

DESS de sociologie appliquée

Université de Nantes
Faculté de lettres et de Sciences Humaines
Département de sociologie

Responsable du mémoire : Dominique Pécaud

L'utilisation du bilan social à la Mairie de Nantes



FEUCHER Marie

Année 2003-2004

REMERCIEMENTS

Mes remerciements s'adressent aux membres de la Mairie de Nantes et tout particulièrement à ceux de la Direction du personnel pour m'avoir permis de réaliser mon étude.

Je remercie également mon responsable de mémoire pour ses précieux conseils lors de mon stage et de la réalisation de mon enquête.

SOMMAIRE

INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE DE L'ÉTUDE.	7
1. Présentation de la ville et de la mairie de nantes.....	8
1.1 La ville de Nantes.	8
1.2 La mairie de Nantes.	8
1.3. L'organisation de la commune.....	11
1.4 L'administration municipale.....	15
2 Définition de l'Objet d'étude : le bilan social.	20
2.1 Les origines de la loi.	20
2.2 La loi et ses objectifs.	23
2.3 Le bilan social dans une collectivité.	26
DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DE LA COMMANDE ET MÉTHODOLOGIE.30	
1 la commande initiale et l'Étude complémentaire.....	31
1.1 La négociation de la commande.....	31
1.2 Les enjeux.	32
2. La problématique et les hypothèses.....	33
2.1 Quelques apports documentaires.	33
2.2 Formulation de la problématique	35
2.3 Les hypothèses.	36
3 Les méthodes d'Investigation.....	38
3.1 Les choix des méthodes.	38
3.3 Les difficultés rencontrées.	39
TROISIÈME PARTIE : L'ÉLABORATION DU BILAN SOCIAL 2003.....	43
1. Le recueil des données.	45
1.1 Les participants.	45
1.2 La collecte.....	46
1.3 La périodicité.	47
1.4 La fiabilité.....	48
2 Le bilan social 2003 : vers un nouvel outil de mesure des politiques.....	50
2.1 La commande dans un contexte particulier.....	50

2.2	Les différentes étapes dans l'exécution de la commande.	52
2.3	Sa distribution et sa présentation.	54

3.	Une élaboration routinière du bilan social : reflet d'un trait culturel de la Mairie.	58
-----------	---	-----------

QUATRIÈME PARTIE : L'UTILISATION DU BILAN SOCIAL À LA MAIRIE DE NANTES : UN CONSTAT MITIGÉ..... 60

1.	Un document indispensable pour les organisations syndicales... mais encore insuffisant.	61
-----------	---	-----------

1.1	Le bilan social : une référence pour le dialogue social.	61
1.2	Conforte l'action syndicale.	63
1.3	Un manque de pertinence.....	64
1.4	Conclusion.	66

2.	Chez les agents : une photographie fiable de la collectivité.....	68
-----------	--	-----------

2.1	Se comparer et se situer.	68
2.2	Un document de mémoire.	71
2.3	Un support pour la communication.....	72
2.4	Une utilisation informelle dans la gestion du personnel.	74

3	Proposition vis-à-vis du bilan social.	80
----------	--	-----------

3.1	De nouveaux supports et des données actualisées.	80
3.2	Davantage d'analyses.	83
3.3	Favoriser le dialogue.....	85

CINQUIÈME : PARTIE UNE MANIÈRE DE PENSER EN DÉCALAGE AVEC LES MANIÈRES DE FAIRE. 87

1	Le bilan social : un point de vue général.....	88
----------	---	-----------

1.1	Diffuser des données mais aussi des manières de penser.....	88
1.2	Une vision utopique.	89

2.	La proximité en décalage avec les orientations générales.	90
-----------	---	-----------

2.1	L'exigence de la réalité.....	90
2.2	Une résistance face au bilan social.	93

CONCLUSION 95

BIBLIOGRAPHIE 99

ANNEXES 100

TABLE DES MATIÈRES 120

INTRODUCTION

Après avoir envoyé plusieurs candidatures pour mon stage, j'ai été contacté au mois d'octobre 2003 par une personne de la Direction du Personnel de la Mairie de Nantes, qui deviendra par la suite mon maître de stage. C'est ainsi qu'elle me propose de réaliser le bilan social 2003 de la collectivité. Ce document, rendu obligatoire par la loi, est réalisé tous les ans et comporte toutes les données concernant le personnel. Le stage consisterait à collecter les données et à en établir la synthèse. Cependant cette année, une nouveauté est introduite sous l'impulsion du Directeur des Ressources Humaines (D.R.H.) de la Mairie de Nantes. En effet, ce dernier a formulé une commande qui est celle-ci « Disposer des différentes données sociales afin de les exploiter dynamiquement. Et exploiter certaines données cibles du bilan sociales 2003 ». Je serai ainsi chargée d'assister mon maître de stage dans cette mission.

Au-delà de cette mission, il a été négocié de la compléter par l'étude sur l'utilisation du bilan social, auquel ce mémoire est consacré.

Cet enrichissement de la commande initiale a été proposé à mon maître de stage en rédigeant un résumé écrit de l'objectif et des méthodes de mon étude. Ainsi je voulais être précise et cadrer son contenu dès le départ afin d'être sûre que je pouvais réaliser cette étude, que l'on décrira ci-dessous comme étude complémentaire.

Comme nous le verrons plus loin, la commande du D.R.H a par la suite évolué puisqu'il souhaitait mettre en lien le Bilan Social et les plans d'actions mis en place par la ville en matière de ressources humaines pour ainsi présenter certains effets concrets des politiques RH engagées.

Cependant, j'ai insisté pour maintenir l'étude complémentaire envisagée au départ.

C'est ainsi que j'ai finalement accepté le stage à la Mairie de Nantes en réussissant à négocier la commande initiale et en faisant accepter l'étude complémentaire.

Avant de présenter le résultat de mon étude et mon analyse sociologique, je consacrerai la première partie de ce mémoire au contexte de l'étude. Pour cela, je présenterai d'une part la Mairie de Nantes afin de mieux comprendre le fonctionnement de cette organisation. D'autre part, j'introduirai l'objet de mon étude, à savoir le bilan social, à la fois l'origine de la loi et ses objectifs.

Dans une deuxième partie, je délimiterai mon étude afin de mieux la cibler. J'expliquerai également les choix de mes méthodes et les différentes difficultés rencontrées.

Les parties suivantes seront consacrées à l'analyse des résultats. J'aborderai successivement l'élaboration du bilan social et son utilisation.

La dernière partie sera principalement consacrée à une analyse critique. J'ai pour cela essayer de poser un regard sociologique en allant observer au-delà des apparences, afin d'apporter un regard neuf sur la situation.

Première partie :

Contexte de l'étude.

1. PRÉSENTATION DE LA VILLE ET DE LA MAIRIE DE NANTES.

1.1 La ville de Nantes.

Avec 270 251 habitants en 1999, Nantes est la sixième ville française. Nichée au fond de l'estuaire de la Loire à 50 Km de l'Océan, elle est la métropole de la façade atlantique française. Nantes est le chef-lieu du département de Loire-Atlantique et de la Région Pays de la Loire.

Cité universitaire, Nantes compte environ 20 000 étudiants dans son université et ses grandes écoles (école vétérinaire, École supérieure de commerce, École nationale supérieure de mécanique, etc.).

1.1.1. L'économie.

Troisième port français, Nantes est un important centre industriel dont les activités sont étroitement liées au trafic portuaire : construction navale (dernier grand chantier français), ingénierie portuaire et offshore. Gérés par le Port autonome de Nantes-Donges-Saint-Nazaire, le port et sa zone industrielle voient transiter essentiellement du bois (Nantes est le premier port de France pour cette importation), des primeurs, des fruits, des engrais, du vin et des produits pétroliers.

La ville est également réputée pour son industrie agroalimentaire, ainsi que pour les secteurs de l'aéronautique, de la mécanique, de l'informatique et de la plasturgie (Aérospatiale, Matra MHS, Famat, etc.). Nantes s'est lancée dans le domaine de l'électronique avec succès et accueille l'Institut régional d'études scientifiques et des techniques électroniques (l'IRESTE).

1.2 La mairie de Nantes.

1.2.1. La création de la commune de Nantes.

Les premières communes apparaissent en France au XII^{ème} siècle. Toutefois, en ce qui concerne la ville de Nantes, celle-ci ne fût point touchée par le mouvement qui, du XII au XIV^{ème} siècle, entraîna de nombreuses villes françaises à revendiquer des libertés communales.

Initialement, les communes étaient des groupements naturels de citoyens unis par une solidarité d'intérêts et d'aspiration. À Nantes s'est constitué au cours du XIV^{ème} siècle le Conseil des Bourgeois, ou encore le Conseil des Notables. La première réunion du Conseil des Bourgeois dont on trouve trace remonte à 1333. Il comprend cinq ou six bourgeois pour arrêter, avec le capitaine de ville, diverses mesures concernant la cité. À partir de 1345 les séances de ce Conseil vont devenir plus régulières.

En 1411, le duc de Bretagne Jean V donne aux Nantais pouvoir d'élire un procureur des bourgeois et, en 1420, étend les libertés communales. Le capitaine de ville reste président mais, pour la première fois, un chef élu peut agir au nom de la cité. En 1553, les notables demandèrent la création d'une communauté de ville avec maire et échevins. Ce ne fut qu'en 1560, que le roi François II la leur accorda. Elle ne devint effective qu'en 1564, sous Charles IX : les Nantais ont alors une véritable mairie, avec un maire (Geoffroy Drouet).

Geoffroy Drouet ainsi que son successeur Matthieu André envisagent d'acquérir une nouvelle maison communale. Le choix des notables se porte en 1470 sur la maison de Bizart, située alors Rue de Verdun. Après de difficiles tractations financières, la ville prend possession en 1578 de cet immeuble, appelé aussi Hôtel de Derval. C'est depuis cette date seulement que l'existence de Conseil des Bourgeois puis celle du Conseil municipal a été indissolublement lié à celle d'un seul et même bâtiment.

Le 17 février 1800 le système actuellement en vigueur est inauguré : toute communauté possède un maire, un ou plusieurs adjoints suivant sa population, et un Conseil municipal formé de membres en rapport avec le nombre d'habitant.

1.2.2 L'extension de la mairie.

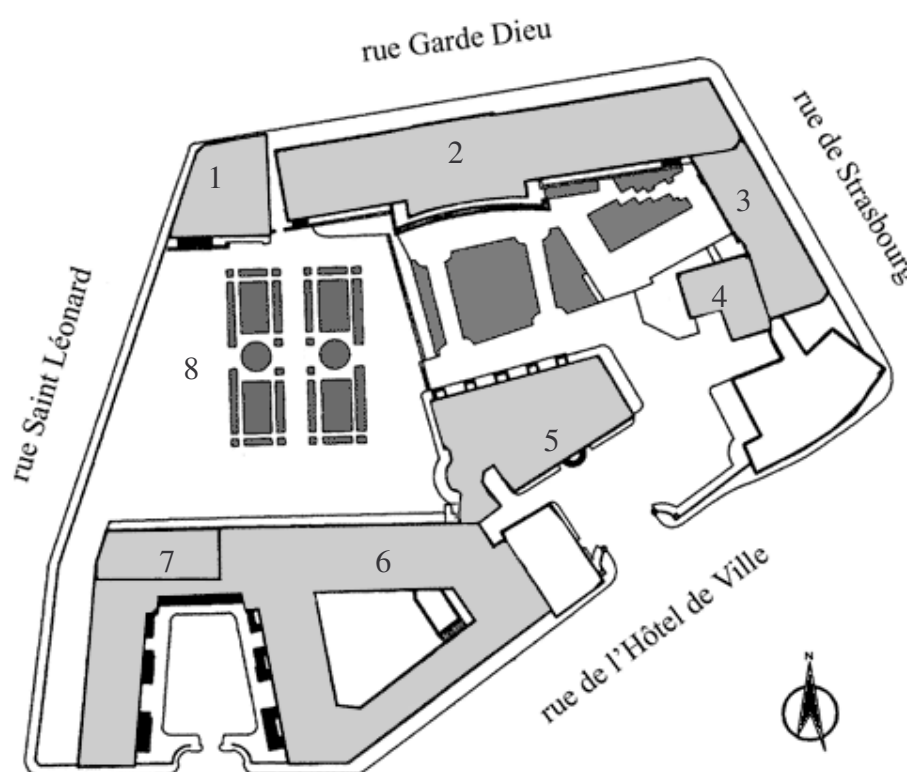
Tel qu'il était, l'immeuble principal de la mairie n'allait dès lors subir que peu de transfert, et ce jusqu'au XX^{ème} siècle.

Toutefois pour faire face à une extension considérable de ses compétences la mairie a du dès la fin du XIX^{ème} siècle, entreprendre la construction de nouveaux bâtiments.

Par la suite en 1923, les Hôtels de Monti et de Rosmadec furent acquis et restaurés.

La ville propriétaire de tous les immeubles situés à l'intérieur du quadrilatère formé par la rue de Strasbourg et Saint Léonard d'une part, la Place de l'Hôtel de Ville et la rue Garde Dieu d'autre part, y a rassemblé peu à peu tous les services administratifs, exilant en quelque sorte la quasi-totalité des services techniques.

Plan de l'Hôtel de ville de Nantes.



- | | |
|----------------------------------|----------------------|
| 1 : Ancien bâtiment des archives | 5 : Hôtel Rosmadec |
| 2 : Bâtiment rue Garde Dieu | 6 : Hôtel de Derval |
| 3 : Bâtiment rue de Strasbourg | 7 : Manoir de Derval |
| 4 : Hôtel Monti | 8 : Jardin |

1.2.3. Les mairies annexes.

Étant donné la taille de la ville, la mairie centrale a dû déléguer ses compétences à des mairies annexes. Il existe à Nantes onze mairies annexes situées dans différents quartiers comme Chantenay, Doulon, Dervallières, Malakoff, Bellevue, Barberie, Beaulieu, Ranzai, Bottière et une aussi dans le quartier nord et sud de Nantes.

Dans ces sept mairies annexes est regroupée la majorité des prestations que l'on peut trouver à la mairie centrale. Les mairies annexes ont même leurs archives personnelles.

1.3. L'organisation de la commune.

1.3.1 L'origine.

□ La législation révolutionnaire

Les décrets révolutionnaires des 14 et 22 décembre 1789 posent les règles fondamentales de l'organisation et des compétences communales modernes.

Divisée en 44 000 communes (près de 37 000 après les nouvelles coupes du début du XIX^{ème} siècle), la France devient un maillage étroit d'unités territoriales et de peuplement régies par un statut unique défini par l'élection d'un Conseil municipal et la nomination d'un maire chargé de la gestion locale. Quoique disposant de compétences propres — gestion des biens communs, maintien de l'ordre et de la salubrité publique —, le maire est avant tout le délégué de l'administration républicaine. Ainsi le pouvoir municipal devient la base de la pyramide étatique.

Le cadre municipal de 1789 fait donc de la commune un rouage administratif qui n'est pas absolument démocratique. Le cens élevé écarte les inactifs et les classes populaires du droit de vote et de l'éligibilité. Si le principe de l'élection du corps municipal et ses prérogatives caractérisent, jusqu'en 1871, une démocratie directe, le maire reste un agent nommé par l'État. Le cadre municipal relève d'un métissage entre démocratie locale et administration.

Après l'accroissement du nombre de responsabilités déléguées au maire (gestion des cimetières en 1804, du cadastre en 1807, etc.), la décentralisation des années 1820-1830 marque une évolution ; les communes peuvent ou doivent gérer la vicinalité (1824), acquérir et posséder (1831), créer et entretenir au moins une école primaire (1833), etc. À terme toutefois, l'emprise étatique perdure. Le maire du XIX^{ème} siècle, administrateur de la commune, est plus aisément représentable comme un notable paternaliste que comme un homme politique.

□ 1884 : la commune comme espace politique républicain

L'avènement de la III^{ème} République et la transformation du mode de désignation du maire élu par le Conseil municipal amendent fondamentalement le statut communal.

Véritable charte républicaine de la liberté municipale, la loi du 5 avril 1884 donne naissance à la commune moderne et politique. Elle accorde une plus grande liberté au Conseil municipal, désormais élu au suffrage universel. Son pouvoir exécutif, symbolisé par la notion de « délibération du Conseil municipal », s'accroît tandis que le nombre de décisions municipales assujetties à l'aval du préfet, mandataire de l'État, recule. Certes, le maire reste un agent de l'État et ses compétences demeurent circonscrites par la tutelle étatique, mais la commune est devenue un espace politique autant qu'administratif.

□ *Vers l'auto-administration*

En 1926, au nom de l'intérêt public et en dépit des réticences tenaces du Conseil d'État, les décrets Sarraut élargissent les prérogatives municipales : exploitation directe de la gestion communale au détriment du secteur privé. L'après 1945 est un tournant ; la mobilisation des communes pour la reconstruction, puis leur dynamisme sous les Trente Glorieuses favorisent et légitiment, dans le cadre de la planification et dans la logique de la régionalisation, le développement d'une politique contractuelle entre les collectivités locales et l'État (surtout sur l'aménagement et l'équipement du territoire).

Le principe de l'auto-administration des collectivités territoriales est finalement admis par la Constitution de 1958. Les communes peuvent désormais « [s'administrer] librement par des conseils élus et dans les conditions déterminées par la loi » (article 72).

□ *La commune actuelle.*

Des années soixante à nos jours, les 36 679 communes françaises bénéficient successivement de plusieurs réformes législatives. Leur pouvoir de décision en matière d'urbanisme et d'équipement est accentué par la loi de 1967 sur les SDAU (schémas d'aménagement et d'urbanisme) et les POS (plans d'occupation des sols). Les lois sur la décentralisation (mars et juillet 1982 complétées en février 1992) marquent une étape décisive : suppression de la tutelle administrative et financière et de tout contrôle a priori des actes des autorités communales ; accroissement des compétences municipales par transfert d'une partie des attributions préfectorales. Dans la période la plus récente, les progrès de la gestion intercommunale (fondée sur la loi sur les « communautés urbaines » de 1966, sur la loi Marcellin de 1971 et le texte de février 1992) sont remarquables. Ils tendent à renforcer plus encore l'importance de l'échelon politico-administratif communal.

Malgré ces évolutions, un débat perdure à propos de la liberté d'action de la commune, à l'intérieur d'une problématique touchant à la délégation des pouvoirs d'État (décentralisation) aux différentes collectivités territoriales.

1.3.2 Le maire.

L'élection du maire a lieu au cours de la première réunion du Conseil municipal nouvellement élu. Cette réunion se tient dans les huit jours qui suivent les élections municipales. Elle est convoquée par le maire dont le mandat vient à expiration, mais celui-ci n'y participe pas que s'il a été réélu comme conseiller municipal. L'ordre du jour est limité à l'élection du maire et des adjoints.

Il est important de souligner le statut particulier du maire à travers le « dédoublement fonctionnel ». En effet, le maire est évidemment le représentant de sa commune c'est-à-dire d'une collectivité décentralisée, indépendante de la hiérarchie administrative et dotée d'attributions spécifiques mais il est aussi le représentant de l'Etat dans le cadre de la circonscription administrative communale.

En tant que représentant de la commune :

- il prépare et fait exécuter le budget de la commune,
- il exécute les décisions du Conseil,
- il administre les propriétés communales,
- il passe les baux, signe les contrats,
- il représente la commune devant les tribunaux,
- il délivre les permis de conduire,
- il est le chef du personnel communal
- il doit assurer l'ordre, la sécurité, la salubrité et la tranquillité,
- il désigne les membres du Conseil municipal pour siéger au sein d'organismes externes dans les cas où le vote du Conseil n'est pas nécessaire,
- vis-à-vis des services municipaux, le maire communique directement ses instructions au secrétaire général de la ville ; il lui demande de rendre compte de l'activité des services et des résultats obtenus.

En tant que représentant de l'Etat :

- il publie les lois, organise les élections
- il est officier de police judiciaire.

Le maire qui est le représentant de la majorité politique du Conseil municipal, est aussi le chef d'une administration puissante. Pour l'aider dans sa tâche de Direction il va faire appel à un cabinet qui lui est attaché personnellement.

En conclusion, l'administration municipale est placée toute entière sous la responsabilité du maire. Le maire a un rôle fondamental de représentation de la ville, d'expression des besoins de ses habitants, de définition des stratégies, de développement et d'aménagement de la ville.

1.3.3. Le Conseil municipal.

Le conseil municipal est l'organe délibérant qui représente la commune des citoyens résidant sur une même commune.

Le Conseil municipal est composé de conseillers municipaux élus dont le nombre vari en fonction de la population de la commune. A Nantes, le Conseil municipal est composé de 65 conseillers municipaux, élus au suffrage universel direct pour 6 ans. Il vote le budget de la commune et décide du mode de gestion des services municipaux.

Le Conseil municipal est autorisé par le Code Général des Collectivités Territoriales (CGCT) à se réunir au moins une fois par trimestre ou lorsque le tiers des conseillers municipaux pour les communes de plus de 3500 habitants (ou la moitié pour celles de moins de 3500 habitants) ou le préfet en font une demande justifiée, obligeant le maire à le convoquer.

Les séances du Conseil municipal sont en principe publiques cependant la loi permet des réunions à huis clos sur demande du maire ou de trois de ses membres.

Au cours de ces réunions le Conseil municipal a pour fonction de délibérer et de voter des projets ou des propositions relatifs aux affaires de la commune. Une fois la séance du Conseil municipal terminée, un compte-rendu de celle-ci est affiché dans un délai de huit jours et les délibérations votées sont consignées sur un registre et signées par tous les membres présents à la séance.

1.3.4. Le premier adjoint.

En règle général, en l'absence du maire, c'est le premier adjoint qui assume les tâches générales d'animation ou de décision finale incombant au maire. De plus, quand le maire est suspendu de ses fonctions, c'est le premier adjoint qui le remplace tout le temps que dure sa suspension.

C'est ainsi que outre ses délégations propres :

- il représente le maire lors des manifestations, en l'absence du maire,
- étant donné qu'il est amené à remplacer le maire, il doit donc être tenu au courant des plus importants dossiers. Par conséquent, il est systématiquement invité aux diverses réunions de coordination thématique que le maire organise.

1.4 L'administration municipale

Les services municipaux nantais comptent 4563 agents au 31 décembre 2003 (services de la Ville et services du centre communal d'action sociale).

Chargés de mettre en œuvre les politiques municipales décidées par les élus de la commune, et de gérer directement des services au profit des 270 000 Nantais, ils interviennent dans des domaines aussi divers que : l'éducation, les sports, la santé, la coopération et la solidarité internationale, la petite enfance et la famille, la culture, la solidarité et l'insertion, les personnes âgées, les espaces verts et l'environnement, le soutien à la vie associative, la jeunesse, le développement des quartiers et la politique de cohésion sociale, l'état civil, les élections, la réglementation, la prévention et la tranquillité publique, l'aménagement et l'urbanisme.

Ils assurent également les tâches liées à la gestion financière, la gestion du personnel, l'entretien du patrimoine communal et développent des capacités à assurer un contrôle général d'activités tant internes qu'externes.

La gestion des systèmes d'information est assurée, dans le cadre d'une convention, par les services de la Communauté Urbaine.

1.4.1 L'organisation générale des services

□ Le directeur général des services

Il assure, sous l'autorité du maire, la Direction générale de l'ensemble des services municipaux, et le pilotage des organismes satellites (sociétés d'économie mixte au capital détenu majoritairement par la ville, structures privées agissant dans le cadre d'une délégation de service public, établissements publics locaux présidés par un élu de la commune). Il assure la cohérence dans l'élaboration, la mise en œuvre, et le développement des politiques, actions, ou projets, définis par la municipalité.

□ Les Directions générales

Elles sont constituées pour assurer l'élaboration, la mise en œuvre, l'évaluation de politique(s) ou de service(s) reconnu(s) comme stratégique(s) par l'exécutif municipal. Elles vérifient aussi la cohérence des actions développées par les centres de responsabilité qui leur sont rattachés. Pour plus d'efficacité dans la mise en œuvre des actions qui lui sont dévolues, une Direction générale peut prendre les caractéristiques d'un centre de responsabilité.

La création d'une Direction générale se fait sur proposition du directeur général des services auprès de l'exécutif municipal. Elle s'accompagne de la rédaction d'un document définissant son champ de compétences et les missions qu'elle aura à assurer. Nommé(e)s à leur tête, les directeurs ou directrices généraux adjoints ou délégués agissent par délégation du directeur général des services.

□ Les centres de responsabilité

Ce sont des systèmes identifiés de mise en œuvre de politique(s) et / ou de production de service(s), dont la délimitation et la lisibilité répondent aux objectifs généraux définis par l'exécutif municipal. Les centres de responsabilité contribuent à l'élaboration et à la définition de politique(s) ou de service(s) dont ils auront à assurer la mise en œuvre ou la production. La création d'un centre de responsabilité se fait sur proposition du comité de Direction. Elle s'accompagne de la rédaction d'un document définissant les missions et les moyens à sa charge. Elle entraîne une identification

budgétaire permettant la connaissance directe, par l'exécutif municipal, de l'ensemble des ressources qui lui sont affectées.

Les centres de responsabilité disposent d'une structure propre de gestion - appelée cellule de gestion- qui doit fonctionner en cohérence avec les services centraux de la ville (Direction générale du personnel et des relations sociales, Direction générale des finances, délégation au conseil juridique et de gestion), dans le cadre des règles et procédures de déconcentration mises en œuvre.

Les directeurs ou directrices placés à la tête des centres de responsabilité ainsi que les directeurs ou directrices des Directions opérationnelles des services centraux (Direction générale des finances, Direction générale du personnel et des relations sociales) bénéficient d'une délégation formalisée de pouvoirs, par le directeur ou directrice général adjoint ou délégué dont ils dépendent, les mettant en capacité d'agir directement pour assurer l'exécution des tâches qui leur sont confiées.

□ Le comité de Direction

Il réunit chaque semaine le directeur général des services, les directeurs ou directrices généraux adjoints ou délégués.

Il veille à assurer la cohérence générale du fonctionnement des services municipaux, l'optimisation de la gestion des moyens, et une régulation générale en matière de planification des actions et de leur suivi.

Il prépare le travail des instances de décision présidées par le maire (conseil municipal, conseil d'administration).

Le secrétariat général assure la préparation et le suivi du comité de Direction.

1.4.2 Les principes généraux de fonctionnement

□ La délégation de compétences

Pour favoriser le développement d'une gestion plus déconcentrée, gage de plus d'efficacité pour les services, et source d'un travail plus enrichissant pour les personnels, un système général de délégations de compétences est progressivement mis en œuvre, dans le respect des lois et règlements qui s'appliquent aux collectivités et à la fonction publique territoriale.

La délégation de compétences peut porter, à la fois ou séparément, sur le niveau d'élaboration et de mise en œuvre de politique(s) ou de service(s), et sur celui de la gestion des moyens nécessaires à la réalisation de ces politiques ou de ces services. Lorsque la délégation de compétences porte sur l'élaboration ou la mise en œuvre de politique(s) ou de service(s), le bénéficiaire de celle-ci dispose du pouvoir de s'engager expressément, dans le champ de compétences qui lui est confié. Lorsque la délégation de compétences porte sur la gestion des moyens, le bénéficiaire de celle-ci dispose d'une pleine autonomie de la part du délégant.

Dans tous les cas, la délégation de compétences, qui fait l'objet d'un document écrit, doit respecter les règles et procédures générales applicables à la ville, et/ou internes à l'ensemble auquel appartient le bénéficiaire de la délégation. Enfin, la délégation de compétences s'exerce sous la surveillance et le contrôle du délégant.

□ La territorialisation

Depuis 1996, le territoire de la commune est découpé en onze grands quartiers pour, tout à la fois :

Favoriser une meilleure qualité de travail et de service en rapprochant les services publics de la ville des usagers,

Faciliter la mise en œuvre des politiques et projets décidés par la municipalité tout en renforçant l'implication des citoyens.

En janvier 2001, avec la création de la Communauté Urbaine, s'est ajouté un deuxième niveau de découpage territorial défini en cohérence avec celui de la commune. C'est ainsi qu'ont été créés, sur le territoire de Nantes, sept pôles communautaires de proximité, chacun regroupant un certain nombre de quartiers nantais. Ce découpage territorial entraîne de fortes conséquences sur l'organisation des services municipaux qui ont, tous, intégré ces dimensions territoriales dans leur propre organisation.

Pour autant, cela ne doit pas se traduire par un fractionnement de l'action publique - il n'existe qu'une politique municipale- mais davantage favoriser une meilleure cohérence territoriale entre les diverses actions voulues par la municipalité.

C'est ainsi que les services municipaux développent progressivement des procédures et des outils, lesquels, à l'exemple des Plans de Références Quartier ou du Programme Pluriannuel d'Investissements sur l'Espace Public, traduisent cette double exigence : cohérence territoriale des actions conduites, unicité des politiques municipales engagées.

□ La transversalité

Dans son fonctionnement, la mairie privilégie un travail en réseau seul capable d'apporter les réponses et les moyens nécessaires à la mise en œuvre de certaines politiques ou à la réalisation de certains projets. Les services municipaux développent donc un mode d'action transversal qui comporte notamment les éléments suivants :

-Les groupes techniques de coordination : Ils sont constitués, de manière permanente, pour assurer entre les services municipaux concernés, élargis le cas échéant aux services de la Communauté Urbaine, la mise en œuvre de politiques transversales. Leur création se fait sur proposition du comité de Direction. Elle s'accompagne de la définition de leur champ d'intervention, de leur composition, de la désignation de leur responsable, ainsi que des procédures à respecter. Le cas échéant, pour faciliter la mise en œuvre de certaines actions, celles-ci bénéficient d'un système d'identification budgétaire.

-Les groupes projet : Ils sont constitués le temps de la réalisation du sujet dont ils ont la charge. Ils sont créés sur initiative d'un directeur ou directrice général adjoint ou délégué, d'un responsable de centre de responsabilité, d'un responsable de Direction opérationnelle, d'un responsable de GEPA, d'un chargé de quartier. L'objet et la composition du groupe projet sont transmis au comité de Direction qui peut surseoir à leur création ou leur imposer des règles particulières de fonctionnement.

□ Le secrétariat général

Il anime le système général d'information et de documentation à partir duquel est organisée la circulation de l'information avec le double objectif de fiabilité et de rapidité.

Il assure une utilisation optimale des supports d'information centraux : compte-rendu du comité de Direction et du conseil d'administration, dossier du conseil d'administration, gestion éditoriale du réseau intranet de la ville.

2 DÉFINITION DE L'OBJET D'ÉTUDE : LE BILAN SOCIAL.

Afin de mieux comprendre notre objet d'étude il me semble important, à présent, de présenter et de définir le bilan social de l'entreprise : la loi, les objectifs. Je le limiterai par la suite à notre lieu de stage, c'est-à-dire, à la mairie de Nantes. J'expliquerai ce que représente un bilan social dans une collectivité.

2.1 Les origines de la loi.

2.1.1 Le contexte socio-économique.

En France, la notion de bilan social et ses antécédents fut d'abord associée, entre 1968 et 1974, aux travaux de hauts fonctionnaires qui avaient exercé des responsabilités au sein du Commissariat général du plan et aux débats du Conseil économique et social. A ce stade, le propos n'était pas centré sur l'entreprise : la réflexion était d'ordre macro-économique. Le souci de moderniser la société et d'éclairer le débat démocratique sur son avenir conduisait certains à rechercher *" un système cohérent, et dans la mesure du possible, quantifié visant à rendre compte de la dimension sociale de la réalité "*.

Une telle démarche semblait renouer avec d'anciennes tentatives américaines, remontant à la fin des années vingt, pour rendre compte à la fois de « l'état social » de la nation, mesurer le changement social et rechercher les moyens d'évaluer l'effet des mesures de politique sociale et d'orienter cette politique. A la demande du président Hoover en 1929, une équipe de chercheurs fut chargée de la rédaction d'un rapport national sur les tendances sociales aux États-unis. Ce rapport contient la première définition du bilan social : *« la valeur de ce bilan doit être trouvée dans l'effort fait pour relier les éléments et facteurs disjoints de la vie sociale américaine. C'est une tentative de considérer la situation comme un tout plutôt que comme une mosaïque de parties »*.

Mais c'est incontestablement le travail mené entre 1967 et 1968 par Jacques Delors, alors chef du service des affaires sociales du Commissariat général du plan, dans le cadre d'un séminaire de l'École nationale d'administration (ENA), qui constitue le point de départ de la réflexion française sur ce bilan social de la nation. Cette importante contribution théorique publiée en 1971 sous le titre « *Les indicateurs sociaux* » entendait développer des instruments de mesure perfectionnés susceptibles d'exprimer l'état d'une nation dans différents domaines de l'activité économique et sociale. Cette ambition correspondait à l'élargissement contemporain du champ de la planification au développement social. Très concrètement, Jacques Delors proposait de dépasser les domaines sociaux ordinairement explorés par les statisticiens et les économistes pour introduire la mesure sur des points qui ne faisaient l'objet que d'une appréciation qualitative telles que la part de la prévoyance, l'exercice de la solidarité, le comportement à l'égard des exclus, l'ouverture de la société au monde extérieur, aussi bien que la participation de la femme à la vie économique. Le séminaire portait aussi un regard critique sur les indicateurs sociaux existants ou en cours d'élaboration en s'interrogeant sur leur signification (univoque ou équivoque), sur la qualité technique des statistiques disponibles, etc.

L'originalité du projet tenait en grande partie au fait que certains des indicateurs proposés visaient à rendre compte de pratiques et de comportements rarement évalués jusqu'alors. L'analyse de « budgets temps » devait par exemple permettre d'objectiver des aspects complexes de la vie en société comme l'intensité des relations sociales d'un groupe d'âge, l'attitude des individus à l'égard du corps, la diversité et l'intensité des pratiques culturelles. Dans le domaine de l'emploi, à côté de grandeurs statistiques classiques, l'auteur introduisait des indicateurs d'inadaptation qualitative de la main-d'oeuvre et de risques d'obsolescence des connaissances.

Ce souci d'appréhender plus complètement et plus précisément la réalité sociale pour en favoriser la prise en considération dans le débat public et la décision politique n'est pas sans rapport avec la dénonciation, évidemment beaucoup plus radicale, du productivisme et du quantitatif comme critère exclusif du développement de la société portée quelques semaines plus tard par le mouvement de mai. Dans les années qui suivirent l'année 1968, la réflexion menée autour de la notion de bilan social, notamment au Conseil économique et social, a prolongé les travaux de Jacques Delors. Elle s'inscrivait dans la conviction de certains qu'une exploration systématique du champ social devait servir de base à l'action publique et lui permettre d'apporter des réponses de fond à la contestation du modèle de développement.

2.1.2 Vers un bilan social d'entreprise.

Au milieu des années soixante-dix, c'est au niveau de l'entreprise que la réflexion sur le bilan social était la plus avancée. Dans ce cadre plus restreint, la mise au point d'indicateurs susceptibles d'informer objectivement sur les relations de l'entreprise avec son environnement et avec ses différentes composantes (salariés, fournisseurs, sous-traitants) ne paraît pas hors d'atteinte. De surcroît, certains milieux patronaux recherchent les moyens de rendre compte de la dimension sociale et sociétale de l'entreprise afin de réconcilier cette dernière avec la société. Plus profondément peut être que l'Etat, l'entreprise a été ébranlée, dans les années soixante, par la contestation de l'ordre établi. Elle s'est trouvée attaquée dans sa finalité traditionnelle, le profit et la rentabilité comme unique critère de ses choix. Face à la production et à la consommation de masse, la qualité de la vie et la préservation de l'environnement sont exaltées. Dans le monde du travail, l'onde de choc des événements de mai se fit longtemps sentir. De grandes grèves dans les postes et dans les banques, en 1970 et 1971, marquèrent l'arrivée d'une nouvelle génération qui n'entendait pas se couler dans les habitudes de ses aînés. Le statut de l'entreprise est un objet de discussion : le thème de son appartenance aux travailleurs qui la font vivre renaît sous une forme rajeunie avec l'idée d'autogestion. Le nom de Lip, cette horlogerie bisontine dont les salariés refusent le dépôt de bilan, a symbolisé ce courant dans les années soixante-dix et lui a donné un début de concrétisation.

Le bilan social est né dans une période où l'entreprise était l'enjeu d'un débat politique important portant tout à la fois sur le rôle de l'entreprise dans la société, les liens avec l'environnement, la place des conditions de travail...

Dans ce contexte, un certain nombre de voix se sont élevées pour améliorer l'image de l'entreprise, rappeler qu'une des composantes essentielles était la part prise par l'activité du personnel et prôner une plus grande transparence de la gestion et des résultats.

2.2 La loi et ses objectifs.

2.2.1 Le projet de loi.

Adopté lors du Conseil des ministres du 26 janvier 1977, le projet de loi relatif au bilan social de l'entreprise est déposé le 7 février sur le bureau de la Présidence de l'Assemblée nationale. L'exposé des motifs du projet de loi reprend les principales orientations déjà développées dans celui de l'avant-projet soumis au Conseil économique et social en octobre 1976. Il intègre cependant un certain nombre d'observations formulées dans l'avis adopté par le Conseil économique et social.

Voici les grands points du projet de loi : Le bilan social dont les dispositions législatives sont intégrées, en une douzaine d'articles, dans le code du travail, est présenté comme une obligation nouvelle ne se substituant à aucune des informations déjà données aux représentants des salariés. Il ne porte pas atteinte à la répartition des fonctions dans l'entreprise et notamment au rôle des organisations syndicales seules qualifiées pour engager des discussions avec le chef d'entreprise et conclure des conventions collectives ou accords.

Le gouvernement opte pour un champ d'application plus large que celui des seules entreprises soumises à la législation des comités d'entreprise en incluant les entreprises publiques mais il fixe, d'une façon générale, le seuil à 750 salariés.

Les indications chiffrées du bilan social seront fixées par arrêté ministériel avec une possibilité de compléter la liste par voie d'accord tant au niveau des branches que de l'entreprise.

Le bilan social sera soumis aux délégués syndicaux et au comité d'entreprise mais seul, ce dernier devra émettre, une fois par an, un avis.

Rappelant le caractère rétrospectif du document, l'exposé des motifs insiste sur l'articulation entre ce bilan et l'élaboration des programmes sociaux tel celui de l'amélioration des conditions de travail ; le premier (le bilan social), source d'informations du comité d'entreprise, devant servir de base à la préparation des seconds (les programmes sociaux).

Il est aussi précisé que l'obligation de fournir un bilan social annuel sera soumise aux mêmes règles que celles prévues pour le fonctionnement du comité d'entreprise. Enfin, il est envisagé de tirer les conséquences de l'application de ce texte qualifié d'expérience en vraie grandeur et sur une large échelle.

Selon Véronique Zardet (Maître de conférences à l'Université Lumière Lyon 2) le bilan social a ainsi été élaboré dans un esprit :

- de meilleure visibilité ;
- d'information des partenaires, du personnel, des actionnaires, des pouvoirs publics ;
- d'aide au dialogue social (via les comités d'entreprises ou équivalent) ;
- de planification dans le domaine social.

Tout ceci afin de préparer des programmes d'actions.

L'examen du projet de loi par le Parlement est plutôt rapide. Commencé à l'Assemblée nationale le 11 mai 1977, poursuivi au Sénat le 7 juin 1977, il sera clos le 30 juin à l'issue des deux navettes traditionnelles entre les deux assemblées les 28 et 29 juin 1977.

La loi du 12 juillet 1977 donnera naissance au bilan social de l'entreprise assortie quelques temps plus tard de décrets et d'arrêts qui préciseront en particulier les indicateurs du bilan social plus de 70 indicateurs¹. L'obligation n'est devenue effective qu'en 1979.

¹ Les indicateurs, exprimés pour la plupart en nombres absolus, sont ventilés en sept chapitres (1-emploi, 2-rémunérations et charges accessoires ; 3-conditions d'hygiène et de sécurité, 4-autres conditions de travail ; 5-formations ; 6-relations professionnelles ; 7-autres conditions de vie relevant de l'entreprise).

2.2.2 Les objectifs.

Selon l'étude de J. Igalens et J-M Peretti¹ les trois buts poursuivis par la loi du 12 juillet 1977 étaient **l'information, la concertation et la planification**. Ce souci de planification renvoie à l'articulation entre le bilan social et les programmes annuels « améliorations des conditions de travail », « hygiène et sécurité », « formation ». L'article L.438-8² de la loi mentionne que le bilan social « sert de base » à ces programmes. L'usage du bilan social apparaîtrait ainsi comme un outil de gestion pour les entreprises.

Le bilan social, outil d'information : Le code du travail prévoyait déjà la communication au comité d'entreprises de près de 80% des informations contenues dans le bilan social. Cependant d'après J. Igalens la loi du bilan social constitue un progrès dans trois domaines. Le premier est l'information des représentants du personnel. Un document unique annuel remplacerait des données éparses, disparates, fournies selon des périodicités différentes. Le deuxième domaine est l'information des salariés. En effet tout salarié « qui en fait la demande » reçoit le bilan social. Auparavant, son information directe, notamment en matière sociale, était discrétionnaire, parcellaire et comportait de vastes zones de silence. Enfin, la troisième innovation est l'information externe puisque le bilan social doit être diffusé dans les meilleures conditions, pour les sociétés par action, que les documents financiers.

Dès lors, pour Igalens le bilan social constituerait un socle commun d'informations indispensables auquel chacun peut se référer pour avoir une vision globale de la situation.

Mais la consultation de ce document est-elle aussi évidente ? Dans la réalité le bilan social facilite-t-il l'information des salariés ou mêmes des représentants ? Certes c'est un document s'avérant utile pour l'information, mais il faut aussi s'interroger sur la qualité de la réception. Il ne suffit pas d'élaborer un document riche en information si peu de personnes le consulte.

¹ J. IGALENS et J-M PERRETI, Le bilan social de l'entreprise, PUF, Paris, 1980

² CF. annexes N°1

Le bilan social, outil de gestion : Le rapport parlementaire sur le projet de loi relatif au bilan social de l'entreprise débute son analyse par cette remarque « Ce qui pourra apparaître au début comme une simple obligation administrative pourra donner lieu à des développements très riches vers une gestion sociale concertée »¹.

Le rôle du bilan social dans la gestion social est déterminé par l'existence des informations ou données sociales, la fiabilité de leur élaboration, leur diffusion et les débats qui en découlent. Mais ceci dépend pour l'auteur de l'importance que donne l'entreprise à son élaboration et donc à son utilisation.

Or, l'importance donnée à l'élaboration du bilan social est-elle au niveau de son utilisation ultérieure ? Suffit-il de réaliser un document qui se veut complet pour que celui-ci soit utilisé dans la gestion de l'entreprise ?

Le bilan social, outil de concertation : Le bilan social, d'après Igalens, se propose « *de satisfaire le besoin d'information en matière sociale pour faciliter la concertation, notamment à l'occasion de différends collectifs* » (Igalens, 1980, p67). Il s'agit d'apporter aux partenaires sociaux un document susceptible de les aider à parvenir à une meilleure concertation. Si la plupart des informations regroupées dans le bilan social sont déjà disponibles pour les représentants élus des travailleurs, la disparité des sources d'information, leur éparpillement constitueraient une gêne à laquelle remédie l'obligation nouvelle.

Mais là encore une question de pose. Comment le bilan social peut servir à favoriser la concertation si les dirigeants ne laissent pas plus de possibilités aux partenaires sociaux de s'exprimer ?

2.3 Le bilan social dans une collectivité.

2.3.1 Un rapport sur l'état de la collectivité tous les deux ans.

Contrairement aux entreprises et suite au décret n° 97-443 du 25 avril 1997, le bilan social est devenu un document obligatoire à réaliser tous les deux ans pour les collectivités. Il est communément appelé « rapport sur l'état de la collectivité ».

¹ Assemblée nationale, n°2858 mis en distribution le 10 mai 1977, rapport fait par M. Caille au nom de la commission des Affaires culturelles, familiales et sociales.

Voici un extrait de ce décret expliquant les conditions du rapport :

Art.1 : « L'autorité territoriale présente avant le 30 juin de chaque année paire, au comité technique paritaire placé auprès d'elle, un rapport sur l'état de la collectivité. Pour les collectivités ou établissements affiliés à un centre de gestion, un rapport portant sur l'ensemble des collectivités affiliées est établi par le président du centre de gestion. Le rapport est arrêté au 31 décembre de l'année impaire précédent celle de sa présentation. Il porte sur la totalité des informations de cette année impaire. »

Art.4 : « Les rapports mentionnés à l'article 1 sont tenus à disposition de tout agent qui travaille dans les services faisant l'objet des rapports et qui en fait la demande à l'autorité territoriale. »

Cependant, il est conseillé, pour les collectivités dont l'effectif est supérieur à 300 agents, de le faire tous les ans mais sans la nécessité de respecter la forme obligatoire du rapport sur la collectivité.

La mairie de Nantes a ainsi préféré optée pour un bilan social tous les ans et en plus elle réalise le rapport sur la collectivité tous les deux ans.

2.3.2. Les objectifs pour une collectivité.

On retrouve sensiblement les mêmes objectifs dans une collectivité que dans une entreprise.

Sur le site de la Direction Générale des Collectivités Locales (la D.G.C.L) une présentation très positive est consacrée au bilan social. Comme pour le bilan social de l'entreprise il doit être « *non seulement le constat et la photographie d'une collectivité, mais aussi le document de travail pour l'élaboration d'une analyse prospective* ». Cette analyse doit porter sur tous les aspects des ressources humaines : les effectifs, les compétences, la formation, la gestion des remplacements et de l'absentéisme, la prévention des accidents de travail.

D'après la D.G.C.L ce regard sur l'évolution de la gestion des ressources humaines permettrait d'évaluer les politiques menées et de définir des objectifs.

Ainsi, le bilan social apparaît comme révolutionnaire dans la gestion des ressources humaines. Il est à la fois outil de pilotage, de valorisation et de communication. « *C'est un élément dynamique, qui peut être utilisé chaque jour par le service des ressources humaines, mais aussi par la Direction générale. En effet, cette dernière peut évaluer la mise en place de ses projets de services, traduction des objectifs politiques, par l'analyse des données du bilan social. Elle peut aussi se projeter dans l'avenir par un regard sur les compétences recherchées, au vu des projets à monter* ».

D'après la ton donné par la D.G.C.L c'est un document très utile et indispensable qui est utilisé pratiquement tous les jours par le service des ressources humaines. Mais est-ce vraiment le cas ? C'est ce que je développerai dans la problématique.

Il est conseillé de reproduire les tableaux sous forme graphique, afin d'en simplifier la lecture. Le bilan doit rester accessible, et par conséquent utilisable par les agents et les partenaires sociaux. Dans la mesure du possible, chaque tableau doit inclure la comparaison sur deux ou trois années, afin de faciliter l'analyse.

A la fin de chaque thème, il est recommandé de réaliser un résumé des éléments essentiels à retenir, qui se rapproche des analyses effectuées, est mis en exergue.

□ Les résultats attendus du bilan social.

La D.G.C.L insiste sur la nécessité de l'emploi du bilan social par les collectivités locales. « *Le bilan social doit être abordé comme une **base de travail pour la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences*** ». On notera qu'ici, l'emploi du verbe « *doit* » impose une approche directive qui semblerait ainsi être évidente.

Afin d'illustrer les vertus du bilan social revendiquées par la D.G.C.L, cette dernière détaille quelques exemples d'utilisations du bilan social dans les ressources humaines.

« Il doit apporter des éléments de **réflexion pour le comité d'hygiène et de sécurité**. L'analyse des secteurs les plus touchés par les accidents du travail permettra de cibler les actions de formation, mais aussi d'aménagement, de sécurisation de terrains, de locaux ou d'engins. Elle représentera un apport de connaissances et d'informations pour le dialogue en CHS. Elle sera aussi la valeur ajoutée du travail des ACMO (agents chargés de la mise en œuvre) et le livre de chevet de l'ACFI (agent chargés de la fonction d'inspection) et du médecin de médecine professionnelle et préventive.

Le bilan social devient un **apport au plan de formation**. Le plan de formation recense, entre autres, les besoins de formations des agents en corrélation avec les besoins des services. Ce qui suppose une réflexion sur les priorités, le développement des nouvelles technologies, les nouvelles missions à assurer dans le cadre des transferts de compétences, ainsi que la planification des actions sur l'organisation.

Le bilan social est un **vecteur de communication interne** dans une collectivité, y compris contre les idées reçues. La lecture des données par un service lui permet de prendre du recul par rapport à son vécu quotidien et d'analyser les dysfonctionnements, les besoins en formation, ou tout autre domaine.

Le bilan social devient une **stratégie vis-à-vis de la communication avec les partenaires sociaux**. Les partenaires sociaux disposent d'un droit de regard sur l'organisation communale ou intercommunale. Cet outil d'information qu'est le bilan social reflète la gestion des ressources humaines dans la collectivité, les choix en matière de gestion des absences, de formation, de promotion. Le bilan social, grâce à la présentation d'une vision à la fois globale et détaillée et comparée, facilite l'approche des partenaires sociaux vis-à-vis de la politique communale. Elle peut également permettre de faire des suggestions quant à la prévention, la formation et l'organisation communale ».

Ces objectifs peuvent nous faire penser que l'utilisation du bilan social dans les collectivités locales est évidente et courante. Cela paraît simplifier le travail de gestion des ressources humaines. Mais dans la réalité retrouvons-nous cette exploitation du bilan social ? Les objectifs visés par cette loi sont-ils atteints ? C'est ce que je tenterai d'analyser dans cette étude.

Deuxième partie :

Analyse de la commande et méthodologie.

1 LA COMMANDE INITIALE ET L'ÉTUDE COMPLÉMENTAIRE.

1.1 La négociation de la commande.

Initialement la Mairie de Nantes me propose de réaliser le bilan social de la collectivité de Nantes. Ce document, rendu obligatoire par la loi, est réalisé tous les ans et comporte toutes les données concernant le personnel. C'est un document important puisque la collectivité comprend près de 4 500 agents. Le stage consisterait à collecter les données et à en établir la synthèse. Cependant cette année, une nouveauté est introduite sous l'impulsion du D.R.H de la Mairie de Nantes. En effet, ce dernier établit une commande qui est celle-ci « Disposer des différentes données sociales afin de les exploiter dynamiquement. Et exploiter certaines données cibles du bilan sociales 2003 ». Je serai ainsi chargée d'assister mon maître de stage dans cette mission.

Au départ, je ne voyais pas l'intérêt sociologique de ce sujet de stage, surtout pour une année de DESS. Lorsque j'ai rencontré Dominique Pécaud, il m'a expliqué qu'il serait tout à fait intéressant de travailler en parallèle sur une étude portant sur l'utilisation du bilan social. Ainsi je suivrais en amont l'élaboration du bilan social et donc la pertinence des données, et en aval je pourrais étudier en complément l'utilisation du bilan social dans les modes de gestions par les différents acteurs de la mairie (partenaires sociaux, les décideurs, les responsables de service par exemple).

J'ai donc proposé cet enrichissement de la commande initiale à mon maître de stage en rédigeant un résumé écrit de l'objectif et des méthodes de mon étude. Ainsi je voulais être précise et cadrer dès le départ afin d'être sûre que je pouvais réaliser cette étude que l'on décrira ci-dessous comme étude complémentaire. On m'a alors certifié que c'était tout à fait possible à condition de pouvoir gérer correctement mon temps entre la réalisation du bilan social et mon étude.

Cependant, le 14 janvier, un mois avant de commencer, j'ai reçu un message de mon maître de stage qui me signalait un changement dans la commande du D.R.H. En effet, elle m'indique « qu'il souhaiterait mettre en lien le Bilan Social et les plans d'actions mis en place par la ville en matière de ressources humaines pour ainsi présenter certains effets concrets des politiques ressources humaines engagées ». Pour cela, il faudra définir de nouveaux indicateurs. Ainsi, le bilan social ne consistera plus uniquement une photographie de la collectivité mais il permettra de présenter certains effets concrets des politiques ressources humaines engagées. Elle me demande si je suis toujours intéressée par le stage car elle craint que cela ne corresponde plus à l'accord initial. J'ai en fait appris plus tard que le D.R.H lui-même s'inquiétait de savoir si cette mission concordait avec des études en sociologie et pouvait faire l'objet d'un stage. Au contraire, je trouvais cet enrichissement plus intéressant. En effet, la mission ressemblait de fait moins à un travail « administratif » qu'à une étude comportant dorénavant davantage d'analyses. Cependant, je lui ai demandé si je pouvais toujours à côté réaliser l'étude complémentaire envisagée. Elle me répondra que c'est toujours faisable.

C'est ainsi que j'ai pu réaliser mon étude sur le bilan social au sein de la Mairie de Nantes en réussissant à négocier la commande initiale et en faisant accepter l'étude complémentaire. Maintenant il restait à espérer qu'effectivement on me laisserait sur le terrain réaliser en parallèle du bilan social, tâche assez longue et mobilisatrice, l'enquête complémentaire négociée.

1.2 Les enjeux.

1.2.1 L'enjeu de la commande.

Contrairement aux années précédentes le D.R.H a formulé une commande précise pour le bilan social 2003. Il y a une réelle volonté de changer ce document et de le rendre plus dynamique. Cette commande s'explique par la mise en place récente des plans d'actions RH.

Le D.R.H souhaite que le bilan social devienne un document de base pour favoriser la communication et le dialogue car actuellement il n'est pas satisfait de son utilisation à ce niveau.

Ainsi, pour que le bilan social soit utilisé comme outil de communication, il doit être en prise avec les problématiques du moment en matière de ressources humaines. Le bilan social devrait servir de mesure des nouvelles politiques engagées. Parallèlement, le D.R.H veut également le transformer en un outil de suivi de la politique. Le nouveau bilan social permettrait de mesurer d'année en année les évolutions. Par conséquent, la structure ne doit pas être immuable d'une année sur l'autre, parce que des problématiques nouvelles peuvent apparaître nécessitant des besoins d'éclairages nouveaux.

Selon les termes du DRH : « en voulant transformer le bilan social en un outil d'éclairage des problématiques fortes du moment en fonction de l'actualité, le bilan social deviendra plus intéressant et sera plus facilement partagé. »

1.2.2 L'enjeu de l'étude complémentaire.

Tout en réalisant un bilan social je pourrai établir un état des lieux de l'utilisation du bilan social aujourd'hui et des attentes des acteurs de la Mairie. Ainsi je pourrai analyser la situation actuelle, c'est-à-dire les lacunes du document, mais aussi ce que les individus apprécient dans son contenu. Ainsi, si le bilan social devait être modifié cette année, les résultats de mon étude complémentaire pourraient apporter d'autres pistes ou approches, afin de répondre à la fois aux attentes du Directeur général de la Direction du personnel et des agents de la Mairie. Il pourra devenir ainsi un véritable outil de gestion et de communication.

2. LA PROBLÉMATIQUE ET LES HYPOTHÈSES.

2.1 Quelques apports documentaires.

Avant d'arriver sur les lieux du stage le 9 février, je me suis documentée sur le bilan social et notamment sur les textes législatifs afin de mieux cibler mon étude et d'établir ma problématique pour déterminer les méthodes appropriées. Je voulais aussi présenter en détail à mon maître de stage mon étude dès le début de l'enquête terrain pour que l'on s'accorde exactement sur les pistes de réflexion et les méthodes que je souhaitais employer.

À travers les ouvrages relatifs à la loi de 1977, je me suis aperçue que le bilan social poursuivait trois objectifs essentiels : l'information, la concertation et la planification¹. D'après la loi il devait être un véritable outil de gestion et d'information dans les entreprises ou dans les collectivités.

Une revue de la littérature sur le bilan social parue depuis 1977 permet d'identifier trois groupes de travaux. Il me paraissait important de les résumer ici, car cela permet de mettre en avant certains constats, et notamment certains problèmes liés à l'application de la loi.

Le premier se situe dans les premières années qui suivent la loi : ce courant critique analyse les insuffisances du bilan social et ses difficultés de mise en œuvre. Le second datant des années 1990-1995, porte sur des analyses de bilans sociaux français à partir de traitements statistiques sur de grands échantillons. Le troisième, regroupe des enquêtes menées lors du vingtième anniversaire de la loi, elles permettent de dresser un bilan sur l'utilisation du document.

Le courant critique du bilan social met en avant les éléments suivants :

- le caractère exclusivement quantitatif et l'abondance d'une masse de données juxtaposées²
- des indicateurs qui traduisent mal la réalité³
- le choix de la moyenne rendant les interprétations difficiles
- les incohérences de calendrier de présentation du bilan social, aux partenaires sociaux.

¹ CF p.25

² Henry SAVALL et A.Ch MARTNET, Bilan social ou bilan socio-économique ?, revue de l'Entreprise, N° 30, 1970

R. DANZINGER, Le bilan social, outil d'information et de gestion, Dunod, 1983

E. VATTEVILLE, Mesure des ressources humaines et gestion de l'entreprise, 1985

³ Christian MOREL, Le droit et le réel à travers une radioscopie de la législation sur le bilan social, revue Droit Social, N°1, janvier, 1985

Un second groupe de travaux apparaît vers 1993, dont le point commun est cette fois-ci l'analyse de bilans sociaux pour apprécier les performances sociales des entreprises françaises¹ ou procéder à des analyses de corrélations entre performances sociales et performances économiques². Si l'on trouve dans ces travaux quelques éléments d'analyse critique sur le bilan social, leur centre d'analyse est ailleurs : en effet le bilan social devient alors une source d'information utilisée pour mesurer les performances sociales. Ces études ont montré que le niveau moyen des salaires est corrélé au climat social (mesuré par les démissions, les taux d'absentéisme et d'accidents du travail).

Lors du vingtième anniversaire du bilan social, des diagnostics ont été menés sur le bilan social et plus précisément sur son utilisation. Parmi ces travaux on retrouve celui mené par le Conseil économique et social. Celui-ci fait un point sur l'application du bilan social. Il met en avant, comme la majorité des enquêtes menées à cette même période, le fait qu'une actualisation du bilan social est nécessaire. Ainsi, de nouvelles propositions sont formulées. En effet, depuis 1977, l'environnement du travail s'est modifié et la loi paraît en décalage avec ce nouveau contexte.

2.2 Formulation de la problématique

Malgré ces constats relativement négatifs, la loi n'a pas été modifiée. Cependant, si la loi a très peu évolué depuis sa création c'est-à-dire depuis 1977, **les entreprises ne se sont-elles pas appropriées cette loi** en la faisant évoluer en même temps que les conditions de travail, la gestion du personnel, l'environnement économique se sont modifiés ?

¹ José ALLOUCHE, Revue de gestion des ressources humaines, N°2, N°3, N°8, N°10, 1992-1993

² Charles-Henry D'ARCIMOLES, Le bilan social : clignotant ou radar pour une analyse externe de la performance économique de l'entreprise, Revue de gestion des ressources humaines, N°12, 1994

Pour ainsi donner un état des lieux de l'utilisation du bilan social je suis partie des objectifs initiaux établis par la loi de 1977 et j'ai ainsi formulé ma problématique : **la correspondance entre les objectifs visés par la loi du bilan social et l'utilisation du bilan social dans la Mairie de Nantes**. J'ai ainsi effectué une comparaison en voulant analyser s'il était réellement utilisé comme un outil de gestion, de communication et de planification par les Directions de la Mairie de Nantes, ou bien si au contraire il était considéré comme un document administratif obligatoire traduisant la photographie sociale d'une année de la collectivité.

Il convient donc de comprendre si l'application du bilan social se déduit du texte de loi ou des pratiques informelles et alors comment les acteurs s'approprient le texte de loi tout en restant dans la légalité ? Est-ce que l'intention du législateur est suffisante pour modifier les pratiques ? Y a-t-il des différences de pratiques entre les services ? Quelles sont les conditions de réceptions chez les différents acteurs ? L'environnement influence-t-il l'utilisation du bilan social ? Mais, au préalable il est souhaitable de vérifier la pertinence des données figurant dans le bilan social.

2.3 Les hypothèses.

Avant de commencer mon étude j'ai essayé de formuler quelques hypothèses.

2.3.1 Une appropriation de la loi d'origine.

La loi sur le bilan social de 1977, semble ne plus convenir à la situation actuelle. Je considère alors que la Mairie de Nantes ne tiendrait plus compte des exigences de la loi, et notamment des chapitres à respecter. Je pense que les acteurs se sont appropriés la règle, et la détournent pour que le document soit en lien avec les préoccupations actuelles.

Il s'agit alors de comprendre comment le bilan social est réalisé par rapport à la loi. Mais aussi de comparer les bilans sociaux, pour mettre en avant une éventuelle évolution dans la mise en forme.

2.3.2 Le bilan social : avant tout une obligation administrative.

Je pense également que la périodicité du bilan social rend son exploitation opérationnelle délicate. En effet, puisque le bilan social est la photographie de l'année précédente, il y a un décalage qui me paraît être problématique dans son utilisation, par exemple dans la gestion du personnel. En effet, la gestion du personnel demande une actualisation permanente des données. Je ne vois pas l'intérêt de travailler avec des données erronées. Je pense, que les responsables du personnel utilisent plutôt des données provenant de tableaux de bord réalisés et actualisés régulièrement. Par conséquent, retrouvant ces données dans le bilan social, indirectement, les données du bilan social servent à la gestion du personnel, à la planification. On peut parler d'utilisation informelle.

Pour répondre à cette hypothèse, il conviendra de percevoir les modes de gestion du personnel employés dans les différentes Directions et d'analyser les données qu'ils utilisent.

2.3.3 Un outil d'information.

N'étant pas certaine de son utilisation dans la gestion opérationnelle comme l'orienté la loi, je pense que le bilan social est un document de base pour faciliter l'information et la communication. Il me paraît être un véritable support de communication, puisque, dans ce seul document donne un aperçu global de l'état de la collectivité de Nantes. En ce sens, je suppose que c'est un outil de travail important pour les organisations syndicales.

Il faut, pour cela, interroger les syndicats, repérer les documents avec lesquels ils travaillent et se basent pour appuyer leur activité, découvrir si le bilan social a sa place dans ces documents, et si oui quelle en est son importance ?

A partir de ces hypothèses, j'ai pu cadrer mon étude et mieux élaborer ma méthodologie, pour ainsi les affirmer ou les infirmer.

3 LES MÉTHODES D'INVESTIGATION

3.1 Les choix des méthodes.

Mon étude est divisée en deux parties. En amont je dois vérifier la pertinence des données du bilan social et ainsi voir par quels procédés il est réalisé. En aval, je dois réaliser un état des lieux sur son utilisation au sein de la Mairie.

Pour la première partie, la méthode utilisée est celle de l'observation participante. En effet, grâce à la partie de mon travail concernant l'élaboration du bilan social je peux directement me rendre compte de la manière dont il est produit car je suis chargée, avec mon maître de stage, de réaliser le document en suivant les nouvelles directives du D.R.H. Ainsi cette partie du travail, consiste, à collecter certaines données, de réaliser la mise en forme, de définir de nouveaux indicateurs et d'effectuer les analyses.

De plus, j'ai enrichi cette observation participante par des entretiens avec les différentes personnes chargées de fournir les données. Je peux ainsi les interroger sur les modalités d'élaboration des indicateurs, la provenance des données, ... Pour cette partie, je peux ainsi vérifier la légitimité de la production et vérifier les données.

En ce qui concerne la partie sur son utilisation au sein de la Mairie, j'ai réalisé une enquête qualitative pour aller chercher l'information et y dégager des manières de faire. Je voulais recueillir le discours des différentes personnes concernées par le bilan social. Pour cela j'ai procédé par entretien. Mon guide d'entretien était différent suivant les personnes que je rencontrais (les syndicats, le D.R.H, les responsables des services de la Direction du personnel, les responsables des autres Directions). Par exemple, pour les syndicats, mes questions tournaient plus autour de l'utilisation du bilan social comme un outil de communication. En ce qui concerne le D.R.H, j'ai abordé les questions correspondantes aux trois principales fonctions relatives à la loi de 1977.

J'ai enrichi mon étude de quelques observations, pour analyser directement sur le terrain, la place que peut avoir le bilan social dans les débats. Je voulais me rendre compte comment à partir des données du bilan social des discussions pouvaient être amenées. J'ai ainsi assisté au CHS (Comité d'hygiène et de sécurité). Lors du CHS, les principales discussions se basent sur des données figurant également dans le bilan social. Puis ayant aidé à l'élaboration du bilan social, dans la continuité, j'ai également préparé à sa présentation devant les syndicats. Par conséquent, j'ai également pu y assister.

Enfin, j'ai également analysé plusieurs types de document : des bilans sociaux de collectivités différentes, des dossiers sur le pilotage social (notamment les documents concernant les plans d'actions à la Mairie de Nantes).

3.3 Les difficultés rencontrées.

Pour réaliser cette étude j'ai souhaité que ma population d'étude représente au mieux l'ensemble de la Mairie de Nantes. Au départ j'avais souhaité rencontrer les responsables de Direction, les syndicats et les élus. Mais j'ai rencontré quelques difficultés, notamment pour obtenir l'autorisation d'aller rencontrer les syndicats. De plus, je n'ai pas pu questionner les élus, sous prétexte qu'ils n'auraient pas le temps de me recevoir, et que de toutes façons, ils connaissaient déjà la réponse quant à leur propre utilisation du bilan social. Une grande partie de mon étude dépend alors essentiellement des entretiens que j'allais obtenir.

Au début, on m'a conseillé quelques représentants de la Direction du Personnel avec lesquels je me suis entretenue. J'ai ainsi rencontré les principaux responsables chargés de fournir les données sociales : les responsables de la cellule gestion individuelle des carrières et des rémunérations, de la cellule gestion du temps, du service hygiène, sécurité et conditions de travail, de la cellule dialogue social...

Pour compléter l'étude et sa pertinence, il fallait que je rencontre des personnes d'autres Directions mais aussi les syndicats, afin de recueillir leur avis sur la qualité du bilan social. C'est alors que j'ai rencontré quelques problèmes sans doutes révélateurs du climat social de la mairie.

3.3.1 Les difficultés pour interroger syndicats.

En effet, lorsque j'ai demandé à rencontrer les syndicats, j'ai ressenti de la réticence à ce que je les questionne par crainte de devoir rendre des comptes à propos d'une étude qui pourrait faire l'objet d'un débat polémique. On m'a toutefois donné quelques noms d'agents syndiqués que l'on m'a qualifiés comme étant « les moins dangereux vis-à-vis de la collectivité ». Au début je trouvais cette réaction un peu excessive, d'autant plus que j'avais bien précisé que ce que je voulais étudier était assez limité dans sa portée en ne voulant dresser qu'un constat d'utilisation du bilan social. De plus cette attitude m'a paru contradictoire avec les propos tenus par la Direction du Personnel. En effet, le D.R.H insistait sur le fait qu'il voulait donner un nouveau tournant au bilan social pour favoriser

le dialogue social afin que la direction du personnel soit plus ouverte aux discussions avec les syndicats. Mais si la Direction s'oppose à toute ouverture, cela n'appuie pas cette volonté d'élargissement du dialogue social. Au contraire, afin de faciliter le dialogue, il faudrait sans doute commencer par établir de la confiance envers les organisations syndicales. Or les agents de la Direction du Personnel, craignent toutes revendications de la part des syndicats. Ce comportement d'évitement met un frein à l'élargissement du dialogue social.

En effet, le lendemain de mes prises de rendez-vous, le D.R.H a contacté ma responsable pour lui dire qu'une représentante d'un syndicat s'était fortement étonnée de la demande d'une stagiaire – moi – et souhaitait de plus amples précisions. Embarrassée, ma responsable m'a demandé d'arrêter tout de suite la prise de rendez-vous car cela pourrait avoir de fâcheuses conséquences sur le climat social assez sensible. Elle ne voulait surtout pas avoir d'ennuis et être désignée fautive si quelque chose se produisait. Un rendez-vous avec un représentant était toutefois maintenu, et ma responsable a manifesté son souhait de m'accompagner. Je lui ai montré le questionnaire que j'envisageais et j'ai dû en supprimer plusieurs estimées trop ouvertes pour les syndicats !

Puis, cinq minutes avant cet entretien, le responsable de la cellule dont je dépends m'a gentiment fait comprendre d'annuler. Il m'a expliqué que les syndicats de la Mairie de Nantes étaient assez puissants, que le taux de grèves était l'un des plus élevés et qu'il fallait privilégier le calme social. Selon lui, il y avait un risque à ce que le représentant ne profite de l'entretien pour ensuite faire pression sur certains points sensibles. Le représentant syndical a été informé que l'entretien serait reporté. Lui aussi a eu la même réaction que ma responsable et n'a pas voulu prendre de risques de responsabilité en cas de problèmes.

A cette occasion, j'ai pu discuter du cadrage de l'étude avec le responsable de la cellule. Ce dernier m'a indiqué qu'il souhaitait me voir rencontrer des personnes issues uniquement de la Direction du Personnel car cela lui paraissait plus prudent. A ce moment là j'en ai conclu que l'échantillon des personnes n'était alors plus représentatif. J'ai cependant continué mes entretiens uniquement dans la Direction du Personnel tout en me posant des questions sur la poursuite et la pertinence de mon étude.

Plus tard, j'ai profité de rencontrer le Directeur Général de la Direction du Personnel (le D.R.H, en fait) au détour d'une réunion d'information pour lui proposer directement un entretien afin que je le questionne sur l'utilisation du bilan social. J'ai pu ainsi l'interroger. Je lui ai également présenté mon étude et il m'a posé quelques questions relatives à mes observations. Ainsi, sans avoir connaissance des événements, il m'a de lui-même indiqué que je pouvais aller interroger les syndicats ou des personnes issues d'autres Directions si je le souhaitais. Mais à condition que j'explique bien que cette étude se déroule dans le cadre de ma formation et qu'elle n'émane pas de la Mairie.

Finalement, j'ai pu recontacter les organisations syndicales avec lesquelles j'ai pu fixer des rendez-vous.

Ces difficultés de rendez-vous apparaissent paradoxales par rapport à la commande du D.R.H qui souhaite que le bilan social devienne un document de base pour favoriser la communication et le dialogue car actuellement il n'est pas satisfait de son utilisation à ce niveau. En me laissant rencontrer les syndicats, le D.R.H illustre cette volonté. Mais l'obligation de préciser le cadre de mon étude montre le malaise qui existe entre les organisations syndicales et les Directions. Cette phase de mon stage met en avant une contradiction importante qui freine l'établissement d'un bon dialogue social. La Direction du Personnel voudrait faciliter le dialogue mais en évitant ou en minimisant toutes réactions de la part des syndicats. Ceci paraît très difficile à réaliser ainsi. De plus, si le D.R.H souhaite améliorer le dialogue social (mais en évitant des revendications), la peur des syndicats restent importantes chez les agents de la Direction du Personnel et cette peur freine ou bloque toute tentative de dialogue.

3.3.2 Les difficultés pour interroger les Directions.

Concernant les autres Directions, j'ai proposé à mon maître de stage une sélection des Directions qu'il me semblait important de rencontrer, c'est-à-dire particulièrement les Directions techniques ayant un effectif important. Elle m'a ainsi conseillé de rencontrer les responsables de cellule de gestion et non pas les directeurs directement. J'ai donc pris contact par courriel avec ces personnes en leur expliquant mon étude, ma demande, et en leur proposant de fixer une date de rendez-vous. Si toutefois ils ne pouvaient pas me rencontrer, j'ai demandé de m'orienter vers une autre personne susceptible de me recevoir. J'ai dû effectuer de nombreuses relances pour finalement obtenir trois rendez-vous sur cinq

proposés. J'ai ensuite élargi à d'autres Directions pour ne pas rester sur ces trois Directions (le BATI, URBANA et l'Education). Malheureusement, un grand nombre de personnes contactées ont répondu qu'il ne pouvait pas me recevoir faute de disponibilité, ou bien que le bilan social était loin de leurs préoccupations.

Ainsi, concernant l'utilisation du bilan social dans les différents services je suis un peu déçu, car les réponses ne sont pas exhaustives. Cependant, je tiens à mettre cet échec en avant, car pour moi cela démontre qu'il existe un réel problème quant à l'importance que tient le bilan social à la Mairie de Nantes.

Troisième partie :

L'élaboration du bilan social 2003

Afin de répondre à la problématique l'analyse de mon étude sera divisée en trois parties.

La première partie, sera consacrée à l'élaboration du bilan social 2003. Je mettrai en relief les différentes méthodes utilisées pour recueillir les données. Puis, cette année étant particulière pour le bilan social, j'expliquerai aussi les différentes étapes dans l'exécution de la commande et comment finalement le bilan social restera pratiquement inchangé par rapport à l'année dernière. Je pourrai ainsi répondre à la question concernant la désuétude de la loi du bilan social et si la Mairie de Nantes s'est appropriée cette loi pour l'adapter à la situation actuelle. J'aborderai également la question de sa distribution et de sa présentation. Puisque avant d'utiliser le bilan social encore faut-il pouvoir l'obtenir.

Dans la seconde partie, j'examinerai comment le bilan social est utilisé par les acteurs de la Mairie. D'une part je présenterai comment ce document est indispensable pour les organisations syndicales, mais pourquoi ces derniers n'en sont pas entièrement satisfaits. Ainsi, j'essaierai de remarquer si le bilan social favorise ou non la concertation sociale. D'autre part, je m'intéresserai à son utilisation chez les agents, et plus particulièrement au sein de la Direction générale du personnel et chez les responsables des cellules de gestion des différentes Directions avec lesquels j'ai pu m'entretenir. Je comparerai alors l'utilisation qui en fait à la Mairie de Nantes avec ce qui était fixé par la loi de 1977 : favoriser l'information, la planification et la concertation sociale, comme expliqué dans la partie précédente. Je terminerai cette partie en formulant des recommandations.

Enfin, à travers mon enquête j'ai pu me rendre compte que les manières de travailler chez les Directions de proximité étaient en décalage avec ce que le bilan social veut véhiculer, et notamment cette année à travers les quatre pages d'analyse réalisées. Ceci reflète un fonctionnement très administratif, où les Directions générales adoptent une vision générale dans la gestion du personnel sans vraiment prendre en compte les réalités de terrain auxquels les responsables des différentes Directions sont confrontées. Je mettrai cet aspect en avant dans la dernière partie.

1. LE RECCUEIL DES DONNÉES.

1.1 Les participants.

À chaque début d'année, la personne chargée de la réalisation du bilan social envoie un courriel à tous les responsables des services concernées par les données du bilan social. Dans ce message il est précisé les données qui sont à fournir pour chaque service. Il est également rappelé que les données doivent être arrêtées au 31 décembre de l'année précédente, en l'occurrence 2003 ici.

Cette année, il est également indiqué qu'il a été décidé de mettre en perspective le prochain Bilan social avec la démarche des plans d'actions et de faire apparaître les politiques engagées, suite à une demande du D.R.H.

Voici le détail des indicateurs pour chaque service :

Service emploi : toutes les données concernant les effectifs en nombre, par filière, catégorie, grade, sexe, âges, ancienneté, les mouvements, les quotités de temps...

Service gestion individuelle, carrière et rémunération : données sur le déroulement de carrière

Service formation : données sur le volume, la nature et le coût de la formation

Service gestion du temps : données concernant l'absentéisme

Service hygiène et sécurité : données sur les accidents de travail, les CHS et des indications sur certaines mesures prises en matière de sécurité

Service dialogue social : principaux dossiers des CTP (Comité Technique Paritaire), données sur les absences syndicales et les grèves

Cellule de la masse salariale et des données sociales : les dépenses de personnel, le coût moyen du personnel permanent, les rémunérations individuelles, les heures supplémentaires.

Le bilan social paraît faire partie d'une procédure routinière, puisqu'au début du courriel il est indiqué «*Comme en chaque début d'année* », ce qui montre que l'élaboration fait partie d'un travail normal à fournir. On peut penser que cette tâche habituelle pose peu de problèmes dans la collecte des données.

1.2 La collecte.

1.2.1 La définition des indicateurs.

Pour chaque service, le détail des indicateurs à fournir est communiqué. « *Il y a une coordination bien claire sur ce qu'on attend de nous vis à vis des indicateurs qui doivent avoir une définitions précises* » m'a dit une responsable de la Direction du personnel. Généralement, on se base sur la définition qui est donnée dans les textes de loi : « *La définition, elle est dans les textes et la logique de comparaison au niveau des indicateurs fait que l'on respecte bien ce qui est inscrit dans le texte* » rajoute la responsable. En effet, pour le rapport obligatoire sur l'état de la collectivité, les indicateurs doivent être respectés puisque l'une des fonctions de ce document est d'établir un rapport final de comparaison entre les collectivités. Ainsi, pour le bilan social, la définition des indicateurs se retrouve être la même.

Cependant, contrairement au rapport obligatoire, le bilan social comprend des indicateurs sélectionnés par la collectivité. « *Les indicateurs peuvent évoluer en fonction de la forme du bilan social* ». La volonté d'enrichissement du bilan social est récente, particulièrement cette année où l'on souhaite ne plus se cantonner à l'aspect formel du document. Le D.R.H explique que le bilan social a « *trop longtemps été considéré comme une forme obligatoire du bilan social, à l'instar du secteur privé. C'est vrai que l'on s'est laissé enfermé par des références du privé ou par les obligations sur un plan légales. On n'a pas abordé tel ou tel chapitre par exemple* ».

1.2.2 Une collecte informatisée.

Comme présenté précédemment, la majorité de la collecte des informations est effectuée grâce aux différents services selon leurs compétences propres.

Dans l'ensemble, la préparation du bilan social est automatisée à partir des bases de données sur la gestion du personnel et du logiciel « Business Object » pour extraire les données suivant différentes variables.

Toutes les données sont aujourd'hui saisies sur informatique et des tableaux de bord sont réalisés mensuellement dans la majorité des services. Par exemple, la responsable de la cellule dialogue social m'explique « *qu'à chaque fois qu'il y a une grève, on demande au secteur concerné. On envoie un tableau de bord au directeur du CR qui nous renvoie avec le nombre de jour de grève et le nombre de personne qui a fait grève...Il y a aussi une saisie informatique et les organisations syndicales nous envoient toutes leurs demandes d'absences syndicales*

Cependant, il arrive quelquefois qu'il faille travailler manuellement. Par exemple, la collectivité a connu le départ des agents de l'Opéra, ce qui représentait 112 personnes. Ces départs ne rendaient plus possible la comparaison avec les années précédentes. Il a donc fallu rechercher dans des dossiers les données sur les agents de l'Opéra afin de retraiter les données des deux années précédentes.

Certaines données, plus qualitatives, ne proviennent plus du système informatique mais de document relatifs à l'activité quotidienne de la Mairie. Ainsi, le périodique d'information du personnel « L'hebdo » est utilisé pour chercher des informations concernant le projet sur le plan de mobilité. Concernant certaines données sur les conditions de travail, les documents distribués lors de CHS, sont un recours important.

1.3 La périodicité.

Le bilan social est réalisé tous les ans, à l'instar d'autres documents rendus obligatoires dans une entreprise comme le bilan d'activité... La responsable de la réalisation du bilan social est informée du délai de sa réalisation. La contrainte est celle de l'impression des documents, ce qui impose que le bilan social doit être finalisé et envoyé au service de reproduction début mai.

Comme nous l'avons vu, un rappel est lancé en début d'année pour les personnes chargées de collecter les données. Le mois suivant, ils sont à nouveau informés sur les détails des données qu'ils ont à fournir. La date de retour leur est également indiquée, généralement la date butoir correspond à la fin du mois de mars. Lorsque le rapport obligatoire bisannuel est également à réaliser, une deuxième date de transmission des données correspondantes est celle de fin avril.

Les deux dates de transmission permettent de ne pas mélanger les données tout en évitant leur traitement simultané. Cependant, j'ai pu remarquer en réalité que ces deux dates étaient confondues. Soit nous (moi et ma responsable) recevions les données pour le rapport obligatoire en premier, ou alors la deuxième date de transmission était oubliée. De plus, il faut généralement relancer les services car souvent les données sont envoyées le plus souvent au dernier moment, ou quelques jours suivants et après des rappels.

Recevant les données environ un mois avant le délai final, il reste un mois pour finaliser le bilan social, effectuer, sa mise en page, apporter les commentaires, faire valider le document par le D.R.H.

1.4 La fiabilité.

Avec l'informatisation des données, la fiabilité du bilan social doit être normalement bonne, mais le risque zéro n'existe pas.

Il suffit d'une faute de frappe dans une saisie pour que les résultats soient finalement faux quelquefois. Ou alors, l'on peut confondre les chiffres à saisir. C'est souvent un an après que l'on s'en aperçoit quand on compare les chiffres du nouveau bilan social avec ceux de l'année précédente. En effet, des écarts trop importants de certaines données demandent une vérification particulière. Par exemple, en 2002, les chiffres des coûts des accidents de travail n'étaient pas bons.

Généralement, pour toutes les données sur les effectifs, les résultats sont vérifiés puisque l'on doit toujours arriver au même total, soit l'effectif total de la Mairie. Dans le même temps, on compare toujours les nouveaux chiffres avec ceux des années précédentes, pour vérifier leur pertinence. Ainsi, lorsque la différence est importante, on réalise une nouvelle vérification, et l'on cherche des explications. Et là le problème ne devient plus technique mais politique, surtout vis-à-vis des syndicats dont on cherche toujours à apaiser leurs revendications. Ce qui rappelons-le est paradoxal puisque le D.R.H souhaite élargir le dialogue social.

En effet, dans un souci de transparence et de légitimité envers les organisations syndicales, le moindre changement significatif dans l'évolution de la situation de la collectivité doit faire l'objet de commentaires. La pression exercée par les syndicats est telle qu'elle incite encore plus à vérifier les données produites et à les expliquer. Un changement remarquable dans une Direction doit être justifié par les commentaires. L'année 2003 a également connu une augmentation des agents appartenant à la catégorie A, et en parallèle une baisse des agents de la catégorie C. Cette variation d'effectif au sein des catégories, et surtout en défaveur de la catégorie C étant assez problématique chez les syndicats, il a fallu chercher des explications pour minimiser les résultats.

L'utilisation des moyennes ou des pourcentages est aussi un recours pour relativiser les résultats. Par exemple, des chiffres en nombre absolu peuvent s'avérer plus utile pour masquer des évolutions qui seraient plus visibles avec des variations en pourcentage. La même chose est utilisée pour les formes des graphiques : un histogramme ne laissera pas percevoir le même résultat qu'un graphique en courbe.

Les données sont donc relativement exactes, à part quelques erreurs de frappe, ou de chiffres. Mais la manière de les afficher permet d'atténuer certains changements négatifs, ou tout au contraire de les renforcer quand ils sont profitables à la collectivité.

Là encore, ces méthodes de contournement de la réalité contredissent la volonté d'élargir le dialogue social. Elles appuient l'idée de la peur des syndicats chez les agents car le bilan social continue à être réalisé comme un moyen d'atténuer les revendications syndicales et non pas vraiment comme un outil d'ouverture du dialogue social. Ceci va à l'encontre du constat effectué lors de mes difficultés rencontrées lors de mes rendez-vous avec les organisations syndicales.¹

¹ Cf. p.39

Face à ces différentes stratégies pour contourner la réalité, les syndicats ne restent pas dupes. Ils se méfient toujours des chiffres qui leurs sont communiqués comme me l'indique une personne de la C.F.T.C : « *il faut moduler un petit peu, parce que les chiffres on peut leur dire ce qu'on veut. Tout dépend ce qui est mis dedans. Il faut savoir quels ont été les critères utilisés pour aboutir à ces chiffres-là. Mais une fois que l'on a les critères et qu'on a les mêmes bases on doit pouvoir analyser ça et refaire remonter. Mais je pense bien qu'il y a de la transparence car nous on ne peut pas vérifier les chiffres. On est obligé de faire confiance. Mais il y a sûrement des choses plus ou moins cachées car derrière les chiffres, on met ce que l'on veut.* ». Puis, comme me l'explique la C.G.T, quand il y a un changement dans la mise en page, les syndicats ont le sentiment que cela est réalisé dans intentionnellement pour les tromper, ou pour ne plus pouvoir comparer les documents d'une année sur l'autre : « *il y a des changements quelquefois dans la mise en page sans doute pour cacher des choses... Et donc on a du mal à comparer les chiffres d'une année sur l'autre* ». Mais elle rajoute : « *Je les comprends. Moi, à leur place, je ferais pareil* ».

2 LE BILAN SOCIAL 2003 : VERS UN NOUVEL OUTIL DE MESURE DES POLITIQUES.

2.1 La commande dans un contexte particulier.

2.1.1 Une nouvelle politique en matière de ressources humaines.

Cette année la ville de Nantes met en place un plan managérial. Une nouvelle politique en matière de ressources humaines est définie. Pour accompagner cette politique des plans d'actions sont déclinés suivant les objectifs concernés. Ils sont également regroupés en quatre catégories :

- Des plans d'actions principaux constituant le cœur des orientations stratégiques
- Des plans d'actions d'accompagnement de certains projets de la collectivité
- Des plans d'actions transversaux de moyens, venant en, appui et en complément de l'ensemble des précédents plans
- Des plans d'actions de méthode, peu nombreux, qui complètent l'ensemble et appuient les plans d'actions principaux.

Afin d'illustrer ces plans d'actions je vais citer ceux qui sont considérés comme les principaux dans la gestion des ressources humaines :

- ⇒ Optimiser les compétences internes par rapports aux besoins futurs.
- ⇒ Fonder et faire vivre le système d'évaluation professionnelle et de rétribution sur les postes et les compétences.
- ⇒ Développer une culture de management basée sur le service à rendre à l'utilisateur citoyen.
- ⇒ Développer un management valorisant l'apprentissage et l'échange de bonnes pratiques.
- ⇒ Développer le management de proximité.
- ⇒ Renforcer la prise en compte de la sécurité au travail dans les différents actes de management.
- ⇒ Réduire les causes de dégradation de la santé au travail des agents.

L'emploi, le développement des compétences, la masse salariale et les rémunérations, la santé et la sécurité au travail sont ainsi parmi les domaines clés de la gestion des ressources humaines. Ces différents points de préoccupations se retrouvent donc dans le bilan social.

Dans cette nouvelle perspective, le bilan social doit lui aussi évoluer et avoir sa place au sein de cette politique. C'est en tout cas, le souhait du D.R.H.

2.1.2. Quelle fonction pour le nouveau bilan social ?

Comme je l'ai vu dans le chapitre concernant la commande initiale, le souhait du Directeur général de la Direction du personnel est de mettre en lien le bilan social et les plans d'actions mis en place par la ville en matière de ressources humaines pour ainsi présenter certains effets concrets des politiques ressources humaines engagées.

L'ambition est de vouloir faire du bilan social l'outil de mesure d'éléments importants (comme ceux présentés ci-dessus) de la politique de gestion des ressources humaines. Ainsi, le bilan social pourrait être réalisé afin de mieux mettre en parallèle les objectifs les plus importants et le constat de la situation actuelle.

Grâce aux plans d'actions qui fixent des objectifs à court et moyen terme selon le projet, le bilan social pourrait mesurer ces objectifs en fonction de la situation de départ et ainsi suivre l'évolution tous les ans. C'est ce que m'explique le D.R.H : *« mais c'est vrai aussi que pour évaluer faut-il avoir des objectifs ! Là on fait un travail sur les objectifs des plans d'actions, C'est sûr que le fait de définir des objectifs de stratégie c'est plus facile de savoir ce que l'on peut mesurer »*.

2.2 Les différentes étapes dans l'exécution de la commande.

Dans l'exécution de la commande, plusieurs difficultés ont été rencontrées, notamment dans les négociations de la commande entre le D.R.H et la personne responsable du bilan social. Et finalement, ces différentes négociations ont abouti à la réalisation finale d'un bilan social a peu près équivalent à celui des années précédentes.

2.2.1 Proposition d'un nouveau sommaire et premier compromis.

Au départ, ma responsable et moi-même avons proposé de nouveaux indicateurs (visites médicales, travailleurs handicapés...), afin de mettre en avant les plans d'actions mis en place à la Mairie de Nantes dans le domaine des Ressources Humaines. Pour se faire nous regardions en parallèle des dossiers sur les plans d'actions, des bilans sociaux d'autres collectivités afin de comparer ce qui était fait autre part, et pour nous apporter quelques idées.

Nous avons proposé au Directeur un premier sommaire qui fit l'objet d'une réunion. Nous avons modifié l'ordre des chapitres complétés par de nouveaux points, et nous avons ajouté quelques nouveaux chapitres. Lors de la réunion, le D.R.H nous a fait remarquer que cela ne correspondait pas à sa demande initiale. Car pour lui, l'on repartait encore sous la même forme de présentation du bilan social. Il a alors précisé qu'il souhaitait, sur la forme, plus d'analyses plutôt que des tableaux ou des graphiques avec des commentaires. Il souhaitait donc que l'on parte des problématiques en matière de gestion du personnel et que l'on en tire les résultats de l'année. Il souhaitait même supprimer certains chapitres, ou les mettre en annexe avec l'ensemble des données pour ne garder que les sujets d'actualité pour l'année donnée. Mais mon maître de stage a manifesté son opposition à la suppression des tableaux, jugeant utile de les conserver étant donné que le bilan social constitue le seul document faisant apparaître directement certains chiffres. Ma responsable et le D.R.H ont

alors trouvé un compromis en décidant d'introduire au moins les synthèses à chaque sous-chapitre.

2.2.2. Première ébauche du bilan social.

Ma responsable et moi-même avons alors repris le document, sans toutefois supprimer les tableaux, mais en introduisant davantage de commentaires explicatifs. A chaque sous-chapitre du bilan social, nous avons commencé à élaborer une page d'analyse en reprenant les objectifs visés par les plans d'actions concernés par la partie correspondante. Une fois l'objectif présenté, nous avons indiqué la situation actuelle à l'aide des données les plus significatifs, les plus illustateurs.

Nous avons ensuite fixé un nouveau rendez-vous avec le D.R.H pour lui soumettre la première ébauche du bilan social, bien que non finalisé. Sa première remarque a été de nous dire que les tableaux étaient toujours présents, à la différence de ce qu'il avait notifié. De plus, les pages d'analyses ne lui suffisaient pas et il souhaitait davantage de précisions sur les points phares des politiques. Cependant, remarquant le travail déjà fourni (tous les tableaux étaient terminés), il n'a pas osé reprendre le fond du travail. Il a alors proposé de regrouper les analyses dans une introduction qui sera placée au début du document. Il nous a conseillé de nous aider des dossiers traitant des plans d'actions, mais d'en édulcorer le contenu, et d'insérer quelques graphiques pour illustrer. Le bilan social en lui-même n'était alors plus à modifier. Il restait à réaliser ces pages d'analyse qui serviront en réalité de support de communication envers les organisations syndicales et les personnes extérieures.

Ma responsable et moi avons donc regroupé les analyses et nous les avons illustrées de quelques graphiques pour constituer la première version de ces pages.

2.2.3. Seulement quatre pages d'analyses.

En rentrant de quelques jours d'absence, mon maître de stage m'informe que le D.R.H ne veut plus des pages d'analyses en introduction, jugeant leur contenu trop « littéraire » et pas assez direct. Il souhaitait maintenant quatre pages d'introduction au début du document comprenant les chiffres clés ou les tableaux qui mettent en avant les plans d'actions. Pour ce faire, nous étions assistées d'une chargée de communication qui a été informée de la commande par le D.R.H. Ce soutien d'une chargée de communication montre bien la volonté de faire de ce document un véritable support de communication.

Nous avons par la suite présenté la nouvelle version du document. Le D.R.H a jugé qu'il comprenait trop de graphiques inutiles et que la commande n'a pas été comprise. En fait, la difficulté était qu'il avait une idée précise du contenu et de la forme, sans toutefois nous l'avoir exposé clairement.

2.2.4 Un délai trop court.

Un peu dépassé, le responsable de notre cellule nous propose son aide et c'est finalement avec lui que nous avons travaillé pour finaliser le bilan social. En définitive, ma responsable et moi-même avons repris la plupart des phrases d'analyse que nous avions écrites au départ et nous les avons illustrées par des chiffres clés.

Après quelques petites modifications, le projet a finalement été accepté, mais trop tard pour figurer dans le bilan social définitif puisque le délai pour la reprographie avait été dépassé. Le bilan social 2003 se présentera donc comme celui des années précédentes, avec cependant des commentaires plus étoffés. Le document d'analyse du bilan social sera distribué aux syndicats lors de sa présentation, aux collectivités souhaitant recevoir le bilan social, et aux élus. Finalement la commande exprimée au départ par le D.R.H n'a été exécutée que partiellement.

2.3 Sa distribution et sa présentation.

Pour prétendre pouvoir utiliser le bilan social, faut-il pourvoir l'obtenir. Or, la distribution de ce document à la Mairie de Nantes me paraît souffrir de grandes lacunes. On ne se préoccupe que de sa conception limitée avec le délai imposé par le service de reprographie, mais on ne réfléchit pas à la suite des événements.

2.3.1 Une distribution mal organisée.

Il est surprenant de constater qu'une fois le bilan social élaboré et envoyé à l'impression, le travail est considéré comme terminé. Les auteurs sont toutefois conscients que sa présentation, qui aura lieu un peu plus de deux mois après, demandera un nouveau travail. Cependant, les réflexions ne vont pas au-delà de sa réalisation. Or pour qu'un outil devienne efficace, il faut penser à la fois à sa conception et à son utilisation, de préférence complété par un diagnostic quelques mois plus tard afin de modifier certains points.

Ici, par exemple, il m'a semblé que l'on ne se préoccupait pas de la date de sa distribution, mis à part pour les syndicats, les élus et les personnes représentées au CTP. En effet, ce document fait partie du dossier de préparation du CTP. On ne réfléchit pas non plus sur les différentes personnes qui peuvent le recevoir, et de l'usage que l'on pourrait en faire en fonction des destinataires.

Pourtant il existe différents moyens d'informer le personnel et les personnes extérieures sur le bilan social. Il est imprimé en 170 exemplaires environ. Ce nombre a été fortement diminué en 2003 pour réaliser des économies sur le format papier. L'objectif est de renvoyer les personnes sur le site « Internantes » (l'intranet de la Mairie) pour le personnel, et sur le site de la Mairie pour les personnes extérieures. Mais la majorité des personnes que j'ai interrogée l'ignorait.

Les documents imprimés sont envoyés au responsable de chaque Direction. Il est adressé au format CD-rom au responsable de chaque cellule de gestion. Mais, là encore, ce n'est pas vérifié dans la réalité puisque quelques responsables de cellules de gestion que j'ai rencontrés ne l'avaient pas reçu. S'ils le souhaitent, c'est à eux de le demander directement pour le recevoir, mais en réalité ils ne le font pas : *« Quand j'étais au personnel je l'avais sous CD-rom. J'avais autrement le coffret papier. Ici je ne l'ai pas. Comme je ne le réclame pas ! C'est peut être moi aussi qui ne suis pas demandeur. »* m'explique la responsable de la Direction D qui a travaillé avant à la Direction du personnel.

Au mois de juillet, l'Hebdo (le périodique d'information) consacre une page au bilan social. Ce serait peut-être là l'occasion de valoriser le bilan social et de réaliser en quelque sorte sa publicité pour sa consultation en ligne.

Tous les supports de communication du bilan social existent depuis quelques années. L'on est rentré dans une routine sans réfléchir au contexte d'aujourd'hui. On ne réfléchit pas sur la valorisation du document en tant qu'outil de travail. Même quand on essaye de le consulter sur Internet, on se rend compte qu'il n'est pas mis en valeur : il faut vraiment chercher pour le trouver, et cela peut en décourager certains. Mais lorsqu'on le trouve enfin là aussi on est déçu, car le document n'est pas actualisé. En effet, même si le bilan social est terminé au début du mois de mai, il n'est pas consultable sur Internet avant plusieurs mois. Pendant cette période, on a donc seulement accès à celui de l'année passée. Les chiffres y figurant sont datés de deux ans, et cela décourage de chercher des informations qui sont erronées. C'est ce que m'explique la responsable de la Direction V : *« Un jour j'y suis allée. C'était pour avoir l'évolution des effectifs, ce qu'il y a c'est que c'était le bilan social avant le bilan social de l'opéra donc je ne comprenais plus, les effectifs n'avaient plus de sens. Donc c'est vrai que ça a un peu refroidi. Si vraiment il y avait des données actualisées. Donc j'ai renoncé ».*

En ce qui concerne la distribution du bilan social, on ne peut pas dire que ce soit une phase bien maîtrisée par la Mairie. En ce sens nous pouvons dire qu'elle freine déjà à ce niveau là son utilisation et sa fonction de faciliter l'information.

2.3.2 Le refus d'une présentation encore trop succincte.

Comme je l'ai déjà dit, le bilan social doit être présenté au CTP au mois de juin. Lorsque j'ai interrogé les syndicats, ceux-ci m'ont fait part de leur mécontentement sur la rapidité de cette présentation qui ne les satisfait pas.

C'est ce que m'exprime la C.F.T.C : *« C'est vrai que c'est souvent un peu cours mais et puis à chaud on donne aussi nos impressions. Mais ce qu'il faudrait à partir de points fondamentaux du bilan social on discute réellement sur ce qui est à améliorer. Ça on n'a pas tout à fait le sentiment, qu'il y ai une volonté d'aller au delà c'est une présentation seulement il n'y a peut être pas le temps non plus ».*

Le manque de temps, c'est ce qui est arrivé cette année et ce que les syndicats ne veulent plus.

Dans l'ordre du jour initial du CTP, la présentation du bilan social était placée en début de la séance et 45 minutes y étaient consacrées. Mais au final, elle a été reculé en dernière position (normalement prévue à 11H45), et le temps imparti n'était plus que de 30 minutes.

Deux semaines environ avant la date de présentation prévue 14 juin. Certains syndicats ont manifesté leur désaccord sur certains points du bilan social, sans que la Direction du personnel en sache davantage. Finalement il a été décidé d'organiser une réunion de présentation avancée le vendredi 11 juin afin d'éviter d'engendrer de trop nombreuses discussions lors du CTP.

La présentation consistait en une projection Power Point orientée vers les plans d'actions et les orientations mises en valeurs dans la synthèse distribuée le lundi. Les syndicats ne disposaient pas encore ces pages d'analyse lors de la réunion avancée.

Seulement cinq délégués syndicaux sont venus à cette réunion. Et les quelques questions qu'ils ont posées n'étaient finalement pas si embarrassantes. Cependant la C.F.D.T. a exprimé son étonnement sur la position de la présentation du bilan social en dernière position du CTP. Elle a demandé des explications, c'est-à-dire est-ce que ce n'était pas une volonté de la part de la Direction pour ne pas y consacrer du temps afin de ne pas susciter des questions. Car elle ajoute que, par expérience, *« les derniers dossiers sont toujours traités en vitesse, et de plus il n'y a plus beaucoup de monde, notamment les élus qui ne restent pas jusqu'à la fin du CTP »*. Elle trouve très dommage qu'il y ait si peu d'intérêt pour le bilan social et que cela n'entraîne jamais de réelles discussions, avec les élus notamment.

La Direction du personnel a répondu simplement que c'était un problème d'organisation et de contraintes d'emploi du temps, afin de libérer certaines personnes de la séance.

Finalement, lors du CTP du 14 juin, les dossiers présentés ont pris beaucoup de retard. À 12H15 le bilan social n'était toujours pas présenté. Déjà, avant, la C.F.D.T. avait déjà fait une remarque, comme le vendredi, sur la position et le temps consacré au bilan social : *« C'est dommage que le bilan social passe à la fin car c'est en lien avec les ordres du jour précédent. Il aurait été intéressant de lier les problèmes d'organisation et de gestion du personnel avec les enseignements tirés du bilan social »*.

En définitive, les syndicats remarquant les départs de certaines personnes, ont manifesté leurs inquiétudes quant à la présentation du bilan social. Puis l'ensemble des personnes présentes souhaitait une discussion avec les élus car ils trouvent dommage que la collectivité ne s'intéresse pas davantage. Son report lors d'un prochain CTP a finalement été voté.

Ce report montre que le bilan social va peut être prendre une nouvelle place dans la concertation et le dialogue social. Il prouve que c'est un document important pour les syndicats, comme je vais l'expliquer dans la partie suivante.

3. Une élaboration routinière du bilan social : reflet d'un trait culturel de la Mairie.

En analysant les différentes étapes de l'élaboration du bilan social on s'aperçoit de l'aspect routinier spécifique au fonctionnement de la Mairie.

Premièrement lors de la première prise de contact avec les responsables des différents services, le courriel indiquant « *comme en chaque début d'année* » est révélateur d'un procédé systématisé et intériorisé. Comme si le même courriel était envoyé tous les ans. De plus, dans ce courriel, il est indiqué que « *les données à produire seront sensiblement les mêmes que les années précédentes* ». En lisant cette phrase on peut penser que les données demandées semblent identiques depuis plusieurs années. Ainsi, le ton donné dans ce courriel reflète la production d'un travail banalisé car répété.

Deuxièmement, si la commande du D.R.H a mal été interprétée, ou n'a pu être réalisée comme prévu, c'est sans doute dû à cette routine. En effet, la responsable chargée de la réalisation du bilan social 2003 est restée trop proche des anciens bilans sociaux, ce qui souligne l'ancrage important de la routine dans les tâches administratives ou bureaucratiques. Il a été très difficile de se détacher des anciens documents, à tel point que le nouveau bilan social qui devait être différent car plus dynamique est quasi similaire à celui de l'an passé. Et c'est une fois que l'échéance était passée que l'on commençait à se diriger vers une évolution marquante du bilan social. Ce qui montre que si la Mairie veut évoluer dans son fonctionnement, il lui faudra beaucoup de temps et d'efforts afin de casser la routine qui lui est caractéristique. Les agents eux-mêmes semblent enfermés dans une routine culturelle, qui consiste à agir sans réfléchir aux nouvelles contingences et aux conséquences de leurs tâches.

Ainsi, comme expliqué précédemment, lors de l'élaboration du bilan social on ne se préoccupe que de l'aspect technique qui concerne la récolte des données, et on ne va pas au-delà. On ne se questionne pas sur l'amont et l'aval du travail mais uniquement sur sa réalisation. Or, il y a plusieurs questions à se poser avant de commencer la récolte des données (quels sont les destinataires et pour quelle utilisation...). Mais là encore, le bilan social étant assimilé à une tâche obligatoire et routinière à réaliser tous les ans, on ne se pose pas de nouvelles questions. Même si le D.R.H souhaite le rendre plus dynamique et lui donner une nouvelle vie aucune question ne s'est posée au préalable afin de faciliter cette nouvelle élaboration. Au contraire, la réalisation du bilan social 2003 a commencé par le même travail que les années précédentes. Cette routine est tellement présente dans la culture de la Mairie qu'elle handicape le travail des agents, et qu'elle constitue un frein à toute évolution.

Ce trait culturel est propre à la bureaucratie qui est caractérisée par une hiérarchie claire de l'autorité, une spécialisation des tâches, un fonctionnement à base de règles et de procédures formelles. Un tel fonctionnement n'est pas favorable aux changements comme l'explique Philippe Bernoux dans la *Sociologie des entreprises*¹. Selon l'auteur, le « *fonctionnaire est synonyme de refus de changement...et ne sont sûrement pas assimilés au dynamisme des entreprises modernes.* » (Bernoux, 1995, p120)

¹ Philippe Bernoux, *La sociologie des entreprises*, Edition du Seuil, Paris, mai 1995 et juin 1999

Quatrième partie :

**L'utilisation du bilan social à la Mairie de
Nantes : un constat mitigé.**

1. UN DOCUMENT INDISPENSABLE POUR LES ORGANISATIONS SYNDICALES... MAIS ENCORE INSUFFISANT.

1.1 Le bilan social : une référence pour le dialogue social.

1.1.1 Une base identique pour la concertation sociale.

Lorsque j'ai rencontré les organisations syndicales, je me suis aperçue que le bilan social était indispensable dans l'action syndicale. « *C'est un document qui est extrêmement important, parce que c'est là-dessus que l'on va baser un peu notre action en tant qu'organisation syndicale* » me livre la C.F.T.C. La C.G.T affirme que « *c'est indispensable dans le dialogue social comme un élément de transparence sur ce qui est fait dans la gestion du personnel à la ville de Nantes* ».

C'est un document qui est vivement attendu chez les syndicats. S'il n'existait pas, il leur manquerait dans leurs fonctions, et ils « *le demanderaient* ».

C'est en réalité un des documents qui est au fondement même de l'action syndicale. Voilà ce que m'explique la C.F.T.C « *c'est un document de base qui va ensuite déterminer un peu les orientations que l'on va nous même prendre pour faire savoir à la collectivité ce qui va bien, ou ce qui peut être amélioré (...) Du moment que l'on a un document et que l'on peut s'y référer régulièrement et puis dire attention !* ».

Avec ce document, les syndicats, les élus, les Directions possèdent les mêmes chiffres, donc les discussions portent sur des données identiques. Le fait de réunir l'ensemble des données concernant le personnel permet également de croiser les résultats et de se rendre compte de la situation générale. Les propos de la C.F.D.T nous l'illustre bien : « *Ça permet au moins d'avoir des bases de discussions communes après on peut ne pas être d'accord sur certaines interprétations. Ça paraît indispensable d'avoir un document qui donnent des éléments chiffrés. Ça permet d'avoir des bases objectives* ».

1.1.2 Un résumé de l'ensemble des données.

Généralement les syndicats se voient remettre d'autres documents comprenant ces chiffres, par exemple les données concernant les conditions de travail distribuées lors des CTP. « *Ça recoupe les infos que l'on a et qu'on retrouve traduite dans le bilan social* » m'explique la C.G.T.

Tout est donc réuni afin de faire des liens entre certaines situations et certains problèmes. Par exemple l'absentéisme peut être croisé avec les accidents de travail. Voici ce que m'a dit la C.G.T « *Ça nous sert à vérifier l'effectif, l'âge du personnel et s'il y a des jeunes, l'âge moyen. Ça explique aussi les arrêts maladies, ça nous explique énormément à travers la lecture du bilan social, ça recoupe d'autres informations de ce qui se passent dans les services* ».

De plus, si le bilan social est un document particulièrement utilisé à sa parution, il constitue l'un des documents de travail des syndicats tout au long de cette année, comme me l'explique la C.G.T « *quelquefois on ne le consulte pas au même moment, mais on s'en sert énormément. On va dire on s'en sert rapidement et toute l'année on peut avoir besoin d'une information* ».

1.1.3. Le bilan social : facilite la concertation ?

La concertation est l'un des objectifs du bilan social. Dans le paragraphe précédent, nous avons pu remarquer que le bilan social permet en effet d'avoir une base de données identique pour chaque personne. Mais cette base de référence permet-elle de faciliter le dialogue social et la concertation entre syndicats, élus, et dirigeants ? C'est-à-dire que l'objectif de cette concertation, est d'amener à une discussion sur la situation sociale dans la collectivité, sur ses défaillances, mais aussi sur ses performances, sur le bilan passé de la collectivité en matière sociale.

D'après ce que j'ai recueilli, cette discussion ne se fait pas car les organismes syndicaux n'ont pas instauré entre elles un dialogue social constructif. Chaque organisation a sa propre vision de l'action syndicale. Ainsi il n'y a pas d'union, ce qui engendre beaucoup de désaccords. La concertation a de fait du mal à s'instaurer avec les élus et les dirigeants. Voici comment est expliquée la situation par l'U.N.S.A qui est l'organisation syndicale la moins représentative : « *On a beaucoup de mal à avoir un dialogue social constructif dans cette mairie parce que les ambitions des uns et des autres ne sont pas les mêmes. On a beaucoup de mal, je pense même que ça n'est jamais arrivé, à se mettre tous au tour d'une table et avec un document comme le bilan social par exemple de dire pour nous voilà nos priorités en terme de services publics, en terme d'emplois, du secteur. Et je pense effectivement le bilan social pourrait servir de base à ses discussions à ses choix politiques et stratégiques des organisations syndicales. Or ça ne se fait pas* ».

Comme les organisations syndicales ne s'entendent pas sur les mêmes sujets, la concertation est rendue difficile avec les dirigeants. Peut-être à cause de ces malentendus à la base du dialogue social les syndicats, comme m'informe la C.G.T, ont le sentiment de ne pas être écoutés car ils ont rarement de réponses : « *Le dialogue social pour moi c'est on peut parler tranquillement de tout sans problèmes et sans se fâcher. Aujourd'hui on peut parler de tout, mais on n'a pas spécialement de réponses et on n'est pas souvent d'accord* ».

1.2 Conforte l'action syndicale.

Si le bilan social est un document indispensable pour les organisations syndicales c'est loin d'en être leur seul outil. Il est plutôt utilisé afin de conforter l'action syndicale, d'apporter des précisions sur tel ou tel sujet, de confirmer ou d'affirmer leurs points de vue ou leurs revendications pour se légitimer. Mais ça ne va pas être déterminant dans la mise en place des actions syndicales.

□ Permet d'éclaircir une situation.

Dès que les syndicats sont alertés sur une situation, ils vont essayer de vérifier et d'éclaircir la situation avant de décider quoi que ce soit. Le bilan social va servir à cela comme me l'explique la C.F.D.T « *Ça permet d'avoir des éléments pour comprendre ce qui se passe. Quelles sont les implications de la ville sur ça et quelles sont les évolutions de la situation. Ça permet aussi d'avoir des éléments stratégiques importants sur certains dossiers. C'est un moyen de vérifier* ».

□ Permet de comparer plusieurs dossiers.

Les syndicats m'ont expliqué qu'ils recevaient beaucoup de dossiers, et que pour eux le bilan social permet de comparer les documents en leur possession avec la situation générale de la ville. Par exemple, ils peuvent recevoir des dossiers avec des données ne concernant qu'un Centre de Responsabilité (CR). Avec le bilan social, ils peuvent ainsi comparer la situation du CR avec celle des autres CR ou avec celle de la situation générale. « *On s'en sert pour faire des comparaisons avec d'autres dossiers. Ça permet aussi d'avoir des éléments stratégiques importants sur certains dossiers* » me fait savoir la C.F.D.T.

□ Permet de consolider l'action syndicale mais pas déclencheur.

Durant l'année, les syndicats vont mener des actions. Suivant l'organisme, les priorités ne seront pas les mêmes. Par exemple, l'U.N.S.A privilégie les actions sur la mixité professionnelle, la C.G.T se préoccupe davantage de la précarité des salariés. Le bilan social sera utilisé afin de renforcer ces actions mais il ne va pas déclencher les actions, selon la C.F.D.T : « *Ça peut renforcer des choses qui sont prévues mais il n'y a pas d'actions précises qui sortent du bilan social.* » Le bilan social est donc est moyen pour valider leurs actions, comme me l'explique la C.G.T : « *On peut penser quelque chose et en regardant le bilan social ça n'apparaît pas, donc on peut se tromper. Ça nous permet de nous conforter dans notre analyse : est-ce qu'on avait raison ? Est-ce qu'on avait tort ?* ». Il va être utilisé en « *complément d'information* », le plus souvent il n'est pas utilisé comme le premier outil de travail, « *on s'en sert mais en partant d'éléments que l'on a déjà* » me déclare la C.G.T.

1.3 Un manque de pertinence.

Même si la majorité des syndicats m'ont dit que le bilan social constituait « *un document satisfaisant* », qu' « *il était clair et synthétique mais suffisamment parlant* », qu' « *il donnait de bons indicateurs* », ils m'ont tous expliqué que le bilan social n'était pas entièrement pertinent et qu'il ne reflétait pas la réalité. Comme j'ai pu m'en apercevoir lors de sa réalisation, le contournement, volontaire, de la réalité par les chiffres ou par des commentaires, va à l'encontre de ce constat signalé chez les syndicats.

1.3.1 Une méfiance générale.

Les syndicats sont obligés de faire confiance aux chiffres qui sont inscrits dans le bilan social, mais qui quelquefois leurs paraissent suspicieux ou bien lorsque « *des commentaires sont parfois imprécis* ». Alors parfois ils vont demander des précisions. Car comme me le dit la C.F.T.C « *il y a sûrement des choses plus ou moins cachées car derrière les chiffres, on met ce que l'on veut* ». Comme nous l'avons vu dans une partie précédente¹, les syndicats n'ignorent pas que certaines choses sont plus ou moins occultées dans le bilan social. « *Je les comprends. Moi, à leur place, je ferais pareil* » me dit la C.G.T.

¹ CF. page 48

Les syndicats ne sont pas dupent des informations volontairement cachées ou dissimulées faites pendant l'élaboration du document. Nous pouvons voir là comme une stratégie politique afin de ne pas « réveiller » les syndicats. Mais les syndicats restent prudents sur les chiffres et essaient d'aller au-delà.

Ainsi, la confiance réciproque entre les syndicats et les Directions restera difficile à établir si le bilan social n'illustre pas la situation réelle.

1.3.2 L'excès des données quantitatives.

Parmi les points négatifs cités par les syndicats, tous m'ont parlé de la difficulté à comprendre les chiffres, et donc à analyser par la suite la situation. En effet, pour eux certains chiffres ne veulent rien dire et ne reflètent pas la réalité.

Voici ce que m'explique la C.G.T sur l'excès des données chiffrées : « *Souvent les pourcentages ne veulent rien dire. Nous donner des moyennes à un moment donné, il faut arrêter parce que ça ne reflète pas la réalité. Quelque part, c'est une transformation des chiffres qui n'est pas juste. Notre intérêt, nous, ce n'est pas la moyenne. Donc on ne peut pas dire qu'ils reflètent vraiment la réalité. Mais souvent on ne les comprend pas parce qu'ils sont en moyennes* ». L'exemple qui m'a été donné est la rémunération nette moyenne mensuelle au sein de la Mairie de Nantes. En effet, le bilan social fait figurer une moyenne générale et l'agent de catégorie C ne va pas se retrouver dans cette moyenne. Ce qui est souhaité ce serait de garder le principe des moyennes, mais réalisées par catégorie par exemple, pour l'ensemble des agents puissent se retrouver dans ces chiffres.

Avec les moyennes, le bilan social devient trop « *trop général* ». Mais là encore le choix d'utiliser les moyennes, des chiffres absolus, des pourcentages est purement politique et pas technique puisqu'elles permettent de dissimuler la réalité ou de la contourner comme je l'ai vu lors de l'élaboration.

Toutes les bases de calcul ne sont pas expliquées. Il arrive quelquefois que les organismes syndicaux calculent les moyennes ou les pourcentages sur la base du bilan social précédent avant de recevoir le nouveau document avec lequel ils les comparent. Or, quelquefois les chiffres ne sont pas identiques, ou d'une année sur l'autre le mode de calcul va être modifié (pour des raisons politiques comme précédemment expliqué) si bien que les syndicats ont des difficultés à comparer. Ils reprochent donc aussi au bilan social de ne pas conserver les mêmes bases de calcul et de ne pas communiquer tous les critères de calcul. *« Il faut savoir quels ont été les critères utilisés pour aboutir à ces chiffres-là. Mais une fois que l'on a les critères et qu'on a les mêmes bases, on doit pouvoir analyser »* me dit la C.F.T.C.

En face de l'excès des données quantitatives, les syndicats soulignent le manque de commentaires. En effet, il n'est pas aisé de comprendre et d'analyser toutes les données. Des commentaires pourraient donc aider à la compréhension de ces chiffres. Mais ce n'est pas le cas d'après les organisations syndicales, et notamment l'U.N.S.A : *« il n'y a que des fromages et des tableaux et il n'y a pas de commentaires. »*. Puis ils expliqueront que l'aspect politique manque, c'est-à-dire effectuer une analyse pour savoir ce que cela va engendrer au niveau des décisions politiques. Il ne faut pas selon eux se cantonner à des chiffres sans rien analyser et ne rien apporter. *« Il ne reflète pas suffisamment l'activité de la ville de Nantes et ses ambitions. Pas assez en tout cas ; c'est une analyse froide. C'est assez difficile de s'y retrouver, il n'est pas attractif, ce bilan social. Ce qui manque à ce bilan social c'est la dimension politique »* ajoute l'U.N.S.A.

Un autre inconvénient est aussi cité, que l'on retrouvera aussi dans les propos des agents de la Mairie, celui du décalage de temps *« entre ce qu'on traite sur le terrain quotidiennement et les données que l'on a après dans le bilan social »* comme me l'explique la C.G.T.

1.4 Conclusion.

En ce qui concerne l'utilisation du bilan social chez les organisations syndicales, le bilan est contrasté. Si nous reprenons les trois objectifs de la loi du bilan social, nous pouvons apporter quelques analyses.

En ce qui concerne l'information : cet objectif est atteint puisque les syndicats ont, avec le bilan social, la possibilité d'avoir réuni en un seul document tous les éléments concernant le personnel d'une année donnée. Ces données sont également disponibles tout au long de l'année à travers différents documents. Mais ainsi, ils peuvent comparer, apporter des précisions, établir un bilan de l'année écoulée. Cependant, le bilan social leur apparaît trop général car il y a trop de moyennes et peu de commentaires.

En ce qui concerne la concertation et la gestion : avec un document identique pour l'ensemble des syndicats, des élus et des dirigeants, les discussions sont ainsi basées sur les mêmes constats. Si quelquefois les syndicats ne sont pas d'accords sur des chiffres, et là des précisions sont demandées, la concertation devrait être meilleure puisque les références de discussions sont équivalentes pour tout le monde. Malheureusement ce n'est qu'un moyen de mettre plus souvent en avant des problèmes (différents selon les orientations des organisations syndicales) dans la gestion du personnel, aucune discussion n'est produite pour mettre en place des actions dans la collectivité ou même réfléchir mutuellement sur une situation.

2. CHEZ LES AGENTS : UNE PHOTOGRAPHIE FIABLE DE LA COLLECTIVITÉ.

Ce qui ressort des différents entretiens menés avec les agents, et notamment les responsables de gestion, c'est que le bilan social n'est pas du tout utilisé comme un outil de travail, ou très peu. Il est plutôt considéré comme un document de mémoire. Par contre, les données figurant dans le bilan social sont utilisées quotidiennement au sein des Directions, mais ces données proviennent d'autres sources d'informations. C'est pourquoi nous parlerons d'utilisation informelle.

2.1 Se comparer et se situer.

J'ai remarqué qu'une grande partie de l'utilisation du bilan social était consacré à la comparaison. Que ce soit le D.R.H, les responsables des Directions ou les agents ils m'ont tous manifesté leur besoin de se comparer et d'avoir des repères.

Se besoin de repères peut être ramené à la notion d'identité sociale et plus précisément à l'identité professionnelle. En effet, pour se construire une identité, donc pour exister, nous avons tous besoin d'être identifié par les autres mais aussi de s'identifier nous-même face aux autres. Ainsi pour se situer, nous nous comparons aux autres, afin de s'identifier et nous différencier.

De plus, les nouvelles exigences du contexte socio-économique donnant lieu à des nouvelles formes d'organisation du travail incitent les dirigeants à être compétitif. Depuis la remise en cause taylorisme, l'optimisation des ressources humaines est un moyen aujourd'hui de rester compétitif. Ce nouveau modèle d'organisation, influencé par le toyotisme, est caractérisé entre autres par l'engagement collectif, le participatif, l'autonomie et par la mise en réseau. Au départ la mise en réseau s'est effectuée sur les chaînes de travail, mais avec la mondialisation et les nouvelles technologies, la société entière est concernée. Les entreprises elles-mêmes sont maintenant dans une relation de concurrence mais aussi de coopération.

Nous allons retrouver dans les paragraphes suivant ce besoin de se comparer afin d'évaluer son travail, de se positionner par rapport aux autres collectivités pour le D.R.H mais aussi à une échelle inférieure pour les responsables des directions qui se comparent avec les autres CR.

2.1.1 Outil de comparaison dans l'espace.

Le fait d'avoir des indicateurs semblables dans les bilans sociaux des autres collectivités permet à la Mairie de Nantes de se comparer face aux autres collectivités de même taille. Comme me l'explique le D.R.H, les bilans sociaux permettent de se suivre l'évolution de sa collectivité dans l'espace. Quand la collectivité se questionne sur telle ou telle situation (son taux d'absentéisme, son taux d'accident de travail), elle la compare aux autres et ainsi elle peut se situer et orienter ses actions en conséquences. Le D.R.H m'a fait part de son fonctionnement sur cet aspect : *« on peut avoir l'impression de stagner : de dire on fait des efforts mais on y arrive pas. Et puis en fait, si on se compare à d'autres collectivités, on peut déjà être dans une bonne situation, donc c'est normal et il faut peut-être arrêter de faire des efforts. Ça permet de relativiser sa propre situation pour voir aussi les points forts, les points faibles »*.

Il permet ainsi de se comparer au niveau national. Mais pour les agents cela permet de se positionner par rapport aux autres Directions de la Mairie, comme me l'indique la responsable de la cellule de gestion de la Direction G *« J'essaye de comparer et de m'y retrouver par rapport à nos chiffres à nous »*. Les responsables des cellules de gestion vont consulter les chiffres des Directions qui sont équivalentes en effectif pour ainsi comparer le taux d'absentéisme, le plus souvent. *« C'est intéressant aussi sur certaines données de se positionner par rapport à d'autres CR »* m'explique la responsable de la cellule de gestion de la Direction V.

Mais le responsable de la Direction F me dit qu'il faut toujours faire attention aux chiffres. Car tout n'est pas comparable, il faut ensuite détailler les données : *« Donc quand je regarde l'absentéisme, je regarde à peu près le taux, mais ça ne va pas très loin sachant qu'après on sait pertinemment qu'un chiffre à l'autre, il faut aller dans le détail. Ce qui m'intéresse dans l'absentéisme, c'est de connaître les motifs »*.

2.1.2 Outil de comparaison dans le temps.

Du fait de sa périodicité annuelle, le bilan social permet d'établir des comparaisons dans le temps et d'analyser une évolution sur un point précis. Pour la cellule de la Gestion individuelle des carrières et des rémunérations, cette fonction est la plus intéressante dans l'exploitation que l'on peut faire du bilan social : *« On peut en tirer des enseignements : par rapport aux années précédentes il peut y avoir des évolutions ou dans le contexte actuel de la collectivité on sent tel ou tel dérapage L'année suivante on pourra reposer la question. On peut s'interroger. Dans l'immédiateté, c'est au niveau de l'exploitation que l'on peut en faire au niveau général. Tout n'est pas forcément utile mais à des degrés divers, suivant le service le quel on travaille. Parce qu'à un moment on va avoir besoin de connaître une évolution. C'est plutôt utiliser en fonction des besoins les éléments contenus dans le bilan social »*. Cette utilisation est confirmée par la cellule développement des compétences : *« J'ai tendance à aller voir rapidement dedans. Je voulais comparer les chiffres sur les départs potentiels par rapport à la photographie de la ville en 2002. L'objectif était de prendre ces données comme données de base »*.

Le problème des comparaisons est les changements d'effectifs dus aux modifications de l'organisation des Directions ou, comme cette année, le départ de 112 agents de l'Opéra. Ainsi toutes les comparaisons avec les années précédentes sont parfois rendues difficiles. C'est pour cela que, cette année, les années 2001 et 2002 ont été retraitées lorsque c'était possible. Mais un moindre changement de structure et les chiffres ne sont plus comparables. C'est pourquoi l'analyse pluriannuelle d'une situation sociale est très délicate, et souvent peu faisable.

Par contre, analyser une situation d'une année est possible et permet de tirer une leçon pour l'éviter de nouveau quand celle-ci n'est pas souhaitable. Voici ce qu'ajoute la cellule de la Gestion individuelle des carrières et des rémunérations : *« l'intérêt c'est toujours ça, c'est de pouvoir tirer sur un an une leçon un enseignement d'un chiffre. Il faut prendre du recul à une situation. Il est intéressant de s'extraire de cette dimension de gestion individuelle et pouvoir avoir une vision beaucoup plus globale »*.

2.2 Un document de mémoire.

2.2.1 Une bible statistique.

Un des points positifs du bilan social est d'être le seul document donnant une photographie d'une année de la collectivité. Et les agents savent que s'ils ont besoin d'une information sur telle année, ils peuvent consulter le bilan social. Il sert de « *Bible statistique* ». Le D.R.H, même s'il est favorable à un changement dans l'aspect du bilan social, m'affirmera « *qu'il est vrai que c'est intéressant d'avoir un lieu où l'information est stockée* ».

Comme le bilan social englobe différentes données sur le personnel, chaque personne suivant sa fonction peut y chercher des informations le concernant. « *Il faut que nous et chacun puisse y retrouver des trucs car les différentes personnes qui sont amenées à le lire ne recherchent pas la même chose.* » m'informe le service hygiène, sécurité et conditions de travail.

Au départ, le D.R.H m'explique que le bilan social est apparu au début des années 1990, à l'origine de la prise en compte de la notion de gestion des ressources humaines. Les collectivités ont voulu suivre ce qui se faisait dans les entreprises, sans se poser la question de l'apport dans la gestion du personnel. On s'est plutôt concentré sur la réalisation d'un bilan social, comme on le faisait dans le secteur privé, et ce passé d'obligation administrative pèse peut-être dans l'utilisation qui en faite aujourd'hui. « *Trop longtemps, ça été considéré comme une forme obligatoire du bilan social souvent dans le privé. Ça a été structuré davantage comme un catalogue de données, ce qui n'est pas trop parlant* » m'avoue le D.R.H.

2.2.2 Un bon indicateur.

Beaucoup m'ont dit aussi que ce document rassemblait beaucoup d'indicateurs, et en les observant tous, l'on peut « *se faire une idée sur le bien-être de la collectivité, sur ses moyens, sur son fonctionnement* » d'après la cellule du dialogue social. Ainsi, les dépenses de formation et les conditions de travail sont des indicateurs sur le bien être de la collectivité.

On m'a également parlé de la fiabilité des données du document, comme me l'indique la cellule de gestion de la Direction du personnel : « *On sait qu'elles sont fiables et que ce sont des données que l'on peut diffuser* ».

Si tous les agents interrogés m'ont dit que le bilan social ne constituait pas leur outil de travail pour la gestion du personnel, ils ont quand même voulu insister sur la nécessité de posséder un tel document. Car, malgré tout, sans une utilisation directe en opérationnel, il trouve sa place. Les propos du Pôle organisation et management relatent très bien ce fait : *« Par contre c'est quand même un document riche d'information, ça a un rôle de mémoire important. C'est quand même un document de mémoire de repère. Un document comme ça je crois qu'il faut le remettre à sa place, on ne s'en sert pas comme ça, mais mine de rien c'est quand même un document de mémoire, c'est ce qui reste, ça permet d'avoir un repère fiable. Actuellement, c'est peut être le seul. Il faut quand même lui rendre ce statut là mais s'il n'est pas utilisé, je pense qu'il l'est quand même ».*

2.3 Un support pour la communication.

Si le bilan social n'est pas utilisé en tant qu'outil de travail, il est souvent employé comme un outil de communication. Le document est un véritable support à la communication.

2.3.1 Faire connaître la collectivité.

Premièrement le bilan social permet à la collectivité de se faire connaître au près des personnes extérieures.

La Mairie de Nantes reçoit régulièrement les bilans sociaux de quelques autres collectivités. De même, Nantes envoie son bilan social à d'autres collectivités, parfois sur leur demande. Il peut être envoyé également à des bibliothèques où il sera aussi consulté et archivé.

Le bilan social peut aussi constituer un document source pour répondre aux questionnements des personnes extérieures qui interrogent la Mairie *« Ça ne peut être que de l'information vis-à-vis des personnes extérieures qui viennent ici où là, on éprouve le besoin de donner des informations »*, me déclare la responsable de la cellule de gestion de la Direction D. De même, au Pôle environnement du travail, on me dit que *« c'est bien pour un interlocuteur extérieur qui a besoin de données, il a ce qu'il faut »*. Puis la cellule de gestion du personnel affirme qu'elle ne s'en sert que lorsque qu'elle a *« besoin de donner des informations à des personnes et aussi quelques personnes externes de la collectivité qui ont des relations avec le D.R.H. C'est plutôt pour elles une source d'information qu'un outil de travail »*.

2.3.2 Un document favorable à l'intégration.

Je me suis aperçue que le bilan social fait partie des documents que l'on distribue aux nouveaux agents de la collectivité, ou vont d'eux-mêmes aller le consulter.

Lorsqu'il y a un stagiaire par exemple, on lui fournit tout un lot de documents sur la collectivité afin de lui permettre de la connaître et mieux comprendre son environnement de travail. Le bilan social fait partie de « son kit de survie ». « *Quand j'ai des stagiaires quand même, ça donne une photographie de la collectivité* » m'explique la responsable de la cellule de gestion de la Direction D. Elle ajoutera que le bilan social « *fait partie des outils conventionnels qu'il faut avoir* ».

Le bilan social est aussi transmis aux responsables de secteurs, car d'après le responsable de la cellule de gestion de la Direction F, au niveau hiérarchique inférieur, on a moins besoin de précisions. Le bilan social est plus utile, selon lui, à ce niveau là qu'à son propre niveau : « *Par contre ce qui est intéressant dans le bilan social, et là à l'inverse ça m'intéresse, non pas à titre personnel, mais pour la cellule plutôt en terme de diffusion pour les responsables de secteur qui, eux, n'ont pas besoin d'avoir les connaissances exhaustives de chacun des points. Ça peut être intéressant plutôt à ce niveau là, plutôt à un niveau inférieur. Moi je le donne en support d'arrivée pour visualiser avoir un point de vue global sur la collectivité professionnelle et sur une Direction comme la nôtre c'est pas suffisant. Par contre, comme document à transmettre pour un responsable de secteur, voir là on vient de recruter un technicien hygiène et sécurité dans son kit de survie d'arrivée, il y a un certains nombre de documents comme le bilan social qui en fait tout à fait partie pour connaître un peu la collectivité* ».

Ainsi, le bilan social devient un moyen pour aider à intégrer son personnel. Il peut se familiariser avec son milieu, mieux se situer par rapport à la globalité. Il est aussi bien distribué aux stagiaires, aux nouveaux employés qu'aux personnes déjà en poste.

2.4 Une utilisation informelle dans la gestion du personnel.

On ne peut pas complètement dire que les données du bilan social ne soient pas utilisées dans la gestion du personnel. Ce sont des données qui font, pour la plus part, l'objet de tableaux de bord mensuels. Comme ceux sur le taux d'absentéisme, le nombre des agents formés, les dépenses de personnel... Des tableaux de suivi existent pour chaque CR. Mais le bilan social en tant que tel ne sert pas pour la gestion quotidienne de la gestion du personnel. Une des raisons est que les données du bilan social sont en décalage avec la situation présente. Puis, pour beaucoup d'agents, ces données sont trop générales : pour la plupart, ils ont besoins de plus de précisions et c'est pourquoi ils se tournent vers d'autres support de données.

2.4.1 Des données en décalage avec la situation actuelle.

J'ai déjà évoqué le problème du décalage entre les données du bilan social et la situation réelle, notamment en ce qui concerne le support informatique qui n'est pas réactualisé très vite.

En général, le bilan social est diffusé au milieu de l'année, les données ont déjà 6 mois, puisqu'elles sont arrêtées au 31 décembre de l'année précédente. Mais entre ces 6 mois les agents disposent donc des chiffres datant de plus d'un an, ce qui freine beaucoup leur utilisation. « *L'information est quand même décalée. Et c'est évident, on n'a pas forcément l'information pertinente que l'on souhaite* », m'explique un agent du Pôle organisation et management.

La responsable de la cellule de gestion de la Direction V qualifie le bilan social de un document « *trop figé* ». C'est cette même personne qui avait voulu consulter les données sur intranet et qui avait vite renoncé car les données dataient de 2002, et avec le départ des agents de l'Opéra, les chiffres n'avaient plus de signification : « *Mais vraiment, maintenant, on a des outils modernes. Donc, ce qui serait intéressant, c'est d'avoir des données actualisées très régulièrement ; là, c'est juin 2002. C'est pour ça que je me suis fait une frayeur puisque ces données dates d'avant l'opéra. Donc du coup j'ai abandonné la consultation* ».

2.4.2 Un document trop général pour s'orienter vers une utilisation dans la gestion du personnel.

Deux aspects contradictoires sur le bilan social ressortent des entretiens que l'on peut regrouper en deux groupes de personnes.

Pour le personnel travaillant à la Direction du personnel, la grande majorité des personnes interrogées m'ont avoué apprécier « *la vision globale* » que donne le bilan social. Dans leur utilisation, le bilan social leur donne une vue générale du personnel de la Mairie.

Mais à l'inverse, les responsables des cellules de gestion des autres Directions m'ont expliqué que ce document n'était pas assez précis. Ils ne peuvent pas travailler avec le bilan social et ont donc besoin d'autres documents plus précis et qui correspondent à la situation de leur Direction. « *Pour moi il est trop général, il n'est pas fait Direction par Direction (...). L'inconvénient, c'est qu'il est général et que nous on aimerait bien avoir un bilan par Direction si c'est possible. En particulier pour la formation et l'absentéisme puisque qu'on a le budget du personnel par services et par Directions* » me fait part la responsable de la cellule de gestion de la Direction G.

En ce qui concerne le premier groupe, c'est-à-dire les agents de la Direction du personnel, le bilan social leur permet de prendre du recul par rapport à leur travail et d'adopter un point de vue plus global. En effet, en général, ces agents adoptent une gestion quasi individuelle. Les données principalement utilisées sont les tableaux de bord mensuels actualisés grâce aux tableaux de bord et aux logiciels informatiques. Avec le bilan social, les agents obtiennent un bilan annuel de la situation du personnel.

Ainsi, le bilan social constitue pour eux une synthèse fiable de leurs données mais ce n'est pas un document qu'ils vont utiliser quotidiennement, puisqu'ils ont directement les chiffres dans leur base informatique. Ils vont simplement jeter un coup d'œil au bilan social afin d'avoir du recul, et de réaliser le bilan de leur travail et de leur Direction, comme m'explique le service gestion du temps de travail : « *Ce n'est pas quelque chose qui me sert, mais on est quand même une fonction de ressources humaines donc je m'y intéresse* ».

Pour le deuxième groupe pour qui le bilan social est trop général, ils ne vont pas non plus s'en servir pour la gestion de leur personnel pour les raisons que m'explique le responsable de la cellule de gestion de la Direction F : « *Pour un directeur de CR, je ne pense pas que ce soit pour lui un outil de travail dans le sens qu'il ait besoin de précisions. En tant que tel, le document, je ne l'utilise pas. Mais, par contre, tout ce qui est dedans, je l'utilise indirectement de façon plus précise parce que j'en ai besoin* ». Il ajoutera que sa Direction est particulière et de ce fait « *le bilan social en tant que tel sur l'absentéisme ou autre apporte peu d'éléments. La durée de travail théorique ne s'applique pas, par exemple notre Direction puisque c'est un protocole particulier. Et là-dessus, sur le bilan social, on ne trouve pas les éléments. En outil de travail c'est pas suffisant* ».

2.4.3 Vers d'autres sources d'informations actualisées.

Nous avons vu que les agents n'utilisaient pas le document du bilan social pour la gestion du personnel. Ils s'en servent plutôt comme un support d'information où ils peuvent y trouver un renseignement spécifique. C'est un document qui est distribué aux nouveaux personnels ou aux stagiaires afin qu'ils connaissent leur environnement de travail.

Le bilan social est également utilisé afin de se comparer et de se situer dans l'espace et dans le temps. Il n'y a cependant pas de véritable analyse qui en ressort.

Le D.R.H lui-même m'a déclaré qu'il ne l'utilisait pas pour la gestion et la planification, mais qu'il voulait que ce document évolue dans ce sens.

Mais les données figurant dans le bilan social sont utilisées indirectement et quotidiennement. C'est que j'appellerai une utilisation informelle du bilan social. Ces données se trouvent dans d'autres types de supports qui quant à eux des outils de travail habituels.

□ Des données informatisées et actualisées en permanence.

La majorité des données du personnel étant saisies sur informatique avec des logiciels destinés à la gestion du personnel, elles sont ainsi consultables sur le réseau informatique avec l'aide d'un logiciel d'extraction des données. Comme ces données sont réactualisées pratiquement au jour le jour, les agents préfèrent aller consulter ces données en ligne plutôt que d'utiliser celles du bilan social jugées insuffisamment précises et souvent caduques.

Le CHS (le comité d'hygiène et de sécurité) publie à chaque réunion ses propres données, par exemple dans un dossier consacré aux accidents de travail, par CR, par motifs... Les responsables de gestion vont directement se pencher vers ce genre de document où ils peuvent rechercher les informations détaillées pour leur propre CR.

□ Production des tableaux de bord mensuel.

Malgré ce constat, les données figurant dans le bilan social font partie des outils avec lesquelles les responsables travaillent au quotidien. Par exemple, les dépenses du personnel font l'objet de tableaux de bord mensuels envoyés à chaque CR. L'absentéisme est également suivi tout les mois pour chaque CR. Les absences syndicales et les grèves sont aussi saisies informatiquement, les organisations syndicales envoyant leur demande d'absence et les jours de grève.

J'ai remarqué que les CR adoptaient une gestion différente de leur personnel. En fait, chaque CR reçoit des tableaux de bord de suivi, cités plus haut, comme m'explique la responsable de la cellule de gestion de la Direction D : *« On n'a pas de tableaux de bord pour le personnel en tant que tel dans les CR. Normalement les tableaux de bords sont fait par les indicateurs sociaux du personnel mensuel. Au niveau, ici, on se sert de ça. Et ce sont ces tableaux de bord-là qui nous servent pour voir où on en est au niveau de la masse salariale. Sur les effectifs, c'est pareil, ce sont des tableaux qui sont fait par des indicateurs fait par le personnel. Par contre, ça sert à gérer après. Les tableaux de bord élaborés par la Direction du personnel sont envoyés dans les cellules de gestion qui après peuvent intervenir dessus pour apporter des modifications ».*

Mais cette responsable va ensuite se contredire en me disant que des CR établissent aussi leurs propres tableaux de bord : *« ce qui se passe, c'est qu'il y a des tableaux de bord de suivi faits par le personnel. Mais en fait, des CR font aussi leurs propres tableaux en doublon. Ils n'ont pas confiance car ils se méfient un peu. Ils préfèrent faire à côté leurs tableaux »*

Certes les CR préfèrent-ils vérifier les données qui leur sont fournies au niveau général, mais il y a peut être aussi un besoin réel dans les autres Directions de proximité.

En effet, une Direction comme la Direction F, qui comporte un personnel important et où les absences assez fréquentes sont à gérer pratiquement au jour le jour, les tableaux de suivi envoyés par la Direction du personnel ne suffisent pas à gérer ce problème

quotidien. « *Nous, on sort des tableaux de bord jour par jour sur l'absentéisme puisqu'on a entre 120 et 130 personnes qui chaque jour font des remplacements. Et on sort chaque semaine nominativement, secteur par secteur, les motifs d'absence. Et après on fait des tris croisés sur les personnes qui sont régulièrement malades, la fréquence des maladies par agent et le nombre de jours* » me commente le responsable. Il développera ensuite en m'énumérant toutes les autres données que sa Direction produit : « *On a donc tout ce qui est courbe budgétaire. Les consommations de crédits, permanents, non permanents classés par code service et par grade. On a tous les tableaux de bord hebdomadaires sur les absences dans les secteurs. On a également tout ce qui est le suivi des congés sans soldes. Tous ce qui est données sur les journées de formation* ». Il m'a expliqué que la Direction étant particulière à gérer, il devait réaliser en plus ses propres tableaux de bord toutefois non « *partagés, parce que c'est pas prévu comme ça* » et trop précis le niveau de la Direction du personnel « *ils n'en ont pas l'utilité* ».

Par contre d'autres CR, généralement ceux qui ont le moins d'effectifs, ne vont produire aucun tableaux de bord concernant leur personnel, ou alors très peu, comme me l'explique la responsable de la cellule de gestion de la Direction G : « *On en a, mais c'est pas suffisamment complet pour nous permettre de se passer de ceux de la Direction du personnel. On n'a pas tous les éléments. Je ne vois pas l'intérêt de bâtir des tableaux de bord sur les arrêts maladie, sur l'absentéisme ou autre alors que le Direction du personnel le fait. Je ne vais pas m'amuser à faire un compte du taux d'absentéisme à partir des arrêts maladie ou autres, c'est trop compliqué. Les données viennent du personnel. Pareil pour les accidents du travail, pour la formation. On complète ces documents si on en a plus mais généralement c'est à partir de ces documents qu'on travaille* ».

Suivant les exigences de l'environnement de travail de chaque Direction, suivant les effectifs, suivant le type d'activité, les CR vont gérer différemment leur personnel. Pour certains ils vont se contenter des tableaux de bord de la Direction du personnel, et pour d'autres, les plus importants en terme de personnel et en terme de responsabilité vis-à-vis du citoyen, ils vont compléter ces tableaux par leurs propres données produites quotidiennement.

C'est donc la difficulté d'un bilan social que de pouvoir être recevable pour l'ensemble des agents. Or chaque Direction gère son personnel différemment car son travail sur le terrain est lui aussi différent suivant les CR. Le bilan social est plutôt abordé sous un angle général, d'un point de vue d'une administration générale. En réalité les Directions de proximité, directement en prise avec le terrain, n'ont pas les mêmes intentions que la Direction générale quant à leur gestion du personnel. Le bilan social peut leur paraître hors de ces réalités. C'est ce que je développerai dans la dernière partie.

Avant, je terminerai ce constat sur l'utilisation du bilan social par quelques propositions quant à ce que pourrait être un bilan social plus dynamique et plus utile.

3 PROPOSITION VIS-À-VIS DU BILAN SOCIAL.

D'après ce que j'ai recueilli dans les entretiens et ce que j'ai pu constater, je peux préconiser certains changements pour les années suivantes concernant le bilan social.

Déjà, cette année, un effort d'analyse a été réalisé. Certaines données ont été mises en parallèle avec les plans d'actions phares. Malheureusement cette analyse n'a pas été introduite dans le bilan social et n'est donc distribuée qu'à quelques personnes. Je pense que cette nouvelle orientation ne doit pas être abandonnée et doit être développée pour les années à venir pour aider au mieux l'évolution du bilan social, afin d'en faire d'une part un outil de gestion et de planification et d'autre part un outil de consultation. Ces deux objectifs sont loin d'être atteints à la Mairie de Nantes, comme nous l'avons pu le constater. Cependant, si la fonction d'information est déjà bien accomplie, elle peut être encore améliorée puisque les grandes lacunes du bilan social à ce niveau sont de comprendre trop de données générales et dépassées.

J'ai essayé de regrouper nos propositions suivant nos constats et les souhaits formulés par les personnes interrogées.

3.1 De nouveaux supports et des données actualisées.

3.1.1 Réduire le document papier.

Comme me l'ont indiqué beaucoup de personnes et notamment la responsable de la cellule de gestion de la Direction D « *maintenant les supports papiers c'est un peu dépassé* ».

Puis « *il n'est pas très ludique en noir et blanc* », m'a-t-on dit à plusieurs reprises. Il est essentiellement composé de pages de tableaux et des graphiques agrémentés de quelques commentaires. « *Moi, je pense que les tableaux quand mêmes chiffrés, c'est pas tellement intéressant. Là, c'est vraiment un document rédigé, paginé* » m'explique-t-on au Pôle organisation et management. On est en quelque sorte noyé dans l'information.

Et j'ai remarqué que pour certains, le bilan social était satisfaisant car il donnait une bonne synthèse de la situation de la collectivité, et pour d'autres personnes il n'était pas assez détaillé. Produire différents types de supports adaptés permettrait de surmonter ces propos contradictoires. De plus, cela permettrait d'adapter les supports suivant les publics et d'être plus flexible dans sa présentation.

3.1.2 Privilégier l'informatique.

Le choix du média informatique permettrait de faciliter la circulation de l'information, étant donné que le taux d'équipement en postes informatiques est assez élevé parmi le personnel directement concerné.

Afin de satisfaire l'ensemble du personnel, il serait possible de réduire le document papier et de regrouper les données sur un catalogue informatique si certaines personnes souhaitent trouver de plus amples détails. Dans ce catalogue, il serait intéressant de pouvoir croiser les données et de les extraire suivant l'indicateur choisi, c'est-à-dire suivant les CR, suivant la catégorie d'emploi, suivant le cadre d'emploi, etc.

Ainsi le document papier ne présenterait plus que les données les plus pertinentes, comme me l'indique la cellule de la gestion individuelle des carrières et des rémunérations « *Ce qui manque un peu au bilan social de l'année dernière, c'est de présenter les indicateurs les plus pertinents. C'est intéressant de pouvoir ne pas en faire un document de groupe mais un document vivant, exploitable. Ce qui manque c'est l'aspect exploitation des données* ». En effet, avec le format informatique, il serait possible d'exploiter les données selon l'utilisation que l'on voudra en faire comme, par exemple, de réaliser des tris croisés.

Afin de faciliter la réduction du support papier, il faudrait dédier ce support au document de synthèse et d'analyse, comme nous le verrons dans la partie suivante. Toutefois, si le document papier se réduit en terme de pages, cela ne signifie pas qu'il perd de l'importance et qu'il peut être supprimé. Bien au contraire, en le consacrant à une analyse synthétique, celui-ci deviendra un véritable support de communication dans la collectivité, mais également en dehors. La proposition du support informatique n'est pas présentée ici afin de pallier et supprimer le support papier, mais afin de le compléter et d'accompagner son utilisation.

Les propos du service hygiène, sécurité et conditions de travail, qui n'a jamais consulté jusqu'à présent le bilan social, illustrent ce que je viens d'exposer : *« enfin bon, il faudrait avoir un bilan synthétique. Je n'en prendrai pas trop connaissance si je n'ai pas ça. Pour nous c'est intéressant d'avoir un extrait : voilà les changements, voilà les évolutions. Peut-être faut-il aussi comme souvent dans les rapports un dossier à la fin ou une page de synthèse à la fin. Ça permet après d'aller relire la partie qui nous intéresse, qui nous semble important.(...) Donc si on a une page résumé à la fin qui nous met en valeur un certain nombre de trucs qui nous intéressent, on va les chercher plus loin »*. Et ce « plus loin » pourrait faire écho à une base de données informatique.

Cette idée du support informatique a également été pensée par le D.R.H *« On pourrait imaginer une base de donnée informatisée qui permettrait plus de souplesse après dans l'utilisation des données »*. Cette souplesse pourrait résoudre le problème de l'actualisation des données. En proposant une base informatique celle-ci pourrait évoluer de façon régulière avec les données produites par le personnel qui sont également informatisées. *« Un bilan social, ce serait mieux si c'était en fait la photographie finale d'une année mais qui a été parsemée de photographies intermédiaires. On pourrait faire comme ça des photographies intermédiaires »* affirme le D.R.H.

Afin d'assurer le lien entre ces documents, il est important pour les personnes de savoir où aller chercher l'information plus détaillée, comme me l'indique la cellule de développement des compétences *« Comment accéder à l'information moins générale ? Car actuellement je travaille plus CR par CR. Pas forcément à mettre dans le document mais après où trouver l'information sur le réseau pour disposer des éléments qui pourraient éventuellement être mis là et aller nous dans le détail quand on a besoin »*. Il faut pour cela indiquer sur le document papier les liens afin de fournir les informations.

3.2 Davantage d'analyses.

Le support papier du bilan social doit être plus orienté vers une analyse et une synthèse de l'année écoulée en matière de gestion des ressources humaines. Et pour cela il ne faut garder que les données les plus pertinentes selon les résultats de l'année. Le document ne doit pas être figé, c'est-à-dire qu'il doit être souple et ne pas garder la même présentation chaque année, à priori particulière. Le D.R.H a déjà pensé à cette forme du bilan social : *« la structure ne doit pas être immuable d'une année sur l'autre parce qu'il y a des problématiques nouvelles qui peuvent apparaître, des besoins d'éclairages nouveaux d'une année sur l'autre. Mais on peut très bien une année donnée faire un zoom sur telle ou telle problématique, puis l'année suivante pas le remettre parce que cela s'est résolu, par exemple. Je pense qu'il faut que ce soit un outil souple et adapte aux problématiques du moment ».*

Je présenterai dans les points suivants ce qui pourrait être présenté dans le bilan social et qui est demandé majoritairement par les personnes interrogées.

3.3.1 Établir les constats.

La première chose à présenter est sans doute le constat de l'année à partir des chiffres les plus marquants, comme on me l'explique à la gestion individuelle des carrières et des rémunérations : *« Avoir un peu plus de synthèse, quelque chose qui permette de dire voilà ce qui faut retenir cette année là. Il manque peut-être la réforme des retraites ».* Le service hygiène, sécurité et conditions de travail ajoute comme exemples qui pourront être ajoutés *« L'incidence des réorganisations, la mise ne place des nouvelles Directions ou les réformes particulières ».*

A partir de ces constats, il sera donc nécessaire d'établir les conséquences pour l'année en cours ou les années suivantes.

3.3.2 Formuler les conséquences pour la gestion du personnel.

« Ce qui est intéressant, c'est à partir des constats, les conséquences que l'on va avoir à gérer et ça on ne le sait pas par exemple pour les départs en retraite. Et puis d'avoir l'objectif, de savoir à quoi ça sert » me présente la responsable de la cellule de gestion de la Direction V.

Ainsi, en exposant les constats puis leurs conséquences en matières de ressources humaines, le personnel et les syndicats pourront distinguer ce qu'il faut peut-être anticiper et ce qui pourra survenir dans l'activité. Le bilan social deviendra alors *« un document d'analyse et d'aide à la définition d'une politique de gestions du personnel mais aujourd'hui c'est vraiment du chiffre brut »*, comme me l'indique le pôle organisation et management.

3.3.3 Déterminer les résultats à atteindre.

En mettant en avant les problématiques rencontrées, il faut aussi se projeter dans les années futures et expliquer les objectifs que l'on se fixe pour résoudre le ou les problèmes. Puis, tous les ans, il faudra continuer à mesurer les résultats par rapport aux objectifs que l'on s'était fixés au départ. Avec la mise en place des plans d'actions, la mesure des résultats devrait être plus facile, comme me l'indique le D.R.H : *« Il faut vraiment avoir la tendance dans le temps. Là on fait un travail sur les objectifs des plans d'actions. C'est sûr que le fait de définir des objectifs de stratégie c'est plus facile de savoir ce que l'on peut mesurer. Je souhaite vraiment en faire un outil de pilotage des politiques »*.

3.3.4 Définir les politiques mises en place.

Enfin, une fois présentés les buts à atteindre, il faut les accompagner des politiques mises en œuvre pour les atteindre. *« Ce qui manque à ce bilan social c'est la dimension politique »* regrette l'U.N.S.A. *« Il me semble qu'un bilan social devrait être plus le reflet effectivement de l'activité à la fois quotidienne mais aussi la volonté politique d'une collectivité telle que Nantes. Ces éléments devraient ressortir. Mais on ne nous dit pas qu'est-ce qu'on a mis en place derrière pour anticiper ce vieillissement. Je suis pleine d'espoir sur un bilan social qui pourrait expliquer la démarche du maire. Dans cette optique il pourrait prendre une position par rapport à des ambitions affichées par exemple. Mais ce n'est pas le cas »*.

Ainsi, le document du bilan social deviendrait plus dynamique et serait en accord avec l'utilisation que souhaitent en faire les agents de la Mairie. Illustré par les données les plus pertinentes de chaque chapitre, il mettrait en relief les difficultés rencontrées ou à venir (comme les départs en retraite que prédit la pyramide des âges), les solutions données pour les résoudre puis les politiques mises en places pour y parvenir. Afin de conserver les données quantitatives, mais sans charger le document papier, les agents pourront les consulter détaillées et actualisées sur informatique. Toutefois, afin de ne pas réduire le public et de prendre les personnes qui n'ont pas accès au réseau de la Mairie, il peut être suggéré de recueillir ces données sur un CD-rom.

3.3 Favoriser le dialogue.

Les organisations syndicales se sont plaintes du manque d'intérêt porté par les élus et les dirigeants envers le bilan social. Ils regrettent également le manque de temps qui y est consacré. Afin de répondre à leurs attentes et d'engendrer un véritable débat, ou un dialogue autour des données du bilan social, il serait souhaitable d'organiser une séance spéciale sur le bilan social afin de décortiquer chaque chapitre des données sociales en les mettant en parallèle avec les politiques engagées.

Mais avant, même si je me suis aperçue que le dialogue entre les organisations syndicales était délicat, celles-ci pourraient se rencontrer au préalable afin de se mettre d'accord sur certains points qui demandent à être développés ou, au contraire, sur ceux qui leur paraissent satisfaisants.

Une nouvelle prise en compte du bilan social, c'est ce que souhaiterait la C.F.T.C : *« Qu'on prenne le temps, une journée même si c'est nécessaire, vraiment que l'on discute vraiment point par point ; que l'on est connaissance d'abord du dossier avant de façon à ce que nous même en interne on puisse réfléchir sur ce dossier là. A ce moment-là on pourrait réunir un bureau syndical par exemple, c'est un petit comité, pour vraiment réfléchir sur les points importants. Qu'on ait d'abord connaissance et qu'on ait le temps de réfléchir vraiment sur ce dossier-là, et puis qu'après on apporte notre aide et qu'on voit après comment faire évoluer les choses avec un calendrier dans tous les domaines aussi ».*

Un changement dans les comportements des Directions est également inévitable si l'on souhaite améliorer le dialogue social. Car, aujourd'hui le personnel met tout en œuvre, plus spécialement les agents de la direction du personnel, pour éviter des revendications des syndicats (le contournement de la réalité dans le bilan social par des procédés quantitatifs par exemple). Or ce n'est pas en empêchant les syndicats de s'exprimer, que le dialogue pourra s'établir et devenir profitable. Car si les syndicats ont pour rôle de défendre les conditions de travail des agents, leurs revendications ou simplement leurs souhaits peuvent tout à fait être bénéfiques à l'ensemble de la Mairie. Les syndicats doivent apparaître comme des partenaires à la gestion du personnel et non pas comme des personnes auxquels on doit se méfier. Il faut essayer de construire une base favorable au dialogue fondée sur la confiance où peuvent s'établir des discussions constructives.

Les propos de Christian Beullac (Ministre du travail en 1977 lors des débats parlementaires sur la loi du bilan social) illustre cette idée, à savoir que *« l'entreprise restera toujours, dans les sociétés libres, un lieu de conflit. Mais s'il est des conflits dévastateurs et négatifs, il en est d'autres qui sont fructueux parce qu'ils forcent l'entreprise à progresser. Le bilan social peut réduire le nombre des premiers et augmenter celui des seconds »* Il faut donc ne plus empêcher les organisations syndicales de s'exprimer.

Cinquième Partie :

**Une manière de penser en décalage avec les
manières de faire.**

1 LE BILAN SOCIAL : UN POINT DE VUE GÉNÉRAL.

Comme nous avons pu le constater les responsables des différents CR ne consultent pas le bilan social mais s'orientent vers d'autres sources de données. J'avais mis alors en avant que le bilan social était plutôt abordé sous un angle général, d'un point de vue d'une administration générale. En réalité les Directions de proximité n'ont pas les mêmes intentions que la Direction générale quant à leur gestion du personnel. Ils sont eux directement sur le terrain et le bilan social peut leur paraître hors de ces réalités.

1.1 Diffuser des données mais aussi des manières de penser.

Avec la nouvelle orientation de cette année, la Mairie souhaite « *en faire un outil d'éclairage sur les problématiques fortes de l'année écoulée* ». En introduisant ainsi davantage de discours, le bilan social ne diffuse plus seulement des données quantitatives mais il diffuse également une culture managériale avec de véritables slogans. Dans l'analyse de quatre pages effectués cette année¹, nous retrouvons des titres comme « *stabiliser les effectifs tout en améliorant la qualité du service rendu* » qui met l'accent sur la culture du service public où il faut privilégier le citoyen ; « *préserver la santé et garantir la sécurité au travail* » afin de montrer l'importance des conditions de travail dans les politiques de ressources humaines...

En regardant seulement les titres de cette analyse, nous pouvons remarquer quelle est la culture que souhaite faire diffuser l'administration générale à son personnel.

Puis en ajoutant les orientations prises par la Mairie sur certains points sensibles comme les accidents de travail, l'absentéisme, les rémunérations, les Directions générales veulent également se positionner par rapport aux organisations syndicales afin sans doute d'apaiser certaines tensions et leur montrer concrètement la volonté de la Mairie d'agir efficacement sur certains problèmes de personnel. Par exemple, en ce qui concerne le chapitre sur les rémunérations, nous avons l'engagement de la Mairie « *d'accroître le pouvoir d'achat du personnel, ainsi la collectivité s'est engagée en 2003 dans la mise en oeuvre progressive d'une augmentation du régime indemnitaire de l'ensemble des agents* ». Pour chaque point ainsi mis en avant, nous possédons l'orientation de la

¹ CF. Annexe N°5

collectivité afin de les illustrer par des chiffres. Ces données sont surtout placées pour signaler un réel problème que la Mairie a déjà pris en compte, soit en mettant en oeuvre des actions, soit en montrant les bons résultats déjà obtenus tout en maintenant les efforts.

Cette nouvelle perspective du bilan social s'inscrit dans un contexte plus général. La Mairie de Nantes souhaite évoluer et elle s'est inscrite dans un projet managérial qu'elle veut vraisemblablement diffuser au sein de son organisation. Ce projet managérial a débuté en 2002 mais prend son ampleur à partir de 2003. Afin de réaliser ce projet, cinq groupes de travail et de réflexions se sont constitués autour de huit thèmes clés : place du citoyen-usager ; fédération des acteurs ; besoin et évaluation des prestations ; temps ; transversalité). Ces réflexions ont abouti à la mise en place des plans d'actions permettant de mettre en oeuvre les politiques publiques.

Ainsi, des contrats d'objectifs étant établis, le bilan social permet de mesurer les résultats et de faire diffuser leur politique peut-être un peu trop utopique.

1.2 Une vision utopique.

Les slogans, et les orientations diffusés dans le bilan social 2003 semblent utopiques à deux niveaux. D'une part, les objectifs visés par la ville paraissent très ambitieux. D'autre part, cette culture managériale commune n'est peut être qu'illusoire. Le bilan social peut-il vraiment aider à une pratique commune ?

1.2.1 Des objectifs ambitieux.

La Mairie de Nantes s'engage dans une véritable modernisation et veut être à l'écoute des problèmes actuels en matière de personnels, de société... En regardant l'analyse, on s'aperçoit qu'aucun problème n'y est oublié. C'est une vision très réformatrice. Les problématiques de la société actuelle y sont abordées, ainsi nous avons la volonté d'améliorer la mixité homme-femme, d'intégrer par le biais de l'emploi, de favoriser l'accès et le maintien des travailleurs handicapés...

Ce sont des objectifs importants dans les ressources humaines, mais s'est-on posé la question de la résistance interne ou de la faisabilité de ces orientations au niveau inférieur, c'est-à-dire au niveau des Directions de proximité qui sont en prise directe avec le terrain ?

1.2.2 L'utopie d'une culture commune.

L'introduction de l'analyse fait figurer la volonté de la Mairie de diffuser sa culture managériale et de la faire partager : « Cette démarche permettra de mieux définir les objectifs poursuivis, de mieux les faire connaître et partager ». Mais comment peut-on être si sûr que cette culture est acceptée par tous ?

Lors de nos entretiens, j'ai relevé plusieurs allusions aux plans d'actions. Ce n'était visiblement pas la première fois que de nouvelles politiques, souvent éphémères, étaient mises en place. Comme s'il y avait une sorte de lassitude chez le personnel et qu'il n'y croyait plus. Ou alors j'ai recueilli des propos tels que « *ah oui les fameux plans d'actions !!* » puis pas d'explications, comme si les personnes n'en prenaient pas partie où qu'ils ne voulaient pas donner d'avis. Sans doute pouvons-nous penser que c'est parce qu'ils ne sentent pas concernés ou qu'ils ne se retrouvent pas dans ces politiques.

Le risque de ce nouveau bilan aussi réformateur dans ses analyses est que les différentes Directions n'y adhèrent pas encore, freinant ainsi la consultation.

Je pense en effet qu'il y a un décalage entre ce qui est véhiculé par le bilan social et ce qui se passe réellement sur le terrain.

2. LA PROXIMITÉ EN DÉCALAGE AVEC LES ORIENTATIONS GÉNÉRALES.

2.1 L'exigence de la réalité.

Afin d'illustrer le décalage qu'il existe entre la culture managériale souhaitée et les contraintes du terrain, je vais extraire deux points du bilan social afin de les mettre en parallèle avec ce qui se passe en réalité. Nous prendrons le problème de la mixité homme-femme et l'absentéisme.

□ La mixité homme-femme.

Concernant la mixité homme-femme voici ce qui est écrit dans l'analyse du bilan social :

« A ce jour on constate un double déséquilibre dans la répartition homme-femme au sein des services : trop de métiers sont très majoritairement masculin ou féminin, et la part des femmes décline lorsque le niveau de responsabilité s'accroît.

94% de femmes dans la filière médico-sociale, 66% d'hommes dans la filière technique

Les femmes représentent 60% de l'effectif global, mais leur part passe à 49% dans la catégorie A et seul 34% des postes de Direction sont occupés par des femmes. »

Puis il est signalé que la Mairie s'engage à réduire ces écarts. Mais un déséquilibre dans certains métiers est inéluctable et a toujours existé. Il est un peu osé d'affirmer que l'on pourra réduire ces écarts. Un responsable dans une Direction telle que la Petite enfance et famille sait très bien qu'il sera fort difficile - voire improbable - d'équilibrer la balance. Tout simplement par qu'il y a très peu d'hommes sur le marché du travail postulant pour un poste de puéricultrice, d'assistante maternelle, d'infirmier... Ce n'est donc pas que la Direction ne veut pas compter davantage d'hommes parmi ses effectifs, mais c'est parce qu'elle ne le peut pas.

Ces affirmations semblent être en décalage avec l'environnement de travail et avec les contraintes du marché du travail. Des secteurs spécialisés comme le secteur technique, où il y a une très grande majorité d'hommes, ou un secteur médico-social, où à l'inverse il y a une majorité de femmes, ne seront pas concernés par ces propos, sachant que même en produisant de réels d'efforts, le résultat sera minime et ne répondra pas à l'objectif visé par la Mairie.

□ L'absentéisme.

L'absentéisme fait également partie des grandes préoccupations de la Mairie de Nantes. Mais là aussi c'est une vision générale qui est avancée :

« L'absentéisme est au cœur de la problématique des ressources humaines et implique la mise en œuvre d'un projet spécifique compte tenu des enjeux qu'il représente pour la collectivité :

Même si le taux s'est stabilisé, il représente 127 779 jours, soit l'équivalent de 509 agents chaque jour.

Le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire est de 5 %

La durée moyenne d'absence maladie ordinaire par agent malade est de 20 jours par an.

Ce ratio est ramené à 12 jours par agent si on prend l'effectif total de la collectivité.

Ce constat impose la mise en place de dispositifs adaptés présentés au CHS du 29 mars comme, l'accompagnement à la reprise après un long arrêt, une veille permanente et partagée sur la santé, le contrôle médical systématique ».

Cette orientation est aussi difficile à faire partager, puisque les taux d'absentéisme sont différents suivant les CR. Onze CR sur vingt-et-un ont un taux d'absentéisme inférieur à 10%. Le taux d'absentéisme le moins élevé est de 3,2% alors que le plus élevé s'élève à 17,5%. Cette différence est trop importante pour que l'ensemble des CR se sentent concernées

De plus, les causes de l'absentéisme sont aussi différentes. En interrogeant la cellule gestion du temps, j'ai pu remarquer que le problème était complexe : *« Mais je pense qu'il y a deux questions ; une question de responsabilisation. La responsabilisation, elle se fait sur le responsable de service. C'est-à-dire sur l'attribution de congé exceptionnel on a des pièces justificatives et après on a les responsables de service qui nous disent s'ils ne poussent pas. Et puis vous avez des questions qui relèvent de l'absentéisme pur et simple c'est-à-dire de la maladie. Donc après sur quoi peut-on influencer ? On va influencer sur les accidents de travail en essayant de faire en sorte que ça baisse. Ça c'est le travail du comité d'hygiène et de sécurité qui a une action positive là-dessus. Puis, après il y a une mesure de gravité de l'accident de travail c'est-à-dire qu'effectivement on ne veut pas traiter de la même façon ce qui est lié à la faute à pas de chance. Là-dessus il n'y aura pas d'action proprement dites (...) Voilà un peu les éléments que l'on a dans l'absentéisme, il faut savoir là-dessus sur quoi on peut agir et comment on agit ? On peut agir non pas sur la maladie pour ça comment peut-on faire ? Il y a deux choses : la motivation au travail et le contrôle (...) Quel est l'absentéisme au travail et puis qu'est-ce qui va faire que l'on peut améliorer les choses ? C'est un truc assez complexe, parce qu'on n'a pas de règles là-dessus, on est dans la réalité qui s'occupe de l'humain et l'humain n'est pas une science exacte ».*

Une grande part de l'absentéisme provient du manque de responsabilisation des dirigeants à motiver leur personnel. Il ne suffit pas de prévenir l'absentéisme par des visites médicales ou des formations de prévention si à la base le personnel est peu motivé ou si on ne le responsabilise pas. Et en déléguant ainsi le problème au pôle environnement de travail, cela ne responsabilise pas les Directions qui ne sont pas invitées dans ce discours à participer à cet objectif. Le problème risque de ne pas se résoudre, ou alors temporairement.

Les Directions centrales qui imposent cette culture managériale n'ont pas de connaissances directes avec le terrain sur lequel doit s'exercer leur action. La centralisation est encore importante, même si depuis plusieurs années la Mairie de Nantes se dirige plutôt vers une décentralisation de ses services, et le pouvoir central ne connaît pas assez les exigences du terrain. Plus de pouvoir ou au moins plus de consultation devraient être donnés aux directions de proximité.

2.2 Une résistance face au bilan social.

Face aux manières de penser, dont le bilan social devient le support de communication, il existe des manières de faire qui sont en fait différentes de ces idéologies générales.

Même si la Direction générale, par le bilan social, impose son pouvoir en diffusant sa nouvelle culture managériale, ce n'est pas pour autant que cette culture sera imposée à l'ensemble de la collectivité. Il existe un pouvoir que nous pouvons nommer selon le terme de Michel Crozier¹ « le pouvoir hiérarchique fonctionnel, c'est-à-dire le pouvoir dont certains disposent, du fait de leur fonction dans l'organisation, pour contrôler le pouvoir de l'expert et à la limite d'y suppléer » (Crozier, p.202).

¹ Michel Crozier, Le phénomène bureaucratique, Essais, Edition du Seuil, Paris, 1963.

De plus, je parlais dans la partie consacrée à l'élaboration de la routine que j'avais remarquée dans les méthodes de travail et j'avais analysé cela comme un trait culturel caractéristique des bureaucraties où les règles sont formelles et les tâches bien précises¹. Cette routine risque également de poser un frein à la mise en place de ce projet managérial. Car, si l'organisation municipale fonctionne relativement correctement aujourd'hui pourquoi changer si une évolution positive n'est pas assurée ? Cette routine est aussi un moyen de se protéger de la réalité.

Il existe aussi un décalage entre le discours managérial et la réalité. Les exigences du terrain veulent que les Directions ne perçoivent pas les choses du même point de vue que les Directions centrales. Si, comme nous l'avons vu, beaucoup de Directions produisent leurs propres données, c'est avant tout pour être plus proche des exigences de la réalité. Face aux discours de la Direction générale, il y a maintenant d'une résistance qui correspond à des manières de faire. Cela, afin de s'adapter à la réalité, tout en contournant le pouvoir de la Direction générale. Les agents ne se reconnaissent pas dans cette nouvelle culture, et c'est sans doute pour cela qu'ils ont des difficultés à y adhérer.

Selznick² qui a critiqué la bureaucratie a étudié cette divergence d'intérêts entre les sous-groupes (ici les Directions de proximité) et l'organisation (ici les Directions centrales). « *Le besoin de conservation des sous-groupes leur impose de privilégier leurs propres objectifs par rapport au programme total de l'organisation.* » (Selznick, 1947, p41). Par conséquent les objectifs de l'organisation sont déformés et l'idéologie des sous-groupes renforcées.

¹ Cf. p58

² P. Selznick, TVA, and the Grass Roots, University Press, Berkeley, 1949

CONCLUSION

En guise de conclusion, rappelons les objectifs de cette étude puis les principaux résultats.

Au départ de notre travail, je partais du constat que la loi du bilan social de 1977 était aujourd'hui dépassée et je me demandais si les acteurs s'étaient appropriés cette loi pour l'adapter aux nouvelles exigences de travail. Afin d'établir un état des lieux de l'utilisation du bilan social je suis partie des objectifs initiaux (outil d'information, outil de gestion, outil de concertation). La problématique étant ainsi de comparer l'utilisation du bilan social à la Mairie de Nantes avec les objectifs visés par la loi.

Au préalable, je me suis interrogée sur la pertinence du document et de ses données. Avec la généralisation du système informatique nous pouvons dire que les données sont fiables. Cependant c'est le traitement de ces données qui peut camoufler certaines réalités. Ainsi une moyenne ou un pourcentage dont la base correspond à un petit effectif n'est pas significatif (par exemple, il y a 100% de femmes dans la filière animation, qui ne comprend que deux employés). Puis il est plutôt choisi de mettre tel type de graphique plutôt qu'un autre car cela peut atténuer certains points sensibles chez les syndicats, comme l'augmentation de l'effectif en catégorie A contre la diminution de l'effectif en catégorie B. Le même procédé est utilisé avec le choix des moyennes ou des chiffres absolus.

Suite à notre recherche sur l'utilisation du bilan social, je peux à présent conclure que les trois objectifs visés par la loi de 1977 ne sont pas tous atteints. En ce qui concerne le premier objectif, celui d'utiliser le bilan social comme un outil d'information, je peux affirmer qu'il s'est bien développé à la Mairie. Ainsi, les organisations syndicales, le personnel et les personnes extérieures à la Mairie disposent dans un seul document de toutes les informations concernant le personnel. De plus, ce document ne comprend pas seulement des tableaux, comme indiqués dans la loi, mais est enrichi par des graphiques qui rendent les données plus simples à comprendre et des commentaires qui facilitent la compréhension du document. Cependant nous avons constaté que ces commentaires n'étaient pas assez importants et que les données trop quantitatives rendaient le document trop général.

L'objectif visant à faire du bilan social un outil de gestion ne semble pas atteint directement. Cependant les données figurant dans le bilan social sont utilisées indirectement dans d'autres documents actualisés et détaillées pour chaque Direction. Nous pouvons donner plusieurs explications à ce constat. Premièrement, les données sont en décalage avec la réalité. Il est donc difficile de s'en servir pour la gestion du personnel quand les données accusent un décalage de un an voire deux ans avec la situation présente. De plus, les Directions n'utilisent le bilan social que pour se situer et se comparer entre elles. Mais pour gérer leur personnel, le bilan social est trop général. C'est pour cela que le personnel à recours à d'autres types de document.

Enfin l'objectif concernant la concertation semble pour une partie réalisée. En effet, le bilan social sert de référence pour le dialogue social : les organisations syndicales et les dirigeants ont les mêmes bases, ce qui facilite le dialogue. Mais s'il le facilite, il ne l'améliore pas. Aucune discussion n'est produite pour mettre en place des actions ou pour réfléchir à une situation. Le bilan social, lors des comités, n'est utilisé que pour établir des constats chez les dirigeants, ou pour mettre en avant des problèmes chez les syndicats. Mais aucune discussion constructive n'est produite.

Jusqu'à aujourd'hui, le bilan social est plutôt considéré comme un document administratif obligatoire traduisant la photographie sociale d'une année de la collectivité. Chez les organisations syndicales, c'est un document attendu qui conforte l'action syndicale mais ne la produit pas, et fait figure d'indicateur fiable sur l'état de la collectivité. Pour le personnel, il est surtout vu comme un document de mémoire sur lequel on peut se reporter quand on a besoin d'une information pour son travail ou pour communiquer à des personnes extérieures. Il est aussi perçu comme un document permettant une meilleure intégration d'un stagiaire ou d'un nouvel employé.

En définitive, le bilan social est plutôt statique dans son utilisation. Afin de le rendre plus dynamique, je pense qu'il faudrait jouer sur de nouveaux supports et sur une nouvelle forme de présentation. Le document papier privilégiant plutôt l'analyse des données de l'année écoulée (constats, conséquences, les politiques, les objectifs), serait accompagné d'un support informatique comprenant des données détaillées et actualisées.

Avec la nouvelle orientation du bilan social de cette année, un effort d'analyse semble déjà en cours et se poursuivra dans les années futures. Cependant, les nouvelles pages d'analyses réalisées correspondent-elles aux attentes du personnel ?

D'après ce que j'ai constaté au cours de notre étude et lors de l'analyse que j'ai effectuée, je pense que ce nouveau bilan social, comme les anciens, reste en décalage avec la réalité du terrain à laquelle sont confrontée les Directions de proximité. Les quatre pages d'analyses qui sont distribués cette année apparaissent comme le support d'une nouvelle culture managériale utopique. Des formules très mobilisatrices y sont exposées et illustrées par des données marquantes, avec les mesures mises en place et les objectifs à atteindre. Le bilan social est réalisé d'un point de vue d'une organisation générale, mais l'intention des Directions dans la gestion de leur personnel est différente de ces aspects généraux. Ainsi, la réception du document risque, dans les différentes Directions mais aussi chez les syndicats qui se préoccupent davantage des problèmes individuels, de ne pas se faire comme le souhaiterait la Direction générale.

C'est pour cela qu'il serait plus favorable d'utiliser plusieurs supports. Cela permettrait d'aborder le bilan social d'un point de vue général, mais aussi de pouvoir approfondir les données dans le détail. Je ne pense pas qu'il faille privilégier un aspect plutôt qu'un autre. La conception du bilan social est alors à reconsidérer en s'interrogeant cette fois sur la réception de ce document, pourquoi pas en demandant au préalable l'avis des personnes concernées.

Bibliographie

ALLOUCHE José, Revue de gestion des ressources humaines, N°2, N°3, N°8, N°10, 1992-1993

BERNOUX Philippe, La sociologie des entreprises, Essais, Edition du Seuil, Paris, mai 1995 et juin 1999

CROZIER Michel, Le phénomène bureaucratique, Essais, Edition du Seuil, Paris, 1963.

D'ARCIMOLES Charles-Henry, Le bilan social : clignotant ou radar pour une analyse externe de la performance économique de l'entreprise, Revue de gestion des ressources humaines, N°12, 1994

D'ARCIMOLES Charles-Henry, Diagnostic Financier et gestion des Ressources Humaines, Nécessité et pertinence du bilan social, Collection Recherche en gestion, Economica, Paris, 1995

DANZINGER R., Le bilan social, outil d'information et de gestion, Dunod, 1983

IGALENS J.et PERRETI J-M., Le bilan social de l'entreprise, PUF, Paris, 1980

MOREL Christian, Le droit et le réel à travers une radioscopie de la législation sur le bilan social, revue Droit Social, N°1, janvier, 1985

SAVALL Henry et MARTNET A.Ch, Bilan social ou bilan socio-économique ?, revue de l'Entreprise, N° 30, 1970

SELZNICK P., TVA, and the Grass Roots, University Press, Berkeley, 1949

VATTEVILLE E., Mesure des ressources humaines et gestion de l'entreprise, 1985

Annexes

**ANNEXE N°1 : Loi n° 77-769 du 12 juillet 1977 relative au
bilan social de l'entreprise.**

L'Assemblée Nationale et le Sénat ont adopté,

Le Président de la République promulgue la loi dont la teneur suit :

Art. 1^{er}. - Au titre III du livre IV du code du travail sont ajoutées les dispositions suivantes :

Chapitre VIII

Bilan social

" *Art. L. 438-1.* - Dans les entreprises et organismes énumérés aux alinéas 1 et 2 de l'article L. 431-1 ainsi que dans les entreprises mentionnées à l'article L. 438-9, le chef d'entreprise établit et soumet annuellement au comité d'entreprise un bilan social lorsque l'effectif habituel de l'entreprise est au moins de 300 salariés.

" Dans les entreprises comportant des établissements distincts, il est établi, outre le bilan social de l'entreprise et selon la même procédure, un bilan social particulier à chaque établissement dont l'effectif habituel est au moins de 300 salariés.

" Ces obligations ne se substituent à aucune des obligations d'information et de consultation du comité d'entreprise ou d'établissement qui incombent au chef d'entreprise en application, soit de dispositions législatives ou réglementaires, soit de stipulations conventionnelles.

" *Art. L. 438-2.* - I. - Lorsque l'effectif de l'entreprise ou de l'établissement atteint le seuil d'assujettissement prévu à l'article L. 438-1, le premier bilan social de l'entreprise ou de l'établissement porte sur l'année suivant celle au cours de laquelle le seuil a été atteint.

" Le premier bilan social peut ne concerner que l'année écoulée ; le deuxième peut ne concerner que les deux dernières années écoulées.

" II. - Lorsque l'effectif de l'entreprise ou de l'établissement devient inférieur au seuil d'assujettissement prévu à l'article L. 438-1., un bilan social est néanmoins présenté pour l'année en cours.

" *Art. L. 438-3.* - Le bilan social récapitule en un document unique les principales données chiffrées permettant d'apprécier la situation de l'entreprise dans le domaine social, d'enregistrer les réalisations effectuées et de mesurer les changements intervenus au cours de l'année écoulée et des deux années précédentes.

" En conséquence, le bilan social comporte des informations sur l'emploi, les rémunérations et charges accessoires, les conditions d'hygiène et de sécurité, les autres conditions de travail, la formation, les relations professionnelles ainsi que sur les conditions de vie des salariés et de leurs familles dans la mesure où ces conditions dépendent de l'entreprise.

" *Art. L. 438-4.* - Après consultation des organisations professionnelles d'employeurs et de travailleurs les plus représentatives au niveau national, un décret en Conseil d'Etat fixe la liste des informations figurant dans le bilan social d'entreprise et dans le bilan social d'établissement.

" Un arrêté du ou des ministres compétents adapte le nombre et la teneur de ces informations à la taille de l'entreprise et de l'établissement.

" Certaines branches d'activité peuvent être dotées, dans les mêmes formes, de bilans sociaux spécifiques.

" *Art. L. 438-5.* - Sans préjudice des dispositions de l'article L. 132-1 du présent code, le comité d'entreprise ou d'établissement émet chaque année un avis sur le bilan social.

" A cet effet, les membres du comité d'entreprise ou d'établissement reçoivent communication du projet de bilan social quinze jours au moins avant la réunion au cours de laquelle le comité émettra son avis. Cette réunion se tient dans les quatre mois suivant la fin de la dernière des années visées par le bilan social. Dans les entreprises comportant un ou plusieurs établissements tenus de présenter un bilan social d'établissement, la réunion au cours de laquelle le comité central d'entreprise émet son avis a lieu dans les six mois suivant la fin de la dernière des années visées par le bilan social.

" Dans le cas prévu à l'article L. 438-1, deuxième alinéa, les bilans sociaux particuliers et les avis émis sur ces bilans par les comités d'établissement sont communiqués aux membres du comité central d'entreprise dans les conditions prévues à l'alinéa précédent.

" Les délégués syndicaux reçoivent communication du projet de bilan social dans les mêmes conditions que les membres des comités d'entreprise ou d'établissement.

" Le bilan social, éventuellement modifié pour tenir compte de l'avis du comité compétent, est mis à la disposition de tout salarié qui en fait la demande.

" *Art. L. 438-6.* - Les bilans sociaux des entreprises et établissements, éventuellement modifiés pour tenir compte de l'avis du comité compétent, ainsi que le procès-verbal de la réunion dudit comité, sont adressés à l'inspecteur du travail dans un délai de quinze jours à compter de cette réunion.

" *Art. L. 438-7.* - Dans les sociétés par actions, le dernier bilan social accompagné de l'avis du comité d'entreprise est adressé aux actionnaires ou mis à leur disposition dans les mêmes conditions que les documents prévus aux articles 162 et 168 de la loi n° 66-537 modifiée du 24 juillet 1966.

" *Art. L. 438-8.* - Le bilan social sert de base à l'application des articles L. 432-4 (cinquième alinéa), L. 437-2 et L. 950-3 ainsi qu'à celle des dispositions réglementaires du présent code qui prévoient l'établissement de programmes annuels.

" *Art. L. 438-9.* - Des décrets en Conseil d'Etat fixent les mesures d'adaptation nécessaires à l'application des dispositions du présent chapitre dans les entreprises qui sont tenues de constituer un comité d'entreprise ou des organismes de représentation du personnel qui en tiennent lieu en vertu soit de dispositions législatives ou réglementaires autres que celles du code du travail, soit de stipulations conventionnelles.

" Ces décrets sont pris après avis des organisations syndicales les plus représentatives dans les entreprises intéressées.

" *Art. L. 438-10.* - Les dispositions du présent chapitre ne font pas obstacle aux conventions comportant des clauses plus favorables. "

Art. 2. - Le titre VI du livre IV du code du travail est complété comme suit :

" *Art. L. 463-2.* - L'employeur qui ne présente pas le bilan social d'entreprise ou d'établissement prévu à l'article L. 438-1 sera passible des peines prévues à l'article L. 463-1. "

Art. 3. - Le premier bilan social sera présenté :

- au cours de l'année 1979 pour les entreprises comptant au moins 750 salariés ;
- au cours de l'année 1982 pour les entreprises comptant au moins 300 salariés.

Les informations y figurant pourront ne concerner respectivement que les années 1978 et 1981.

Les informations figurant dans le deuxième bilan social pourront ne concerner que les deux années antérieures à sa présentation.

Art. 4. - Les dispositions du chapitre VIII du titre III du livre IV du code du travail relatives au bilan social sont applicables aux établissements publics de l'Etat et des collectivités locales, non visés aux articles L. 438-1 et L. 438-9 du code du travail ainsi qu'aux services de l'Etat, dont les conditions de fonctionnement sont assimilables à celles d'une entreprise.

Les conditions de cette application, et notamment la détermination de l'organisme de représentation du personnel auquel le bilan social doit être soumis, sont fixées par des décrets en Conseil d'Etat pris après avis des organisations syndicales les plus représentatives au plan national.

La présente loi sera exécutée comme loi de l'Etat.

Fait à Paris, le 12 juillet 1977.

ANNEXE N°2 : Grille d'entretien avec les syndicats.

- 1) Prenez-vous connaissance du bilan social chaque année ?
- 2) La présentation annuelle du bilan social vous semble t-elle importante ?
Pourquoi ?
- 3) Quels sont les indicateurs que vous observez plus spécifiquement ?
- 4) Reflète-t-il, pour vous, l'état de la collectivité ?
- 5) Pensez-vous que c'est un document utile pour faciliter et élargir le dialogue social ?
- 6) Le syndicat l'utilise-t-il pour mettre en avant certains points qui lui semblent importants ?
- 7) Si oui, de quelle façon ?

ANNEXE N°3 : Grille d'entretien avec le personnel.

- 1) Votre fonction ?
- 2) Avez-vous connaissance du bilan social ?
- 3) Sur quel support ?
- 4) Le consultez-vous dès sa parution ?
- 5) Le consultez-vous dans le cadre de votre travail ?
Si oui : -Quelle fréquence ?
-Pour quelles occasions ?
-Quels indicateurs ?
- 6) Le regardez-vous pour votre propre curiosité personnelle ?
- 7) Le trouvez-vous pertinent, complet ? Expliquez.
- 8) Le trouvez-vous facile à lire, compréhensible ? Expliquez ?

Questions en plus pour les agents de la Direction du personnel :

9) Participez-vous au bilan social en fournissant des indicateurs ?

10) Si oui, lesquels ?

11) Comment sont-ils définis ?

12) D'où proviennent vos données.

13) Avec quelles données travaillez-vous pour votre travail ?

Questions en plus pour les responsables des cellules de gestions des différentes

Directions :

9) Avec quelles données, en dehors du bilan social, travaillez-vous ?

Pourquoi ?

10) Par rapport à la gestion de votre personnel, êtes-vous autonome ou en relation avec la direction du personnel ? Expliquez.

11) Utilisez-vous vos propres données pour votre travail ? Si oui, lesquelles ?

Les construisez-vous ?

ANNEXE N°4 : Retranscription d'entretiens.

🗨️ Gestion individuelle des carrières et rémunérations

Participez-vous à l'élaboration du bilan social ?

Le service participe, personnellement non mais une collègue qui est mon adjointe qui va coordonner l'ensemble des collègues pour pouvoir fournir des éléments pour le bilan social les éléments ne proviennent pas de notre service mais du secteur de la protection social pour ce qui concerne les arrêts maladies, les accidents de travail, les agents réformés pour invalidité. Puis du secteur carrière au niveau des promotions, des départs en retraite. On sait à peu près ce que l'on doit mettre chaque année mais qui peuvent évoluer en fonction de la forme du bilan social. Au départ c'était beaucoup plus complexe, c'est quelque chose qui a quand même évoluée.

Donc vous récoltez les indicateurs ?

Oui on est sollicité parce qu'on gère tel aspect que l'on retrouve dans le bilan social. Du coup plutôt que Sylvie a à faire à plusieurs interlocuteurs de service il y a une coordination qui est réalisée. Mais en suivant la masse salariale, l'angle d'approche n'est pas toujours le même, et il faut qu'on soit bien claire sur ce qu'on attend de nous vis-à-vis des indicateurs qui doivent avoir une définition précise.

Justement comment définissez-vous les indicateurs ?

C'est vraiment au niveau du document, comme en fait le bilan social à la base c'est un décret. Donc en fait la définition elle est dans les textes et évidemment la logique de comparaison au niveau des indicateurs fait que l'on respecte bien ce qui est inscrit dans le texte pour pouvoir dire effectivement dans les collectivités comparables on peut dire qu'il y a tant d'avancement par exemple.

Une fois qu'il est réalisé vous intéressez-vous au bilan social ?

Une fois qu'il est réalisé ce qui est intéressant c'est l'exploitation qui en faite d'une part de manière générale. C'est-à-dire quand vous présentez les éléments du bilan social on peut en tirer des enseignements : c'est-à-dire oui par rapport aux années précédentes il peut y avoir des évolutions ou dans le contexte actuel de la collectivité on sent tel ou tel dérapage sur tel chiffre ou est-ce que la collectivité s'oriente vers une politique qui change réellement et l'année suivante on pourra se reposer la question et de voir par exemple je parle des départs en retraite pour causes d'invalidité. On se rend compte qu'il y a de plus en plus de gens qui partent en retraite d'invalidité. On peut s'interroger. Regarder les mouvements avec la moyenne d'âge par exemple. Ce qui m'intéresse dans l'immédiateté quand le bilan social sort c'est au niveau de l'exploitation que l'on peut en faire au niveau général. C'est-à-dire ce qui manque un peu au bilan social de l'année dernière c'est de présenter les indicateurs les plus pertinents, tout n'est pas forcément utile mais à des degrés

divers suivant le service dans lequel on travaille. C'est vrai que c'est intéressant d'avoir cette vision globale. Je crois savoir que cette année l'orientation est de plus sacrer le plan managérial, le plan d'action. C'est intéressant de pouvoir ne pas en faire un document de groupe mais un document vivant, exploitable. Là c'est plutôt en terme de vision général. Après quelle utilisation on en fait, c'est l'utilisation en gros de bible statistique. Parce qu'à un moment on va avoir besoin de connaître une évolution. Il y a les chiffres du bilan social qui sont des chiffres fiables et qui sont comparables d'une année sur l'autre puisqu'on a les mêmes bases. Donc après c'est plutôt utilisé en fonction des besoins les éléments contenus dans le bilan social. Sachant qu'il y a eu un gros tournant en 2001 puisque que la communauté urbaine de Nantes a été créée. C'est vrai qu'en 2001 on a des chiffres avec la communauté urbaine donc il y a une année transitoire au niveau des chiffres donc c'est vrai que là c'est un peu une difficulté car en terme d'évolution on manque un peu de recul puisque c'est depuis 2001 que l'on est vraiment sans la communauté urbaine. Donc on a déjà des évolutions intéressantes, au niveau de la masse salariale, les proportions dans les filières par exemple. Ça témoigne vraiment de l'évolution d'une collectivité. Pour donner un exemple on sait que dans une Direction comme la petite enfance au fur et à mesure on aura de moins en moins de personnel vraiment spécialisé petite enfance on aura des puéricultrices pour gérer des établissements comme les crèches. Ça au fur et à mesure le bilan social va bien nous le montrer en terme de proportion, le nombre d'auxiliaires en 2002 régresse par rapport à d'autre. L'intérêt c'est toujours ça, c'est de pouvoir tirer sur un an une leçon, un enseignement d'un chiffre. Donc c'est vrai que je le vois plus comme ça en terme d'utilisation qui n'est pas forcément quotidienne car on n'a pas besoin quotidiennement des chiffres du bilan social. Mais quand on en a besoin c'est assurant, c'est utile.

Justement à quelle fréquence utilisez-vous le bilan social ?

Dans notre service c'est pas fréquent parce qu'on est dans un service de gestion et d'administration du personnel et donc on est plus en gestion individuelle. Et au niveau du bilan social se sont des chiffres plus globaux. Donc je dirai que c'est plus de la curiosité à un moment et pouvoir prendre plus du recul par rapport à une situation par rapport on va travailler sur les arrêts médicaux, les arrêts maladies. Il y a des éléments dans le bilan social qui sont des éléments effectifs. Mais autrement on s'en sert assez rarement ; mais je pense du fait de notre approche individuelle c'est la personne en elle-même qui nous intéresse.

Mais pour votre curiosité générale vous aimez regarder ?

Oui tout à fait car c'est une photographie de la collectivité à un moment donné. C'est toujours intéressant de s'extraire de cette dimension de gestion individuelle et pouvoir avoir une vision beaucoup plus globale sur les choses, d'avoir une tendance. Se dire là on note une tendance à surveiller.

Quels sont les chapitres qui vous intéressent le plus ?

J'ai travaillé sur le bilan social dans une autre collectivité donc je connais, j'ai manié le document. En fait ce qui va plutôt m'intéresser ce sont les données

démographiques dans le sens que ça va nous donner des éléments sur l'avenir avec les pyramides des âges. Il y a des problématiques en ce moment, vous savez que depuis quelques années on a un fort renouvellement des cadres, les retraites, vous voyez dans ces problématiques là l'ancienneté nous donne des informations en terme de mobilité. Après je regarde aussi les dépenses du personnel, pourquoi ? En fait dans le service on gère la paye mais on va dire que l'on est en exécution. C'est-à-dire que l'aspect budgétaire dans lequel vous êtes en ce moment c'est bien la masse salariale. Donc tu coup, nous qui tous les mois faisant en compte que chaque agent soit payé, on a une vision très salaire c'est-à-dire qu'on ne se rend absolument pas compte de la masse qui est brassée. Ce que j'aime bien dans le bilan social c'est l'aspect global, combien on a dépensé, mais c'est aussi et je ne sais pas si c'est aussi détaillé qu'avant, avec notamment la répartition des primes, le pourcentage dans la rémunération. Pour moi c'est intéressant car c'est un complément à mon activité, c'est plutôt dans ce sens là. Mais tout, tout est intéressant. Ce sont que des éléments qui sont important d'avoir. C'est évident, je crois justement que le bilan, social il a évolué parce qu'à un moment on s'est rendu compte que peut-être il y avait trop d'éléments et qu'il fallait être aussi plus efficace, et qu'il pouvait être utile, ça peut aussi être un document d'aide à la décision.

Le trouvez-vous assez complet, assez simple à regarder ?

Oui la présentation est intéressante. En fait il y a bien la logique de présentation réglementaire prévue par le décret et puis les graphiques, les schémas, les commentaires. Donc je crois que sur le document en lui-même peut être ce qui manquerait mais peut-être ce qui manque c'est l'aspect exploitation des données. Qu'est-ce qu'on en fait, qu'est qu'on en tire ? Peut être que se serait ça d'avoir un peu plus de synthèse, quelque chose qui permette de dire voilà ce qui faut retenir de cette année là. C'est ce qui a été fait un petit peu après c'est toujours intéressant. C'est toujours enrichissant de pouvoir obtenir les éléments spécifiques sur la collectivité.

Voyez-vous des indicateurs qui pourraient enrichir le bilan social comme sur les retraites, le déroulement de carrière ?

Oui c'est vrai qu'il y a peu de choses sur le déroulement de carrière. Sont mis en avant parfois des éléments un peu plus obsolètes comme ce qui concerne les médailles de travail. Je pense qu'effectivement il y a des éléments beaucoup plus dynamique en terme d'avancement de carrière qui peuvent mis en avant. Maintenant c'est vrai qu'il faut que ça s'imbrique dans l'esprit du bilan social et puis de la comparaison possible entre les différentes collectivités. Est-ce que ça a un intérêt si on est les seuls à donner ces éléments ? Les médailles de travail c'est plus une notion de rapport d'activité. Les sanctions disciplinaires ça permet de mettre en avant qu'il n'y a pas que du positif à l'intérieur. Il manque peut-être la réforme des retraites qui est mis en place cette année mais tout ce qui concerne les départs, c'est-à-dire l'âge moyen des départs en retraite à la ville, au CCAS puisqu'il y a des dispositifs de retraites anticipées et pour causes d'invalidité. Il y aurait aussi le type de retraite ; qui a une retraite du régime fonctionnaire, ou du régime général en terme de pourcentage. Et puis l'âge ça c'est une donnée qui est assez importante.

Sinon les organismes paritaires on en a parle bien, c'est quand même important dans la vie d'une collectivité la relation avec les organisations sociales.

Sinon on a peut être pensé à indiquer en terme de déroulement de carrière le nombre d'agents promouvables et promu ?

Oui c'est possible. Mais après il faut voir quel effet ça peut avoir. Ça démontre aussi des inégalités de filières. Il faut aussi toujours réfléchir à l'impact d'une information.

Mais à mon avis si on vous demande de mettre le bilan social à la lumière des plans d'actions, du projet managérial ça va donner d'autres angles d'attaque.

Justement comment pourrait-on, selon vous, mettre en valeur les plans d'actions ?

Je pense qu'il faudrait faire des liens avec le comité d'hygiène et de sécurité qui va avoir lieu là normalement en mars et qui est complètement centré sur les projets de stratégie de la collectivité en terme d'améliorer le travail des agents. Il y a quatre plans d'actions qui sont déclinés ; c'est dire qu'il y a une dégradation. Et voir comment on peut enregistrer des plans d'actions par des chiffres ; on va avoir un bilan de l'année 2003. On va avoir un bilan qui va venir chez nous : combien d'agent on a un avis de reprise sur un poste adapté suite à un problème physique ? C'est de partir d'un thème et de l'illustrer grâce à un bilan de l'année ? Là on est dans une logique de santé au travail et à chaque bilan va être retiré un constat.

Je pense qu'il y a d'énormes informations qui sont à mettre en relation avec le bilan social. Vous allez trouver des liens entre par exemple la promotion et la rétribution. Ça a complètement bouleversé notre présentation. Moi je trouve que c'est très intéressant, vous avez la carrière d'un côté et la rémunération de l'autre.

Il y a des liens à faire avec les plans d'actions. Et la synthèse du coup sera d'autant plus intéressante.

Il y a aussi des données du rapport d'activité qui peuvent apparaître dans le bilan social. Ça peut être intéressant.

C.F.T.C.

Prenez-vous connaissance du bilan social chaque année ?

C'est évident. Pour nous c'est un document qui est extrêmement important, parce que c'est là-dessus que l'on va passer un peu notre action en tant qu'organisation syndicale, puisqu'on parle des effectifs, on voit l'évolution des effectifs, aussi la pyramide des âges, les besoins en effectifs à prévoir sur les années à venir. En matière d'effectif c'est extrêmement important. Les conditions de travail, on prend tous les points des accidents de travail les uns après les autres, c'est extrêmement important ça c'est vrai. Les conditions de travail, pour que les gens soient à l'aise dans leur travail, c'est à nous de faire remonter des choses et de voir si justement il y a des choses à améliorer pour eux. Salaire et rémunération, on n'y peut pas grand chose parce que ça se discute au niveau national mise à part tous ce qui concerne toutes les rémunérations annexes, les indemnités et les primes

qui se discutent au niveau local. Puis le dernier point c'est la formation, là aussi on a participé à la commission de formation, à l'élaboration d'un guide spécifique sur la formation puisqu'il y a un plan pluriannuel. On a participé à l'élaboration en tant que représentant du personnel.

Donc c'est un document de base qui va ensuite déterminer un peu les orientations que l'on va nous même prendre pour faire savoir à la collectivité ce qui va bien, ou ce qui peut être amélioré. L'absentéisme c'est extrêmement important, tout ça c'est analysé point par point. On en parle et on s'en sert régulièrement.

La présentation annuel au mois de juin, vous semble-t-elle importante ?

La présentation telle qu'elle est faite, c'est fait sur une réunion qui va durer 1h 1h30. C'est vrai que c'est souvent un peu court mais et puis à chaud on donne aussi nos impressions. Mais ce qu'il faudrait à partir de points fondamentaux du bilan social on discute réellement sur ce qui est à améliorer. Ça on n'a pas tout à fait le sentiment, il n'y a peut être pas le temps non plus, mais le sentiment qu'il y ai une volonté d'aller au delà c'est une présentation seulement. On ne peut pas dire que c'est une mauvaise volonté de la collectivité il y a aussi le train train quotidien qui fait que tout le monde est sur bouqué à énormément de travail et on ne prend pas dans tous les cas d'approfondir réellement, d'avoir une véritable discussion sur les points fondamentaux du bilan. Et peut être que nous même on n'insiste pas assez dessus. Qu'on prenne le temps, une journée même si c'est nécessaire, vraiment que l'on discute vraiment point par point ; que l'on est connaissance d'abord du dossier avant de façon à ce que nous même en interne on puisse réfléchir sur ce dossier là. A ce moment là on pourrait réunir un bureau syndical par exemple, c'est un petit comité, pour vraiment réfléchir sur les points importants. Qu'on est d'abord connaissance et qu'on est le temps de réfléchir vraiment sur ce dossier là et puis qu'après on apporte notre aide et qu'on voit après comment faire évoluer les choses avec un calendrier dans tous les domaines aussi.

Reflète-t-il l'ensemble de la collectivité ?

Il est bien fait quand même. Il est clair, c'est synthétique mais à la fois c'est synthétique mais quand même assez parlant. On s'est par exemple qu'il y a eu une évolution de l'effectif féminin. Avant le passage à la communauté urbaine la majorité du personnel était masculine plutôt. Depuis le passage, la courbe s'est inversée. Donc tous ça c'est à prendre en compte, les femmes la plus part du temps se sont elles qui ont la charge de leurs enfants donc il peut y avoir un absentéisme qui peut se comprendre un peu plus. Après voir par catégorie le personnel où l'on retrouve le personnel féminin, est-ce qu'il y a une évolution de prise de responsabilité des postes. La pyramide des âges c'est extrêmement important, puisque l'on voit bien que l'effectif vieillit globalement et qu'il va y avoir dans les deux trois années à venir un turnover ; il va y avoir un remplacement important à faire donc il faut qu'il y ait une perspective de remplacement qui soit déjà mise en place.

Les conditions de travail on constate là-dessus les agents qu'ils soient dans n'importe quel service mais qu'ils soient bien dans leur travail. Qu'ils puissent travailler dans de bonnes conditions qui viennent avec le sourire au travail. Le taux d'absentéisme c'est lié tout ça. Si les gens sont bien au travail même si il y a un coup de collier à donner

ils n'hésiteront pas à travailler 1/4h supplémentaire –1/2h s'ils sont bien dans leur peau , ils n'hésiteront pas. Tout ça c'est analysé, pourquoi, les gens sont biens ou pourquoi ils sont mal dans leur travail ? On aimerait bien pouvoir développer ça. Les accidents de travail, je crois qu'il y a le CHS qui veille quand même.

Les dépenses su personnel, j'ai peut être quelque chose à dire là-dessus. On parle beaucoup de masse salariale qui ne doit pas évoluer. Il faut savoir que dans la fonction publique territoriale c'est globalement 90% de personnel de catégorie C. on a l'impression que la tendance n'est pas à s'inverser mais qu'il y a une évolution pour recruter beaucoup de cadre A et B au détriment du personnel d'exécution. C'est-à-dire que l'on supprime des postes de catégorie C pour créer d'autres postes d'encadrement. Il va arriver, nous on a alerté lors des derniers CTP, un moment de rupture où les agents qui devront effectuer des tâches décidées par l'encadrement ne pourront plus effectuer ces tâches là parce qu'ils ne sauront plus en nombre suffisant. Il faut que l'on fasse très attention à l'équilibre du personnel dans l'effectif. Soit disant, que la ville de Nantes étaient sous encadrées. Je veux bien, à voir ce qui se passe dans les services j'en suis moins sûr. L'effet sur la masse salariale est immédiat là, parce que l'on sait très bien qu'un cadre ça coûte le double d'un catégorie C pratiquement charges comprises. Le coût moyen ça aussi c'est important mais ça revient à ce que je viens de dire, si on prend de plus en plus de catégorie A c'est évident que l'ensemble de la masse salariale va aussi grimper. Et après on nous dit, la masse salariale ne doit pas bouger, par conséquent ça veut dire que l'on diminuer l'effectif des catégories C.

La formation : on demande, toutes les catégories confondues, aux agents d'être de plus en plus performant, réactif. Et tous les niveaux doivent être formés. Ça a évolué depuis qu'il y a les plans de formation établis, il y a eu un protocole sur trois ans. Ça permet d'avoir la aussi une base qui a été élaborée avec les organisations syndicales et la mairie. C'est un document sur lequel on peut s'appuyer. Au fur et à mesure des années on peut faire évoluer ce document.

Pensez-vous que ce soit un document utile pour favoriser le dialogue social ?

Oui parce que quand il y a un écrit on peut s'appuyer là-dessus. Les écrits restent les paroles s'envolent. Du moment que l'on a un document et que l'on peut s'y référer régulièrement et puis dire attention si on prend le point d'absentéisme par exemple on a vu qu'à une période l'absentéisme au CCAS était très important. On a analysé les causes. Nous en tant qu'organisation syndicales on peut demander à ce qu'il y a une étude pour que vraiment on analyse les causes de cette absentéisme qui à grimper d'un seul coup. Qu'on analyse les causes et après qu'on prenne des mesures. Les chiffres par d'eux mêmes, même s'il faut moduler un petit peu, parce que les chiffres on peut leur dire ce qu'on veut. Tout dépend ce qui est mis dedans. Il faut savoir quels ont été les critères utilisés pour aboutir à ces chiffres là. Mais une fois que l'on a les critères et qu'on a les mêmes bases on doit pouvoir analyser ça et refaire remonter. Ensuite essayer de trouver la ou les solutions s'il y en a.

S'il y a un problème à qui vous adressez-vous ?

Si c'est un problème lié à un service notre façon de faire à nous c'est d'abord de voir le responsable le, le chef de service. Si nous on a des problèmes qui nous sont faites

par le personnel sur tel ou tel fonctionnement on va voir le chef de service. Le chef de service ou il l'entend et il remédie ça peut être un dysfonctionnement. Si on s'aperçoit que le chef de service n'a vraiment pas entendue et puis persiste dans son fonctionnement et qu'il ne veut rien modifier alors là on grimpe d'un cran, on va voir le directeur ou le directeur du personnel directement pour signaler ce qui peut avoir des conséquences pour le fonctionnement du service, service aussi rendu à la population. Et si ça ne suffit pas, on en parle aussi à l'adjoint chargé du personnel, puisque c'est lui qui prend au final les décisions par exemple concernant l'effectif. Si vraiment on estime que le personnel est vraiment dans son droit, a vraiment raison de se plaindre et que nul par il n'y a eu d'écoute on fait un mouvement de grève mais pour nous c'est vraiment le dernier recours. On essaie bien avant de négocier.

Le document on vous le donne avant ?

Oui. Le document résumé non. Il y a un document intermédiaire le bilan social est fait tous les deux ans, et il y a quand même un document intermédiaire que l'on a un petit peu avant du CTP. Mais sans avoir vraiment le temps de pouvoir l'analyser, c'est souvent quand même à chaud que l'on donne nos impressions, on l'a la veille ou deux trois jours avant. On n'a pas le temps d'aller dans le fond des choses.

Mais je pense bien qu'il y a de la transparence car nous on ne peut pas vérifier les chiffres. On est obligé de faire confiance. Mais il y a sûrement des choses plus ou moins cachées car derrière les chiffres on met ce que l'on veut.

Direction V.

Votre fonction ?

Je suis chargée de suivre les questions de personnel et la masse salariale pour la direction générale à la culture. Nous on est cellule centrale de gestion, cellule centrale parce qu'il y a des cellules déconcentrées dans chaque établissement artistique. La cellule centrale de gestion gère tous les aspects financiers, juridiques, personnels, les travaux, les demandes de subventions. Et donc moi là-dessus je m'occupe de la partie personnelle.

Avez-vous connaissance du bilan social tous les ans ?

C'est-à-dire que moi je suis à la culture que depuis le 6 octobre avant j'ai aussi un peu participé à la préparation du bilan social quand j'étais à la direction général du personnel donc on le recevait tous les ans. Je ne le lisais pas forcément d'un bout à l'autre, en général je relisais la partie que j'avais faite parce qu'une année je me suis aperçue que ce qui avait été retranscrit ce n'était pas ce que j'avais écrit.

Quand je suis arrivée à la culture j'ai un peu regardé le bilan social mais j'ai surtout regardé le bilan d'activité pour voir un peu ce que faisait chaque service de la culture.

C'est sur ce support ou sur intranet à moins que vous ne saviez pas qu'il est consultable sur intranet ?

Si un jour j'y suis allée c'était pour avoir l'évolution des effectifs ce qu'il y a c'est que c'était le bilan social avant le bilan social de l'opéra donc je ne comprenais plus, les effectifs n'avaient plus de sens.

Est-ce que vous le regardez tout de suite ou vous le mettiez de côté ?

Déjà pour aller vérifier ce que j'avais donné. Mais sinon j'y jetais un coup d'œil.

Le consultiez-vous pour votre travail ?

Ben non, je pense que c'était assez peu à la Direction du personnel parce que j'avais d'autres sources d'informations notamment sur lesquelles je travaillais. L'intérêt c'était pour moi d'avoir des données actualisées. Il y a peut être des choses qui m'intéresseraient à l'heure actuelle mais c'est vrai que je ne pense pas à la consulter. Le problème je vois par exemple la structure d'effectif de la filière culturel, bon c'est intéressant ça permet de savoir fin 2002 où on en était, mais après comme c'est figé. Sauf si on veut effectivement faire un travail sur l'évolution, on sait qu'on l'a sur dans le bilan social. Maintenant à la place où je suis on a tous les mois les données sur les postes et les auxiliaires et les intervenants, également un coût agent ce qui est très intéressant pour nous. Ça permet de suivre régulièrement la situation en matière de masse salariale.

Le regardez pour votre curiosité personnelle en dehors de votre travail ?

Non j'avoue quand j'avais été voir en 2002, j'avais besoin d'un chiffre d'effectif rapidement. En fait, je sais qu'il y a des données quand j'étais au personnel sur intranet, j'étais allé là, et puis c'est là que j'avais vu un chiffre et je m'étais rendu compte après coup que le chiffre ne correspondait pas. En fait, le chiffre n'avait pas réactualisé, on devait être en 2002 donc c'est vrai que ça un peu refroidi. Si vraiment il y avait des données actualisées. Donc j'ai renoncé.

Le trouvez-vous assez complet, pertinent ?

C'est très complet, mais il y a peut être trop de choses. Un document pour être vraiment utilisé et consultable il faudrait moins d'information. C'est un document figé mais ça c'est normal, de toute façon à un certain moment il faut figer les données. Moi je trouve qu'il est plus intéressant, maintenant avec les moyens que l'on a c'est plutôt d'avoir des données actualisées, moins de données mais des données actualisées sur micro. Mais je pense qu'on tiendra toujours un bilan social, ça permet quand même de savoir ce qui s'est passé à une année donnée. Il ne faut pas que des données textes mais c'est vrai que c'est important aussi d'avoir des données textes, des tableaux et même des plus beaux tableaux maintenant s'il y en a trop on n'a pas envie de le lire. Il y a quelques commentaires mais il n'y en a pas tant que ça. Mais c'est vrai que quand j'étais dans le bilan social, on est dans les chiffres et c'est pas évident de dégager ce qu'on peut faire ressortir.

En plus moi que j'étais à la Direction du personnel, on avait le logiciel Business object et donc moi je m'en servais beaucoup, sur certaines études j'allais rechercher des données dans BO. D'ailleurs c'est ce qui manque ici, je sais qu'il y a des données confidentielles mais moi ça me manque pour travailler ici d'obtenir des informations via BO. Et puis là c'était de l'information actualisée.

Le trouvez-vous facile à lire et compréhensible ?

Compréhensible ; c'est des données sur le personnel donc c'est mon métier. Compréhensible oui, il y a peut être des choses si je le lisais je ne comprendrais pas mais globalement oui. Parce que moi le vocabulaire je le connais par contre ceux qui sont dans les cellules de gestion et qui n'ont pas fait un passage par le personnel et qui ont appris sur le tas, il y a peut être des choses qui leur paraissent opaques. Le fait qu'il y ait des graphiques ça éclairci, la présentation est claire.

Qu'elles sont les données avec lesquelles vous travaillez ?

En fait j'en suis encore à tâtonner et à essayer de faire un suivi notamment des dépenses d'auxiliaires. Pour le moment pour suivre la masse salariale, tant pour le personnel permanent que pour le personnel temporaire, on a les données que nous transmet la masse salariale tous les mois. Il y a toutes les données sur le personnel permanent, la consommation cumulée de la masse salariale, ça permet de voir où en est et comment on a progressé sur le mois, ce qui est intéressant c'est la projection sur l'année en fait. Et puis on a les données sur les heures supplémentaires, j'en retransmets moi un exemplaire pour chaque établissement. Pour les données plus fins, maintenant j'ai BO, pour les auxiliaires je peux arriver à faire un suivi, il faudrait que je mette en place des tableaux. Ce dont je me sers c'est GP activité. J'ai fait une petite formation donc j'ai commencé à voir ce que je pouvais faire. J'ai également des données carrières.

Et les données sur l'absentéisme, on vous envoie des tableaux de bord ?

On en n'a pas ! Ou tous les trois mois environ.

Pour la gestion de votre personnel, travaillez-vous en autonomie ou en relation avec la direction du personnel ?

De toute façon on travaille avec la direction du personnel, je ne vois pas trop comment on pourrait faire sans. Justement c'est mon rôle de faire le lien entre la direction du personnel et les établissements. Sur certaines questions ils se débrouillent tout seuls, sur d'autres on intervient, et on a intérêt d'intervenir. En tant que cellule de gestion on est un peu le gardien de la réglementation juridique.

Comment qualifiez-vous vos relations de travail avec la direction du personnel ?

Ce qui est intéressant c'est que je connais bien les gens et je pense que ça me facilite un peu. Après effectivement je ne suis pas sûr que ce soit très visible pour l'organisation pour quelqu'un qui n'a jamais connu la direction du personnel de l'intérieur.

Concernant les données il y avait des données d'effectif par CR, mais le problème quand est-ce qu'on aura concrètement des données actualisées. Mais vraiment maintenant on a des outils modernes donc ce qui serait intéressant c'est d'avoir des données actualisées très régulièrement ; là c'est juin 2002 c'est pour ça que je me suis fait une frayeur puisque ces données dates d'avant l'opéra. Donc du coup j'ai abandonné la consultation. Je veux bien même participer à un groupe de réflexion. Et puis c'est intéressant aussi sur certaines données de se positionner par rapport à d'autres CR.

Quant au bilan social peut-être le simplifier un peu.

En fait ce que j'ai plutôt consulté jusqu'ici c'est le rapport d'activité.

Détailler des données...il y a un certains nombre de choses qui peuvent être supprimées je pense. Après si on a besoin de ces données là savoir à qui on peut s'adresser. Mais pour le moment pour avoir des données actualisées il vaut mieux que je consulte mes documents. Mais je ne vais pas avoir les données des autres CR car s'est intéressant de comparer. Ce qui est intéressant c'est à partir des constats les conséquences qu'on va avoir à gérer et ça on ne le sait pas par exemple pour les départs en retraite. Et puis d'avoir l'objectif de savoir à quoi ça sert.

ANNEXE N°5 : Les quatre pages d'analyse du bilan social 2003.

BILAN SOCIAL 2003

Nantes connaît une forte croissance de sa population qui nécessite une adaptation permanente des offres de services de notre collectivité. L'amélioration du service rendu au citoyen-usager impose, par conséquent, la définition d'une stratégie ambitieuse de la politique de ressources humaines. 2004 donnera lieu à la publication des plans d'action en ce domaine, comme pour l'ensemble des politiques de la Ville. Cette démarche permettra de mieux définir les objectifs poursuivis, de mieux les faire connaître et partager.

Le Bilan Social est l'outil de mesure d'éléments importants de la politique de gestion des ressources humaines. Cette année, une synthèse est réalisée permettant de mieux mettre en parallèle les objectifs les plus importants et le constat de la situation actuelle.

L'emploi, le développement des compétences, la masse salariale et les rémunérations, la santé et la sécurité au travail sont parmi les domaines clés de la gestion des ressources humaines. S'y ajoute cette année, qui vient de voir l'adoption du plan de mobilité d'entreprise, une photographie des modes de déplacement domicile-travail des agents de la collectivité.

L'EMPLOI :

Stabiliser les effectifs tout en améliorant la qualité du service rendu

Plusieurs secteurs voient leurs effectifs se renforcer en 2003. Toutefois, la maîtrise de la masse salariale impose une stabilisation globale, et donc engage à une gestion dynamique des effectifs, et au delà de l'ensemble de la gestion des ressources humaines

Les effectifs permanents de la ville et du CCAS se stabilisent en 2003 :

Ville : 4 073

CCAS : 490

112 agents ont fait l'objet d'une mobilité vers le Syndicat Mixte Angers Nantes Opéra début 2003.

La variation 2003/2002, non compris ce transfert est de + 7 postes. Cette tendance se poursuivra sur les années 2004 à 2007.

L'accent est mis sur l'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens usagers en répondant par exemple aux besoins de proximité et d'animation.

En 2003, la restructuration de la Direction de l'Education en cinq secteurs en est l'illustration.

2003 a vu également la conduite d'une discussion avec les organisations syndicales et les centres de responsabilité sur la gestion du personnel temporaire. Celle-ci s'est conclue en janvier par la signature d'un protocole d'accord avec 4 organisations syndicales.

Le volume global d'agents temporaires ayant eu un emploi à la ville est maîtrisé.

Le nombre des agents est en diminution (694 agents en 2002 ; 595 en 2003).

Le taux de la ville de Nantes est de 13% contre 14% sur le plan national.

Construire une gestion anticipée des compétences

Le protocole d'accord cependant vise la réduction de l'auxiliarat de longue durée. 147 agents temporaires étaient employés au 31/12/2003 de façon quasi-continue depuis plus de 2 ans et feront l'objet d'une intégration progressive. Des règles de gestion ont été fixées pour limiter la durée des contrats à 6 mois (ou une année scolaire maximum par exception).

Face au plus grand nombre de départs en retraite attendu dans les années à venir, la collectivité s'engage dans une démarche de gestion anticipée des emplois et des compétences pour mieux répondre à l'évolution des métiers, par exemple par l'élaboration d'un référentiel métier qui a commencé en 2003.

En 2003, 95 départs à la retraite ont été enregistrés contre 53 en 2002, rythme qui va s'accélérer progressivement au cours des prochaines années (170 prévus en 2010), notamment en ce qui concerne les cadres A.

La gestion anticipée des compétences permet également de faciliter la mobilité interne, en préparant les agents à de nouvelles prises de responsabilités.

Le taux de mobilité ne représente à ce jour que 6,5%, des dispositions concrètes seront proposées pour accroître ce chiffre.

Améliorer la mixité homme-femme

A ce jour on constate un double déséquilibre dans la répartition homme-femme au sein des services : trop de métiers sont très majoritairement masculin ou féminin, et la part des femmes décline lorsque le niveau de responsabilité s'accroît.

94% de femmes dans la filière médico-sociale, 66% d'hommes dans la filière technique

Les femmes représentent 60% de l'effectif global, mais leur part passe à 49% dans la catégorie A et seul 34% des postes de Direction sont occupés par des femmes.

La collectivité s'engagera dans une démarche visant à compenser ces écarts.

Intégrer par le biais de l'emploi

La collectivité souhaite faire de ses services municipaux un lieu d'apprentissage et d'intégration par l'emploi en poursuivant sa politique d'accueil de stagiaires et d'apprentis.

En 2003 le nombre de stagiaires accueillis continu d'être élevé (999).

Plus d'une demande de stage sur 2 est satisfaite.

Quant aux apprentis leur nombre a quasiment doublé (15 contre 9 en 2002)

Par ailleurs, l'intégralité des 34 emplois jeunes va être intégré sur des emplois permanents.

FORMATION : Optimiser les compétences internes

Les plans de formation offrent aux agents la possibilité de s'adapter à leur poste et d'évoluer dans leur parcours professionnel, dans l'optique constante d'améliorer le service rendu aux usagers.

75% de l'effectif a bénéficié d'une formation avec une moyenne de 4,4 jours.
Le ratio investissement formation par rapport à la masse salariale est de l'ordre de 3%
Le budget formation 2004 est en progression de 900 000€ par rapport à 2003.

BUDGET ET REMUNERATION DU PERSONNEL

Maîtriser la masse salariale ...

La masse salariale représente **47,65%** des dépenses réelles de fonctionnement. Son pilotage rigoureux doit par conséquent, permettre l'optimisation des moyens et notamment accompagner le développement de nouveaux services tout en préservant l'avenir.

Les dépenses de personnel ville et CCAS s'élèvent à **158 936 750 €**, soit une baisse de 0,50% (départ des agents de l'Opéra).

... tout en améliorant le système de rétribution

Afin d'accroître le pouvoir d'achat du personnel, la collectivité s'est engagée en 2003 dans la mise en oeuvre progressive d'une augmentation du régime indemnitaire de l'ensemble des agents :

Augmentation sur 3 ans du régime indemnitaire des agents de catégorie C de + 42%

Réduction des écarts entre la filière technique et les autres filières pour les catégories B et A de l'ordre de 40%

Du 1^{er} janvier 2003 au 1^{er} janvier 2005, le salaire net mensuel d'un agent administratif de début de carrière progressera de 4,46% soit 49,76 € dont 39,83 € dû à la revalorisation du régime indemnitaire.

Dans un deuxième temps, s'est engagée une démarche visant à mieux prendre en compte les responsabilités et les sujétions et ce tant au travers de compléments de rémunérations que de la carrière.

La rémunération nette moyenne mensuelle est de 1 615 € contre 1 570 € en 2002, soit une augmentation de 3%.

Le coût moyen du personnel permanent est de 32 869 € soit une augmentation de 1,46%.

CONDITIONS DE TRAVAIL

Préserver la santé et garantir la sécurité au travail ...

La collectivité s'oriente vers une gestion préventive des risques afin notamment de réduire les accidents de travail, le nombre des arrêts maladie et leurs durées.

Des projets d'envergure vont également être développés autour de la prévention, de l'évaluation des risques et de l'intégration de la composante sécurité dans les parcours professionnels.

En 2003, le nombre d'accidents du travail est resté stable par rapport à 2002 (270), par contre le taux de gravité augmente et donc la durée des arrêts (28 jours en moyenne).

La formalisation d'un Système de Management de la Prévention est prévue en février 2005 et fera ensuite l'objet d'une large campagne d'information.

... tout en favorisant l'accès et le maintien des travailleurs handicapés

La collectivité s'est engagée dans une politique de reclassement, d'embauche et d'adaptation des locaux ou des postes de travail.

La ville de Nantes a ainsi augmenté son taux de travailleurs handicapés de +30.5% en 3 ans.

On dénombre 351 agents handicapés soit 7,67% de l'effectif

TEMPS DE TRAVAIL

Prévenir et réduire l'absentéisme

L'absentéisme est au cœur de la problématique des ressources humaines et implique la mise en œuvre d'un projet spécifique compte tenu des enjeux qu'il représente pour la collectivité :

Même si le taux s'est stabilisé, il représente 127 779 jours, soit l'équivalent de 509 agents chaque jour.

Le taux d'absentéisme pour maladie ordinaire est de 5 %

La durée moyenne d'absence maladie ordinaire par agent malade est de 20 jours par an.

Ce ratio est ramené à 12 jours par agent si on prend l'effectif total de la collectivité.

Ce constat impose la mise en place de dispositifs adaptés présentés au CHS du 29 mars comme, l'accompagnement à la reprise après un long arrêt, une veille permanente et partagée sur la santé, le contrôle médical systématique.

GESTION DES DEPLACEMENTS

Afin de réduire l'usage de la voiture en ville, la mairie s'est engagée avec la Communauté Urbaine de Nantes dans la mise en place d'un plan de mobilité dont la première mesure consiste à la participation de l'employeur aux frais de transport en commun à hauteur de 50% d'un abonnement annuel.

L'objectif est de faire progresser de 20% en 3 ans l'utilisation par les salariés des transports collectifs urbains (réseau TAN ou tarification urbaine des TER).

En avril 2004, 625 agents possèdent un abonnement pass'partout.

TABLE DES MATIÈRES

REMERCIEMENTS	2
SOMMAIRE	3
INTRODUCTION	5
PREMIÈRE PARTIE : CONTEXTE DE L'ÉTUDE.	7
1. Présentation de la ville et de la mairie de nantes	8
1.1 La ville de Nantes.	8
1.1.1 L'économie.	8
1.2 La mairie de Nantes.	8
1.2.1 La création de la commune de Nantes.....	8
1.2.2 L'extension de la mairie.....	9
1.2.3 Les mairies annexes.	10
1.3. L'organisation de la commune.....	11
1.3.1 L'origine.	11
<input type="checkbox"/> La législation révolutionnaire	11
<input type="checkbox"/> 1884 : la commune comme espace politique républicain	11
<input type="checkbox"/> Vers l'auto-administration	12
<input type="checkbox"/> La commune actuelle.	12
1.3.2 Le maire.	13
1.3.3 Le Conseil municipal.	14
1.3.4. Le premier adjoint.	15
1.4 L'administration municipale.....	15
1.4.1 L'organisation générale des services.....	16
<input type="checkbox"/> Le directeur général des services	16
<input type="checkbox"/> Les Directions générales.....	16
<input type="checkbox"/> Les centres de responsabilité	16
<input type="checkbox"/> Le comité de Direction	17
1.4.2 Les principes généraux de fonctionnement	17
<input type="checkbox"/> La délégation de compétences	17
<input type="checkbox"/> La territorialisation	18
<input type="checkbox"/> La transversalité.....	19
<input type="checkbox"/> Le secrétariat général.....	19
2 Définition de l'Objet d'étude : le bilan social.	20
2.1 Les origines de la loi.....	20
2.1.1 Le contexte socio-économique.....	20

2.1.2	Vers un bilan social d'entreprise.....	22
2.2	La loi et ses objectifs.....	23
2.2.1	Le projet de loi.....	23
2.2.2	Les objectifs.....	25
2.3	Le bilan social dans une collectivité.....	26
2.3.1	Un rapport sur l'état de la collectivité tous les deux ans.....	26
2.3.2	Les objectifs pour une collectivité.....	27
□	Les résultats attendus du bilan social.....	28

DEUXIÈME PARTIE : ANALYSE DE LA COMMANDE ET MÉTHODOLOGIE..30

1	la commande initiale et l'Étude complémentaire.....	31
1.1	La négociation de la commande.....	31
1.2	Les enjeux.....	32
1.2.1	L'enjeu de la commande.....	32
1.2.2	L'enjeu de l'étude complémentaire.....	33
2.	La problématique et les hypothèses.....	33
2.1	Quelques apports documentaires.....	33
2.2	Formulation de la problématique.....	35
2.3	Les hypothèses.....	36
2.3.1	Une appropriation de la loi d'origine.....	36
2.3.2	Le bilan social : avant tout une obligation administrative.....	37
2.3.3	Un outil d'information.....	37
3	Les méthodes d'Investigation.....	38
3.1	Les choix des méthodes.....	38
3.3	Les difficultés rencontrées.....	39
3.3.1	Les difficultés pour interroger syndicats.....	39
3.3.2	Les difficultés pour interroger les Directions.....	41

TROISIÈME PARTIE : L'ÉLABORATION DU BILAN SOCIAL 2003.....43

1.	Le recueil des données.....	45
1.1	Les participants.....	45
1.2	La collecte.....	46
1.2.1	La définition des indicateurs.....	46
1.2.2	Une collecte informatisée.....	46
1.3	La périodicité.....	47
1.4	La fiabilité.....	48
2	Le bilan social 2003 : vers un nouvel outil de mesure des politiques.....	50

2.1	La commande dans un contexte particulier.....	50
2.1.1	Une nouvelle politique en matière de ressources humaines.....	50
2.1.2	Quelle fonction pour le nouveau bilan social ?.....	51
2.2	Les différentes étapes dans l'exécution de la commande.....	52
2.2.1	Proposition d'un nouveau sommaire et premier compromis.....	52
2.2.2	Première ébauche du bilan social.....	53
2.2.3	Seulement quatre pages d'analyses.....	53
2.2.4	Un délai trop court.....	54
2.3	Sa distribution et sa présentation.....	54
2.3.1	Une distribution mal organisée.....	54
2.3.2	Le refus d'une présentation encore trop succincte.....	56

3. Une élaboration routinière du bilan social : reflet d'un trait culturel de la Mairie..... 58

QUATRIÈME PARTIE : L'UTILISATION DU BILAN SOCIAL À LA MAIRIE DE NANTES : UN CONSTAT MITIGÉ..... 60

1. Un document indispensable pour les organisations syndicales... mais encore insuffisant..... 61

1.1	Le bilan social : une référence pour le dialogue social.....	61
1.1.1	Une base identique pour la concertation sociale.....	61
1.1.2	Un résumé de l'ensemble des données.....	61
1.1.3	Le bilan social : facilite la concertation ?.....	62
1.2	Conforte l'action syndicale.....	63
	<input type="checkbox"/> Permet d'éclaircir une situation.....	63
	<input type="checkbox"/> Permet de comparer plusieurs dossiers.....	63
	<input type="checkbox"/> Permet de consolider l'action syndicale mais pas déclencheur.....	64
1.3	Un manque de pertinence.....	64
1.3.1	Une méfiance générale.....	64
1.3.2	L'excès des données quantitatives.....	65
1.4	Conclusion.....	66

2. Chez les agents : une photographie fiable de la collectivité..... 68

2.1	Se comparer et se situer.....	68
2.1.1	Outil de comparaison dans l'espace.....	69
2.1.2	Outil de comparaison dans le temps.....	70
2.2	Un document de mémoire.....	71
2.2.1	Une bible statistique.....	71
2.2.2	Un bon indicateur.....	71
2.3	Un support pour la communication.....	72
2.3.1	Faire connaître la collectivité.....	72
2.3.2	Un document favorable à l'intégration.....	73

2.4	Une utilisation informelle dans la gestion du personnel.	74
2.4.1	Des données en décalage avec la situation actuelle.....	74
2.4.2	Un document trop général pour s’orienter vers une utilisation dans la gestion du personnel.	75
2.4.3	Vers d’autres sources d’informations actualisées.....	76
	<input type="checkbox"/> Des données informatisées et actualisées en permanence.....	76
	<input type="checkbox"/> Production des tableaux de bord mensuel.....	77
3	Proposition Vis-à-vis du bilan social.	80
3.1	De nouveaux supports et des données actualisées.	80
3.1.1	Réduire le document papier.....	80
3.1.2	Privilégier l’informatique.....	81
3.2	Davantage d’analyses.	83
3.3.1	Établir les constats.....	83
3.3.2	Formuler les conséquences pour la gestion du personnel.....	83
3.3.3	Déterminer les résultats à atteindre.	84
3.3.4	Définir les politiques mises en place.....	84
3.3	Favoriser le dialogue.....	85

CINQUIÈME PARTIE : UNE MANIÈRE DE PENSER EN DÉCALAGE AVEC LES MANIÈRES DE FAIRE..... 87

1	le bilan social : un point de vue général.	88
1.1	Diffuser des données mais aussi des manières de penser.....	88
1.2	Une vision utopique.	89
1.2.1	Des objectifs ambitieux.....	89
1.2.2	L’utopie d’une culture commune.	90
2.	La proximité en décalage avec les orientations générales.	90
2.1	L’exigence de la réalité.....	90
	<input type="checkbox"/> La mixité homme-femme.....	90
	<input type="checkbox"/> L’absentéisme.	91
2.2	Une résistance face au bilan social.	93

CONCLUSION 95

BIBLIOGRAPHIE 99

ANNEXES 100

ANNEXE N°1 : Loi n° 77-769 du 12 juillet 1977 relative au bilan social de l’entreprise.	101
---	------------

ANNEXE N°2 : Grille d’entretien avec les syndicats.....	104
--	------------

ANNEXE N°3 : Grille d'entretien avec le personnel.	104
ANNEXE N°4 : Retranscription d'entretiens.....	106
ANNEXE N°5 : Les quatre pages d'analyse du bilan social 2003.....	116
TABLE DES MATIÈRES	120