

Service public

Projets de services, conduite de projets, centres de responsabilités... qu'elles soient nommées comme telles ou regroupées sous le vocable de « ressources humaines », les pratiques « managériales » sont en plein essor dans les collectivités. Que recouvrent-elles et dans quels buts sont-elles mises en œuvre ? Réponses croisées entre Dominique Raquin, chef du service prévision budgétaire à la communauté urbaine de Lyon, Maurice Guenzi, Drh de la ville d'Ivry-sur-Seine, Nadine Dacheux, responsable d'unité à l'état civil de la ville d'Amiens et Patricia Retailleau, directrice territoriale, chef du service action associative à la ville de Nantes. **Propos recueillis par Christine Labbe.**

Management : côté pile, côté face

Publics. Y a-t-il, dans votre collectivité, une réflexion et une impulsion sur les questions de « management » ? Qu'est-il demandé de développer comme « pratiques managériales » ?

Dominique Raquin. Nous sommes en effet engagés dans un vaste programme de réflexion qui a débuté en 2001, mené en parallèle avec ce que nous appelons « les projets de service » (réorganisations internes). Ce programme porte le nom de Chrysalis, décliné en grands thèmes. Il met ainsi en place la « conduite de projets » – impliquant une organisation à la fois pyramidale et transversale des services – pour mener à bien, sous l'égide d'un chef de projet, des projets considérés comme majeurs (les grands équipements par exemple). Aujourd'hui, avec la généralisation de ce mode de gestion à l'ensemble des projets, nous constatons des difficultés : chaque projet devient prioritaire et capte les énergies des différentes directions, un système qui peut entrer en concurrence avec l'activité de ces directions et leurs propres objectifs. Il y a d'ores et déjà ambivalence entre les deux logiques. Autre thème développé par Chrysalis : l'organisation en centres de responsabilités (la voirie en est un par exemple), centres qui doivent prendre en compte la gestion de l'ensemble des moyens mis à leur disposition, de manière à les « optimiser ». Enfin, il y a un projet propre aux ressources humaines, en cours de formalisation, baptisé paRHtage : en fait, il s'agit d'une décentralisation de la responsabilité « ressources humaines » au niveau individuel, et donc de chaque manager. L'idée d'ensemble est de responsabiliser chacun aux questions de gestion du personnel.

Maurice Guenzi. Avant tout, disons que nous n'utilisons pas, à la ville d'Ivry-sur-Seine, le terme de « management », trop connoté ; nous préférons parler de gestion des ressources humaines. Ceci étant posé, nous travaillons essentiellement sur la notion de « responsabilité » des cadres et des agents, avec le souci des élus de développer ce qu'on peut appeler la « démocratie participative ». Cela implique de partager les pouvoirs et, par conséquent, de définir quels types de pouvoirs on peut partager : partant de là, chacun est en situation de jouer pleinement son rôle en étant responsable des missions qui sont les siennes.

Nadine Dacheux. Pour ma part, le terme « management » me gêne dans la mesure où il correspond aux choix des libéraux de diriger une collectivité comme une entreprise privée. Et cela pose quelques questions : suis-je moi-même « manager », également « managée » voire « manipulée » ? Cela étant dit, nous vivons effectivement en permanence, depuis maintenant presque cinq ans, au rythme des audits et des réorganisations. En soi, ces audits ne sont pas inutiles, rendus en partie nécessaires par le changement de structure de la ville en communauté d'agglomération. Le tout est de savoir ce que l'on met derrière et ce que l'on veut en faire. Mon service a fait récemment l'objet d'un audit extérieur visant

à le réorganiser. Globalement, ce sont des managements par « projets » qui se mettent en place, moyens de re-dynamiser le travail à l'intérieur de la mairie. Cela peut être attrayant, mais cela implique aussi de devoir faire des choix.

Patricia Retailleau. A Nantes, cette question est déterminante depuis le dernier mandat de Jean-Marc Ayrault, à la fois maire et président du groupe socialiste à l'Assemblée nationale. Après la démarche « Nantes services publics » inaugurée lors de son précédent mandat, le maire a effectivé le projet « Nantes s'engage ». L'objectif de cette nouvelle démarche est d'améliorer la qualité du service rendu au « citoyen usager » ; une notion que nous, cadres supérieurs, sommes censés prendre à notre compte et transmettre au personnel que nous encadrons. Comment ? En instaurant, je cite, « une culture managériale de services ». Il s'agit de « mobiliser et d'accompagner l'ensemble des agents du service public municipal pour qu'il soit en mesure d'apporter une réponse ciblée et adaptée aux attentes évolutives des citoyens usagers ». En d'autres termes, la notion de service public tend de plus en plus à évoluer vers celle de services aux publics.

Parallèlement, ont été établies dix-huit politiques thématiques qui se concrétisent, sur le terrain, par différents plans d'actions (au total, 800 sur la ville de Nantes), déclinés sur les onze territoires de la ville. En tant que cadres « sups », nous avons été amenés à les construire. Aussi, dans ce domaine, je ne me sens pas en difficulté dans la mesure où nous avons été associés à la démarche. C'est plutôt positif. Mais, le revers de la médaille, c'est que l'ensemble de cette politique stratégique s'accompagne d'un plan de réorganisation des services, avec une idée : faire réaliser encore plus, à moindre coût. En tant que chargée du management, encadrant près de quatre-vingts personnes, je peux dire que c'est très mal vécu par les agents et les cadres.

Publics. Quels outils et quels moyens sont ainsi mis à votre disposition ?

Dominique Raquin. Outre la mise en place de différentes actions de formation (management de proximité ou management d'équipe), je citerai un outil assez représentatif, de mon point de vue, de la volonté de « contractualisation » à tous les niveaux : c'est la charte de l'encadrement, l'un des volets du programme paRHtage. Cette charte définit notamment les critères qui font un « bon manager ». A savoir : atteindre les objectifs, être force de propositions, être capable d'appuyer une dynamique, rechercher l'efficacité. C'est un vocabulaire qu'on entend beaucoup depuis une dizaine d'années, directement issu du privé, mais qui est ici formalisé. Au départ, tous les cadres encadrants étaient invités à signer cette charte ; en tant que syndicalistes nous avons réagi, mettant en avant un certain nombre de risques. En particulier, celui d'aboutir à un document contractuel incompatible avec le statut. La direction générale a, en définitive, dû renoncer à la faire signer...

Nadine Dacheux. A Amiens, si l'on excepte la mise en place de formations complémentaires, ces réorganisations se font, globalement, sans beaucoup de moyens, en particulier humains. Nous sommes plutôt dans une logique de diminution du nombre de postes, accompagnée d'une « invitation » à utiliser davantage les outils informatiques. Pour l'encadrement, cela se traduit par un « resserrement » des tâches, avec la nécessité de faire, y compris, ce qui était auparavant assuré par les agents de bureaux par exemple. Leurs postes sont, aujourd'hui, supprimés un peu partout. Rappelons qu'à la mairie d'Amiens, quelque trois cents emplois ont été supprimés en 1991.

Patricia Retailleau. Assurer les missions qui nous sont confiées, en particulier celle de se rapprocher « du citoyen usager », demande à la fois des moyens en personnel et une véritable politique de formation. Or, nous sommes au contraire dans une logique de baisse des effectifs. C'est notamment vrai dans la direction où je travaille, celle de la vie associative, où nous aurons d'ici 2007 dix agents de catégorie C en moins alors que sept nouveaux équipements ont, dans le même temps, été programmés. Cette logique est pour le moins incompatible avec la nécessité, pour le service public municipal, de

devoir s'adapter aux besoins des populations qui s'expriment dans une multitude de domaines. Pour moi, la question des moyens humains et des compétences reste centrale pour améliorer le service public rendu à la population.

En ce qui concerne la formation, la ville de Nantes se contente de former ses cadres A, via des cycles managériaux par ailleurs très utiles, mais en oubliant de former les personnels des autres catégories. J'ai, pour ma part, demandé que des cycles de management soient ouverts aux cadres B mais aussi aux agents de maîtrise de catégorie C. J'ai, dans mon service, un agents de maîtrise qui encadre 26 agents sans jamais avoir reçu de formation à l'encadrement : ce n'est plus possible.

Maurice Guenzi. L'outil de ce partage du pouvoir, à Ivry-sur-Seine, est l'Assemblée générale de l'administration communale, une nouvelle instance mise en place il y a un peu plus de deux ans. Cette assemblée, qui regroupe l'ensemble des chefs de service, se réunit plusieurs fois dans l'année, pour traiter de thèmes choisis. Par exemple : le problème du courrier (les pistes d'amélioration en terme notamment de réponse aux demandes des usagers...). Son rôle est à double sens : être une force de propositions vis-à-vis des élus ; transmettre les informations à tous les agents afin qu'ils puissent mieux assurer leurs missions et diffuser ce qui se fait en termes de « meilleures pratiques ». Ajoutons à cela la mise en place d'un atelier de réflexion regroupant une trentaine d'agents de toutes les catégories et représentatifs de l'ensemble des directions, où l'on aborde notamment les problèmes rencontrés dans l'organisation de notre travail. L'ensemble nécessite d'importants efforts en matière de formation interne (encadrement des équipes par exemple) et pose la question d'une gestion plus partagée des ressources humaines : en ce sens, une étude est en cours sur notre propre réorganisation, au sein de la Drh.

Publics. Quelles sont les stratégies élus/employeurs à travers ces processus managériaux ?

Dominique Raquin. L'idée générale est de mobiliser l'ensemble des énergies pour essayer de faire mieux, tout en prenant en compte que le budget est limité. C'est un souci permanent. Mais il faut rester vigilant : le plus dangereux aujourd'hui est d'assister au désengagement, par exemple, de l'Etat vers les collectivités locales dans différents domaines, sans l'ensemble des ressources qui vont avec, et à la volonté des élus locaux d'avoir de grands projets sans forcément tenir compte de la répartition des compétences et, donc, sans les ressources extérieures correspondantes. Cela pèse à la fois sur les contribuables locaux et sur la gestion en interne.

Patricia Retailleau. Dans notre municipalité, il y a à la fois la volonté affichée d'assurer un service public de qualité mais en « optimisant » les moyens ; ce qui correspond à la face éclairée de la démarche et à sa face cachée dont on maîtrise encore mal les tenants et les aboutissants. Cela s'accompagne de la privatisation de certains services (entretien ou même gestion des équipements publics par exemple) qui, jusqu'alors, étaient assurés par les agents du service public.

Maurice Guenzi. Avec cette démarche de « démocratie participative », nous nous inscrivons dans une plus grande responsabilité de tous. De cette manière, les agents, et notamment les cadres, doivent pouvoir donner leur avis sur leur travail, l'organisation de leur travail et les choix fondamentaux faits par les élus. On peut par exemple citer la préparation du budget, avant que les orientations soient votées : les arbitrages opérés par les élus sont-ils, du point de vue des personnels, les bons ? Il est aujourd'hui essentiel que ces informations puissent remonter, ce qui n'a pas toujours été le cas. De ce point de vue, l'avantage d'Ivry-sur-Seine est qu'une grande majorité de son personnel, environ 70%, habite la ville, ce qui favorise pour le moins une certaine pratique de la citoyenneté au sein même de la commune.

Nadine Dacheux. La logique est de donner plus de liberté aux élus dans les choix politiques et d'orientation dans le fonctionnement de l'administration. A Amiens, nous sommes confrontés à des choix libéraux totalement assumés par les élus. C'est une collectivité relativement « directive », où tout part « du haut ». En ce sens, le management par « projets » ne s'est pas traduit par de nouveaux moyens d'intervention pour les agents et l'encadrement ; ce sont les élus qui font les choix. Et tant que ces choix ne sont pas illégaux, nous sommes, en tant que fonctionnaires, tenus à la neutralité la plus élémentaire dans le travail.

Publics. Cela correspond-il à vos attentes de cadres, de déontologie de fonctionnaires ?

Maurice Guenzi. Cela correspond en tout cas aux attentes d'un nombre important de cadres même s'il y a pu avoir des formes de résistances « passives » au changement. Avec l'Assemblée générale de l'administration communale, les cadres sont ainsi placés en position de reprendre la parole, d'intervenir et discuter des choix stratégiques et, par conséquent, de pratiquer une forme de citoyenneté. Le service public ne peut qu'en sortir gagnant. Ce qui ne veut pas dire qu'il n'y ait pas quelques problèmes, liés au fait que nous sommes encore dans une phase de réflexion. Premier problème : pour le moment, cette prise de parole est essentiellement le fait des cadres. Il faut désormais aller plus loin, au-delà de cette catégorie, et faire en sorte que tous soient en capacité de s'appropriier ces nouveaux modes d'organisation. Second problème : ce changement d'organisation a créé du travail en plus par rapport au quotidien. C'est ce que nous disent en tout cas les chefs de services. Mais l'idée est bien de travailler autrement.

Nadine Dacheux. Non, cela ne correspond pas aux miennes. J'attendais autre chose de mon service public. Service public qui est mis en danger, non pas par les réorganisations en tant que telles, mais par les choix politiques qui les sous-tendent : certains services ont disparu. Il n'y a plus aujourd'hui de grandes directions, de grands services, tout est sectorisé, dilué géographiquement. Si bien que lorsqu'il manque un élément, cela ne se voit pas d'emblée. Ainsi, le centre technique municipal, avec, par exemple, son activité menuiserie, n'existe plus, nous obligeant à avoir recours à des entreprises extérieures. Au final, cela alourdit les procédures et le délai de service rendu à la population.

Patricia Retailleau. Non également, dans la mesure où si, sur le fond, la mise en place de cette démarche ne pose pas de problème particulier, c'est au niveau de sa concrétisation que le bât blesse. Pourquoi ? Parce qu'on ne nous donne pas les moyens de réaliser nos missions. Cela nous met en difficulté en tant que manager encadrant des agents, agents avec qui, au contraire, on devrait pouvoir construire une relation de responsabilisation et de confiance : c'est comme ça que je conçois mon rôle. Je peux, de ce point de vue, donner un exemple très révélateur dans mon service. J'ai cinq agents à temps complet travaillant sur la réservation des salles pour les associations (29 000 réservations par an). A l'occasion du départ de l'un d'entre eux, le poste vacant a été occupé par une auxiliaire qui pouvait bénéficier de la loi sur la résorption de la précarité. Après onze mois de travail et de formation, elle n'a pas été autorisée à concourir en vue d'une titularisation et nous nous sommes vus imposer une autre personne, non formée, et ceci contre l'avis du jury de recrutement. Cela a été très mal vécu par les personnels. C'est très symptomatique de la politique arbitraire et autoritaire que nous subissons en matière de gestion du personnel. Au final, c'est le citoyen usager qui est perdant.

Dominique Raquin. On peut toujours essayer de faire mieux, en opérant des synergies, en recherchant plus d'efficacité. Mais une fois qu'on a fait ça, dans un contexte en outre de transferts de nouvelles compétences, comment réaliser de nouvelles économies de moyens ? Cette question, notamment, se pose avec acuité au niveau des centres de responsabilité, avec leur objectif d'optimisation de ces moyens. Donc, de la nécessité de faire des économies. Mais sur quels postes ? Le personnel ? Il y a déjà

eu quelques réactions au niveau de l'encadrement. Pour nous, il y en effet un risque de devoir faire des économies dans le cadre « de la bonne gestion » sur des grands postes stratégiques (la sécurité par exemple) ou les obligations de service public. Autre aspect : la charte de l'encadrement incite insidieusement les cadres à s'appuyer essentiellement sur des « outils » négatifs, sur la contrainte en vue d'atteindre leurs objectifs (avancement d'échelon au délai maximum, refus de congés, mise en œuvre plus efficace des dispositifs d'avertissement ou de sanction...). Notre rôle est d'en pointer les risques et de nombreux cadres ont refusé de la signer. Mais nous en sommes dans une phase de mise en œuvre : il faudra voir, plus tard, comment les comportements se mettent eux-mêmes en place, en restant très vigilant.

Publics. Cela questionne-t-il la responsabilité sociale des cadres. Jusqu'au droit de refus ? Y a-t-il une alternative ?

Dominique Raquin. Absolument. Le débat autour de la charte de l'encadrement a d'ailleurs été l'occasion de rappeler quelques éléments du statut et les garanties qui y sont associées. Si on lit cette charte, une fois que la décision est prise, on doit l'appliquer. Nous avons de notre côté alerté le personnel d'encadrement sur sa véritable responsabilité qui est, notamment, de désobéir à un ordre qui est manifestement illégal ; les cadres sont suffisamment courageux et responsables pour dire non et pourquoi. C'est aussi une manière de protéger le contribuable.

Nadine Dacheux. C'est en effet un sujet de réflexion (nous pouvons, comme je l'ai déjà dit, refuser de donner suite à un ordre manifestement illégal et je n'ai pas connaissance que cela se soit produit). Mais cette occurrence dépasse la question des pratiques « managériales » et des réorganisations en cours dans notre collectivité : cela concerne, aussi au quotidien, le « dur » de notre travail.

Maurice Guenzi. Chez nous, cette question ne se pose pas aujourd'hui dans la mesure où cette nouvelle organisation correspond à un certain nombre de nos attentes, en terme notamment d'intérêt au travail, de responsabilité et de pouvoir d'intervention.

Patricia Retailleau. Bien sûr que la question est posée. Pour reprendre l'exemple de mon service, une grève a suivi le remplacement autoritaire de l'auxiliaire. J'ai alors pris ma responsabilité de cadre et je me suis mise en grève, aux côtés de mes collègues, pour dire non. Non, parce que cette décision était une remise en cause de la résorption de la précarité ; non, parce qu'elle pénalisait lourdement le fonctionnement du service et était donc contraire aux intérêts des usagers citoyens. Pour autant, ce type d'expression est encore pour le moment très minoritaire chez les cadres qui sont sous pression de la direction générale. Je voudrais pour finir parler du statut. S'il peut être amélioré, les garanties et les obligations qu'il contient sont très importantes pour le personnel mais aussi pour la population. Elles mettent les personnels en situation de correctement assurer leurs missions, à court, moyen et long terme, quel que soit le pouvoir politique en place. Sans cela, il ne peut y avoir d'amélioration et de continuité du service public.

Trois encadrés :

Conduite de projets : une organisation transversale

En particulier parce qu'elle « utilise » les moyens en provenance de différents services pouvant être concernés par un projet donné, la conduite de projets se caractérise avant tout par un mode d'organisation transversal. A sa tête : un chef de projet dont le rôle est généralement de constituer une équipe à partir des différents services, de proposer l'ensemble des moyens financiers et matériels qu'il juge nécessaire à la réalisation du projet.

A la communauté urbaine de Lyon par exemple, ce chef de projets organise des comités techniques et des comités de pilotage (politiques). C'est là que s'effectue le suivi des projets et que sont prises les décisions d'arbitrage nécessaires. Des revues de projets semestrielles sont organisées pour rendre compte de leur avancement auprès du directeur général puis du président de la communauté urbaine.

Qu'est-ce qu'une centre de responsabilités ?

Parallèlement à la conduite de projets, se développent des centres de responsabilités, entités qui correspondent à une direction ou un regroupement de directions. En leur sein sont identifiés l'ensemble des moyens, qu'ils soient humains, financiers ou matériels mis à disposition pour réaliser les activités et missions qui sont confiées. Chaque année, sont conclus des contrats « d'objectifs et de moyens » entre le directeur général et les responsables de ces centres.

Responsabilité sociale des cadres : le public aussi

Lorsqu'on aborde la responsabilité sociale des cadres, la dichotomie « public-privé » est dépassée : c'est en substance l'analyse que fait le collectif Ugict-Cgt du conseil général des Bouches-du-Rhône, à la suite d'une réunion organisée sur le thème du droit de refus et d'alternative en novembre dernier. Dépassée, « tant le vécu quotidien de chacun laisse à penser que la collectivité tend vers une conception proche de l'entreprise », rapporte le collectif dans son bulletin d'information, *Cadres actualités*. Cadres « relais du pouvoir », privés « du droit d'avoir des projets, voire des idées », dans le cadre de réorganisations « incessantes »... cette réunion, explique le collectif, a permis de dégager de deux nécessités : le besoin d'un lieu de parole pour échanger et « développer des luttes émancipatrices » ; le besoin de construire, par le débat d'idées, une « vision démocratique de la fonction d'encadrement ». En savoir plus en consultant le site internet de la Cgt du conseil général : http://site.voila.fr/cgt_cg13