerne 25 cadres A chargés de gérer à l'avenir l'**absentéisme** (et présentéisme), l'**organisation du travail horaire**, l'**attribution et le paiement des heures supplémentaires** (sur la base d'une enveloppe annuelle attribuée à chaque service), l'**attribution du régime indemnitaire**, l'**ensemble du comportement de travail**, l'attribution des vêtements de travail, équipements de sécurité ainsi que la sécurité au travail. Le réseau intranet permettra la saisie des données et des réunions mensuelles de coordination seront établies avec la direction des ressources humaines qui assure la formation des correspondants.

On peut dire que la « révolution culturelle » des directions générales est à l'œuvre mais le plus souvent dans les collectivités de taille importante qui disposent d'emplois fonctionnels et qui sont poussées par le mouvement de l'intercommunalité. Une plus large diffusion nécessite un **renforcement de la formation en management** des administrateurs (cadre A+) pour les préparer à la multiplicité de leurs responsabilités et de leurs missions : formation à la négociation, à la gestion de projets, à la communication, aux systèmes d'information, à l'animation et au management des ressources humaines. Une mutualisation des moyens de l'INET<sup>52</sup> et de l'ENA<sup>53</sup> est envisagée à cet effet par le Président de la Commission sur la réforme de l'ENA, celui-ci estimant que « les administrateurs de la fonction publique territoriale, dont les missions s'élargissent avec les avancées de la décentralisation, exercent des métiers qui exigent les mêmes compétences que leurs collègues de l'administration d'Etat. » Sont souhaités également des partenariats renforcés avec les universités et les écoles de commerce.

Par ailleurs, un **abaissement du seuil démographique** réglementaire pour la création d'emplois fonctionnels et un accès à ces emplois pour des cadres (notamment les attachés) jusqu'alors écartés permettraient à ces derniers, selon le Rapport Dreyfus<sup>54</sup>, d'exercer des responsabilités de direction administrative ou technique dans des communes ou établissements publics à fiscalité propre qui requièrent aujourd'hui davantage d'expertise. Concernant ces établissements par exemple, le seuil proposé est de 10 000 habitants au lieu de 20 000 pour les emplois de directeur général et directeur général adjoint.

En attendant l'application éventuelle de telles mesures, il est urgent d'améliorer le dispositif de recrutement et **de formation des cadres A** appelés à exercer des fonctions plus complexes et des responsabilités plus larges, mais aussi plus globalement de l'ensemble des agents territoriaux. Cette amélioration implique les organes de gestion, acteurs du dispositif statutaire.

---

## II.1.2. Le rôle des organes de gestion :

---

<sup>52</sup> Institut national des études territoriales

<sup>53</sup> Ecole nationale d'administration

<sup>54</sup> Rapport relatif à la mise en place d'un dispositif législatif sur la FPT, novembre 2003

Plusieurs rapports récents, dont celui relatif à la modernisation nécessaire du CNFPT<sup>55</sup> et celui relatif aux institutions de la FPT<sup>56</sup>, ont mis en évidence les dysfonctionnements, le manque de lisibilité et les coûts liés à l'enchevêtrement des missions entre cet établissement public national (et ses délégations régionales) d'une part et les centres de gestion départementaux d'autre part. Constitués sur une base distinctive qui donne au premier les missions d'organisation nationale d'un égal accès à l'emploi (concours) et à la formation (pré-formation, adaptation initiale et formation continue) et aux seconds la mission locale d'organiser la gestion des carrières dans le respect des règles statutaires, les deux organes ont progressivement entrecroisé leurs compétences. Comme l'indique dans son rapport Jean Courtial, Maître des requêtes au Conseil d'Etat, « un édifice à deux piliers, gestion et formation a été constitué avec respectivement trois étages : niveaux départemental, régional et national. Le dispositif actuel est le produit d'étalages successifs et de corrections au coup par coup qui avaient une justification prise isolément, mais **dont on peine à comprendre la logique globale**. Deux piliers subsistent : un pilier d'envergure nationale, le Centre National de la Fonction Publique Territoriale (...). L'autre pilier est constitué d'un peu moins d'une centaine de centres de gestion départementaux **qui ne regroupent que certains employeurs territoriaux**. »

Sans entrer ici dans le détail de cette évolution ni des différentes préconisations de réforme, nous retenons les facteurs d'amélioration du fonctionnement de ces organismes pour une gestion plus efficace des ressources humaines.

Conservant la prérogative de l'organisation des concours et de la formation des cadres A, le CNFPT, après notamment un audit de la Cour des Comptes, s'est engagé dans un plan d'actions visant à équilibrer ses activités, optimiser lui aussi ses ressources et ajuster ses moyens aux objectifs : réaménager les épreuves des concours et coopérer davantage avec les IEP pour la préparation des candidats, raccourcir et professionnaliser davantage la formation initiale post-concours en lien avec les ENACT<sup>57</sup> et concentrer ses efforts de formation continue sur les besoins nouveaux des collectivités : contrôle de gestion, procédures des marchés publics, NTIC, gestion des ressources humaines, etc. L'allègement de son catalogue de formations est corollaire, pour des actions qui ont un rapport qualité/coût insuffisant, ainsi qu'une déconcentration accrue au niveau de ses délégations régionales pour être apte à satisfaire les besoins de terrain des collectivités<sup>58</sup>

D'autre part, une restructuration des centres de gestion est à l'étude pour mutualiser les moyens d'organisation des concours (B et C, mais aussi A pour certains cadres d'emplois) à une échelle interdépartementale (comme en Ile de France) ou régionale.

---

<sup>55</sup> Michel Mercier, Rapport d'information du Sénat, n°335, 2003

<sup>56</sup> Jean Courtial, Rapport au Ministre de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoire, juin 2003

<sup>57</sup> Ecoles nationales d'application des cadres territoriaux : Angers, Montpellier, Nancy et Dunkerque

<sup>58</sup> A noter ici que la mise en concurrence du Centre national avec d'autres prestataires de formations pourrait prochainement être imposée.

Economies d'échelle là encore dans la mesure où un seul concours au lieu de cinq ou six pourrait être organisé mais surtout harmonisation des conditions de sélection des candidats (pas réellement assurée aujourd'hui) ce qui donnerait une qualité plus homogène des ressources sur l'ensemble d'un territoire. En outre, le relèvement du seuil d'affiliation obligatoire des collectivités (de moins 350 à moins 500 agents) paraît justifié dans la mesure où des prestations sont aujourd'hui assurées pour celles qui sont dans cette fourchette (350 à 500 agents) sans contrepartie financière mais aussi parce que cela permettrait un élargissement des quotas d'avancement de grade et de promotion interne. Les premiers calculés selon l'effectif constaté des agents d'un cadre d'emploi fixent un nombre maximal d'agents par grade dans ce cadre d'emploi, soit par collectivité quand celle-ci n'est pas affiliée, soit pour l'ensemble de celles qui sont affiliées à un centre de gestion. Le principe de l'assiette est le même pour les seconds qui sont établis en fonction des recrutements prévus dans un cadre d'emploi (ouverture de postes). Les centres de gestion sont par ailleurs chargés depuis 2001<sup>59</sup> d'une mission d'analyse des besoins prévisionnels des collectivités, qu'elles soient affiliées ou non, en matière de recrutement, de formation ou de mobilité. Faut-il passer par une mesure législative pour rehausser le seuil d'affiliation obligatoire des collectivités ? Il semble que oui dans la mesure où les collectivités, pas plus que les hommes, n'ont une tendance naturelle à la solidarité.

Ce qui est recherché, c'est une complémentarité du CNFPT et des centres de gestion pour organiser au niveau d'un territoire une gestion cohérente des ressources humaines qui intègre les trois composantes du concours, de la formation et de la gestion de carrière des agents. A cet effet, le rapport du sénateur Jean-Jacques Hyst a notamment préconisé « la mise en place d'un véritable outil d'information: les centres de gestion et le CNFPT doivent regrouper leurs données et conjuguer leurs efforts pour mettre en place une **bourse nationale de l'emploi local** regroupant les offres et les demandes d'emploi pour **toutes** les catégories de personnel. »

Cette restructuration des missions et du fonctionnement des organes de gestion n'est cependant pas suffisante si elle n'est pas accompagnée d'une volonté **commune** des élus locaux d'améliorer la gestion des ressources humaines de la fonction publique territoriale.

### II.1.3. Le rôle des élus :

---

Comme l'avait mis en évidence Jacques Fournier, Conseiller d'Etat honoraire, dans le « Livre blanc »<sup>60</sup> sur le dialogue social dans la fonction publique, l'absence d'instance représentative des employeurs territoriaux « ne facilite pas le repérage et le traitement des questions communes ».

Il n'y a pas en effet de positions claires sur des points importants débattus aujourd'hui au niveau national, comme par exemple la place et le rôle de l'intercommunalité dans le développement de la fonction publique territoriale mais surtout les évolutions nécessaires

<sup>59</sup> loi du 3 janvier 2001 relative à la résorption de l'emploi précaire et à la modernisation du recrutement dans la fonction publique

<sup>60</sup> Rapport sur le dialogue social dans la fonction publique, janvier 2002

de la gestion des ressources humaines face aux prévisions démographiques connues : départ en retraite de 65% des fonctionnaires et 90% des cadres supérieurs d'ici moins de vingt ans. Au-delà du principe de libre administration des collectivités, une vision collective et responsable des élus sur ses sujets paraît pourtant indispensable. Les difficultés de recrutement à terme pour l'ensemble de la fonction publique ne peuvent être résolues au coup par coup, ici ou là, sans vue d'ensemble cohérente. Il serait important que des prises de position soient affirmées en ce qui concerne particulièrement l'accès aux concours sur titre par la voie de la validation des acquis de l'expérience (VAE), la généralisation du troisième concours pour tous les emplois, la reconnaissance du droit à la formation à travers un « contrat individuel de formation » et le « ré-aménagement » du dispositif de formation initiale d'adaptation. La proposition de dispenser celle-ci préalablement au recrutement d'un cadre par une collectivité (comme dans la fonction publique d'Etat) et d'imposer un temps de service minimum dans cette collectivité d'affectation ne fait l'objet d'aucune déclaration concertée alors qu'elle concerne un facteur d'équilibre des ressources humaines pour l'ensemble de la fonction territoriale. Aujourd'hui, le système fait prendre en charge par une collectivité les frais de cette formation post-concours sans assurance en retour pour elle de garder l'agent et donc de « profiter » de sa professionnalisation, ce qui est pénalisant pour les petites collectivités moins attractives.

« L'employabilité » des agents territoriaux ne peut continuer à être dénoncée comme insuffisante par des élus qui recourent de plus en plus systématiquement aux contractuels si eux-mêmes ne se comportent pas en employeurs publics responsables de la qualité du vivier général des ressources humaines de la fonction territoriale. Nous avons été « choquée » à plusieurs reprises par cette absence de vue globale sur la question de la part d'élus qui, pour certains, n'hésitent pas à considérer les fonctionnaires comme trop coûteux, à dire qu'ils ne sont pas « productifs » alors même que c'est leur propre mode de recrutement et de gestion des ressources humaines qui est improductif parce qu'à courte vue, notamment pour le personnel d'exécution qui représente l'essentiel de leurs effectifs (75% d'agents de catégorie C dans les collectivités): recruter des agents d'exécution peu qualifiés, définir vaguement leurs missions et n'établir leur avancement d'échelon et de grade sur aucune base objective de progrès ne peut effectivement pas favoriser la responsabilité, la motivation et le développement des compétences. Comme certains chefs d'entreprise du privé, ces employeurs publics veulent une plus grande flexibilité de la main d'œuvre et finalement - certains n'hésitent pas à le dire - la suppression du statut de fonctionnaire alors qu'ils ne savent pas (ne veulent pas ?) en tirer, **dans l'intérêt général qu'ils doivent défendre**, les conditions de souplesse bénéfiques à l'ensemble de la fonction publique territoriale et aux citoyens, de quelque « proximité » qu'ils soient. Le « pré carré » de l'exécutif local, sous couvert un peu facile du principe de libre administration, agit encore au détriment d'une vision commune et solidaire de l'avenir du secteur public territorial et de la professionnalisation de ses agents. Nous pensons néanmoins que **l'intercommunalité** peut infléchir à terme cette vision restrictive par le développement d'une culture de coopération entre collectivités, de même que les critères **européens** d'égal accès aux emplois publics favoriseront une appréhension plus globale des qualifications et des compétences des agents territoriaux.

D'autre part, si l'argument de marges de manœuvre limitées des élus dans la gestion du personnel du fait des règles statutaires nationales et du principe de parité avec la fonction publique de l'Etat est toujours avancé, la consultation au niveau national de ces mêmes élus locaux (représentés au sein du CSFPT) sur les évolutions possibles de ces règles n'ont guère fait « bouger les choses » jusqu'à présent. On peut se demander s'il existe une réelle volonté de l'élu local d'assumer au sein de la collectivité un dialogue social hors du couvert de ce statut. Autrement dit, l'argument serait une manière hypocrite de reporter sur l'Etat l'impéritie du management des exécutifs locaux qui cherchent avant tout la paix sociale. Ce point de vue est en partie étayé par le dernier élément d'analyse de ce mémoire consacré à l'utilisation de deux outils statutaires : l'évaluation administrative et le régime indemnitaire.

## II.2. L'enjeu d'utilisation de deux outils statutaires: l'évaluation et le régime indemnitaire

**« La compétence professionnelle est une disposition à mobiliser, à combiner et à mettre en œuvre des ressources (savoirs, savoir-faire et savoir-être) ; elle n'apparaît que dans sa mise en œuvre en situation de travail, à partir de laquelle elle est validable. »**<sup>61</sup>

Impliquer les agents territoriaux dans la conduite du changement et les motiver à la performance du service public local suppose que leur efficacité professionnelle soit mesurée au regard des missions qui leur sont **effectivement** confiées dans les postes qu'ils occupent, c'est à dire que les compétences générales définies par leur grade soient objectivées sur la base du travail réel à accomplir. L'adéquation grade/emploi est en évolution constante comme dans le privé l'adéquation qualification/emploi. Les pratiques d'évaluation doivent donc être adaptées, de même que l'utilisation du régime indemnitaire. Il s'agit de « **consacrer la logique de compétences** »<sup>62</sup>.

### II.2.1. Faire évoluer les pratiques d'évaluation :

---

Tout le monde et depuis longtemps s'accorde à reconnaître que le système de notation administrative est généralement « déconnecté » de la mesure des compétences. Il est temps de le faire évoluer. Fondé sur une logique bureaucratique de fonctions hiérarchiques dans une organisation verticale où les indices de salaire correspondent aux qualifications des fonctions et donc aux grades, le système a donné lieu à un exercice convenu de régulation de l'avancement, et, somme toute, de la masse salariale, sans lien avec les performance individuelle et collective. Or, s'il est légitime, selon les principes d'équité et d'impartialité, de maintenir l'obligation statutaire d'appréciation des agents

<sup>61</sup> Luc Boyer, Noël Equilbey, in op cit, page 247

<sup>62</sup> Jean Jacques Hyst, in « Refonder le statut de la FPT pour réussir la décentralisation », rapport novembre 2003

publics sur la base d'une échelle de note identique (de 0 à 20) et de critères généraux définis pour tous les agents d'une même catégorie (A , B ou C) <sup>63</sup> , il incombe à l'employeur de déterminer les modalités d'évaluation individuelle de ses agents sur la base des missions et des objectifs qu'il leur donne.

Aucun système n'est en effet imposé pour déterminer l'importance de tel ou tel critère dans la note qui, par ailleurs, n'inclut pas celui de l'ancienneté et qui peut être **baissée** d'une année sur l'autre. Aucun barème n'est pré- établi et rien n'interdit de fixer, dans le cadre d'une négociation collective en comité paritaire, les niveaux d'exigence, le taux de présence qui détermine l'assiduité par exemple et sa valeur dans la note, ni **surtout** la part, dans cette note, de la compétence professionnelle **liée à la mission du poste occupé**.

Ne pas apprécier dans la notation statutaire annuelle de l'agent les compétences effectives qu'il met en oeuvre pour exercer les missions de son poste est aujourd'hui d'autant moins acceptable que les écarts entre le grade d'emploi et les missions se sont creusés. Nous avons pu constater ces écarts pendant notre stage: contrôleur de travaux de la filière technique exerçant des tâches d'exécution, ou agent d'entretien qualifié de la même filière exerçant des fonctions d'encadrement et des responsabilités en matière d'approvisionnement mais aussi de suivi des procédures de marché public. Nous le constatons par ailleurs régulièrement à travers les offres d'emploi du marché territorial : les missions et responsabilités des agents de la catégorie B notamment sont de plus en plus étendues et diversifiées dans la filière administrative. Un exemple récent (parmi beaucoup d'autres) concerne les missions d'un poste au sein de la direction de l'emploi et de la formation continue d'un conseil régional : « **instruire et suivre la mise en œuvre des programmes** correspondant aux politiques d'accès à la qualification, apporter un appui à l'équipe technique de chargés de mission en termes d'animation des politiques du domaine concerné et assurer le lien avec les différents services de la direction, particulièrement avec les services fonctionnels. » La personne recrutée (catégorie B) n'exercera pas les mêmes missions ni les mêmes compétences qu'un rédacteur dans le service du personnel d'une commune. Comment par ailleurs attirer le rédacteur de cette commune sur ce poste, lui donner envie d'acquérir et de développer des compétences dans cette nouvelle mission si aucun facteur distinctif n'est établi à la clé pour son déroulement de carrière ?

Il est donc souhaitable - et possible- que l'appréciation administrative annuelle des agents inclue les critères de compétences liées à la mission ce qui nécessite d'une part **une analyse descriptive du poste** et d'autre part **une méthodologie d'évaluation**. Les collectivités, avec l'aide de leurs services ressources humaines ou de consultants, s'emploient à mettre en place ces outils, à l'exemple du Conseil Général de Seine Maritime qui a procédé à une analyse détaillée de tous les postes de travail à partir d'un modèle unique de fiche que nous avons utilisé pour notre mission de stage. Celui-ci donne une présentation générale de la situation de travail et de ses conditions d'exercice,

---

<sup>63</sup> catégorie C : connaissances professionnelles, initiative, exécution, rapidité et finition, sens du travail en commun et relations avec le public, ponctualité et assiduité. catégories A et B : aptitudes générales, efficacité, qualité d'encadrement, sens des relations humaines

décrit les missions et activités afférentes au poste, les compétences et ressources requises pour l'exercice des missions et activités ainsi que les moyens techniques mis à la disposition des agents. Indiquant que la fiche de poste est « un outil de dialogue et de gestion entre un agent et son responsable hiérarchique », la direction des ressources humaines du conseil général en précise ainsi les finalités :

**« perfectionnement de la structure de l'organisation du travail optimisation des pratiques de recrutement et de mobilité interne amélioration de la définition des besoins de formation amélioration du système de management, et notamment constitution d'un référent pour les pratiques d'évaluation mise en place, à moyen terme, d'une gestion prévisionnelle des ressources humaines. »**

Il est par ailleurs prévu que l'actualisation de la fiche de poste ait lieu **une fois par an, au moment de l'entretien d'évaluation**. La « valeur professionnelle » de l'agent peut ainsi être appréciée sur la base d'activités et de compétences **mises en situation** dans le poste et dans la structure d'organisation **tels qu'ils fonctionnent**.

Les critères d'évaluation, s'ils sont élaborés collectivement et validés par le comité paritaire, permettent ensuite une démarche participative de l'agent dans le dialogue avec son responsable hiérarchique, sur la base d'un contrat d'objectifs annuels précisant les résultats attendus en termes de responsabilité, d'initiative, d'aptitudes relationnelles, etc. Les vœux de promotion peuvent être inscrits dans une dynamique de négociation et la réponse plus adaptée, ce d'autant si l'évaluation individuelle est effectuée en concertation préalable ou en **en binôme** par le responsable direct et le responsable hiérarchique, ce qui nécessite néanmoins une **formation à l'évaluation de l'encadrement intermédiaire**. Rien n'est en effet plus difficile que la confrontation avec une personne qu'on a la responsabilité d'évaluer et une formation à la préparation des entretiens est **absolument nécessaire**. Ceci nous a été confirmé à plusieurs reprises par des responsables RH. L'un d'entre eux, gérant d'une société spécialisée en accompagnement des organisations et Ressources Humaines<sup>64</sup>, ancien DGS d'une collectivité, nous a fourni l'exemple d'un formulaire d'évaluation annuel que nous présentons, pages suivantes (67 à 76). Il a été utilisé dans une commune dont le nom ne nous a pas été communiqué (volontairement).

Formulaire type pour la Ville D'

DOCUMENTS CONSULTABLES en version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon

Il ne faut pas cacher la lourdeur du processus à mettre en œuvre pour arriver à une telle pratique d'évaluation et le temps nécessaire à son appropriation par les acteurs. Un **« dossier d'expert »**<sup>65</sup> consacré à l'évaluation des personnels met en évidence cet aspect, en précisant que « la mise en place des entretiens d'évaluation est toujours longue. Elle s'étale en général sur 3 à 4 ans ». Il retrace la démarche de la Ville de Rouen entreprise entre 1996 et 1998 avec l'appui d'un cabinet pour la mise en place d'un nouveau système d'évaluation qui permette le fonctionnement d'entretiens annuels et

---

<sup>64</sup> JMA à Chavanod (74)

<sup>65</sup> « L'Évaluation des personnels », Claire Vigeant, *Dossiers d'experts, La Lettre du Cadre Territorial*, novembre 1998, page 9

l'articulation entre la notation administrative, l'appréciation des compétences et l'attribution de primes modulées. La procédure concernait tous les agents permanents des services, **soit 2 200** dont 13% de cadres A, 11% d'agents de catégorie B et 76% de catégorie C. Le nombre des cadres évaluateurs était estimé à environ **280** personnes et la difficulté majeure résidait dans l'absence de fiches de postes. Plusieurs points étaient cependant considérés positifs, dont **l'adhésion de principe des représentants du personnel, des élus et l'impulsion conjointe de l'adjoint délégué au personnel et du directeur général**. Les quelques éléments conclusifs donnés dans le dossier sont les suivants :

- un nouveau dispositif de régime indemnitaire a été instauré avec trois à cinq niveaux de primes pour chacun des grades, **le principe de modulation à la hausse comme à la baisse étant acquis**.
- une articulation note/évaluation a été établie avec une table de correspondance permettant de moduler la note attribuée par rapport à celle de l'année précédente (de - 0,2 à + 0, 3).
- une appréciation globalement favorable a été portée par les évalués sur les entretiens considérés comme enrichissants.
- une amélioration des supports utilisés et du barème d'évaluation a été jugée nécessaire.
- **un développement de la logique de fixation des objectifs, encore trop partielle, a été jugée souhaitable.**

Précisant que « la transposition pure et simple [de la démarche] ne constituerait ni un gage de réussite ni un gain de temps », la rédactrice du document <sup>66</sup> qui a été associée au travail dit aussi que, de manière générale, « l'intérêt de l'évaluation est d'introduire une plus grande objectivité d'appréciation des compétences et donc de faire admettre que **la qualité de travail d'un agent n'est pas constante d'une année sur l'autre**. Il est important de pouvoir récompenser des initiatives particulières, un investissement personnel exceptionnel ; **ce qui implique d'accepter également que quelqu'un qui fait tout simplement bien son travail ne soit pas récompensé par un niveau maximal de prime.** »

Ceci nous amène à l'utilisation du régime indemnitaire et à la notion de « prime au mérite » que pour notre part nous préfererions appeler « prime méritée », même si la nuance sémantique est subtile. Ce n'est pas le mérite, concept abstrait et subjectif, qui doit être récompensé mais la contribution professionnelle à la performance collective, objectivement mesurée.

## **II.2.2. Moduler les primes du régime indemnitaire :**

---

**« Constitué par l'ensemble des sommes perçues par un agent, en contrepartie ou à l'occasion du service qu'il exécute dans le cadre des fonctions définies par**

<sup>66</sup> Claire Vigeant, diplômée de l'IEP de Bordeaux, titulaire d'un DESS de politiques publiques locales et aujourd'hui consultante du cabinet OBEA



***le statut particulier dont il relève [...] le régime indemnitaire se définit comme un complément du traitement distinct des autres éléments de rémunération. [...] Les avantages consentis au titre du régime indemnitaire ont un caractère facultatif , qui découle de l'article 88 de la loi du 26 janvier 1984 et du décret n° 91-875 du 6 septembre 1991. Les primes et indemnités sont attribuées sur la base d'une décision de l'organe délibérant [...] dans la limite de ceux dont bénéficient les différents services de l'Etat [...] aucune prime ou indemnité ne peut être attribuée aux agents territoriaux en l'absence d'un texte l'instituant expressément . »***

Empruntées au dossier sur les primes réalisé cette année par La Gazette des Communes<sup>67</sup>, ces quelques lignes résumant les principes généraux du régime indemnitaire : rémunération **facultative**, **compétence de l'organe délibérant**, **parité avec la fonction publique d'Etat**, **fondement législatif et réglementaire**. Ce cadre statutaire est lui aussi décrié et considéré comme trop contraignant et ce malgré les décrets de 2002 relatifs au nouveau régime qui ont élargi les possibilités d'attribution et surtout de modulation. L'instauration, en particulier, de l'indemnité administrative de technicité (IAT) « dont l'attribution individuelle [...] est **modulée pour tenir compte de la manière de servir de l'agent** »<sup>68</sup> concerne les agents de nombreux cadres d'emplois des catégories B et C dont l'indice brut de traitement est inférieur ou égal à 380, soit une grande proportion des agents de ces cadres d'emplois.

Les critiques du régime indemnitaire portent essentiellement sur la complexité de transposition des primes et indemnités des agents de l'Etat aux agents des collectivités dont les métiers n'ont pas les mêmes spécificités. Le principe de parité avec les services de l'Etat a entraîné notamment une inégalité entre les filières, les agents de la filière technique ayant bénéficié de niveaux de primes plus avantageux que ceux de la filière administrative, par décalque excessif des attributions avec les corps de référence de l'Etat : services de l'Equipe pour la filière technique, corps des préfectures pour la filière administrative. Des ajustements ont lieu actuellement entre les agents des catégories B et C de ces deux filières qui ont depuis 2003 la même référence préfectorale et qui peuvent percevoir l'IAT dans les mêmes conditions.

La complexité du régime et des règles de parité ont entraîné deux autres conséquences fâcheuses : une gestion mal contrôlée de ce régime par des collectivités qui n'ont pas utilisé suffisamment la liberté accordée de fixer les montants **dans la limite du plafond** de ceux autorisés pour les services de l'Etat, soit moins. Deuxième conséquence fâcheuse, l'habitude des autorités exécutives, une fois déterminés par leurs assemblées le type de primes attribuables, les taux et les montants plafonds, de ne pas différencier ni moduler **les montants individuels** en fonction de la manière de servir des agents dans leur poste. Or, le régime indemnitaire en tant que rémunération complémentaire **facultative**, et hormis des sujétions très spécifiques (astreintes, responsabilités ou nuisances particulières), ne peut s'entendre comme un avantage acquis sans contrepartie effective de performance individuelle ou collective. Il s'agit donc bien de ré- instaurer une logique de « prime au mérite » (ou prime méritée) qui sous-tend

<sup>67</sup> Primes 2004 « Le cadre juridique du régime indemnitaire », La Gazette des Communes, n° du 5 juillet 2004, pages 8 et 9

<sup>68</sup> article 5 du décret n°2002-61 du 14 janvier 2002

celle d'intéressement aux « bénéfiques » (maîtrise du coût de développement) ou , comme on préfère le dire, de contribution à la performance collective. Même si elle bouleverse les habitudes du maintien systématique et à son taux maximal d'une prime attribuée par référence à un grade, celle-ci est déjà appliquée dans plusieurs collectivités.

Plusieurs exemples ont été développés dans un article de La Gazette des Communes <sup>69</sup> . Nous en retenons trois. Le premier concerne la Communauté d'agglomération du Pays Voironnais (33 communes, Isère) dont la responsable adjointe du service des ressources humaines explique le régime spécifique mis en place en 1992 pour les 500 agents de la collectivité : **« Ce régime est composé d'une partie mensuelle fixe et d'une partie annuelle calculée en fonction du profil de poste et déterminée lors de l'évaluation [...] Le système marchait très bien, mais, l'année dernière, nous avons souhaité l'affiner : ainsi, 80% du montant de la prime variable est défini par le profil de poste, c'est à dire sur la base du travail demandé à l'agent, et les 20% restants sont liés à des objectifs individuels annuels fixés lors de l'entretien d'évaluation, qui sert aussi à déterminer les objectifs de l'année suivante.[...] Chaque agent reçoit un courrier, en décembre, lui indiquant les résultats de l'évaluation et expliquant le taux des objectifs réalisés, le montant de la prime affectée et les objectifs pour l'année suivante. »**

Ici, on peut dire que les résultats **permanents** attendus sont distingués des résultats **de progrès** , la variabilité de la performance personnelle est prise en compte.

Deuxième exemple, celui de la Communauté de Communes de Fontenay-le-Comte (18 communes, Loire Atlantique) qui a mis en place en 2002 un système « critérié » d'évaluation annuelle qui détermine le montant d'attribution des primes pour chacun des 200 agents. Quatre critères ont été définis : **le taux d'absentéisme, l'adéquation entre le grade et l'emploi occupé, la disponibilité** et enfin **la manière de servir**. Ce dernier critère est évalué selon des items de délais de réalisation, d'efforts de formation, etc et **coefficienté de +2 à -2** pour les agents de catégories C, **de +3 à - 3** pour ceux de catégorie B et **de +4 à -4** pour la catégorie A. Le directeur général précise que le système a été élaboré pendant six mois, puis présenté au personnel pendant deux mois avant d'être mis en place (il a été voté en comité paritaire). Il indique : « Ce système que nous avons voulu plutôt généreux l'année dernière, **sans dépasser une enveloppe de 1,5% de la masse salariale**, a permis, dans un premier temps, d'éviter les distorsions du précédent système, en alignant les salaires qui étaient trop bas par rapport aux autres, afin de repartir sur une base saine. C'est cette année que les coefficients vont vraiment être établis **et je n'exclus pas de donner des notes négatives.** »

Le système de rétribution différenciée est mis en œuvre dans cette collectivité dont le directeur fait néanmoins apparaître la difficulté de l'exercice : gestion équitable de la part de masse salariale disponible. Cette somme qui est obligatoirement calculée par référence aux emplois inscrits budgétairement <sup>70</sup> , doit être utilisée de manière

---

<sup>69</sup> La Gazette des Communes, n°1719 du 1/12/2003, page 68 « Primes au mérite :les collectivités ont un temps d'avance. »

<sup>70</sup> Décret n° 91-875 du 6 septembre 1991 qui impose le décompte des agents concernés sur la base des emplois budgétaires effectivement pourvus

« intelligente ». Il faut à la fois que le complément de salaire soit potentiellement suffisamment attractif, qu'il soit réellement différencié selon la compétence, qu'il soit in fine « rentable » pour la collectivité : turn-over limité, absentéisme diminué, développement de l'initiative et des responsabilités, augmentation de la qualité du service. L'exercice n'est donc pas simple. Cette part de masse salariale disponible, par ailleurs, varie considérablement d'une collectivité à une autre de sorte que, comme l'a proposé dans son rapport Bernard Dreyfus, « si l'on ne souhaite pas que les collectivités se livrent à une concurrence exacerbée, l'hypothèse d'un régime indemnitaire **valable pour tout un bassin géographique** pourrait être envisagée. Ce bassin pourrait par exemple correspondre aux territoires régionaux. » Cette hypothèse intéressante ne nous semble pas réaliste en l'absence d'instance représentative des employeurs locaux à ce niveau régional, comme au niveau national d'ailleurs.

Troisième et dernier exemple, celui du Conseil Général de l'Essonne qui gère 2500 agents et qui a mis en place en 1999 un dispositif après avoir associé les agents à la définition des critères. Le DRH explique ainsi la démarche : « Notre souci était d'être rassurants et la première phase a consisté à rendre le régime **plus égalitaire** grâce au versement, à la fin 2000 **d'une prime fixe** de 3049 euros à **tous les agents**. Nous avons déboursé 460 000 euros au total. Au même moment, nous avons annoncé deux nouveautés : **introduction de critères collectifs et de critères individuels** . Les agents ont élaboré eux-mêmes les critères collectifs : nous avons fait travailler les services sur ce qui, selon eux, était particulier dans leur travail, et, les deux cents groupes de travail ont rendu leurs critères à la fin de l'année 2001. **En même temps, les agents et l'encadrement ont été formés à l'évaluation par des consultants** . Nous avons également élaboré 700 à 800 fiches de postes avec les activités et compétences propres, qui ont été présentées aux délégués syndicaux. Résultat de ce travail préalable : les premiers versements de ces primes ont lieu cette année. **La prime individuelle avec versement mensuel varie** avec des fourchettes allant jusqu'à 155 euros pour les agents de catégorie B et C et jusqu'à 310 euros pour les catégories A, **sachant que quelques agents n'ont rien reçu, compte tenu de leur faible notation**. Les cinq critères de base sont différents pour les A (responsabilité, **transversalité**, force de proposition, efficacité et spécificités techniques) que pour les B et C (sens des responsabilités, qualité relationnelle, aptitude à travailler en équipe, efficacité, technicité et expertise). Les notations vont de ++ à - -. Tout cela a un coût. **Notre budget de primes a progressé de huit à quinze millions en trois ans** . »

Nous avons cité ici l'article dans son intégralité parce qu'il nous semble significatif de la démarche qui consiste à articuler l'évaluation professionnelle annuelle avec le régime indemnitaire dans une logique de rétribution différenciée. Proportionner la rétribution à la contribution individuelle selon les objectifs et les résultats annuels donne un sens à l'évaluation, inscrit l'exercice de l'activité professionnelle dans un processus dynamique. C'est ce processus qui doit être mis en œuvre dans l'ensemble des collectivités aujourd'hui pour que le management par les objectifs s'enracine et se généralise. L'évaluation annuelle et le régime indemnitaire sont deux outils de management des ressources humaines de la collectivité que les règles statutaires ne contraignent pas à demeurer des outils de gestion administrative inefficaces.

Une source syndicale nous permet de donner un autre exemple. Il concerne les agents de la ville de Troyes (62 000 habitants, Aube) et les décisions récentes de la municipalité en matière de régime indemnitaire:

<sup>71</sup> « I - EVALUATION ET REGIME INDEMNITAIRE DES AGENTS DE LA VILLE DE TROYES

Les réformes récentes du statut des fonctionnaires introduisent une plus grande souplesse dans l'attribution de primes et ouvrent la voie à une plus grande individualisation des rémunérations des fonctionnaires. Ces évolutions rejoignent le souhait de nombreux employeurs publics, lesquels veulent disposer de moyens réglementaires de récompenser les agents les plus performants, en disposant d'un moyen supplémentaire de motivation individuelle. 1.

De même, au niveau gouvernemental, des projets de réformes sont actuellement envisagés, prévoyant une possibilité de moduler la rémunération des fonctionnaires en tenant compte des objectifs et du mérite individuels de chaque agent.

Premier pas dans cette direction, la réforme du régime indemnitaire instituée par les décrets du 14 janvier 2002 **autorise une plus grande individualisation de la rémunération des agents et ce pour l'ensemble des filières (notamment administrative).**

Profitant de cette nouvelle perspective, le Conseil Municipal, dans le cadre de sa délibération du 27 juin 2002, a donné un avis favorable à la mise en place d'une démarche concertée visant à :

- Transposer au sein de la Ville de TROYES, sur le fondement du principe de parité avec la fonction publique de l'Etat, l'ensemble des dispositions législatives et réglementaires désormais applicables à budget constant, à compter du 1<sup>er</sup> juillet 2002,
- Tendre vers la réduction du montant global des heures supplémentaires versées et vers la disparition des heures supplémentaires forfaitisées : nous sommes passés d'un montant global de l'ordre de 515 000 € en 2001 à un montant qui sera probablement de l'ordre de 380 000 € en 2003 (300 000 € versé au 30/09/2003),
- Accompagner cette démarche par la négociation d'un nouveau régime indemnitaire constituant un véritable instrument de management, d'individualisation des rémunérations et de motivation, fondé sur l'évaluation de la valeur professionnelle des cadres et des agents, également à budget constant.

Aussi, sur le fondement de cette délibération, une négociation avec les partenaires sociaux s'est poursuivie sur cette question. La réflexion a abouti à un ensemble de propositions, finalisées par le groupe de travail ad hoc constitué autour de cadres représentant les 7 Pôles de l'organigramme, validée par la Municipalité du 24 octobre dernier et présentées pour avis au C.T.P. du 12 décembre 2003. 1.

---

<sup>71</sup> document transmis par la section syndicale CFDT de la Communauté Urbaine de Lyon

*Sur la base de ces travaux, il est proposé d'instituer , dans les limites réglementaires des primes de grades existantes et selon les modalités techniques détaillées en annexe, une prime d'intéressement annuelle, dont la répartition individuelle est fondée sur l'évaluation de la valeur professionnelle des agents , selon les principes suivants :*

- Une prime liée aux économies réalisées sur les dépenses de fonctionnement : La prime, variable d'une année sur l'autre, sera assise sur les économies réalisées sur l'ensemble des éléments constitutifs des dépenses de gestion des services. Le montant de l'enveloppe affecté à la prime d'intéressement, est fixé par M. le Maire **suite au vote du compte administratif, à l'intérieur de l'assiette définie ci-dessus.**
- L'attribution de la prime reposant sur une nouvelle procédure d'évaluation : Le versement de la prime repose sur **l'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent fondée sur son évaluation.** Cette dernière est basée sur l'appréciation de **la mise en œuvre de la fiche de poste** et, **notamment pour les cadres, sur la réalisation des objectifs fixés par l'évaluateur l'année précédente .**
- **Un système traditionnel de notation maintenu en parallèle,** afin d'être en phase avec l'obligation statutaire de notation qui consiste en une note chiffrée, une appréciation écrite et une rubrique réservée aux vœux de l'agent. »

Ce dernier point montre que le chemin n'est pas encore totalement parcouru vers une articulation complète de l'évaluation administrative et de l'appréciation professionnelle en situation. Néanmoins, sur la base de ces principes, la prime annuelle d'intéressement a été instituée pour les agents comme suit :

**« Il est proposé d'instituer, dans les limites réglementaires des indemnités de grade (Chapitre I), un complément indemnitaire intitulé : Prime annuelle d'intéressement**

**Comme pré-requis à la mise en œuvre de cette nouvelle prime, il apparaît indispensable qu'elle constitue, pour les agents concernés une réelle bonification de leur régime indemnitaire actuel et, à ce titre, elle ne pourra en aucun cas venir, ni en déduction ni en substitution des montants indemnitaires perçus à la date de sa mise en œuvre.**

- Financement :

La prime, sera assise sur les économie générée sur l'ensemble des éléments constitutifs des dépenses de gestion des services. **Cette économie sera mesurée par différence, entre, d'une part, les crédits ouverts, et, d'autre part, les crédits employés ou à employer intégrant les réalisations, les rattachements et les restes à réaliser.**

**Il est par conséquent reporté une partie des résultats de l'exercice budgétaire figurant au compte administratif (section III - A1 - ligne gestion des services) à l'abondement du régime indemnitaire des agents de la Ville de TROYES, afin de constituer l'assiette de la prime d'intéressement.**

**Le montant de l'enveloppe affecté à la prime d'intéressement est fixé par Monsieur le Maire, suite au vote du compte administratif.**

**En conséquence, la prime est variable d'une année sur l'autre, en fonction des économies réalisées sur les dépenses globales de la section fonctionnement, étant entendu qu'il n'existe aucun seuil annuel minimum garanti.**

- **Condition d'attribution :**

**Le versement de la prime reposera sur l'appréciation de la valeur professionnelle de l'agent fondée sur son évaluation intervenant au 2<sup>ème</sup> semestre.** Cette dernière sera basée sur l'appréciation de la mise en œuvre de la fiche de poste et, notamment pour les cadres, sur la réalisation des objectifs fixés par l'évaluateur l'année précédente.

**L'enveloppe globale proposée sera scindée en deux sous-enveloppes : une à destination de l'encadrement, la seconde pour l'ensemble des autres agents, ceci afin de ne pas placer les évaluateurs en concurrence avec les personnes qu'ils évaluent.**

**Un montant correspondant au coefficient 1 sera identique pour chaque agent bénéficiaire et servira de base commune pour constituer les 2 sous-enveloppes.**

**Pour simplifier la procédure, chaque directeur disposerait d'une enveloppe constituée d'autant de coefficients que d'agent présents sous sa responsabilité (10 agents, 10 coefficients 1).**

La répartition individuelle proposée à Monsieur le Maire sera assortie d'un coefficient variant de 0 à 5 dans la limite de l'enveloppe constituée selon les modalités ci-dessus.

- **Bénéficiaires :**

**Sont concernés tous les personnels recrutés depuis au moins 1 an appréciée à la date du 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, à savoir, les agents titulaires et stagiaires, les agents détachés d'autres collectivités territoriales, de la Fonction Publique d'Etat, de la Fonction Publique Hospitalière, les agents non-titulaires de droit public occupant des emplois permanents statutaires.**

**Pourront percevoir en lieu et place des agents momentanément indisponible pour une période d'au moins un an appréciée à la date du 1<sup>er</sup> juillet de chaque année, les agents non titulaires employés en contrat de remplacement.**

**La prime annuelle d'intéressement pour les agents à temps non complet supérieur ou égal à 17h30 ou à temps partiel sera versée sur la même base de celle d'un agent à temps complet.**

- **Cadre juridique :**

**La prime annuelle d'intéressement sera versée en référence aux mesures délibérées par le Conseil Municipal pour l'attribution du Régime Indemnitare. Elle ne pourra donc être attribuée que dans la limite des bornes réglementaires applicables aux indemnités de grade (Chapitre I).**

· Périodicité du versement :

**La prime annuelle d'intéressement, variable d'une année sur l'autre, sera expérimentée à partir de 2004 et fera l'objet d'un versement sur les traitements de décembre. »**

Si des changements législatifs en vue d'assouplir certaines règles statutaires sont sans doute nécessaires – nouvelle assiette des quotas d'avancement et de promotion, nouvelles règles de recrutement et de mobilité interne, c'est d'abord et avant tout l'état d'esprit qui doit évoluer. Mettre son action professionnelle en perspective avec la performance de la collectivité parce que c'est elle qui détermine le coût du service rendu à l'usager n'est pas encore chose facilement admise parmi les fonctionnaires territoriaux. Rappelant que « si dans les organisations il y a contrainte, il ne saurait y avoir déterminisme, et que dans toute situation structurée, il subsiste un élément de liberté dont les acteurs peuvent se saisir »<sup>72</sup>, nous voulons souligner que ce ne sont pas les règles statutaires qui induisent les comportements mais l'usage qui en est fait par les participants de l'organisation. Parmi ces participants qui « jouent » au sens stratégique où l'entend Michel Crozier, il en est dont nous n'avons pas parlé: les syndicats. A travers trois extraits d'expression syndicale empruntés au magazine du Grand Lyon<sup>73</sup>, nous leur laissons la parole.

### II.2.3. Jeu et enjeu :

---

Nous avons ouvert ce mémoire avec l'exemple de la mise en place des centres de responsabilité budgétaire dans la Communauté Urbaine de Lyon. Nous le refermons avec le point de vue d'un syndicat de son personnel sur ces centres et de deux autres sur le régime indemnitaire (non différencié individuellement) et certains effets de la recherche de performance.

« UGICT CGT : Les valeurs de solidarité sont les nôtres:

L'UGCIT a pour vocation de défendre les intérêts professionnels des ingénieurs, cadres, techniciens et agents de maîtrise de la Fonction Publique Territoriale. Elle s'attache au respect du droit à un déroulement de carrière équitable opposé aux promotions reposant sur le clientélisme.

**Dans un contexte d'austérité**, notre collectivité impose la gestion d'enveloppes budgétaires sur lesquelles des économies au travers des CR<sup>74</sup> doivent être recherchées. Le « management participatif » **coûteux dont nous sommes abreuvés**, peut très vite virer au « management autoritaire » créant une fracture entre encadrants et agents d'exécution. En décembre, la filière administrative mobilisée, tous cadres d'emplois

<sup>72</sup> Michel Crozier, L'Acteur et le système, page 123

<sup>73</sup> Côté Cour/Côté Jardin, n° 141, juillet/août 2004

<sup>74</sup> centres de responsabilité, cf partie I

confondus, prouve que l'opposition encadrants/non encadrants n'est pas une fatalité. Notre syndicat appelé en défense, a soutenu des cadres de haut niveau, confrontés à des situations de « placardisation » [...]. L'UGICT entend déjouer, toute tentative de division « volontaire ou non » de l'administration, en terme **de ségrégation de nature financière** ou autre. »

« UNECT-CGC : Administratifs : quel régime indemnitaire ?

De l'enquête réalisée au printemps par le cabinet Futurestep auprès de 63 agents de la filière administrative, il ressort que le malaise proviendrait principalement d'une charge de travail trop forte (depuis l'application des 35 heures) et mal répartie, d'un déroulement de carrière peu motivant, **d'un régime indemnitaire jugé trop faible par comparaison avec la filière technique.**

Face à cette situation, que nous propose le Grand Lyon pour les mois prochains : la recherche d'une meilleure répartition de la charge de travail **à travers la mise en oeuvre des projets de service**, la création de postes supplémentaires de direction dès septembre, **la réalisation, par la DRH, des fiches de postes** pour présentation aux syndicats début 2005, **le passage de 4 à 4,5 du coefficient IAT/IFTS**<sup>75</sup> à partir de janvier 2005 pour la catégorie C et janvier 2006 pour les catégories B et C. **Cette proposition ne nous semble pas à la hauteur d'une reconnaissance, par le Grand Lyon, du travail effectif des agents administratifs.** [...] »

« UNSA FPT : « Effets placebo »

**Management de terrain et pilotage de la performance** ne cessent de réduire la prise en compte de l'égalité des droits et des chances des agents qui présentent une déficience des capacités physiques.

Le mécontentement ne cesse d'augmenter et obligation nous est faite de constater qu'il y a une politique de dénigrement des agents « APTES avec RESTRICTIONS ». Comment peut-on se permettre de culpabiliser ces personnels en plaçant « ses connaissances médicales » au dessus de celles d'un médecin, en portant un jugement aux conclusions écrites du médecin du travail sur les capacités de l'agent ! Où va-t-on ?

Si la posologie **des projets de service** passe par le « déplacement des agents » pour satisfaire les principes fondamentaux de fonctionnement, nous ne sommes pas prêts de prendre ces pilules « PLACEBO » [...] »

A ces trois extraits, nous ajoutons les remarques entendues à plusieurs reprises de la part de fonctionnaires territoriaux sur l'aspect « mode » ou « gadget » du management participatif, voire de l'effet « poudre aux yeux » de certains dispositifs comme les centres de responsabilité.

Peur du contrôle, des responsabilités nouvelles, résistance au changement ? Le nouveau rôle de l'encadrement n'est pas encore bien perçu. Comment les cadres territoriaux de demain, dont nous ferons peut-être partie, vont-ils savoir faire évoluer les choses ? **Leur formation en management est incontestablement la clef.**

Le rôle des acteurs est déterminant de l'évolution des démarches de management

---

<sup>75</sup> indemnité administrative de technicité et indemnité forfaitaire pour travaux supplémentaires



---

par les objectifs dans les collectivités et de leur pérennité, particulièrement celui de la direction générale et des cadres. Ces derniers sont appelés à de plus larges responsabilités et à une implication plus active dans le management des ressources humaines. Les organes de gestion et les élus ont par ailleurs une responsabilité importante dans l'amélioration des processus de recrutement et de formation de ces cadres mais aussi, plus globalement de l'ensemble des agents territoriaux. Il faut enfin faire en sorte d'utiliser les outils statutaires que sont l'évaluation professionnelle et le régime indemnitaire dans une logique de gestion différenciée des compétences qui permette d'évaluer et rétribuer la contribution professionnelle à la performance collective, quel que soit le grade de l'agent et tout en maîtrisant la masse salariale. Le mouvement est en marche, sa généralisation inéluctable à notre vie, malgré les résistances culturelles.



## CONCLUSION GENERALE

Le champ conceptuel du management par les objectifs est large. Nous avons voulu nous en tenir aux éléments qui concernent la performance des acteurs de la collectivité et la conduite du changement **en interne**. Partant de l'objectif général qu'ont les collectivités de maîtriser leurs coûts de développement pour assurer en permanence la qualité du service public local dans un contexte de mutations rapides, nous nous sommes attachée à montrer d'abord les démarches et pratiques qui y concourent, l'effectivité de celles-ci dans un nombre croissant de structures territoriales aujourd'hui. Témoignant ainsi que la stratégie du MPO peut intégrer leur organisation, nous nous sommes ensuite penchée sur la question de sa généralisation. La rigidité invoquée du statut de la fonction publique territoriale nous a paru un alibi un peu commode pour cacher les « faiblesses » ou difficultés des acteurs principaux : directions générales, élus, cadres et organismes de gestion. La possibilité de mettre en œuvre un management plus audacieux et moderne des ressources humaines grâce aux outils statutaires de l'évaluation et du régime indemnitaire a été illustrée par plusieurs exemples. Consciente des enjeux relationnels de ce nouveau management, nous avons évoqué les résistances à travers quelques propos syndicaux. L'ensemble de notre recherche nous a fait mettre en lumière **le rôle majeur des cadres et la nécessité absolue d'un investissement en formation** qui leur permette de piloter des projets, d'encadrer des équipes transversales et d'évaluer les agents sous leur responsabilité dans un souci constant d'amélioration de la qualité des prestations et dans une vision décloisonnée des services.

Cette fonction clef du cadre-manager suppose des capacités relationnelles développées, une faculté de négociation et de réactivité car **« ces managers passent de**

---

***la position d'exécutants contrôlés par la partie centrale (...direction générale...) à un rôle de « concepteur décideur » aux contours définis parfois largement.***<sup>76</sup>

» Recruter ces personnels de qualité devient préoccupant et le sera d'autant plus dans les années à venir, du fait des départs en retraite massifs des aînés dans la fonction et de la concurrence que le secteur privé, soumis aux mêmes contraintes démographiques, exercera davantage. Il faut que le Centre National de La Fonction Publique Territoriale soit apte à organiser les concours et les formations de ces futures recrues mais aussi que les collectivités développent une gestion prévisionnelle des emplois et compétences, favorisent la promotion et la mobilité interne, mettent en place des régimes indemnitaires conséquents. Pour éviter une concurrence trop grande entre elles et un écart croissant de leurs moyens qualitatifs en ressources humaines, une concertation des employeurs à l'échelle nationale ou au moins régionale nous paraît indispensable. Acteurs de premier plan de l'action locale, ceux-ci ne peuvent faire l'économie d'une réflexion commune pour l'évolution de la fonction publique territoriale. Le sénateur Jean-Jacques Hyest, dans son rapport relatif à la refondation du statut de la FPT, écrivait en 2003 : « Mais aujourd'hui, le renouvellement démographique qui s'annonce, le développement de l'intercommunalité, l'ouverture européenne et la relance de la décentralisation constituent autant de « nouvelles frontières » pour la fonction publique territoriale. **Or, il faut bien le reconnaître, la réflexion en la matière frôle parfois l'indigence.** »

Développer un management par les objectifs dans les collectivités sans analyse du **coût public global** des démarches mises en oeuvre par l'une ou l'autre, ici ou là, ne nous paraît pas satisfaisant. Une gestion mutualisée des ressources humaines à l'échelle régionale ou interdépartementale est nécessaire pour rendre performante l'administration territoriale des collectivités dans leur ensemble et non de quelques unes, à la pointe du progrès. La diversité des employeurs locaux, facteur de complexité, peut être source de dynamisme à condition qu'il existe une stratégie concertée de la gestion des 1. 600 000 agents territoriaux qui en constituent aujourd'hui la richesse.

---

<sup>76</sup> Luc Boyer, Noël Equilbey, *in op cit*, page 286

# BIBLIOGRAPHIE

## Ouvrages et documents étudiés

### Ouvrages théoriques, essais :

---

#### sur les organisations

Bernoux Philippe, La Sociologie des organisations, Initiation théorique suivie de douze cas pratiques, cinquième édition, Editions du Seuil, 1985, 379 pages

Boyer Luc et Equilbey Noël, Organisation : Théories, Applications, Editions d'Organisation, nouvelle édition 2003, 463 pages

Crozier Michel, Le Phénomène bureaucratique, Editions du Seuil, 1963, 371 pages

Crozier Michel, L'Acteur et le système, les contraintes de l'action collective, Editions du Seuil, 1977, 498 pages

Mintzberg Henry, Structure et dynamique des organisations, Editions d'Organisation, seizième tirage 2003, 434 pages

### **sur le management et les ressources humaines**

Huron David et Spinder Jacques, *Le Management public local*, Editions LGDJ-EJA, collection politiques locales, 2000, 106 pages

Peretti Jean-Marie, *Ressources humaines*, 7<sup>e</sup> édition, 2002, Editions Vuibert, 578 pages

Ripoche Serge, *Pratiques des ressources humaines territoriales, un état des lieux pour construire*, Editions du Papyrus, 1994, 294 pages

Vigeant Claire, *L'Evaluation des personnels*, Dossier d'experts, La Lettre du Cadre Territorial, novembre 1998, 70 pages

### **sur la fonction publique territoriale**

Lemmet Jean-François et Creignou Christiane, *La fonction publique locale*, Editions LGDJ-EJA, collection politiques locales, 2002, 114 pages

Peiser Gustave, *Droit administratif de la fonction publique*, 16<sup>e</sup> édition, 2000, Editions Dalloz, collection mémentos, 154 pages

### **sur la gestion**

Adans Bernard, Boyer Bénédicte et Laurent Philippe, *La comptabilité communale*, 3<sup>e</sup> édition 2003, Editions LGDJ-EJA, 114 pages

Jaulent Patrick et Quarès Marie-Agnès, *Méthodes de gestion, comment les intégrer*, Editions d'Organisation, 2004, 222 pages

## **Rapports publics et comptes-rendus d'études :**

Cannac Yves, *La qualité des services publics*, rapport au Premier Ministre, 2003, 180 pages

Courtial Jean, Conseil d'Etat, rapport sur les institutions de la fonction publique territoriale, juin 2003, 38 pages

Dreyfus Bernard, rapport au Ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat sur *la mise en œuvre du dispositif législatif sur la Fonction Publique Territoriale*, novembre 2003 (téléchargement sans pagination)

Fournier Jacques, rapport au ministre de la Fonction publique et de la réforme de l'Etat : *Livre blanc sur le dialogue social dans la fonction publique*, janvier 2002, 205 pages

Hiest Jean-Jacques et Vasselle Alain, *Refonder le statut de la FPT pour réussir la*

- décentralisation*, rapport au Président du Sénat, novembre 2003, 50 pages
- Kruger François, « *La gestion des ressources humaines publiques à l'heure de la performance* », Observatoire de la Dépense Publique de l'Institut des entreprises, novembre 2002, 47 pages
- Lucas François, « *La construction statutaire de la Fonction Publique territoriale* », journée d'étude du 26/03/2003 organisée par la DGAFP <sup>77</sup> sur « l'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière, 6 pages
- Mercier Michel, rapport d'information du sénat n°335 : « *Le Centre national de la fonction publique territoriale, une modernisation nécessaire* », juillet 2003, 142 pages
- Observatoire de l'Emploi Public, *rapport annuel 2003*, La Documentation Française, 327 pages
- Pochard Marcel, *résumé des considérations générales sur les perspectives pour la fonction publique* » journée d'étude du 26/03/2003 organisée par la DGAFP sur « l'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière, 15 pages
- Rognard Michel-Antoine, « *la fonction publique territoriale : bilan et perspectives* », mai 2002, 265 pages
- Stussi Pierre, « *Quel enseignement tirer de la fonction publique territoriale et de sa structuration par filières et cadres d'emplois ?* », journée d'étude du 26/03/2003 organisée par la DGAFP sur l'approche « métier » dans le respect d'une fonction publique de carrière, 5 pages
- Schwartz Rémy, rapport sur le recrutement, la formation et le déroulement de carrière des agents territoriaux, mai 1998 (téléchargement sans pagination)

## Articles, revues, dossiers d'étude :

- « *Comprendre les organisations* », entretiens avec Chris Argyris, Michel Crozier, Henry Mintzberg, Jean-Daniel Reynaud, numéro hors série de la revue Sciences Humaines, n° 20, mars-avril 1998
- « *Innover à Lyon, piloter le changement vers l'évaluation qualitative* », dossier d'étude de l'INET, 37 è promotion du cycle de supérieur de management, 2003-2004, INET/CNFPT, 177 pages
- « *Vingt ans de décentralisation. Où en est aujourd'hui le management public territorial ?* », enquête sur les pratiques managériales dans les collectivités, cabinet Bernard Brunhes Consultants, cahier n° 10, septembre 2002
- « *Le Pilotage par la valeur dans les services publics* », Claude Rochet, Professeur associé à l'Institut de management public d'Aix-Marseille, entretien publié par la revue *Debout la République*, septembre 2003
- La Gazette des Communes : n° 1614 du 1/10/2001, page 83 : « les primes et

<sup>77</sup> Direction Générale de l'Administration et de la Fonction Publique

indemnités » n° 1711 du 6/10/2003, page 79: « le Conseil Général du Var impulse une culture de résultats » n° 1712 du 13/10/2003, page 70 : « la mobilité interne, levier des ressources humaines » n° 1718 du 24/11/2003, page 68 : « démarrages timides du management par objectifs » n° 1719 du 1/12/2003, page 68 : « primes au mérite » dossier du 05/07/2004 : « le cadre juridique du régime indemnitaire »  
La Lettre du Cadre Territorial : n° 261 du 1<sup>er</sup> octobre 2003 : page 24 : dossier « DGS qui êtes-vous ? »

## **Document « powerpoint » :**

Bartoli Annie, « Le Pilotage du changement dans le secteur public », Ecole doctorale marchés et organisations de l'Université de Nice Sophia Antipolis, 12 mars 2004



# ANNEXES

DOCUMENTS NON COMMUNIQUES, voir version papier au Centre de Documentation Contemporaine de l'Institut d'Etudes Politiques de Lyon



## RESUME

Maîtriser les coûts de développement pour assurer en permanence la qualité de leurs prestations de service public est une nécessité prise en compte aujourd'hui par les collectivités locales. Elles mettent progressivement en œuvre une stratégie de management par les objectifs, inspirée des théories de Peter Drucker et intégrée par les entreprises du secteur privé depuis plusieurs années. Lentes à se développer, les démarches et pratiques de ce management « révolutionnent » quelque peu le monde territorial et appellent une responsabilisation des agents, à tous les niveaux, particulièrement des cadres dont le renouvellement et la formation sont au cœur des préoccupations de la fonction publique territoriale.