

Rapport d'étape

Pôle de compétences « Pratiques managériales »

Dossier
sectoriel

Pratiques managériales

Septembre 2002



Pôle de compétences « Pratiques managériales »

Dossier
sectoriel

Pratiques managériales

septembre 2002

© Editions du CNFPT, 2002

Aucune partie de la présente publication ne peut être reproduite, mise en mémoire ou transmise sous aucune forme, ni aucun moyen électronique ou mécanique, par photocopie, enregistrement, ou toute autre façon sans autorisation du Centre national de la fonction publique territoriale,

10-12 rue d'Anjou, 75381 Paris cedex 08.

ISBN : 2-84143-232-7

> Avant-propos

Le constat d'un monde territorial en mutation

Transformation du contexte institutionnel, élargissement du champ des interventions et diversification corrélative des métiers territoriaux sont autant de mutations auxquelles doivent faire face les collectivités territoriales.

Partant du constat d'un monde territorial en mutation, le CNFPT a fait le choix de renforcer ses capacités d'observation, d'analyse et de prospective de la fonction publique territoriale. Ce choix répond au souci inscrit dans le projet d'établissement « d'un développement des compétences professionnelles indispensables » des agents territoriaux.

Cette observation porte notamment sur la relation emploi-formation afin de repérer les évolutions des champs professionnels et des métiers exercés par les fonctionnaires territoriaux ainsi que les besoins de compétences qui soutiennent leur activité.

Les pôles de compétences en réponse

Dans cette perspective, le CNFPT a souhaité généraliser, sur l'ensemble des délégations régionales et des écoles la mise en place de pôles de compétences.

Ils répondent à la volonté :

- d'approfondir notre expertise emploi-formation des secteurs d'activités des collectivités territoriales,
- de favoriser l'expérimentation et la relation avec le milieu professionnel,
- de transférer ces acquis à l'ensemble des structures de l'établissement.

Les pôles de compétences ont été répartis sur la base des principaux champs professionnels de la fonction publique territoriale établie au regard des enjeux traversant le système de travail dans les collectivités.

32 secteurs d'activités des collectivités territoriales à la loupe

Une trentaine de champs professionnels ou secteurs d'activités a été identifié¹ et a donné lieu, sur proposition de la commission innovation et prospective, à l'attribution, par le conseil d'ad-

(1) Les transversaux : management public et gouvernance, pratiques managériales, développement des territoires, urbanisme et aménagement, déplacements et transports, environnement, politique de la ville, formation professionnelle, information et technologie de traitement de l'information, communication ;
 les fondamentaux : gestion financière et comptabilité, affaires juridiques et administratives, ressources humaines et gestion des personnels ;
 les interventions de type technique : patrimoine bâti, infrastructures et réseaux, espaces verts, eau et assainissement, propreté publique et gestion des déchets, ateliers et matériels, restauration collective ;
 les interventions de type social : culture, social, logement, santé, laboratoires, sport, éducation, population, funéraire, sécurité-police, sécurité-pompiers et risques majeurs.

ministration du CNFPT de 32 pôles de compétences répartis dans 24 structures du CNFPT : l'Inet, les quatre écoles nationales d'application et 19 délégations régionales.

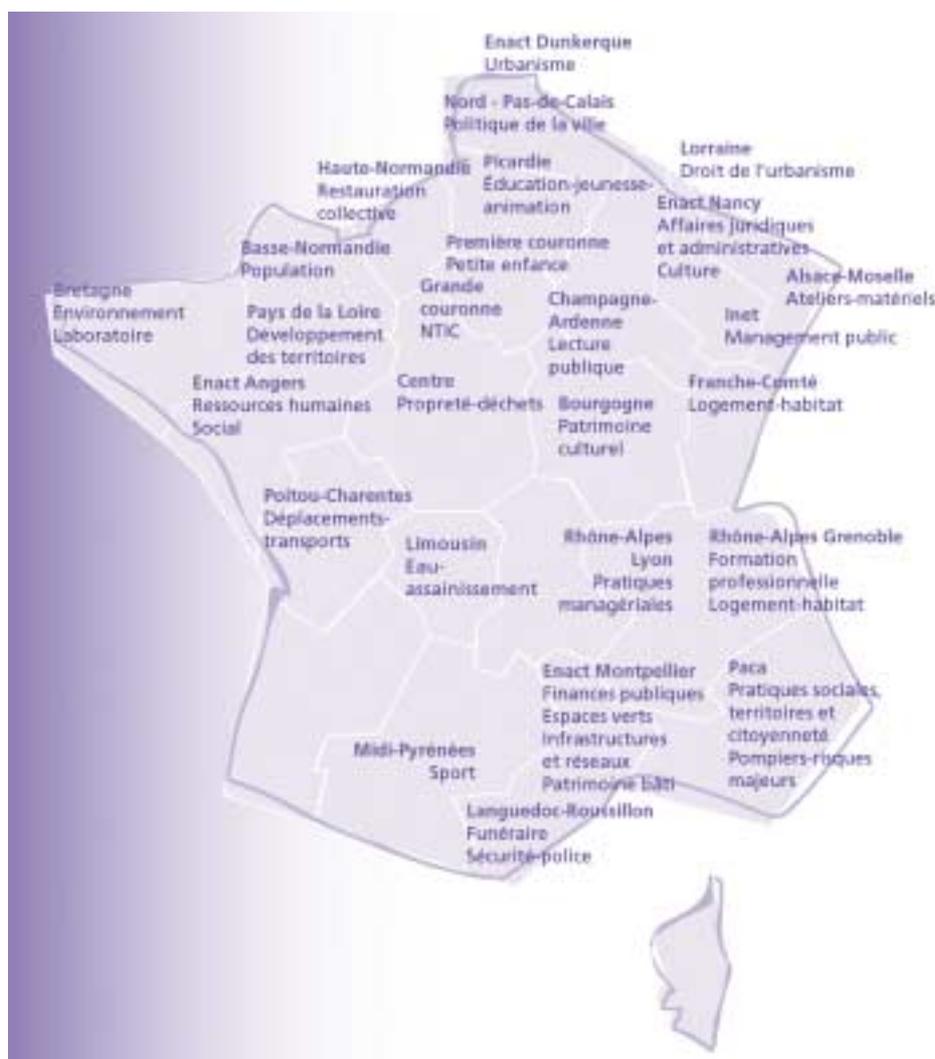
Leur mission essentielle est de conduire des études prospectives, formalisées par le dossier sectoriel, puis d'élaborer des référentiels d'emplois, d'activités et de compétence à partir des principaux emplois types ou métiers identifiés, et de transférer cette expertise vers l'ensemble du réseau CNFPT.

Le dossier sectoriel, outil de veille et de prospective

Le dossier sectoriel décrit la problématique de la relation emploi-formation. Il recueille, analyse et croise les indicateurs significatifs des évolutions professionnelles de chacun des secteurs repérés.

Il est surtout un outil indispensable au CNFPT dans ses choix sur les orientations et la déclinaison sectorielle de sa politique nationale de formation professionnelle.

Une actualisation du dossier sectoriel par les pôles de compétences devrait être réalisée tous les trois ans environ.



Cartographie des pôles de compétences

> Remerciements

Si le responsable et l'animatrice du pôle de compétences « pratiques managériales » ont eu la délicate charge de procéder à l'écriture du dossier sectoriel

Ils ne manqueront pas d'adresser à la fin de ce travail leurs remerciements :

- aux membres du Conseil régional d'orientation (CRO) de la délégation Rhône-Alpes Lyon qui ont veillé sur ce projet et y ont apporté une réflexion soutenue à travers notamment la richesse des échanges dans chacune des phases de validation,
- aux membres du groupe des professionnels qui ont tissé la toile du dossier en y consacrant beaucoup de leur temps et un intérêt particulier,
- aux membres du groupe de pilotage national qui par leurs interrogations, leurs connaissances et expériences sont venus enrichir les propos,
- aux membres des groupes de travail du CNFPT et aux collègues de la mission prospective qui par leur travail de co-construction et d'orientation ont contribué largement à amender ce dossier.
- à l'Institut Fournier et cabinet ADETIS qui nous ont aidés dans notre recueil d'information.

> Sommaire

Avant-propos	p. 3
Remerciements	p. 5
Introduction	p. 9
Le champ des « pratiques managériales » pour les collectivités territoriales	p. 11
La méthodologie d'élaboration du dossier sectoriel.....	p. 12
Le champ des pratiques managériales	p. 14
Les métiers territoriaux concernés par les pratiques managériales.....	p. 21
Les évolutions des environnements des collectivités territoriales et leur impact sur les pratiques managériales	p. 29
Le mouvement de la montée des exigences individuelles et son impact sur les pratiques managériales	p. 30
Le mouvement des nouvelles territorialités et son impact sur les pratiques managériales ..	p. 38
L'offre de formation en management sur l'ensemble du marché	p. 51
L'offre générale de formation au management	p. 51
Présentation de l'offre du CNFPT	p. 55
L'analyse de l'offre au management du CNFPT et les orientations	p. 63
L'analyse de l'offre	p. 63
Le positionnement stratégique du CNFPT et des propositions d'orientation.....	p. 72
Conclusion	p. 79
Annexes	p. 83

> Introduction

La délégation Rhône-Alpes Lyon a été missionnée sur le pôle de compétences relatif « aux pratiques managériales ». Ces pratiques consistent à mettre en œuvre des stratégies par la gestion des équipes, des ressources et des projets internes et externes. Elles concernent donc toutes les structures territoriales, quelles que soient leur nature et leur taille et l'ensemble des filières et des catégories (A,B,C). Le pourcentage des personnels pouvant avoir des fonctions d'encadrement est d'environ 13% (calculé à partir de l'enquête CNFPT et CNRACL de septembre 2000).

L'Institut national des études territoriales (INET) pilote le pôle de compétences relatif au « management stratégique ». Ce pôle conduit des études très fortement liées à la mission de l'INET en charge de la formation initiale et continue des cadres dirigeants. Son champ d'investigation concernera les fonctions de direction générale des cadres dirigeants et les problématiques du management stratégique.

Une attention particulière est à observer dans l'articulation des travaux des deux pôles. En effet, il ressort clairement des premiers travaux menés par l'un et l'autre qu'il ne faut à aucun titre envisager de séparer les deux domaines ; aucun critère ne permettrait de le faire de manière pertinente, tant il est évident qu'il y a une continuité et une large zone de recouvrement entre les enjeux que représentent les pratiques managériales inhérentes à toute responsabilité d'encadrement, et les enjeux spécifiques qui s'attachent à l'exercice de fonctions de direction générale.

En ce qui concerne plus particulièrement le pôle de compétences « pratiques managériales », depuis le mois de janvier 2001, les groupes de travail du pôle (groupe des professionnels, groupe des cadres pédagogiques, groupe interne, groupe de pilotage national) ont eu plusieurs réunions, afin :

- de clarifier le champ du pôle,
- de définir le concept de « pratiques managériales » et ses déclinaisons,
- d'identifier et analyser les évolutions des environnements externe et interne des collectivités territoriales et leurs répercussions sur les pratiques managériales,
- de valider les productions du pôle.

C'est à partir de ces travaux que nous avons pu construire le dossier sectoriel « pratiques managériales ». Celui-ci présente une photographie des préoccupations managériales au sein des collectivités territoriales. Il met également en exergue les problématiques liées à l'offre de formation en management.

La problématique générale du dossier sectoriel sur les « pratiques managériales » sera la suivante : Quelles sont les évolutions de l'offre de formation en management territorial les mieux adaptées pour répondre à la transformation des modes de management issus des mutations des environnements des collectivités territoriales ?

La réponse à cette question interviendra dans le cadre du plan suivant :

Après avoir précisé notre méthodologie de travail, défini le champ des pratiques managériales et les métiers territoriaux concernés par celles-ci (partie 1), il s'agira de repérer les facteurs environnementaux externes et internes qui ont une influence particulière sur les modalités de management des collectivités territoriales et d'analyser l'ensemble de ces évolutions notamment à travers les réponses managériales des collectivités territoriales (partie 2). Nous procéderons ensuite à une observation du marché général de la formation et établirons le diagnostic de l'offre de formation du CNFPT (partie 3). Puis, nous proposerons des orientations et des préconisations d'actions pour faire évoluer cette offre (partie 4).

Ce dossier tente de mettre en exergue l'importance de la fonction managériale aux sein des collectivités territoriales dans un environnement en mutation où le service public est de plus en plus sollicité. Il souhaite être le reflet sincère des préoccupations et des propositions des acteurs du monde territorial, qu'ils soient élus ou agents dans le domaine du pilotage opérationnel des politiques publiques territoriales. Il apporte un éclairage sur les modalités d'encadrement mais également sur le pilotage opérationnel de l'action publique territoriale. Il ne traite pas de la caractérisation de la décision politique, ni de la construction des processus de décision et du rôle de l'administration et des élus dans ces processus.

> Le champ des « pratiques managériales » pour les collectivités territoriales

[Partie I]

Le management des collectivités territoriales est un domaine peu exploré à ce jour par la recherche scientifique notamment dans le domaine des sciences de gestion¹. La littérature se concentre sur d'une part, l'étude du management de la fonction publique d'Etat et d'autre part, les relations de pouvoir entre administration d'Etat et administration locale. On peut également noter l'absence d'un cadre de référence théorique quasi-total dans la définition de normes et de procédures de gestion des collectivités locales.

Au moment même où le service public territorial est de plus en plus sollicité, le politique et le praticien comme le chercheur se retrouvent donc d'emblée en difficulté pour caractériser le management territorial du fait de ce manque de formalisation de la pratique.

Patrick Gibert², qualifie le management public de boîte noire. Pour Annie Bartoli³, « l'expression de management public surprend et reste très ambiguë ». Elle souligne également que « le management des organisations publiques représente aujourd'hui un concept à la fois incontournable et terriblement méconnu ». Alors que dire du management territorial ?

La démarche pour commencer doit être exploratoire et il paraît opportun de chercher à délimiter le champ des pratiques managériales territoriales au sein des collectivités territoriales pour ensuite éclairer celui du management public territorial.

Dans ce chapitre nous tentons de répondre à plusieurs questions : Comment qualifier le champ des « pratiques managériales » au sein des collectivités territoriales ? Quelles sont les différentes acceptions du terme management ? Quel est le rôle en management des cadres au sein des collectivités territoriales ? Quels sont les emplois territoriaux concernés par les pratiques managériales ? Et enfin, quelles sont nos interrogations face au départ en retraite massif des cadres territoriaux au cours de la prochaine décennie ?

1- Bousta-Jullien Yasmine, Management public communal interactivité structurelle et cognitive, pertinence et action publique communale», Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion, Université Lumière Lyon 2, sous la direction de Véronique ZARDET, septembre 1999.

2- Gibert Patrick, « Action Publique », 1997.

3- Bartoli Annie, « Le management dans les organisations publiques », Dunod, 1997.

La méthodologie d'élaboration du dossier sectoriel

Notre méthodologie

Face à la quasi-absence de formalisation de travaux de scientifiques ou de professionnels dans le champ des pratiques managériales des collectivités territoriales, nous avons identifié plusieurs modes d'investigation pour la construction du dossier sectoriel.

Nous avons ainsi alterné tout au long de nos travaux, recueil d'informations, traitement de ces informations avec confection d'outils d'exploitation spécifiques et validation de documents intermédiaires auprès des différents groupes de travail composant le pôle de compétences « pratiques managériales ». La démarche est en alternance inductive, déductive.

Les sources d'information

Nos sources d'information ont été de deux ordres :

- documentaires, avec divers types d'écrits (ouvrages, journaux professionnels, rapports d'études de professionnels ou d'étudiants, comptes-rendus de réunions, fiches de poste, plans de formation, évaluations de formation etc.) ;
- exploratoires avec la tenue des réunions du groupe des professionnels/cadres dirigeants de la grande région Rhône-Alpes, l'organisation de deux enquêtes réalisées par des cabinets extérieurs auprès de cadres territoriaux de toutes catégories statutaires, des entretiens réalisés par nos soins dans le cadre de nos activités traditionnelles d'ingénierie et de prestation de formation.

L'organigramme fonctionnel du pôle de compétences et le rôle des groupes de travail du pôle de compétences

Annexe 1

Liste des membres des groupes de travail



L'organigramme fonctionnel du pôle de compétences est composé de l'ensemble des acteurs participant à l'élaboration ou à la validation des travaux du pôle.

La mise en place du groupe des professionnels des cadres dirigeants a permis d'organiser rapidement la réflexion et de donner aux autres groupes de travail le fil rouge des orientations du pôle. Le champ précis du domaine du pôle de compétences, la problématique du dossier sectoriel, la définition des orientations et des conclusions de celui-ci, ainsi que l'ensemble des validations intermédiaires ont été constitués à partir des travaux de trois groupes de travail : le groupe des professionnels/cadres dirigeants (8 réunions), le groupe des cadres pédagogiques du réseau national « management » (4 réunions), le groupe interne à la délégation (4 réunions).

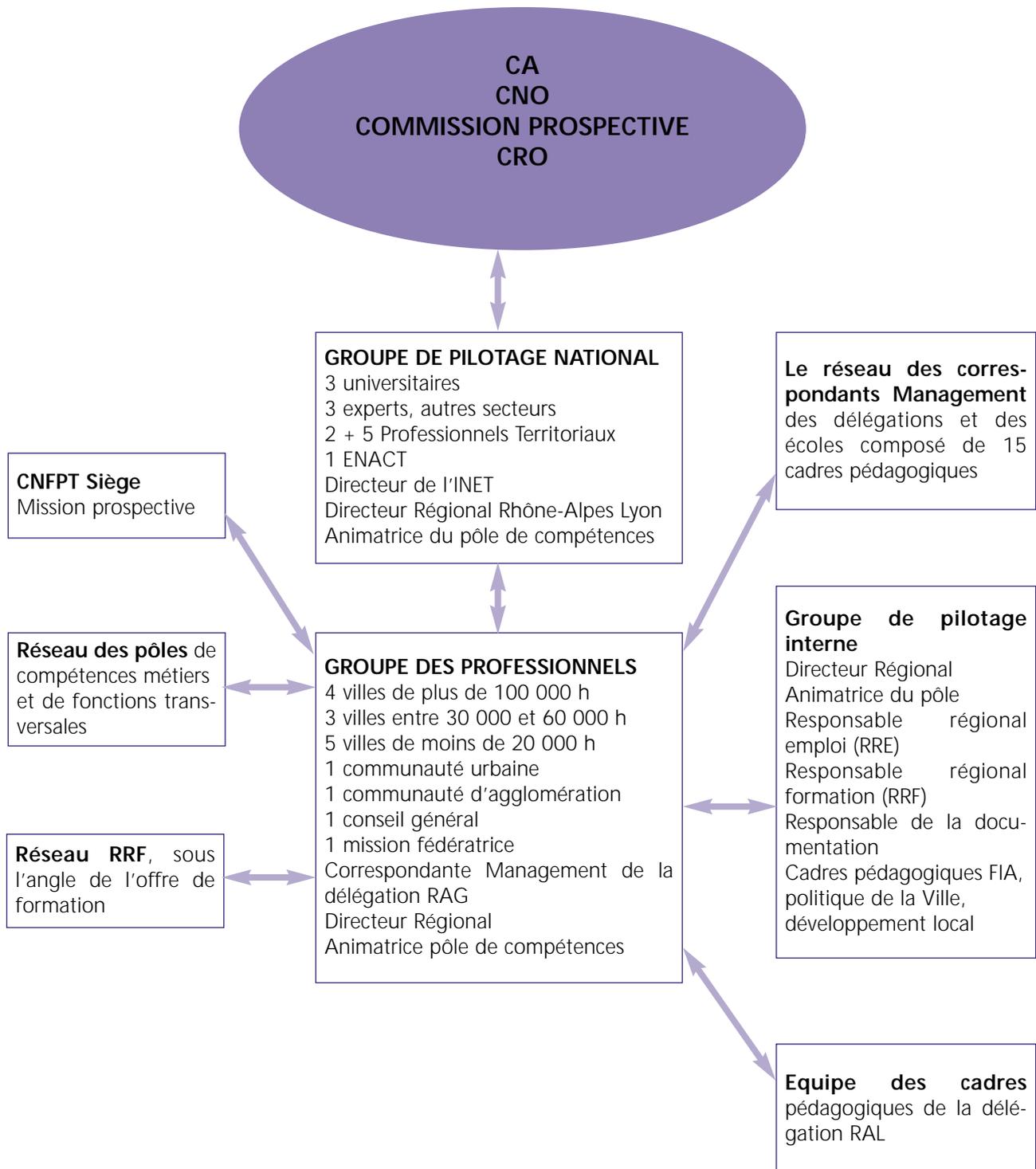
Un groupe de pilotage national composé d'universitaires, d'experts et de professionnels reconnus par leurs pairs est venu à deux reprises enrichir nos travaux et garantir notre méthodologie.

Six séances de travail ont également eu lieu avec nos collègues de la mission prospective, ce qui nous a permis de vérifier la validité de notre recherche et de pouvoir à terme mieux nous coordonner avec le travail des autres pôles de compétences.

Quatre réunions avec l'ensemble des cadres pédagogiques de la délégation Rhône-Alpes Lyon nous ont permis d'approfondir nos questionnements et de partager au niveau régional les résultats de ce dossier.

Enfin trois séances du Conseil régional d'orientation (CRO) très riches en échanges divers ont été consacrées à l'activité du pôle.

Organigramme fonctionnel du pôle de compétences



Le champ des pratiques managériales

Les pratiques managériales recouvrent une réalité complexe et diffuse. Dans une première partie de ce paragraphe nous tenterons de délimiter les pratiques managériales en appuyant notre réflexion sur d'une part, les enseignements des échanges du groupe des professionnels et d'autre part, sur les résultats d'une enquête commandée par nos soins et dont l'objet concerne « les attentes des cadres de la fonction publique territoriale en matière de formation au management ». Puis dans une seconde partie, nous compléterons notre étude par différentes approches théoriques des termes management et management public.

La délimitation des pratiques managériales par les résultats d'une recherche exploratoire

Les réflexions du groupe des professionnels⁴

Au cours de la première réunion du groupe, les professionnels ont souhaité qualifier le champ du pôle de compétences « pratiques managériales ».

Pour eux, les pratiques managériales recouvrent les notions suivantes présentées ici en phrases-témoins :

Autour de la définition des pratiques managériales

« Les pratiques managériales permettent de mobiliser les équipes pour conduire des projets et gérer des ressources. »

« Les pratiques managériales permettent de gérer des équipes, des projets, des ressources. »

« Les pratiques managériales sont l'exercice d'un ensemble de responsabilités sur des personnes et des moyens. »

« Le management ou les pratiques managériales, c'est permettre à chacun d'exercer des responsabilités. »

« Le management n'est pas qu'une question de gestion des projets internes, c'est aussi comment gérer les projets externes de plus en plus complexes en multi-partenariat. La question de la responsabilité et de l'arbitrage est à prendre en compte dans ce débat. »

« Les pratiques managériales, c'est comment va-t-on accompagner le changement. »

(4) Compte-rendu de la réunion des professionnels du 16 janvier 2001

Autour des difficultés rencontrées dans l'accomplissement de cette mission

« Le manager territorial doit savoir également gérer les écarts entre la formalisation de la stratégie et la réalité de ses possibilités d'application. »

« On assiste au départ de jeunes qui vivent mal l'ancienne culture. Il est difficile de retenir les emplois jeunes. »

« Aujourd'hui, dans une même organisation, coexistent plusieurs conceptions du travail à réaliser et de la manière de le réaliser. Comment peut-on réguler cette difficulté ? »

« Aujourd'hui, la diffusion de l'information est nécessaire à tous les niveaux de l'organisation. Il faut savoir comment effectuer cette diffusion. »

« Le management ou les pratiques managériales, c'est permettre à chacun d'exercer des responsabilités. »

« L'empilement hiérarchique pose question en terme d'efficacité. »

Il est nécessaire de passer d'une vision administrative à une vision managériale. »

Autour du rapport aux agents à encadrer

« Il n'est pas toujours facile pour tous les agents qui encadrent d'évaluer les actions ou les agents. »

« La question essentielle est la question de la culture et non des outils. »

« Les agents sont en quête de sens. La pratique managériale doit répondre à cette recherche de sens. »

« Les agents aspirent à d'autres méthodes de travail. »

« On est sur le partage du pouvoir, comment on partage le pouvoir ? »

« Comment gérer à la fois une structure hiérarchique et l'organisation transversale ? »

« Les pratiques de management ne concernent pas uniquement les capacités des cadres à manager mais également l'évolution des agents confrontés aux bouleversements des méthodes de management. »

« La gestion de l'aspect humain est le plus difficile. »

Autour de l'interaction pratiques managériales et stratégie territoriale

« Il est illusoire de vouloir faire une coupure entre management stratégique et management opérationnel. »

« Les pratiques managériales, c'est comment met-on en œuvre la stratégie. »

« Tous les acteurs sont à la recherche de sens et l'articulation pratiques/stratégie concerne tous les acteurs et toutes les collectivités. »

« On élabore une stratégie et on construit sa mise en œuvre par des pratiques au fur et à mesure des évolutions. La stratégie ne prend de sens que par la pratique. »

« Il s'agit de travailler intelligemment avec les personnes à tous les niveaux de l'organisation. La mise en œuvre d'une stratégie est possible lorsque les personnes la comprennent, on travaille sur du collectif. »

Autour des publics concernés par les pratiques managériales

« Tous les niveaux d'emplois sont concernés par les pratiques managériales. Le DG élabore des stratégies et ce sont ses pratiques managériales qui lui permettront de mettre en œuvre cette stratégie. »

« A tous les niveaux hiérarchiques, nous devons gérer des personnes et des moyens y compris au niveau des catégories C. »

Autour du pouvoir

« Les changements dans les méthodes de management peuvent entraîner une perte de marge de manœuvre dans la conduite des actions, une trop grande rationalité peut engendrer des rigidités. »

« La question culturelle est très importante. Il y a également des écarts entre ce qu'on dit et ce qu'on fait. »

« Il faut élaborer les projets avec les équipes, c'est aussi une perte de pouvoir ou ...une autre manière d'exercer son pouvoir. »

« La question du pouvoir est importante mais également la question de la responsabilité. Nous devons avoir l'écoute du terrain et puis savoir arbitrer. »

> Le champ des « pratiques managériales » pour les collectivités territoriales

Les résultats de l'enquête sur les attentes des cadres

Une enquête sur « les attentes des cadres de la fonction publique territoriale en matière de formation au management » a été commandée par nos soins au début de l'année 2001. Dans ce cadre, 39 personnes en position d'encadrement et représentant 22 structures ont été interviewées. Ces entretiens de groupe au nombre de 7 furent qualitatifs et semi-directifs.

Echantillon de l'enquête

Groupes	Echantillon
Groupe 1 Responsables d'équipement	6 personnes
Groupe 2 Responsables de service fonctionnel	6 personnes
Groupe 3 Directeurs de services techniques	5 personnes
Groupe 4 Agents de maîtrise	5 personnes
Groupe 5 Chef d'unité dans un service sport/jeunesse	7 personnes Sur 7 villes petites et moyennes
Groupe 6 Chefs de service au sein d'un CCAS	5 personnes
Groupe 7 Responsables d'unité fonctionnelle et opérationnelle d'un conseil général	5 personnes
TOTAL échantillon	39 personnes pour 22 structures

Outre le constat de la vivacité et de l'intérêt des participants des différents groupes à s'exprimer sur le management, l'enquête a permis de mettre en exergue les points suivants :

- la nature de l'acte managérial au sein des collectivités et de ses objectifs est bien identifiée ;
- les évolutions des environnements au niveau externe et au niveau interne contribuent à modifier les pratiques managériales ;
- l'adaptation de l'organisation des collectivités pour répondre aux nouveaux besoins est difficile ;
- de nombreuses propositions d'amélioration de la pratique managériale sont citées.

Concernant plus particulièrement la définition des pratiques managériales, les phrases suivantes ont été citées :

- Chefs de service CCAS

« Le management, c'est l'art de faire avancer le bateau vers un cap avec des gens qui rament dans un sens contraire. »

« C'est l'art d'être équilibriste, il faut trouver les compromis, notre rôle, c'est la paix sociale. »

« Il faut manager les agents et les autres acteurs. »

- Chefs de service des sports et de la jeunesse

« Manager, c'est l'organisation d'un service autour d'un projet en fonction d'objectifs avec une obligation de résultats. »

« Le management, c'est un peu plus que la gestion, c'est un accompagnement des hommes dans un plan de carrière. »

- Agents de maîtrise

« Le management, c'est l'encadrement, organiser le planning, vérifier que le travail est fait, les notations en fin d'année. »

« Le management, c'est gérer le budget et gérer les relations avec les autres services. »

« Le management, c'est servir de tampon entre la mairie et les agents. »

- Directeurs des services techniques

« Le management, c'est piloter une équipe, faire exécuter au mieux une mission qui vous est confiée. »

« Le management, c'est proposer plusieurs stratégies aux élus qui eux décident. »

« Essayer de connaître au maximum les gens avec qui on travaille (agents, collègues, élus) pour avoir le meilleur travail. »

« Le management, c'est servir de tampon entre les élus et les agents. »

- Chefs de service de conseil général

« Le management, c'est animer, accompagner une équipe pour atteindre des objectifs. »

« Faire passer et recueillir des informations, mettre à plat des procédures. »

« Le management a fait apparaître les notions d'efficacité, de rendement, plus une approche quantitative que qualitative. »

« Manager n'est pas suffisant, il faut être responsable. »

- Responsables d'équipement

« Le management, c'est un mot que l'on n'utilise pas, c'est un mot du monde économique, des entreprises privées, ce qui ne veut pas dire qu'on n'en fait pas. »

« Le management, c'est comme le sport, c'est amener l'équipe vers un même but. »

« Le management, c'est le travail de tous les jours avec des difficultés, des équipes qui sont très régulièrement en conflit. »

« Le management, c'est donner une direction, donner les outils à chaque membre de l'équipe pour un travail commun avec des objectifs communs. »

- Responsables de service fonctionnel

« Le management, c'est la pratique de la responsabilité et la manière dont on exerce cette responsabilité auprès des collaborateurs et des supérieurs. »

« Le management, c'est piloter, programmer, coordonner, mettre en œuvre des outils de gestion, organiser le service. »

« Manager, c'est pouvoir mesurer le service fait. »

Une proposition de définition des pratiques managériales

Les pratiques managériales consistent à mettre en œuvre des stratégies par la gestion des équipes, des ressources et des projets internes et externes.

Cette définition des pratiques managériales souligne le lien fort entre stratégie et mise en œuvre de la stratégie et insiste sur la dimension processus du management. Les objets auxquels le management s'applique sont ici les équipes, les ressources et les projets. Ces projets ont bien un caractère interne et externe notamment dans le cadre de la territorialisation des services de la politique de la Ville, de l'intercommunalité...

Les différentes approches théoriques des termes « management » et « management public »

Dans l'introduction de ce chapitre nous avons précisé que le management des collectivités territoriales est un domaine peu exploré à ce jour par la recherche scientifique et que le chercheur comme le praticien se retrouvent donc d'emblée en difficulté pour caractériser le concept de management territorial du fait de ce manque de références. Cependant, afin d'être le plus complet possible dans notre étude des pratiques managériales, nous avons souhaité apporter un éclairage théorique sur les termes de « management » et « management public », mots largement utilisés aujourd'hui dans les organisations publiques et recouvrant de nombreuses acceptions.

Emprunté du vieux français, le mot anglais « management » a été introduit dans la science des organisations par Henri Fayol⁵ en 1921 et repose sur cinq principales actions dites « POCCC » (planifier, organiser, coordonner, commander et contrôler) qui peuvent être adaptées et actualisées. Depuis, de nombreux auteurs ont enrichi le terme de management.

Jacques Chevallier⁶ assigne au management une finalité utilitaire et opérationnelle : « science de la bonne gestion, de la gestion efficace (...) Son ambition est de définir des règles permettant aux organisations d'atteindre les objectifs qu'elles se sont fixées avec le maximum d'efficacité ».

Raymond Alain Thietart⁷ vise à définir les activités de la fonction de management : « le gestionnaire d'organisation, qu'elle soit privée, publique à but lucratif ou non, se doit de mettre en œuvre les moyens techniques, financiers et humains dont il dispose pour accomplir sa tâche et ses objectifs. Cette mise en œuvre de moyens s'articule autour de trois activités principales : la planification, l'organisation et le contrôle ».

D'autres auteurs mettent l'accent sur la manière d'exercer, l'art de procéder à cette fonction : pour Jean-Pierre Anastassopoulos⁸ « le management est la manière dont sont fixés les objectifs généraux de l'entreprise, dont sont formulées ses stratégies à long terme, dont sont définies, rassemblées, organisées les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces stratégies au sein de systèmes de gestion appropriés ».

5- FAYOL Henri, « Administration industrielle et générale », 1916, réédité par Dunod, 1979.

6- Jacques Chevallier, « Sciences administratives », Editions Presses Universitaires de France, 1986, p 46

7- Raymond Alain Thietart, « Le Management », Editions Presses Universitaires de France, 1997, p5

8- Jean-Pierre Anastassopoulos, « La stratégie des entreprises publiques. L'efficacité au service de l'intérêt général », Editions DALLOZ, 1980, p6

Michel Crozier⁹ considère le management comme un art : « il repose, c'est vrai, sur des connaissances de plus en plus précises à caractère scientifique, mais il reste néanmoins un art dans la mesure où il consiste avant tout à gérer un quotidien tissé de contradictions et à anticiper une évolution de plus en plus accélérée qui élimine nombre de ces contradictions, mais pour en créer constamment de nouvelles ».

Henri Savall¹⁰ met en exergue la pierre angulaire du management, c'est-à-dire la capacité à gérer une équipe entreprise : « le management est la capacité d'animation de l'équipe entreprise. En fait, c'est la conduite en travail d'équipe d'une entreprise et d'une organisation avec la capacité de définir des stratégies évolutives, des prises de décisions de pilotage. Le management permet d'arbitrer entre les considérations économiques et les problèmes humains et sociaux de l'entreprise ».

Concernant le management public, Jean-François Raux¹¹ allie contenu et processus lorsqu'il indique d'une part que les deux finalités du management qu'il soit public ou privé sont de « produire des résultats et augmenter le potentiel de l'Entreprise », mais également que « face aux nouveaux défis de l'environnement, le management de l'administration doit être à la fois stratégique et d'intérêt général. Il ne se définit pas par un ensemble de techniques mais plutôt par sa fonction d'arbitrage entre des logiques contradictoires : logique d'entreprise et logique de service public, logique financière et logique clientèle. Il faut revoir le processus de formation de la stratégie, renforcer les processus transverses en passant d'une régulation par l'organisation et le chef à une régulation par la communication et le projet en réseau».

Pour Annie Bartoli¹², « si le management peut être défini comme un ensemble de processus de finalisation, organisation, animation et contrôle au service de la qualité des prestations externes et des modalités de fonctionnement interne, alors le management intéresse l'organisation publique dans ses enjeux actuels ». Cependant toujours selon cet auteur¹³ « si la représentation du management a ici des allures de pragmatisme gestionnaire, il convient de ne pas rester à ce stade. En effet, pour une meilleure opérationnalité, le management public doit pouvoir reposer sur des modèles conceptuels et sur un corpus théorique adéquat. Or, à ce jour, un tel champ scientifique n'en est qu'aux débuts de sa construction, et souffre encore de nombreuses lacunes ».

Pour notre part, nous considérons que le management public territorial représente :

- **les modalités d'élaboration des politiques publiques territoriales (non traitées dans ce dossier) et de confection des objectifs opérationnels de l'organisation territoriale,**
- **et les modalités d'animation des équipes, des ressources et des projets internes et externes permettant la mise en œuvre de ces politiques et objectifs.**

9- Michel Crozier, Article « Le problème du management public face à la transformation de l'environnement », publié dans la Revue Politiques et Management public, Volume 3, N°1, Mars 1985, p2

10- Henri Savall, Article « Management : La France mauvaise élève », publié dans le progrès du Mardi 8 octobre 1991

11- Jean- François Raux, « Le Service Public, La voie Moderne », Colloque de Cerisy, Editions L'Harmattan, 1995, p85-93/97

12- Bartoli Annie, « Le management dans les organisations publiques », Dunod, 1997 Bartoli, p. 158.

13- Bartoli Annie, « Le management dans les organisations publiques », Dunod, 1997 Bartoli, p. 282.

Après avoir délimité le champ des pratiques managériales, nous allons maintenant préciser quels sont les emplois et les métiers effectivement concernés par les pratiques managériales au sein des collectivités territoriales.

Les métiers territoriaux concernés par les pratiques managériales

Le champ du management étant transversal et afin de réaliser les référentiels de la fonction, nous avons porté une attention particulière à l'identification et à la caractérisation des métiers pouvant comporter des pratiques managériales.

L'identification des métiers comportant des pratiques de management

Les pratiques managériales regroupent une réalité transversale.

Elles concernent toutes les structures territoriales, quelles que soient leur nature et leur taille et l'ensemble des filières et des catégories (A,B,C).

Les cadres territoriaux sont nombreux : à partir de l'enquête CNFPT et CNRACL de septembre 2000, nous les avons estimés à 13% de l'effectif territorial.

Nous avons repéré au sein de la nomenclature des métiers ceux qui peuvent comporter des responsabilités d'encadrement. Puis, nous avons procédé à des regroupements au sein de cette nomenclature, afin de pouvoir effectuer un travail d'investigation sur le cœur des compétences managériales de quatre catégories de cadres territoriaux.

L'identification au sein de la nomenclature

Au sein de la nomenclature nous avons extrait l'ensemble des métiers (75) pouvant comporter des fonctions d'encadrement et plus généralement des pratiques de management.

Liste des métiers pouvant comporter des pratiques managériales

Métiers	Familles
Directeur des ressources humaines	Management
Directeur des services techniques	Management
Directeur financier	Management
Secrétaire de mairie	Administration
Directeur de la restauration collective	Administration
Gérant de restaurant	Administration
Responsable des marchés	Juridique
Responsable de formation	Ressources humaines
Responsable du personnel	Ressources humaines
Directeur de la communication	Communication
Directeur du marketing	Communication
Responsable de la communication interne	Communication
Chef de projet informatique	Traitement de l'information
Responsable méthodes informatiques	Traitement de l'information

Liste des métiers pouvant comporter des pratiques managériales (suite)

Métiers	Familles
Directeur de l'informatique	Traitement de l'information
Chef d'équipe bâtiment et abords	Logistique / BTP/EV
Chef d'équipe de maintenance du domaine public	Logistique / BTP/EV
Chef d'équipe espaces verts	Logistique / BTP/EV
Chef d'équipe logistique	Logistique / Entretien
Chef d'atelier imprimerie	Logistique / Imprimerie
Responsable d'atelier mécanique	Logistique / Véhicules
Chef de garage	Logistique / Véhicules
Chef de cuisine	Logistique / Restauration
Chef de production en restauration collective	Logistique / Restauration
Responsable d'un service bâtiment	Bâtiment et architecture
Responsable de réseaux intérieurs d'immeubles	Bâtiment et architecture
Surveillant de travaux en bâtiment et abords	Bâtiment et architecture
Surveillant de travaux en infrastructures et réseaux	Infrastructures et réseaux
Chef de cultures	Espaces verts et paysages
Directeur d'un service espaces verts	Espaces verts et paysages
Responsable de parc animalier	Espaces verts et paysages
Responsable maintenance espaces verts	Espaces verts et paysages
Surveillant de travaux espaces verts	Espaces verts et paysages
Directeur d'espace naturel	Environnement
Directeur de l'environnement	Environnement
Directeur de l'urbanisme et de l'aménagement	Urbanisme
Chargé de mission emploi – formation	Développement
Chef de Projet de développement local	Développement
Développeur de projets transnationaux	Développement
Directeur du développement	Développement
Directeur de service économique	Développement
Chef de colonne	Incendie – secours
Chef de groupe	Incendie – secours
Directeur de service départemental d'incendie et de secours	Incendie – secours
Directeur de police municipale	Incendie – secours
Directeur de la santé publique	Santé
Directeur de laboratoire vétérinaire	Santé
Ingénieur santé	Santé
Inspecteur de salubrité	Santé
Médecin coordinateur	Santé
Médecin de PMI	Santé
Médecin du travail	Santé
Puéricultrice	Santé

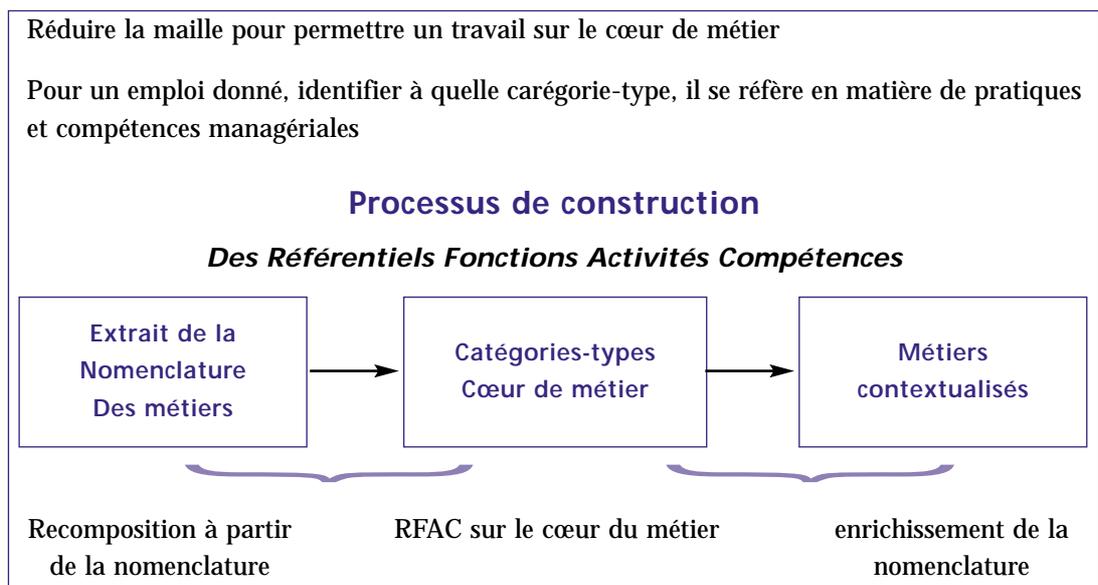
Liste des métiers pouvant comporter des pratiques managériales (suite)

Métiers	Familles
Chef de projet DSU	Social
Directeur d'équipement socioculturel	Social
Direction de l'action sociale	Social
Educateur de jeunes enfants	Social
Responsable de centres de loisirs	Social
Responsable de circonscription sociale	Social
Responsable de foyer de l'enfance	Social
Responsable de structure d'accueil petite enfance	Social
Directeur de l'école de beaux arts	Culture
Directeur de l'action culturelle	Culture
Bibliothécaire	Bibliothèque
Directeur de bibliothèque	Bibliothèque
Responsable de secteur d'enseignement musical	Musique
Directeur d'établissement artistique	Spectacle
Directeur d'établissement culturel	Spectacle
Directeur d'équipement sportif	Sport
Directeur des sports	Sport
Responsable d'un service des sports	Sport
Responsable des activités physiques et sportives	Sport

L'identification des catégories types pouvant comporter des pratiques de management

A partir de l'extraction des métiers de la nomenclature nous avons procédé à une recombinaison des métiers autour de quatre catégories de cadres territoriaux : les cadres dirigeants, les cadres directeurs ou chefs de service des services fonctionnels ou des moyens généraux, les cadres directeurs ou chefs de services opérationnels ou en contact direct avec la population, les cadres intermédiaires ou/et de proximité. Cette catégorisation a été nécessaire pour conduire le travail sur les référentiels-fonctions-activités-compétences sur le cœur des pratiques managériales excluant les spécificités managériales particulières à chaque filière (culture, sport, affaires sociales, etc.). Ces spécificités particulières doivent faire l'objet d'un croisement des données entre les différents pôles métiers et le pôle « pratiques managériales ».

L'utilité de la typologie par catégorie de cadres territoriaux



Détermination des catégories types permettant la construction de la RFAC

Catégories types	Les critères types
Les cadres dirigeants	<ul style="list-style-type: none"> - Etre en relation fréquente avec le chef de l'exécutif (maire, président) - Etre en relation fréquente avec les membres de l'exécutif (adjoints, vice-présidents) - Etre en charge du pilotage global de l'organisation - Participation permanente au comité de direction - Avoir la responsabilité du budget de la collectivité
Les cadres responsables des services fonctionnels ou moyens généraux	<ul style="list-style-type: none"> - Etre en relation fréquente avec les membres de l'exécutif (adjoints, vice-présidents) - Participation ponctuelle au comité de direction - Avoir des prestations qui s'adressent à l'interne et qui sont transversales à l'organisation - Avoir comme clients les autres services et agents de l'organisation - Avoir la responsabilité du budget et de l'organisation de sa direction ou de son service
Les cadres responsables des services opérationnels ou en contact direct avec la population	<ul style="list-style-type: none"> - Etre en relation fréquente avec les membres de l'exécutif (adjoints, vice-présidents) - Participation ponctuelle au comité de direction - Avoir des prestations en terme de politiques publiques qui s'adressent principalement à l'externe - Avoir la responsabilité du budget et de l'organisation de sa direction ou de son service
Les cadres intermédiaires et les cadres de la proximité	<ul style="list-style-type: none"> - Avoir une autonomie de gestion dans la répartition des ressources de son unité de travail - Effectuer l'évaluation des agents - Programmer son travail et celui des équipes - Coordonner une équipe sur le terrain - Vérifier le travail et rendre compte - Etre en relation fonctionnelle régulière avec des personnes extérieures à la structure territoriale (autres administrations, associations, usagers...) - Entretien d'une relation d'interface avec les usagers - Gérer dans sa globalité un équipement

Contextualisation des catégories-types dans les différents métiers à compétences homogènes

Les métiers ont été regroupés sous un intitulé qui fait référence à un ensemble homogène de compétences avec les critères suivants : le niveau hiérarchique, l'importance et la forme des structures, le métier, l'effectif à encadrer, le rapport au territoire.

Les cadres dirigeants :

Directeur général de grande collectivité
 Directeur général de moyenne collectivité
 Directeur général de petite collectivité
 Secrétaire général
 Secrétaire de mairie
 Directeur général de services techniques de grande collectivité
 Directeur général de services techniques de moyenne collectivité
 Directeur général de services techniques de petite collectivité
 Responsable de services techniques
 Directeur général de structure intercommunale
 Responsable général de structure intercommunale
 Directeur général adjoint de services fonctionnels
 Directeur général adjoint de services opérationnels
 Directeur général adjoint de services transversaux ou de territoire

Les directeurs ou chefs de services fonctionnels ou moyens généraux :

Directeur ou chef de service administratif (finances, DRH, marché, certains services techniques)

Les directeurs ou chefs de services opérationnels ou services en contact direct avec la population :

Directeur ou chef de service opérationnel (population, sport, culture, écoles, social, etc.)
 Directeur ou chef de service technique (espaces verts, vie quotidienne, éclairage public etc.)

Les cadres intermédiaires ou de proximité :

Cadres intermédiaires des services fonctionnels
 Cadres intermédiaires des services opérationnels
 Cadres intermédiaires des services techniques
 Responsable d'établissement (école de musique, centre culturel, centre socio-éducatif, établissement pour personnes âgées, crèches, etc.)
 Responsable d'équipement (équipement sportif, équipement culturel, maison des associations, centre de loisirs, etc.)
 Responsable de la police municipale
 Responsable d'unité de travail importante opérationnelle (équipe technique, service des écoles, agents de service, agents de restauration, gardiens, etc.)
 Responsable de petite unité de travail administratif (accueil, secrétariat, unité fonctionnelle de services à la population, de la direction des ressources humaines, etc.)
 Responsable de petite unité de travail opérationnel (culture, sport, jeunesse, etc.)
 Responsable d'équipe de structure de proximité

L'évolution de l'emploi des cadres

L'évolution au sein de la fonction publique territoriale

Selon l'étude CNFPT/CNRACL¹⁴ les fonctionnaires de catégorie A (les plus concernés par les emplois d'encadrement) sont plus âgés que les fonctionnaires des catégories B et C.

Tableau : La structure des âges par catégorie hiérarchique¹⁵

Métiers	Effectif au 31/12/99	Age Moyen	% de départs potentiels d'ici 2012
A	68 610	45 ans et 11 mois	51%
B	125 360	42 ans et 2 mois	32%
C	757 700	42 ans et 2 mois	35%

Les ingénieurs en chef de 1re catégorie, les administrateurs et les coordinatrices de crèches sont les cadres d'emplois les plus âgés de la fonction publique territoriale. La moitié de ces fonctionnaires a plus de 49 ans¹⁶.

Si assez peu d'informations sont disponibles pour faire un état des lieux quantitatif détaillé sur l'emploi des cadres, elles sont néanmoins suffisantes à ce jour pour dégager une tendance en matière de besoins d'emplois dans les dix prochaines années :

Les départs prévus sont importants et en progression constante jusqu'en 2006 notamment pour les cadres de la catégorie A.

Nombre annuel moyen de départs par catégorie hiérarchique¹⁷

Période	2001-2005	2006-2012	2013-2020
Cat. A	1 700	3 300	2 600
Cat. B	1 900	3 900	5 100
Cat. C	13 100	24 300	27 300
Total	16 700	31 500	35 000

Ces départs importants peuvent s'expliquer. Ils correspondent aux départs des agents du baby-boom. En 2020, 80% des fonctionnaires de la catégorie A auront cessé leur activité, contre 65% des fonctionnaires de la catégorie B et 64% des fonctionnaires de la catégorie C.

14- CNFPT/CNRACL, « Fonction publique territoriale, pyramide des âges des cadres d'emplois perspectives d'évolution », septembre 2000.

15- CNFPT/CNRACL, « Fonction publique territoriale, pyramide des âges des cadres d'emplois perspectives d'évolution », septembre 2000.

16- Territoriales n°111, « Dossier, Fonction publique territoriale : un agent sur deux à la retraite d'ici à quinze ans », octobre 2000.

17- CNFPT/CNRACL, « Fonction publique territoriale, pyramide des âges des cadres d'emplois perspectives d'évolution », op. cit.

> Le champ des « pratiques managériales » pour les collectivités territoriales

Ces départs seront accentués pour certains cadres d'emplois A+. « Plus de 9 fonctionnaires sur 10 appartenant à certains cadres d'emplois A+ seront partis en retraite d'ici 2020 »¹⁸. Les administrateurs et les ingénieurs en chef de 1ère catégorie, ainsi que les coordinatrices de crèches partiront massivement à la retraite d'ici 2020. Les taux de départs cumulés sont respectivement de 94%, 95% et 99%.

Outre, les départs massifs des catégories A, les départs des catégories B et C sont également importants. Aussi, il nous paraîtrait intéressant de disposer d'une étude plus fine sur ces départs notamment pour les personnes en position d'encadrement.

La conjoncture sur l'emploi des cadres au niveau de l'ensemble du marché

En septembre 2001, le taux de chômage des cadres est descendu à 3,1 %.

Pour le journal « Les Echos »¹⁹ ce taux correspond à un taux de plein emploi. Selon l'auteur de l'article « Les raisons de rester optimiste », la demande de cadres est à son plus haut et cela ne peut que durer...Au total, après le chiffre record de 100 000 créations nettes d'emplois cadres en 2 000 (67% dans les services, mais aussi une croissance de 13% dans l'industrie et de 5% dans le bâtiment et les travaux publics), les prévisions tablent toujours sur un solde positif de 50 000 créations pour 2001. Ce qui devrait faire passer le chômage des cadres sous la barre symbolique de 3%.

Pour conclure cette partie sur l'emploi des cadres territoriaux, nous mettrons l'accent sur deux questions qui apparaissent ouvertes pour un futur proche :

- comment développer l'attractivité sur les métiers de cadres territoriaux ?
- quelles actions pour rééquilibrer la pyramide des âges au sein des collectivités territoriales tout en garantissant les transferts de savoir-faire ?

18- CNFPT/CNRACL, « Fonction publique territoriale, pyramide des âges des cadres d'emplois perspectives d'évolution », op. cit.

19- Enjeux les Echos, le mensuel de l'économie – n°172 de septembre 2001, Article « Les raisons de rester optimistes » p 63

> Les évolutions des environnements des CT et leur impact sur les pratiques managériales

[Partie II]

Depuis les années 60 les théoriciens de l'organisation²⁰ estiment que toutes les entreprises qu'elles soient privées ou publiques, sont des systèmes ouverts sur leurs environnements donc soumis aux aléas et aux incertitudes de ceux-ci. Il n'y a donc plus d'organisation idéale mais des organisations qui doivent s'adapter aux nouvelles demandes. Il s'agit pour les cadres dirigeants de répondre aux attentes des environnements et de promouvoir au sein des structures, des types de fonctionnement qui permettront cette adaptation permanente. Les nouveaux types de fonctionnement feront appel à de nouvelles compétences. Nos futurs travaux sur le cœur de la fonction managériale des différentes catégories de cadres nous permettront de définir très précisément les compétences actuellement développées et celles à prescrire (voir annexe 2). Dans ce chapitre, nous nous proposons d'étudier les évolutions des environnements des collectivités territoriales et d'analyser l'impact de celles-ci sur ces organisations au cours des quinze dernières années.

Annexe 2

Le référentiel pour les fonctions de cadres intermédiaires et cadres de proximité

Il ne s'agit pas ici de dresser l'état des lieux exhaustif ou de rentrer dans le détail des évolutions des environnements des collectivités territoriales, mais de présenter les deux principaux grands mouvements qui expliquent en partie les mutations organisationnelles en cours.

Les deux principaux mouvements qui traversent depuis une quinzaine d'années les collectivités territoriales concernent :

- la montée des exigences individuelles,
- les nouvelles territorialités.

Nous organiserons donc ce chapitre en deux parties au sein desquelles nous tenterons d'identifier ce que représentent ces mouvements, de quelle manière ils peuvent impacter les pratiques managériales, quelles ont été et quelles sont les réponses managériales des collectivités territoriales face à ces évolutions.

Au préalable, nous souhaitons clarifier les définitions des concepts d'environnement externe et d'environnement interne :

L'environnement interne : « ensemble des ressources actives de l'organisation, c'est-à-dire le potentiel humain, acteurs internes producteurs d'activité et de valeur ajoutée²¹ ,.

L'environnement externe : « ensemble des acteurs hors de l'organisation dont les impacts ont des effets directs, indirects, diffus ou induits sur l'organisation »²².

20- Sous la direction de Nicole Aubert, « Management, aspects humains et organisationnels », PUF 1997 p23

21- Savall Henri et Zardet Véronique, « Ingénierie Stratégique du Roseau », Economica, 1995

22- Savall Henri et Zardet Véronique, « Ingénierie Stratégique du Roseau », Economica, 1995

Le mouvement de la montée des exigences individuelles et son impact sur les pratiques managériales

La montée des exigences des administrés

Les résultats de nos entretiens exploratoires

Les attentes des administrés évoluent. Les agents territoriaux ont parfois du mal à adapter leurs réponses à ces nouvelles exigences. L'ensemble des acteurs de la gestion territoriale est concerné par ce mouvement.

De nombreuses phrases témoins prononcées par les cadres territoriaux peuvent être reprises ici pour illustrer cette évolution :

- Chefs de service CCAS

- *de nouveaux besoins apparaissent*

- « Les besoins des personnes âgées changent, ils ont des besoins le soir, le samedi et le dimanche, le problème c'est que les agents ne veulent pas y aller. »

- « Les situations professionnelles des parents de crèches ont changé, il y a plus de CDD que de CDI, la gestion du service en est perturbée. »

- *les réponses ne sont pas toutes d'ordre quantitatif, il faut également trouver d'autres modes de relations avec les usagers, d'autres modalités de fonctionnement*

- « La politique sociale doit segmenter les besoins et trouver des acteurs transversaux pour y répondre. Cela passe par une formation des familles. »

- « Il ne faut pas manager seulement les agents mais aussi tous les acteurs. »

- « Il faut que les usagers soient associés aux solutions : une stratégie de participation. »

- « Comment intègre-t-on la personne ? »

- « Le client souhaite participer à la production du service. »

- « Il faut donner du sens. »

- « On évolue, jusque là on n'était pas concerné par la territorialisation. Il faudrait que les directeurs soient responsables d'un territoire, que ce soit fonctionnel et transversal. »

- Chefs de service des sports et de la jeunesse

- *les usagers désirent être considérés comme un client et être traités avec la même considération y compris dans la prise en compte de leurs demandes particulières*

- « Il y a une augmentation des pratiques sportives individuelles au détriment des sports collectifs. »

- « On doit obtenir une qualité de service. On est maintenant en concurrence, un service public mis en concurrence avec des clubs privés. »

- « On s'est aperçu tardivement que les usagers devenaient clients. »

- *les nouvelles exigences des usagers entraînent des contraintes supplémentaires pour les agents et les cadres ont parfois du mal à gérer ces évolutions*

- « On fait l'interface avec le public, ça use. »

- « Il faut le faire aussi comprendre aux agents, il faut travailler à d'autres heures, d'autres jours, pendant les vacances scolaires ».

- « C'est difficile de se remettre en cause. »

- Agents de maîtrise

- *les exigences des usagers deviennent de plus en plus individuelles et les systèmes de réponses doivent s'adapter à celles-ci*

- « Les usagers ne regardent que chez eux, leur chemin. »

- « On a installé un hot-line pour les problèmes de la vie quotidienne. »

- Directeurs des services techniques

- *les exigences des usagers deviennent de plus en plus individuelles et les systèmes de réponses doivent s'adapter à celles-ci*

« Les usagers surveillent les agents et n'hésitent pas à se plaindre auprès du maire s'ils voient par exemple 3 agents sur le même site. »

« Il existe une équipe de proximité, dès que l'on voit quelque chose d'anormal (poubelles renversées, branches d'arbre sur la chaussée ...), il faut réagir vite. »

« Notre métier est plus à risque, les usagers attaquent. »

- Chefs de service de conseil général

- *les usagers désirent être considérés comme un client et être traités avec la même considération y compris dans les délais de réponse à leurs demandes*

« L'urbanisation croissante a raccourci les délais. Aujourd'hui, il y a une demande immédiate. Ces délais courts brisent les voies hiérarchiques. »

« La notion du client-roi qui émerge a un impact. Le poids des lobbies est important. »

« Le public se considère comme un client. Il entend qu'on lui rende un service en échange de ses impôts, ce qui est normal. »

- *les réponses ne sont pas toutes d'ordre quantitatif, il faut également trouver d'autres modes de relations avec les usagers, d'autres modalités de fonctionnement*

« Le niveau d'instruction qui a augmenté fait que les gens discutent beaucoup plus qu'auparavant. »

« Aujourd'hui, c'est la démocratie locale qui manque de management. »

« Il ne faut pas faire adhérer un public à nos idées, mais commencer par recueillir les demandes du public. La concertation est un savoir-faire qui n'est pas développé dans la fonction publique aujourd'hui.

- Responsables d'équipement

- *le manque de réponse à certaines demandes des usagers engendre des situations conflictuelles qui interrogent les agents sur leurs pratiques*

« Les besoins de la population évoluent et ce, de plus en plus vite d'année en année. Je suis sur ce point pessimiste. Il y a une dégradation des familles, des quartiers. »

« Il faudrait presque des thérapies familiales. Pour nos agents, cela passe par du soutien. »

« Nos missions évoluent, au début c'était culturel maintenant c'est socio-culturel. L'accueil du public est de plus en plus difficile. »

« Comment intégrer le social ? »

- *les réponses n'appartiennent pas uniquement aux agents, elles doivent également provenir de la structure*

« On a eu un changement d'organisation, la structure est ouverte 24h/24. Le personnel n'a pas eu le choix, mais on avait un nouvel objectif. »

- Responsables de service fonctionnel

- *les réponses doivent bien venir de l'ensemble des acteurs de la collectivité territoriale*

« Il faudrait que les élus et l'administration soient plus proches du citoyen. »

L'analyse de l'évolution du positionnement des administrés

Au cours des vingt dernières années²³, les progrès techniques, le développement du savoir et des communications, le développement du bien-être pour certains et du fort appauvrissement pour les autres, ont contribué à bouleverser les règles du jeu de la société française. Il ne s'agit plus pour les organisations de se développer économiquement et socialement sur le concept de « consommation de masse », mais d'affiner leurs productions par de nouvelles technicités en se ralliant au concept de « personnalisation ». Si cette nouvelle approche a d'abord concerné le secteur privé, elle s'étend aujourd'hui largement à la sphère publique.

Les administrés attendent des marques de considération essentiellement illustrées par la qualité de la prestation offerte et par la bonne relation de service entre le consommateur de bien public et le producteur de ces biens.

Jacques Chevallier²⁴ souligne que « Les services publics doivent faire face à une insatisfaction croissante, tant du public que de leurs propres agents. Le comportement des usagers a changé, en devenant de plus en plus semblable à celui des consommateurs ordinaires : exigeants et revendicatifs, les usagers attendent avant tout des services publics qu'ils leur fournissent des prestations meilleures et à moindre coût que celles que pourraient leur fournir des entrepreneurs privés ; et les signes de désaffection se multiplient vis-à-vis de services qui font l'objet de critiques acerbes de la part de leurs usagers ».

Dans la fonction publique territoriale ces constats n'épargnent aucun domaine :

- les équipements sportifs et culturels connaissent une forte occupation voire une sur-occupation. Les surcroûts d'activités dans ces secteurs conduisent les élus à établir depuis quelques années des bilans d'occupation des différents équipements et à revoir leurs modes d'attribution. Si le sport et la culture sortent de leurs murs pour participer avec les habitants à la vie des quartiers, les demandes de pratiques et d'enseignements individuels deviennent de plus en plus nombreuses. Le projet politique, s'il valorise le collectif, devra clairement expliquer ses fondements et finalités.
- les services de l'environnement croissent d'année en année. Le public participe activement aux politiques d'environnement aussi bien en s'impliquant dans l'embellissement de la ville qu'en déclenchant des plaintes ou des pétitions contre les pollutions de toutes sortes (décharges sauvages, développement des graffitis, risques environnementaux). Les directions de services techniques développent de façon importante les services espaces verts ou de la vie quotidienne et installent des numéros verts à la disposition des habitants.
- au niveau du social, les services reçoivent quotidiennement des demandes d'emploi, de logement, d'allocations diverses. Les villes entrent en concurrence pour attirer sur leur territoire les industries les plus porteuses de création d'emploi ; l'adjoint au logement pris entre les différentes contraintes de ses attributions jongle avec la quadrature du cercle ; les responsables des services sociaux s'interrogent en permanence sur les modes d'actions déployés ou à déployer. Les dispositifs se multiplient ainsi que les coordinations et structures intermédiaires.
- les questions d'insécurité, évoquées dans toutes les réunions publiques démunissent souvent les responsables locaux qui font appel à des audits extérieurs en vue de préparer les contrats locaux de sécurité contractualisés avec l'Etat.
- les citoyens bougent, se constituent en association et souhaitent faire entendre leur opinion dans les réunions publiques ou les conseils de quartiers. Leurs propositions d'aménagements

23- Boust-Jullien Yasmine, « Management public communal interactivité structurelle et cognitive, pertinence et action publique communale », Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion, Université Lumière Lyon 2, sous la direction de Véronique ZARDET, septembre 1999.

24- Jacques Chevallier, « Le service public », Presses Universitaires de France, 1997

urbains pour leur quartier, leur souhait d'être associés aux études de mise en œuvre et à la surveillance des crédits affectés aux différentes opérations viennent bousculer les pratiques de fonctionnement des élus et des fonctionnaires territoriaux.

- l'habitant désire également qu'on lui simplifie la vie en déconcentrant les services publics au plus près de chez lui tout en réduisant le nombre de ses interlocuteurs.
- il s'agit plus globalement pour les collectivités de bien communiquer sur l'ensemble de leurs projets et de savoir mobiliser les nombreuses associations qui animent le tissu urbain.
- les élus doivent être disponibles et facilement accessibles.

Confrontés à ces nouvelles exigences individuelles exprimées parfois sans complaisance, les agents territoriaux et notamment ceux qui se trouvent en contact direct avec la population, se sentent souvent déconsidérés et expriment leur mécontentement. Ils aspirent à un nouveau positionnement au sein de leur organisation et se trouvent, notamment pour les plus jeunes, démunis pour l'atteindre.

Les nouvelles aspirations des agents territoriaux

Les cadres interviewés ont souligné à plusieurs reprises les nouvelles aspirations des agents territoriaux.

Les résultats de nos entretiens exploratoires

Les cadres territoriaux notent une évolution du comportement des agents au sein des équipes.

- Chefs de service CCAS
 - « Les gens sont plus réactifs, plus revendicatifs, plus demandeurs. »
 - « On est passé d'une logique d'exécution à une logique de réflexion. »
 - « Le problème, c'est les gens qui remettent la hiérarchie en cause, car ils se croient compétents en tout. »
 - « Il faut gérer le quotidien en associant le personnel. »
 - « Les gens sont dans les habitudes, les avantages acquis. »
 - « Il y a tellement d'intérêts différents, il faut trouver le compromis, l'éternel compromis, les uns gagnent puis d'autres. Il faut tendre vers un équilibre, c'est l'art d'être équilibré. »
 - « Dans la fonction publique, il y a la lourdeur de la gestion du personnel, le statut, la hiérarchie, on ne voit qu'une tête, c'est sclérosant. »
 - « Moi, je souhaite un management plus participatif, mais les conditions organisationnelles ne le permettent pas. »

- Chefs de service des sports et de la jeunesse
 - « Le niveau des agents a évolué, on a des bac+, mais pas dans la communication. »
 - « Ils sont plus revendicatifs, ils veulent être égaux des personnes en place, ils sont moins proches du monde associatif. »
 - « Ils s'aperçoivent vite de l'écart entre la théorie et la réalité du terrain, cela entraîne des conflits avec les plus anciens. »
 - « Ils passent des concours mais ils ne peuvent être nommés, il y a des quotas . »
 - « Ce n'est pas facile à faire évoluer, il n'y a pas de possibilité d'évolution de carrière. »
 - « Il faut le faire aussi comprendre aux agents, il faut travailler à d'autres heures, d'autres jours, pendant les congés. »
 - « Il y a un problème d'âges, de personnes qui ne veulent pas se remettre en cause. »
 - « Il faut donner du sens et toujours relancer la machine. »
 - « Autrement, la motivation...c'est rentrer dans une grille. »

- Agents de maîtrise

« Les agents sont demandeurs de présence sur le terrain, ils ont besoin de reconnaissance. »

« Je délègue aux responsables d'équipe, les agents d'entretien ont du mal à comprendre qu'il y ait un niveau entre eux et nous. »

« Il y a des problèmes avec le personnel, des conflits, de l'alcoolisme, des vieux ressentiments, on a hérité de personnes difficiles au-dessus et en dessous. Il faut beaucoup de diplomatie. »

« Nous, on n'a ni la carotte, ni le bâton, il faut user de persuasion, il faut écouter les gens. »

« Il y a d'un côté de forts potentiels mis de côté, et puis des irréductibles, des cas sociaux. »

« Il faut des orientations pour adhérer.

- Directeurs des services techniques

« Il n'y a pas de motivation : c'est frustrant pour les salariés. »

- Chefs de service de conseil général

« On est avec des gens qui sont dans des positions et qui y tiennent. Ex : Difficultés pour faire un nouvel organigramme, les gens ne veulent pas changer le nom des fonctions. »

« On est dans des structures rigides qui ne veulent pas bouger. Les individus se définissent dans une position précise en fonction de leur grade, de leurs horaires. »

« On a beaucoup de mal à aller au bout d'une démarche. On se heurte aux comportements des gens et à la structure. »

« On a besoin du modèle hiérarchique traditionnel (imposition) ET de modèle mutualiste (discussion pour avancer). »

« Reconnaissance du travail limitée car guère de progression possible : ce n'est pas parce qu'on travaille bien qu'on va avoir plus de responsabilité et d'autonomie. »

- Responsables d'équipement

« J'avais essayé de mener mon équipe vers plus d'autonomie, car on fonctionne 24h/24h et je ne peux pas toujours être là, je voulais déléguer. Mais les gens me demandent des les encadrer plus. »

« Les équipes sont très souvent en conflits. »

« On a eu un changement d'organisation, la structure est ouverte 24h/24. Le personnel n'a pas eu le choix, mais on avait un nouvel objectif. »

« Il faudrait presque des thérapies familiales. Pour nos agents, cela passe par du soutien. »

« Les agents ont besoin de repères, le responsable doit être un référent. »

« Dans la fonction publique on est bloqué par le statut, les échelons. Le personnel a un travail difficile, il n'y a pas de reconnaissance. »

« Au début le projet est porté par tout le monde, ensuite les gens sont aigris, avec la durée les gens perdent leur enthousiasme. »

- Responsables de service fonctionnel

« Absence de motivation : Il y a des chefs d'équipes qui ne font plus leur travail de chef d'équipes, alors qu'il y a des jeunes qui seraient capables de gérer une équipe de trois ou quatre personnes. Mais il faut attendre que les autres partent à la retraite pour pouvoir avoir une promotion et prendre leur place. »

« Les gens qui sont dans la deuxième partie de leur carrière ont été habitués à ce que le chef donne les ordres, et qu'eux les exécutent pour ne pas avoir de problèmes. »

« Il y a peu de mobilité interne, l'assurance de garder sa fonction, donc peu de motivation. »

« La motivation, qui passe par le partage des objectifs est difficile à faire lorsqu'il faut durer dans le temps.

L'analyse des nouvelles aspirations des agents territoriaux

La sociologie des agents territoriaux a changé depuis une dizaine d'années. Le niveau de formation initiale s'est globalement élevé et de nombreux individus ont accédé par concours à des cadres d'emploi pour lesquels ils sont surdiplômés. Il est parfois difficile dans une même équipe de faire vivre ensemble aux nouvelles et anciennes pratiques de travail.

Aussi, lorsqu'on interviewe les cadres territoriaux, ils constatent que les agents sont de plus en plus revendicatifs et intolérants. Les agents les plus jeunes, parfois recrutés sur des emplois précaires ou à des grades qui ne correspondent pas au niveau des missions qu'ils pourraient accomplir, ressentent une forte insatisfaction face à un système de promotion qui paraît bloqué. Ils ont l'impression de ne pas pouvoir faire leurs preuves et reprochent à leur supérieur hiérarchique ne pas être à la hauteur. Ils désirent être associés aux décisions et n'hésitent pas à remettre en cause le système hiérarchique, lorsqu'ils ne sont pas d'accord avec les consignes qu'il impose. Ces situations secrètent également des tensions entre les agents, car d'autres, au contraire, ne souhaitent rien voir bouger. Ils ne désirent pas changer leurs habitudes de travail et se considèrent comme propriétaires de leur rôle au sein de leur service ou unité de travail.

La pression de la montée des exigences des habitants vient encore augmenter le sentiment de déconsidération et les incompréhensions dans les équipes.

Les cadres territoriaux s'estiment en situation difficile pour gérer ces problématiques. Ils savent que le mode de management doit évoluer sans connaître encore très bien les limites de ce changement. Ils deviennent des équilibristes et craignent que les insatisfactions des agents dégénèrent et pénalisent l'activité des services. La question du management est, selon eux, une question à partager avec l'ensemble de l'organisation. Ils perçoivent mal les possibilités qui leur sont offertes pour motiver les agents. Il s'agit pour eux de redonner du sens à l'action, de mieux adapter l'organisation aux attentes des usagers en respectant le plus possible les nouvelles aspirations des agents territoriaux.

L'impact du mouvement des exigences individuelles sur les pratiques managériales

Répondre à la fois aux nouvelles exigences de la population et aux aspirations des agents territoriaux apparaît depuis une dizaine d'années comme le nouveau pari à tenir pour l'ensemble des managers territoriaux. Cette situation remet en cause fortement les modalités d'accomplissement du management. Le management territorial a pour objectif la pertinence, l'efficacité et la qualité du service public. Il ne peut cependant atteindre ces objectifs sans l'implication forte des agents territoriaux. Le management ne peut plus être uniquement hiérarchique, mais doit s'appuyer sur une plus grande participation des agents dans la conduite de l'action publique. Certains cadres soulignent que la gestion territoriale est passée d'une logique d'exécution à une logique de réflexion. Redonner du sens, clarifier les objectifs, adapter les moyens et responsabiliser les agents sur la mise en œuvre de l'action sont les nouveaux enjeux du management territorial.

Depuis plusieurs années, certaines collectivités territoriales ont souhaité répondre positivement à ces nouvelles obligations en développant des pratiques managériales novatrices.

Des pratiques de management novatrices développées depuis quelques années

Un management pour se mettre d'accord sur les objectifs et adapter les moyens aux enjeux. Le management par projets de service ou par objectifs a permis de mieux répondre aux nouvelles

exigences de la population tout en associant les agents à la construction des objectifs de la collectivité. Ce type de management permet d'ouvrir des espaces de paroles qui permettront d'avancer de manière plus consensuelle vers les adaptations nécessaires à l'amélioration des prestations aux usagers. Cette démarche vise à bien connaître le rôle de chacun et à le responsabiliser dans celui-ci. Elle est généralement source de pertinence et d'efficacité dans la conduite de l'action publique territoriale.

Le management par projets de service ou par objectifs entend adapter les fonctionnements territoriaux aux attentes des usagers en impliquant aussi bien les directions politiques et administratives que les agents de terrain. Il donne un cadre cohérent et partagé aux réformes en précisant notamment les objectifs attendus, les délais et moyens pour les atteindre. Il permet aussi pour les administrations territoriales de passer d'une culture orale à une culture écrite. A cette occasion, sont souvent rédigés les procédures internes d'organisation, les descriptions ou profils de postes qui définissent clairement les responsabilités. Il redonne souvent du sens à l'action en réaffirmant sous forme de projets et d'objectifs les buts recherchés. Si ce style de démarche est parfois lourd à gérer, il permet de mobiliser le personnel et d'introduire plus de cohérence dans l'ensemble de l'organisation et dans les prestations offertes. Par contre, il ne peut pas faire l'économie d'un engagement politique fort et continu de la part des élus notamment dans l'attribution des moyens budgétaires. La direction des ressources humaines doit être également en position d'accompagnement. Elle doit veiller aussi bien à la formation des agents tout au long du processus, qu'à la faisabilité humaine des modifications organisationnelles préconisées par les groupes de travail et validées par la direction. Un travail particulier de communication interne autour du projet est aussi essentiel dans la réussite de cette démarche.

Des pratiques de management novatrices en développement

Aujourd'hui de nouvelles pratiques de management sont également en émergence avec notamment le management par projet, le management par la qualité et le coaching. Plus que la réalisation d'opérations ponctuelles par la clarification d'objectifs et de moyens à mettre en œuvre, ces nouvelles méthodes tendent à intégrer en profondeur dans les collectivités territoriales de nouveaux comportements managériaux visant à s'interroger en permanence sur la pertinence, l'efficacité et la qualité de la conduite de l'action publique.

Un management par projet qui engendre pertinence et efficacité par le décloisonnement, la transversalité et la coopération.

En matière de projet, la définition de l'AFNOR²⁵ fait référence : « un projet est une démarche spécifique qui permet de structurer progressivement une réalité à venir. Un projet est mis en œuvre pour élaborer une réponse au besoin d'un utilisateur, d'un client ou d'une clientèle. Contrairement au management par projets de service, il va le plus souvent mobiliser plusieurs directions, services ou unités de travail ou partenaires extérieurs. Il est par essence transversal. Le projet implique un objectif, des actions à entreprendre avec des ressources définies dans des délais donnés. » La réussite d'un projet pourra s'évaluer sur l'atteinte des objectifs, le respect des délais et des ressources mobilisées. Le projet engendre de la pertinence et de la cohérence, car il aboutit à un ensemble d'actions agencées et coordonnées au sein de l'organisation.

Quelle différence y a-t-il entre conduite de projet et management par projet ? Deux définitions simples peuvent être proposées pour distinguer ces deux notions. La conduite de projet est un

25- AFNOR, norme X50-106

processus que l'on déroule avec un début et une fin. Cette méthode de management peut être considérée comme ponctuelle dans une collectivité territoriale et donc ne pas intervenir en profondeur sur la structure organisationnelle de celle-ci, ni même sur les comportements managériaux.

Le management par projet représente davantage un modèle d'organisation et de management qui a recours régulièrement à la conduite de projet pour mettre en œuvre ses actions stratégiques. Le management par projet peut être adapté aux organisations qui désirent une forte réactivité de leurs structures aux évolutions de l'environnement. Cette question interpelle beaucoup les managers des collectivités territoriales qui souhaitent décloisonner leur organisation mais également ancrer en profondeur de nouveaux comportements managériaux.

Un management par la qualité qui associe fortement sur le long terme les directions générales et les services pour la satisfaction de l'usager.

Les démarches ISO 9001 participent à la même logique que précédemment développée. Ces démarches sont globales et s'inscrivent dans la durée. L'ISO 9001 installe un système de management qui vise à une amélioration continue de la qualité. Cette recherche permanente de la satisfaction du client s'obtient en responsabilisant fortement les directions des collectivités locales, en identifiant les attentes de la population concernée par les prestations et les écarts avec les prestations offertes, en déterminant les processus correctifs et les mesures nécessaires à l'évaluation des résultats obtenus. Le management par la qualité est encore peu développé dans les services non administratifs des collectivités territoriales. Il a permis dans les services qui l'ont expérimenté de mobiliser fortement les agents sur un projet commun impliquant fortement les directions et facilitant la mise en œuvre des actions décidées. La certification rassure, sécurise, valorise et rend efficace les actions conduites aussi bien du point de vue des agents que des habitants.

Un management/coaching qui permet un meilleur accompagnement des agents dans une organisation en évolution.

Les deux nouvelles pratiques de management précédemment développées s'adressent davantage au management du collectif. Elles permettent d'agir sur le global et visent à impliquer l'ensemble des acteurs d'une organisation ou d'un service en se centrant prioritairement sur les attentes des usagers.

Le coaching, lui, va se centrer sur une personne en situation. De nombreuses définitions du coaching sont disponibles dans la littérature foisonnante sur la question. « Le coaching est une intervention qui vise à développer chez une personne, ou dans une équipe, des éléments de potentiel liés au talent, au style, ou aux synergies, au-delà des obstacles qui les contraignent »²⁶. Vincent Lenhardt²⁷ donne également une définition utile pour le manager : « cet accompagnement s'apparente à celui d'un entraîneur vis-à-vis d'une personne ou d'une équipe. L'attitude que suppose le coaching est l'attitude commune du manager ou du consultant qui considère la personne ou l'équipe accompagnée dans son fonctionnement actuel. »

26- Devillard Olivier, « coacher, efficacité personnelle et performance collective », Dunod, 2001.

27- Lenhardt Vincent, « Les responsables porteurs de sens », INSEP Editions, 1992.

La complexification de l'environnement dans lequel le manager évolue semble une des raisons mises en avant par les praticiens du coaching. Le coach est un conseil, un catalyseur, il aide à la réflexion²⁸. « Cette approche comporte à la fois une philosophie, une attitude, des comportements, des compétences et des procédures ». Le coaching peut être une démarche continue, mais il intervient souvent pour aider une personne à révéler un potentiel.

Le coaching existe sous diverses formes :

- le coaching de la personne : il se démultiplie lui-même en coaching de développement, coaching de résolution, coaching technique ;
- le coaching de l'entreprise : on parle également de coaching stratégique ;
- le coaching d'équipe ou le coaching management : il est ici question de « team building », de « team development » et de systèmes d'actions.

Le coaching est pratiqué soit par des consultants externes soit par les managers eux-mêmes. Il semble cependant difficile pour des managers pas toujours formés à ces pratiques de « jouer le match et en même temps de le regarder jouer »²⁹. Par contre, sensibiliser les managers au coaching peut les aider à mieux adapter leur comportement de manager aux différentes situations de travail.

Le mouvement de la montée des exigences individuelles des administrés n'a pas été le seul à modifier les pratiques de management des collectivités. Un autre mouvement a largement participé à cette recherche de pertinence, d'efficacité et de qualité de l'action publique territoriale : il s'agit du mouvement lié aux nouvelles territorialités.

La crise économique des années 70 a largement participé au développement de ce mouvement. La dégradation des conditions sociales et économiques, la complexification des réponses à apporter dans des cadres budgétaires restreints a nécessité de nouvelles réponses pour résoudre ces difficultés. Les lois de décentralisation ont allié gestion de proximité et nouvelles approches par le territoire. Nous étudierons dans la deuxième partie de ce chapitre ce deuxième mouvement.

Le mouvement des nouvelles territorialités et son impact sur les pratiques managériales

Les réformes institutionnelles

En rapprochant la décision politique du citoyen, l'Etat avec la loi de décentralisation du 2 mars 1982, a souhaité apporter une nouvelle réponse aux nouveaux défis de la société qu'ils soient démographique, social, territorial et civique³⁰. Aujourd'hui, le législateur souhaite aller plus loin dans cette décentralisation et commence à installer des réformes visant à amplifier le processus démocratique. Ces bouleversements législatifs n'ont pas été neutres sur le positionnement des acteurs de la gestion locale.

28- Devillard Olivier, « coacher, efficacité personnelle et performance collective », Dunod, 2001.

29- Devillard Olivier, « coacher, efficacité personnelle et performance collective », Dunod, 2001.

30- « La décentralisation : Messieurs de l'Etat, encore un effort ! », Commission des lois, groupe de travail sur la décentralisation, Les rapports du Sénat n°239, 1996-1997.

L'ambition démocratique et le nouveau positionnement des acteurs

Au cours de l'année 2000, la commission Mauroy a dressé l'état des lieux de la Décentralisation³¹.

Le législateur souhaite aujourd'hui poursuivre le mouvement de la décentralisation vers plus de démocratie. Ce mouvement doit permettre dans les années futures une plus grande clarification du positionnement des acteurs (Etat, collectivités territoriales, citoyen) :

- l'Etat conserve son rôle de gardien de la cohésion sociale et de solidarité nationale mais devra adapter ses modes d'intervention. Il s'agit pour l'avenir de mieux adapter l'organisation des services de l'Etat, rendre plus intensive encore l'utilisation des technologies de l'information et de la communication qui permettront de mieux arbitrer, appliquer et expliquer les décisions d'intérêt général imposées par son rôle ;
- l'intercommunalité se rapproche du citoyen avec pour les années futures probablement une élection des structures intercommunales au suffrage universel direct. Les institutions régionales deviennent les piliers des grands projets en matière de transport, d'équipements collectifs, de formation, de recherche (...) la coopération interrégionale sera de plus en plus encouragée pour répondre aux enjeux européens. Le département, partenaire des structures communales et intercommunales pour l'action sociale, le logement, les transports locaux et les services de proximité, joue plus un rôle de jonction entre zones urbaines et zones rurales. La commune reste la cellule de base de la démocratie, prenant en compte les énergies et les spécificités locales ;
- avec le projet de loi sur la démocratie de proximité et les institutions locales les habitants pourront prendre une part plus active dans la définition et la mise en œuvre des projets qui les concernent, y compris avec un accès plus facile aux fonctions électives ;
- l'Union Européenne impulse de nouveaux principes de gouvernance pour mieux prendre en compte les questions liées au développement durable (politique de transport, protection des espèces, gestion des ressources, citoyenneté) et redéfinir les niveaux de compétences (Européen, national, territorial) les plus pertinents pour la prise de décision. Dans ce cadre, elle développe les procédures de suivi, contrôle et évaluation.

Ces nouveaux positionnements et ce mouvement qui veut substituer une démocratie du citoyen à une société d'administrés engendrent également un besoin de clarification des modes de gouvernance et des pratiques de gestion de l'action publique locale.

Le paragraphe suivant permet d'identifier ces besoins de clarification à travers trois exemples.

*Trois exemples de nouvelles pratiques de prise en compte globale du territoire et les interrogations managériales qu'elles engendrent****La politique de la ville***

L'action des différentes politiques publiques sectorielles (emploi, logement, éducation, transport, santé ...) prise individuellement ne parvient que très difficilement à résoudre la question des différentes inégalités rencontrées par les populations. **Aussi dès les années 80, l'Etat a proposé une nouvelle forme de travail aux acteurs locaux en introduisant les politiques dites « globales et transversales ».** La politique de la ville est une de ces politiques nationales dont l'objet est de lutter contre les disparités en développant dans les quartiers des actions coordonnées entre tous les partenaires du territoire répondant aux préoccupations et aux priorités exprimées par les habitants. La politique de la ville impulsée par l'Etat est donc conduite en partenariat avec les collectivités locales dans le cadre du contrat de plan Etat/Région.

31- Rapport « Refonder l'action publique locale » remis le 1er octobre 2000 au Premier Ministre par Pierre Mauroy, Président de la commission pour l'avenir de la décentralisation

Mais la mise en place de ces nouvelles politiques « globales et transversales » n'est pas simple à réaliser. En 1998, le Rapport Sueur met en exergue plusieurs difficultés liées aussi bien à la définition des objectifs, à la lisibilité des procédures de mise en œuvre qu'à l'évaluation des résultats d'impact :

« S'il est intrinsèquement difficile d'apprécier l'impact et les résultats d'une politique, c'est particulièrement le cas en matière de politique de la ville : la multiplicité des objectifs et l'imprécision de certains d'entre-eux, l'enchevêtrement des cadres d'intervention et des niveaux de décisions sont autant d'obstacle à la lisibilité des effets » (...) Le dispositif d'évaluation existant est, au mieux, lacunaire ... il n'existe pas actuellement de dispositif national d'évaluation de la politique de la ville (...) Au niveau local, les démarches d'évaluation isolées, voire sporadiques, ne s'appuient sur aucune méthode commune. Leur caractère disparate limite leur utilité en gênant les rapprochements et le suivi à une échelle plus large « (...) Enfin, l'évaluation suscite de la part des différents partenaires des résistances face à une pratique considérée comme un outil de contrôle et non pas comme une aide à la décision ». Selon les auteurs du rapport Sueur, le renouveau de la politique de la ville suppose de nombreuses évolutions, institutionnelles, administratives, financières, etc.

Le rapport Sueur renvoie aux questions managériales suivantes :

- au niveau des objectifs : comment perfectionner la méthode d'élaboration des objectifs ? Comment les rendre plus lisibles ? Comment partager leur mise en œuvre avec l'ensemble des acteurs (services de l'Etat, services des collectivités territoriales, autres acteurs, habitants) ? Comment perfectionner les méthodes d'évaluation des politiques globales ?
- au niveau de la réalisation des actions : comment mieux intégrer et rendre plus cohérentes les actions émanant des politiques partenariales globales et les actions émanant des politiques locales sectorielles ?
- au niveau de la décision : comment mieux intégrer l'analyse des résultats des politiques globales et des politiques sectorielles pour la transformer en véritable outil d'aide à la décision ?

Nous retrouvons ce type d'interrogation dans des politiques globales d'inspiration européenne telle que l'exigence du développement durable.

Le développement durable

Les exigences environnementales irriguent désormais l'ensemble des politiques communautaires. De ce point de vue, la législation européenne est l'une des plus avancées au monde. Mais les résultats obtenus ne sont pas encore à la hauteur de l'ambition annoncée.

Après avoir défini le concept de « développement durable » et insisté sur son aspect multi-dimensionnel, Françoise Rouxel³² relève les difficultés managériales pour la conduite de ces projets :

« le développement durable vise à mettre en œuvre des actions cohérentes qui articulent ses quatre dimensions : environnement, équité, économie et gouvernance, dans les politiques publiques. »

« Face à l'héritage urbain et aux pratiques d'aménagement, le développement durable propose une éthique du futur, sans définir *a priori* un modèle normatif. Cette démarche de refondation a ses fragilités en raison même de la liberté qui s'y rattache (...) Sortir des logiques sectorielles ne se réalise pas sans heurts et sans tensions au sein de l'organisation des collectivités locales ».

32- Françoise Rouxel, Urbaniste, Note « L'héritage urbain et la ville de demain, pour une approche du développement durable », ministère de l'Équipement, des transports, de l'habitat et du Logement, juin 1999.

L'auteur insiste sur le fait que pour atteindre ses objectifs, le développement durable doit mettre au point des instruments composites. Cette nouvelle méthode de travail va à l'encontre de la pensée selon laquelle un outil, un dispositif, une procédure doivent être conçus pour régler un seul problème à la fois et doit être applicable à tout.

La mise en place d'une politique de développement durable pose plusieurs types de questions managériales :

- certaines liées aux processus de changement qui consiste à développer la citoyenneté en mettant en place des actions d'explication, de formation et de communication pour aider les acteurs locaux à dépasser les logiques sectorielles (quartiers, domaines, positionnement d'acteurs) et les faire entrer dans des logiques globales de traitement des opérations (intégrant les différentes aspirations).
- d'autres liées à la connaissance d'une d'instrumentation de gestion qui permettra pragmatiquement d'installer :
 - des observatoires de connaissance, de suivi, d'évaluation des besoins,
 - des plans d'actions multidimensionnels ayant trait aux différents domaines traités mais également entre le court et le long termes et entre les différentes échelles de territoire,
 - des modalités de fonctionnement permettant la mise en place de ces plans d'actions.

La réponse à ces questions appelle des compétences particulières, non seulement au niveau des directions générales des organisations territoriales mais également pour l'ensemble des cadres ou agents devant s'intégrer dans cette politique que représente l'exigence du développement durable.

L'étude de cette nouvelle forme de conduite de l'action publique et de ses implications au niveau de la formation des cadres territoriaux représente un fort enjeu pour le pôle de compétences « pratiques managériales ». **Elle nous conduit à analyser l'ensemble :**

- **des processus de mise en œuvre de coopération entre les différents acteurs locaux, mais également au sein même des organisations territoriales,**
- **des savoir-faire managériaux d'instrumentation de gestion, de la veille à l'évaluation des projets.**

Deux études, sur la question du développement durable et du développement des compétences viendront en 2002 élargir les réflexions du pôle et permettront de proposer à moyen terme des formations adaptées à ces nouveaux modes de gestion³³.

Les deux paragraphes précédents ont montré la pertinence mais aussi **les difficultés** managériales **à gérer globalement une problématique** (qu'elle concerne l'exclusion ou le développement durable) **et à mettre en œuvre les coopérations** nécessaires à la conduite de ces nouvelles approches. Le troisième exemple confirme ces observations en soulignant les profondes mutations à engager au sein même des collectivités territoriales.

33-1- Note de cadrage et confection d'un référentiel d'objectifs et de moyens du développement durable en vue de proposer un outil méthodologique aux collectivités territoriales pour développer le management des pratiques liées aux questions du développement durable, commandée par la délégation Rhône-Alpes Lyon dans le cadre des études du pôle de compétences.

33-2- Etude INTERACT, coordonné par le Grand Lyon conduite en collaboration sur les questions d'ingénierie de formation avec la Délégation Rhône-Alpes Lyon et l'Université d'Utrecht.

L'intercommunalité de projet**• Les lois relatives à l'intercommunalité de projet :**

La loi Chevènement relative à la simplification et au renforcement de la coopération intercommunale du 12 juillet 1999 organise, au-delà de la rationalisation du périmètre et des compétences de coopération intercommunale à fiscalité propre, une nouvelle architecture du territoire. Il s'agit d'inscrire désormais la coopération intercommunale en milieu urbain et de doter l'agglomération d'un espace de pouvoir, à même de définir et d'engager des politiques à cette échelle.

La loi Voynet du 25 juin 1999, qui consacre l'échelon régional comme le socle de la politique d'aménagement du territoire, s'inscrit en symbiose avec cette volonté de promouvoir l'intercommunalité à fiscalité propre et de rationaliser le nombre de structures intercommunales.

La conjugaison simultanée de ces deux textes législatifs tend à organiser une révolution silencieuse des territoires, dont la création d'une centaine de communautés d'agglomération et l'adoption de la taxe professionnelle unique par environ 300 établissements publics de coopération intercommunale, atteste la réalité.

La loi SRU – Gayssot-Besson du 13 décembre 2001 vient bien sûr compléter ces deux lois en visant la rénovation du cadre juridique des politiques d'aménagement de l'espace, afin d'assurer un développement et un renouvellement urbains cohérents, solidaires et durables, en s'appuyant sur trois principes fondamentaux : exigence de solidarité, développement durable et qualité de la vie, démocratie et décentralisation. A ce titre, le projet de loi s'articule autour de trois objectifs majeurs : définir un meilleur équilibre des agglomérations, réussir la mixité urbaine, assurer une offre d'habitat diversifiée et de qualité.

• Les effets des ces nouveaux textes sur le positionnement et les modalités de fonctionnement des collectivités territoriales :

Cette réorganisation territoriale a des effets multiples sur l'organisation interne des collectivités territoriales. Au cours des entretiens territoriaux décentralisés, Monsieur Etienne Lengereau, Directeur général ADCF insiste sur les trois principaux défis des lois Chevènement, Voynet, SRU – Gayssot-Besson qui devront être relevés par les acteurs de l'intercommunalité³⁴ :

- *le défi de la cohérence et de la construction du projet partagé :*

« L'un des enjeux de ces trois lois, c'est de faire en sorte qu'en milieu urbain, il y ait une cohérence entre l'organisation de l'ère urbaine et l'organisation de l'intercommunalité institutionnelle ». Par conséquent, la question de la cohérence et de l'organisation coordonnée des projets des différents niveaux de territoire sur une même aire urbaine est posée. La réponse n'appartiendra pas à une seule structure, elle relèvera bien d'une coordination territoriale à déterminer.

- *le défi des compétences et de l'organisation démocratique des débats :*

« Ce qui faisait la spécificité de l'intercommunalité, structure intercommunale, établissement public qui dépendait des communes et fondé sur le principe de spécificité n'est plus vrai aujourd'hui. Les intercommunalités deviennent des structures généralistes. En conséquence, les compétences se partagent, et se partagent en fonction des situations. La loi CHEVENEMENT vient un peu entériner la pratique, en disant il n'y a plus de partage des rôles clair et précis, mais plu-

34- Entretiens territoriaux régionalisés, 5 et 6 février 2001, intervention d'Etienne Lengereau, directeur général ADCF, Paris.

tôt une liberté dans la définition du partage des compétences...Les débats montrent bien qu'il y a une très grande liberté dans l'appréciation de l'intérêt communautaire par les élus intercommunaux, et que la lecture qu'en fait la DGCL est bien la même...**C'est à chaque responsable intercommunal élu/Directeur général de mener ce débat et de le faire progresser projet par projet.** »

- *le défi des ressources humaines et du développement des compétences des cadres territoriaux:*
Les deux problématiques précédentes renvoient à la question centrale du défi des ressources humaines :

• **Au niveau de la capacité des hommes à manager ces différentes évolutions**

Pour l'ensemble des structures : « un défi important est celui des ressources humaines pour exercer ces compétences. Il faut évidemment des hommes et la capacité de manager ces projets et ces compétences (...) »

Pour les structures intercommunales : la formation des élus et des agents intercommunaux représente un vrai enjeu . Non qu'il y ait un nouveau métier, mais une spécificité de la matière, entraînant donc des savoir-faire nouveaux en management de projet, coordination des communes entre elles, le responsable de l'intercommunalité doit être en effet un assembleur. »

• **Au niveau de l'évolution des structures des organisations intercommunales mais aussi communales :**

« Il y a derrière une problématique forte : la question de la pénurie qui s'annonce, liée aux retraites programmées en 2010-2012. On voit un peu partout cet appel d'air en faveur de l'intercommunalité, avec beaucoup de communautés urbaines qui recrutent (...) Il y a un débat aussi sur les modèles : faut-il transférer une part importante des personnels des communes vers la structure d'agglomération, ou au contraire partager les rôles avec une structure d'agglomération construite a minima et pilotant les personnels communaux ? »

Ainsi, ces lois posent deux questions principales en terme de compétences managériales :

- celle de l'acquisition de méthodologies autour du projet partagé, de son pilotage, de sa construction et de sa mise en œuvre,
- celle de l'acquisition d'une instrumentation de gestion permettant l'adaptation des structures territoriales au vue des nouvelles répartitions des compétences.

L'impact des réformes institutionnelles sur le management des collectivités territoriales et les réponses des collectivités locales

Les nouvelles territorialités obligent à bien identifier les véritables enjeux de territoire. Le rapport élus/population/administration se modifie. Ces questions renvoient à la formation des acteurs locaux (élus, population, agents territoriaux) et plus particulièrement à celle des cadres territoriaux qui très pragmatiquement doivent accompagner la concertation et donner aux différents acteurs l'instrumentation de gestion nécessaire pour la conduite de ces nouvelles modalités de fonctionnement.

L'impact des réformes sur le management territorial

L'ensemble des nouveaux dispositifs engendre une gestion particulière qui a pour effets de :

- développer des dispositifs partenariaux et des contractualisations pour élaborer et mettre en œuvre des projets partagés ;

- territorialiser les politiques publiques et augmenter les services de proximité pour être plus proche des citoyens et plus réactif à leurs besoins ;
- créer ou modifier les nouvelles structures intercommunales avec de nouvelles répartitions des missions et des effectifs.

La construction de ces nouveaux savoir-faire est complexe, car il existe de nombreux effets secondaires à cette évolution de la gestion des territoires :

Au niveau structurel :

- une imbrication des structures territoriales : une commune peut faire partie de plusieurs entités intercommunales regroupant des communes à chaque fois différentes ; ce qui pose la question de la cohérence et de l'articulation ;
- une difficulté pour la population mais aussi pour les agents de bien identifier les limites des missions de l'organisation territoriale tout en passant à des logiques de guichet unique et de projet commun ;
- un manque d'intégration entre les politiques globales et sectorielles et entre les différentes structures et fonctionnements internes qui les font vivre.

Au niveau des évolutions comportementales :

- une difficulté pour les agents de se positionner dans un environnement en mutation ;
- une difficulté pour adapter rapidement les modes d'organisation aux différentes évolutions des environnements ;
- la nécessité d'acquérir de nouveaux savoir-faire managériaux pour affronter ces nouvelles problématiques managériales.

Les réponses des collectivités territoriales

A la difficulté pour les agents de se positionner dans un environnement en mutation, les collectivités territoriales proposent :

Un management plus fortement à la recherche du sens et de la finalité de l'action territoriale afin de permettre à chacun de bien se situer dans l'environnement territorial et d'en comprendre les enjeux.

Quel que soit le projet de territoire, les dirigeants territoriaux souhaitent mieux le formaliser, afin de lui redonner tout son sens. Ils ont pour cela recours à des modes de management permettant d'associer l'ensemble du personnel. Les cadres intermédiaires ou de proximité, parfois acteurs de conseil de quartiers ou quotidiennement en contact direct avec la population, seront associés par leurs responsables aux diagnostics et aux propositions d'actions concernant leur zone géographique de travail.

Le projet peut être également co-produit avec les habitants, fondé par exemple sur un « diagnostic partagé » mis en place par la politique de la ville, mais également pouvant émaner de dispositifs divers comme les contrats Enfance ou les contrats Temps Libre.

Lorsqu'il s'agit de projets mêlant plusieurs territoires, une méthodologie basée sur la concertation ou la participation des divers partenaires permet au pilote du projet :

- de constituer et faire vivre un groupe de pilotage inter-partenarial,
- de procéder à un état des lieux de l'existant, des nouveaux besoins des usagers et des enjeux locaux avec les acteurs concernés,
- de construire un projet partenarial planifié et articulé avec les autres projets locaux répondant aux préoccupations de chacun à partir des constats effectués en commun.

La communication autour du projet redonne également du sens à l'action. Les personnels territoriaux et les partenaires seront associés dans leur ensemble à des journées de réflexion autour du projet. L'ensemble des cadres territoriaux participeront activement à ces présentations.

A la nécessité d'acquérir de nouveaux savoir-faire managériaux pour affronter ces nouvelles problématiques managériales, les collectivités territoriales répondent par :

Un management responsabilisant qui permet de rassembler les acteurs autour des véritables enjeux du service public territorial avec pour outils, la délégation et l'autonomie.

Si chacun doit comprendre le projet territorial, chacun doit pouvoir également porter une partie du sens de l'action. Certaines collectivités territoriales ont procédé pour cela à deux types de démarches consécutives. La première consiste à réduire la ligne hiérarchique. La deuxième consiste à développer le principe de délégation. Il est pour cela nécessaire de bien définir ou redéfinir les missions des personnes. Il s'agit de réduire l'ambiguïté autour de la responsabilité en organisant la délégation et en clarifiant les zones d'autonomie.

De nombreux agents, qu'ils soient ou non directement concernés par les pratiques managériales, expriment des interrogations par rapport à la pratique de la responsabilité : « l'étendue de ma zone de responsabilité est indéterminée » ou encore « l'autonomie associée à ma fonction n'est pas très claire ».

Pour organiser la délégation et clarifier l'autonomie des acteurs, il est possible de travailler sur la zone de responsabilité des acteurs. La zone de responsabilité recouvre les enjeux et la mission d'un poste. C'est également « l'espace, le champ d'action, doté d'un patrimoine physique et d'un ensemble d'acteurs placés sous la responsabilité et le pilotage d'un responsable hiérarchique encadrant »³⁵.

Plusieurs sources d'information peuvent être utilisées : le descriptif de fonction, l'organigramme, le référentiel métier. En plus de ces éléments formels, des accords entre le hiérarchique et son collaborateur peuvent également contribuer à délimiter la zone de responsabilité d'un collaborateur.

De nombreuses collectivités ont travaillé autour de la délégation en donnant une double finalité à cette démarche :

- repousser les zones de flou ou d'incertitude sur « qui fait quoi et avec quelle légitimité » ;
- créer des opportunités de dialogue entre hiérarchique et subordonné pour accentuer le sentiment d'appartenance.

L'outil de la délégation n'est pas le seul outil participant à la responsabilisation des agents.

Un management capable d'utiliser les nouvelles technologies de l'information et de la communication pour développer l'autonomie et l'initiative³⁶.

Les nouvelles technologies participent à la mise en place de nouvelles modalités de travail avec le personnel. L'e-mail, les forums, le travail coopératif, la visio-conférence et l'intranet viennent modifier les anciennes méthodes de travail en changeant les relations des individus au sein de l'organisation. Dorénavant avec l'intranet, l'information est diffusée, sans distorsion ni délai, du directeur général jusqu'à la base de l'organigramme.

35- Savall Henri et Zardet Véronique, « Ingénierie Stratégique du Roseau », Economica, 1995.

36- France Telecom, Impact des NTIC sur le management et l'organisation, mars 1999

Cependant, l'installation des NTIC dans les fonctionnements des organisations suppose que les cadres dirigeants répondent aux nombreux questionnements des agents et des autres cadres autour :

- de l'utilité sociale des NTIC et du partage du pouvoir :

Les « projets d'adaptation de l'organisation territoriale aux nouvelles technologies de l'information et de la communication » ne peuvent avoir du sens et aboutir à revisiter les modes traditionnels de management que si chacun est convaincu de l'utilité sociale des nouveaux outils dans les divers domaines de la gestion territoriale.

- du changement :

Tous les agents doivent être associés à la mise en œuvre du projet NTIC pour dépasser les peurs associées au changement et ainsi leur permettre de reprendre leurs marques au sein de leur situation de travail. (Pour que les NTIC se développent dans l'organisation, il faut vaincre différentes peurs : peur de la nouveauté, de l'informatique, de la remise en cause des compétences, de la formation, du jugement des pairs et des hiérarchiques, etc.).

- de la formation :

Demain tourner le dos aux NTIC sera impossible. Tous les postes de travail seront concernés par les nouveaux moyens de communication (consultation de bases de données, travail coopératifs, etc.). Il faut par conséquent, faciliter l'accès des futurs utilisateurs aux NTIC et aux nouvelles pratiques de travail qu'elles engendrent.

Le rôle du responsable hiérarchique est également en partie à redéfinir dans ce développement des NTIC. Les cadres devront encourager les agents à s'investir dans les outils d'information et de communication. Ils devront acquérir des compétences pour conduire un projet et animer des équipes en répondant aux questions émanant d'un nouveau cadre de travail :

- Le traitement de l'information :

La mise en ligne de toutes les informations fait gagner du temps à chacun et développe le sentiment d'appartenir à une même communauté mais comment peut-on organiser cette distribution de l'information ?

- Le développement du travail coopératif :

La force d'une organisation réside dans sa capacité à faire travailler ensemble différents services et différents individus. Les gisements de performance se trouvent dans les interfaces et dans les coopérations. Comment faire comprendre aux agents la valeur ajoutée de ce type de travail et déterminer les processus de travail nécessaires à sa promotion ?

- La gestion de la formation de l'ensemble des collaborateurs :

L'usage efficace des outils du système d'information impose aux collaborateurs de bien en maîtriser les besoins. Le cadre doit veiller à l'acquisition par l'ensemble de ses collaborateurs de ce nouveau savoir-faire. On peut craindre en effet que des écarts de compétences se creusent entre les individus et par cela même qu'apparaisse une hétérogénéité dans la qualité de la réponse à l'utilisateur.

- La prise d'initiative des agents :

L'évolution des profils des collaborateurs et la nécessité de donner aux acteurs du terrain les moyens de répondre efficacement aux usagers militent pour un système de management prônant la responsabilité, la délégation, la prise d'initiatives. L'accès rapide pour les agents, à des systèmes fédérateurs d'information chargés de données professionnelles en valeur ajoutée forte, contribuera au développement de cette autonomie, mais le manager devra veiller à la cohérence des processus de travail au sein des équipes et de l'organisation.

- La gestion du savoir de la collectivité territoriale :

Le management des connaissances apparaît aujourd'hui comme inévitable : d'après Tom Davenport et Larry Prusak (dans « la connaissance en action : comment les organisations gèrent leur savoir ») : « toute organisation en bonne santé génère et consomme de la connaissance. Au fur et à mesure que les organisations interagissent avec leur environnement, elles absorbent de l'information, la transforment en connaissance et prennent des décisions fondées sur la fusion entre cette connaissance et leurs expériences, valeurs et procédures. Sans connaissance, une organisation serait incapable de s'organiser, elle serait incapable de se maintenir en fonctionnement (...) ». La capitalisation des connaissances et leur partage à l'aune des nombreux départs en retraite des cadres territoriaux est donc primordial. Les forums de discussion sont de bons moyens de mutualisation de la connaissance. La création d'annuaires des compétences autogérés facilite les recherches de spécialistes dans tel ou tel domaine d'activité (...)

Un management qui décroïsonne et intègre les différentes formes d'organisation du travail et les organisations transversales.

Actuellement la performance dépend de la qualité de l'organisation et d'une bonne et intense communication entre les différents acteurs internes. L'émergence de l'économie du savoir, l'hétérogénéité culturelle au sein des équipes, le gisement de performance dans les interfaces, coopérations, interactions, transferts de pratiques deviennent source de richesse pour les collectivités territoriales. L'efficience ne vient plus de l'efficience des différentes opérations ou actions fondées sur une division hypertrophiée du travail, mais de la densité des interactions entre les différents acteurs d'une mission. La coopération favorise la mise en commun des compétences et l'élaboration de nouvelles compétences. La coordination horizontale, les organisations par projets remplacent l'isolement. L'innovation est devenue un processus continu qui doit être intégré dans la vie courante de l'organisation, car la maîtrise d'un nouveau procédé, d'un nouvel outil ou d'une nouvelle organisation, visant au décroïsonnement horizontal mais aussi vertical, devient un critère essentiel d'efficience.

A la difficulté pour adapter rapidement les modes d'organisation aux différentes évolutions des environnements les collectivités territoriales répondent par :

Un management qui sait adapter les structures de son organisation pour mieux répondre à la gestion de la proximité.

Un des exemples les plus marquants de ces dernières années, en terme d'adaptation des modes d'organisation des collectivités territoriales et de leur impact sur les comportements des agents territoriaux, se trouve sans doute dans la mise en place de la territorialisation de certains services locaux.

Une enquête conduite par la première promotion du cycle des cadres dirigeants de l'INET de Strasbourg³⁷ tend à démontrer que le développement de la démocratie locale par l'écoute citoyenne, l'analyse de la demande sociale, la recherche de la proximité entre les usagers et leurs représentants élus sont autant d'éléments qui ont conduit les collectivités locales à s'engager sur une territorialisation de leur action. L'un des modes le plus répandu de cette territorialisation est celui de la déconcentration des équipes dans les quartiers. Il permet d'afficher une présence physique de la collectivité sur le territoire. D'autres collectivités font le choix de n'engager aucune délocalisation physique. La territorialisation s'effectue alors uniquement au niveau du fonctionnement des services, chaque direction est invitée à prendre en compte le territoire dans son projet de service ou organisationnel. D'autres encore, font un choix alternatif entre territo-

37- Stéphane Daguin, Lidwine Harivel, Tiphaine Perri et Florian Ripert, « La territorialisation des services publics des collectivités locales en France », Les cahiers du management territorial, Septembre/Octobre/Novembre 2000

rialisation physique et territorialisation du fonctionnement des services. Il s'agit pour elles d'attirer l'attention de l'ensemble des agents travaillant quotidiennement sur le territoire sur leur rôle de « réceptacle d'informations ». Cependant ces trois conceptions de la territorialisation imposent toujours une réflexion sur l'organisation de la collectivité. Il convient, en effet, de favoriser la communication entre les services, et entre les agents de terrain, et de poser les finalités et les bases de l'organisation déconcentrée ainsi que des procédures adaptées et bien identifiées.

Outre les modifications d'ordre structurel, ces nouvelles formes d'organisation engendrent également des changements en terme de ligne hiérarchique et de responsabilités vis-à-vis d'une politique publique. La ligne hiérarchique, en se complexifiant, deviendra moins lisible et les porteurs du projet de territoire se confronteront parfois à une administration centrale jugée trop rigide. Aussi, il s'agira de bien clarifier les missions et les responsabilités respectives de chacun et de trouver les bons ajustements nécessaires à ces nouvelles modalités de coopération interne. Ces nouvelles formes d'organisation des services ont également un impact sur les métiers des agents directement concernés par la territorialisation. L'évolution des tâches à réaliser résulte directement de la nouvelle relation à l'usager. En effet, l'objectif est d'améliorer le service rendu à la population, en adaptant davantage le service aux besoins. Cela implique des aménagements d'espaces d'accueil et d'écoute, d'horaires d'ouverture au public mais également un travail en terme de développement des compétences pour assurer des fonctions d'accueil polyvalent.

Il en va de même, au niveau des services centraux qui devront adapter leur mode de fonctionnement aux rythmes et aux modalités de fonctionnement des services déconcentrés (désignation d'interlocuteurs pour chaque territoire au sein des services centraux, mise en place de procédures pour l'enregistrement et le suivi des demandes, fixation de délais de traitement et de réponses, dans certains cas déconcentration de l'instruction de certains dossiers).

Au niveau des directions générales, il est également nécessaire d'accentuer les coordinations et les mises en cohérence des politiques publiques et des actions menées par les directions sur les territoires.

Un management qui fait évoluer les comportements des acteurs de la démocratie locale

Si la territorialisation des services est un des axes de travail pour répondre aux nouvelles attentes de la démocratie locale, elle ne saurait être le seul. La démocratie locale ne pourra atteindre ces véritables objectifs que dans une vraie prise en compte de la parole de l'ensemble des acteurs et notamment du citoyen. Selon Georges Dhers, chargé de mission d'Entreprises, Territoires et Développement, « beaucoup reste à faire dans la montée en puissance de la démocratie représentative et des formes contractuelles de gestion des questions d'intérêt général (...) car chacun de ces acteurs reste enserré dans un système de relations et de représentations (...) Il faudra simultanément, et à tous les niveaux des structures publiques, de nouveaux modes de fonctionnement, voire même de nouvelles missions (...)

Une telle construction suppose un nouvel apprentissage collectif, cet apprentissage suppose que des animateurs formateurs médiateurs se déploient (...) L'Etat et les collectivités devront donc en leur sein :

- repérer parmi leurs cadres et agents ceux qui...pourront jouer un rôle d'entraînement et de formation par rapport aux autres cadres et agents par le biais de séances de formation action, de tutorat (...)
- réorganiser les services en fonction d'objectifs globaux de développement (politique de la ville, développement durable, qualité de la vie, écoute et réponse aux besoins émergents de la population, accompagnement des porteurs de projet) et les faire travailler en équipes transverses.
- répartir les ressources techniques et financières en fonction de ces nouveaux découpages .

Toutes ces réorganisations auront pour finalité de permettre aux acteurs publics d'accomplir de nouvelles missions sur les territoires : mission d'accompagnement, de soutien, de conseil et d'ingénierie ; missions d'information, de formation et de veille ; missions de médiation et d'intermédiation entre les différents types d'acteurs ; missions d'animation et de régulation. »

Un management qui sait développer les outils de gestion nécessaires au pilotage et à l'évaluation de l'action publique

Pour assurer une meilleure satisfaction des usagers, il faut connaître leurs besoins, fixer des objectifs, déterminer des actions permettant de les atteindre, mettre en œuvre ces actions et évaluer les résultats obtenus. Le manager n'est plus dans une logique uniquement relationnelle ou d'expertise technique. Il doit mobiliser des ressources focalisées sur des objectifs qu'il doit atteindre dans un cadre donné (avec des contraintes juridiques, de délais, etc.). Il doit donc savoir effectuer des diagnostics d'impact et organisationnels, formaliser des projets, construire des plans d'action, utiliser des tableaux de bords et des indicateurs. En fait il doit avoir la connaissance de l'instrumentation de gestion qui va lui permettre de structurer sa démarche et de procéder aux adaptations nécessaires. Le manager confronté à un environnement complexe et instable ne peut plus piloter à vue. Il doit donc, comme le navigateur, se doter des instruments qui lui permettront de déterminer son cap, calculer sa position, mesurer la vitesse du vent, etc.

Le pilotage :

Un de ces outils est représenté par le tableau de bord de pilotage dont l'utilisation se développe très fortement à l'intérieur des collectivités locales aujourd'hui. Les demandes de formations sur cet outil sont importantes et semblent répondre aux besoins d'instrumentation et de pilotage des managers des collectivités. Pour Sandra Bellier-Michel « Former les managers, c'est surtout leur donner les moyens de traiter l'information qui leur parvient, de repérer les indicateurs importants, de comparer ces informations avec d'autres qui sont parfois issues d'univers distincts. »³⁸ L'utilisation et le rôle du tableau de bord sont en complète résonance avec cette définition, d'où sans doute son engouement.

Pour préciser les caractéristiques majeures du tableau de bord de pilotage, nous pouvons dire que « c'est un ensemble matérialisé d'indicateurs de synthèse, construit à partir d'informations sélectionnées »³⁹. Il contient simultanément des indicateurs pour piloter la mise en œuvre stratégique et gérer l'activité courante. C'est aujourd'hui devenu l'outil indispensable pour piloter un service, une zone de responsabilité ou des équipes. Les références sont nombreuses pour accompagner sa construction⁴⁰.

L'évaluation :

De plus en plus les collectivités territoriales développent des pratiques d'évaluation, qu'il s'agisse de conseils généraux, régionaux, de villes ou encore de structures intercommunales. Si de nombreuses collectivités sont amenées à participer à des projets d'évaluation en raison d'obligations contractuelles liées aux programmes européens, contrat de plan, de ville, etc. d'autres ont souvent pris des initiatives pour évaluer leurs propres politiques.

38- Bellier-Michel Sandra, « Modes et légendes au pays du management », Vuibert, 1997.

39- Savall Henri et Zardet Véronique, « Ingénierie Stratégique du Réseau », Economica, 1995

40- Nous citons quelques références non exhaustives : Mendoza Carla, Delmond Marie-Hélène, Giraud Françoise, Löning Hélène, « Tableaux de bord pour managers », Guide de gestion RE, 1999 ; Leroy Michel, « Le tableau de bord au service de l'entreprise », Editions d'Organisation, 2001.

En effet l'évaluation est perçue comme :

- un exercice « qualitatif » qui engendre de nouveaux rapports entre l' élu et le citoyen : le suffrage universel n'étant plus suffisant aux yeux du citoyen pour lui permettre d'approuver une politique, l' élu cherchant des moyens pour renforcer sa légitimité ;
- un outil de gestion permettant de rééquilibrer les rôles et les pouvoirs entre élus et fonctionnaires : L'évaluation permet de travailler à plus long terme face à un élu qui travaille action par action. Elle contribue à donner à l' élu une meilleure connaissance des services publics locaux et leur restitue ainsi une marge de manœuvre plus importante ;
- une démarche qui contribue à produire une démocratie participative permettant la mise en œuvre plus facile des adaptations nécessaires au sein d'une pratique territoriale.

De nombreuses questions restent cependant posées autour de la problématique de l'évaluation : L'évaluation peut-elle se développer dans tous les domaines de la politique publique territoriale ?

Quels sont les pratiques de gestion et les outils adaptés qui permettront le développement de l'évaluation ?

Quelle harmonisation, sur quelles sources d'information pour quels référentiels ?

Un management qui permet de créer de nouvelles modalités de travail entre administration et élus locaux

La montée en puissance de la démocratie locale transforme non seulement la relation entre l'usager et l'administration mais également la relation entre l'usager et l' élu et entre l' élu et l'administration. La lisibilité du projet y compris dans les principes politiques plus clairement affichés engendre de nouvelles formes de responsabilité au niveau des élus et de l'administration. Le projet ressemble à un contrat avec des clauses à respecter. Le politique s'implique de plus en plus dans la mise en œuvre de l'action municipale et rares sont les cadres dirigeants des collectivités territoriales qui ne participent pas à la construction et à l'explicitation politique du projet. Ce phénomène est accentué par le profil des nouveaux élus (plus jeunes, plus de femmes et souvent en activité professionnelle) qui entendent maîtriser l'ensemble de la gestion locale. Un management politico-administratif innovant permettra de créer de nouvelles modalités de travail entre administration et élus locaux en respectant certaines frontières et en en dépassant d'autres.

L'inventaire des réponses managériales aux évolutions des environnements externe et interne des collectivités locales, nous conduit bien évidemment à la problématique des compétences et des formations à acquérir pour les mettre en œuvre. Cette question fera l'objet des parties 3 et 4.

> L'offre de formation en management sur l'ensemble du marché

[Partie III]

Ce chapitre tentera d'apporter des réponses à deux questions :

- quelle est l'offre de formation au management sur l'ensemble du marché de la formation ?
- l'offre spécifique du CNFPT est-elle adaptée aux besoins des cadres territoriaux ?

L'offre générale de formation au management

Avant de nous intéresser à l'état des lieux de l'offre du CNFPT en matière de management, faisons un point sur l'offre disponible sur l'ensemble du marché.

Les caractéristiques de l'offre de formation

Il est possible d'approcher l'offre de formation au management de plusieurs manières⁴¹ : par les contenus, par les publics visés, par le type d'organisme de formation.

Approche par les contenus

On distingue parmi toutes les formations proposées trois grands types de contenus :

- les formations qui développent les compétences en management des hommes : elles comprennent la gestion des équipes proprement dites, les théories et méthodes de management et les outils du manager ;
- les formations qui développent l'efficacité professionnelle du manager : elles comprennent la gestion et l'organisation, les approches stratégiques et la spécialisation dans un secteur d'activité ;
- les formations qui développent l'efficacité personnelle du manager sur le plan technique et sur le plan comportemental.

41- Centre Inffo, Julien Céline et Maussant Céline in Le point sur, « Se former au management », Edition 2000

Les différents contenus de formation « au management »

Management des personnes	Efficacité professionnelle	Efficacité personnelle du manager
<p>Gestion des équipes</p> <p>Conduire et animer une équipe</p> <p>Développer la cohésion de son équipe...</p>	<p>Gestion et organisation</p> <p>Gestion, finance, marketing</p> <p>Droit, 35 heures...</p> <p>Le plan de formation, gestion des compétences</p>	<p>Techniques</p> <p>Gestion du temps</p> <p>Expression orale et écrite, lecture efficace...</p>
<p>Théories et méthodes de management</p> <p>Team-building,</p> <p>Management par projet, le manager coach...</p>	<p>Approches stratégiques</p> <p>Management du changement,</p> <p>Management stratégique,</p> <p>Management de la performance,</p> <p>Management de projets...</p>	<p>Comportemental</p> <p>Gestion du stress, être en confiance, oser demander...</p>
<p>Outils du manager</p> <p>Recrutement, conduite d'entretien, résolution de problème, gestion des conflits, renforcer son impact de leader</p>	<p>Spécialisation dans un secteur d'activité</p> <p>Qualité, ...</p>	

Grille réalisée à partir de la lecture de formations classées dans « management » et proposées par 50 organismes de formation pour l'année 2000

Approche par les publics visés

Sur les mêmes bases d'observation, on a croisé les contenus de formation avec le public concerné.

On distingue ainsi trois catégories de publics :

- les dirigeants ;
- les cadres ;
- les cadres intermédiaires ou de proximité ayant en charge l'encadrement d'une équipe.

Le contenu de la formation est souvent dépendant du niveau hiérarchique.

Les dirigeants se positionnent sur des formations où la dimension stratégique est déterminante. Ils participent assez peu aux formations sur la gestion ou l'animation des équipes. Au contraire, les agents de maîtrise ayant des responsabilités hiérarchiques participent à des formations tournées vers le management des équipes ou le développement personnel.

Le positionnement du cadre, entre direction et agents de maîtrise, semble plus complexe sans que de réelles tendances se dégagent.

Approche par le type d'organisme de formation

On distingue deux grandes familles d'organismes de formation : d'une part, les universités et les grandes écoles qui proposent des formations longues et diplômantes et d'autre part, les cabinets et organismes de formation qui dispensent des formations plus ciblées et plus courtes.

L'offre des universités et des grandes écoles de commerce

La première catégorie est plutôt à destination des dirigeants ou des cadres, certains allant jusqu'à réaliser une thèse de doctorat en parallèle à leur activité professionnelle. Ce type de formation s'accompagne de prise de responsabilité et de développement de la dimension stratégique du manager.

L'implication de la personne formée s'inscrit dans le temps et la démarche est souvent personnelle. Plutôt que d'acquérir des compétences complémentaires à vocation utilitariste, les participants à ces formations longues et diplômantes souhaitent prendre du recul et accroître leur capacité d'analyse par rapport à leur pratique.

De plus en plus d'universités ouvrent en effet leurs troisièmes cycles aux professionnels. Ces derniers ont alors parfois la possibilité de réaliser leur formation sur deux ans, en alternance avec leur activité professionnelle, au lieu d'un an pour les étudiants en formation initiale. C'est notamment le cas de l'Université Lumière Lyon 2 qui propose plusieurs troisièmes cycles offrant cette possibilité. Il existe notamment un DESS (diplôme d'études supérieures spécialisées) de consultant en ingénierie du management ouvert à 50% environ aux professionnels. Signalons également que des DEA (diplômes d'études approfondies) sont également ouverts aux professionnels. C'est l'occasion d'une démarche en profondeur de réflexion, d'échanges et d'analyse de sa pratique. Ils permettent pour ceux qui le souhaitent de préparer ensuite une thèse de doctorat en sciences de gestion.

Les écoles de commerce ne sont pas en reste et la cible des managers en activité est recherchée. Elles proposent d'accéder à des MBA (Master of Business Administration) ou à des Mastères. Ces derniers, contrairement aux MBA, correspondent à un label délivré par la conférence des grandes écoles selon des critères bien définis. Ils sont également beaucoup plus spécialisés. Les MBA dispensent des formations générales incluant une forte dimension internationale.

L'offre des organismes de formation et des cabinets

L'offre de formation en provenance des organismes de formation et des cabinets est très riche et variée. Ces formations sont plutôt du type « à la carte » et répondent à un problème ou un besoin donné lié à une compétence. Il existe peu de formations sur le management en général. De plus, l'offre de formation n'est pas toujours lisible. Que recouvre exactement l'intitulé de la formation ? Parfois un même thème sera traité de manière très différente entre deux organismes.

Il est important d'explorer les objectifs pédagogiques et de se faire expliquer les méthodes pédagogiques qui varient également beaucoup : « Si je viens me former au tableau de bord de pilotage, vais-je le construire sur place et repartir avec au terme de la formation ou au contraire vais-je bénéficier d'une approche théorique du contrôle de gestion » ?

Cependant on peut noter que dans le champ des formations au management, tous les organismes proposent également des programmes ad-hoc, appelés également « formations intra », ou « formations sur site », parce qu'elles se déroulent dans les murs de l'organisation. Ces formations construites sur mesure pour atteindre des objectifs et des participants particuliers sont souvent plus coûteuses. Les dispositifs sont également adaptés à l'organisation et à son rythme.

Ces formations sont aussi parfois le moyen d'accentuer le passage à l'acte. Venir en formation, c'est souvent chercher à intégrer à sa pratique professionnelle de nouvelles compétences. C'est également pour l'organisation, le moyen de sensibiliser à un changement. On les appelle alors

formation-action : il y a d'une part le transfert de connaissances et l'acquisition de compétences opérationnelles, mais également la partie action, prise de résolutions concrètes qui vont permettre de démultiplier et mettre en œuvre un projet ou une action de l'organisation. La formation se concrétise ici par une mise en œuvre effective dans la situation de travail : « non seulement j'apprends et j'apprends à faire, mais je mets en œuvre également et concrétise le savoir en compétence dans ma situation de travail ». Les impacts de la formation sont ainsi plus directement visibles et le retour sur investissement immatériel peut ainsi se matérialiser de manière beaucoup plus concrète.

L'Analyse de l'offre de formation sur l'ensemble du marché

L'analyse quantitative de l'offre

L'offre de formation et de conseil en management progresse si l'on en croit le développement de l'activité de conseil et de formation en management⁴². Avec le passage à l'euro, l'accompagnement des 35 heures et le développement des systèmes d'information, la tendance était à une hausse de plus de 35% fin 1999 selon Syntec⁴³. Cette tendance est également confirmée à une moindre mesure par la FNEGE⁴⁴. L'enquête⁴⁵ montre que le nombre d'inscrits dans les filières de gestion et de management (écoles de commerces et universités) est en légère croissance +1% en 1999, alors que le nombre d'inscrits dans l'enseignement supérieur régresse de 2,5%. Soulignons également que le nombre de troisièmes cycles en management délivrés progresse de plus de 40% de 1998 à 1999.

Les limites de cette offre

Si le marché de la formation est large et en développement, il convient d'en faire apparaître les limites⁴⁶. Jean-Pierre Le Goff note « la déconnexion entre l'offre de formation au management et la réalité de l'activité de management. Cette déconnexion est d'autant plus étonnante que la nécessité d'asseoir la formation en entreprise sur l'activité professionnelle est depuis de nombreuses années proclamée par les professionnels de la formation (...) La situation de travail, en tant que socle de la formation, doit aider à l'expression et à l'explication des difficultés. Elle est le moyen de ne pas gommer les réalités par une méthodologie formelle ».

On peut également constater que l'offre de formation en management subit les effets de modes. De nombreuses tendances nouvelles émergent régulièrement. Il s'agit de s'interroger sur le développement de formations avec effet d'annonce qui ont tendance à occulter les finalités profondes de la demande de formation⁴⁷. Il ne s'agit pas pour autant de ne pas porter une attention particulière à de nouveaux besoins de formation, comme le coaching qui peut répondre par exemple positivement aux besoins des cadres, de mieux se positionner et prendre des décisions dans un contexte complexe et mouvant ou le team-building qui désigne le travail fait par un coach auprès d'une équipe

Les tendances générales en terme d'approche pédagogique

Des perspectives de développement qualitatif s'ouvrent actuellement sur le marché, notamment au niveau de l'ingénierie de formation.⁴⁸ « Si les formations ne peuvent pas se substituer totalement à l'expérience du terrain que le manager vit au quotidien », le fossé n'est peut-être pas

42- Rapport annuel Syntec in Entreprise et carrières, n°501, du 26 octobre au 1er novembre 1999

43- Rapport annuel Syntec in Entreprise et carrières, n°501, du 26 octobre au 1er novembre 1999

44- FNEGE : Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises

45- Inffo Flash, n° 548, du 16 au 31 août 2000

46- Centre inffo, Jean-Pierre Le Goff, Les illusions des formations au management, Actualité de la Formation Permanente N°146, janvier-février 1997

47- Centre Inffo, Julien Céline et Maussant Céline, op. cit.

48- Ibid.

toujours aussi grand qu'il y paraît. De plus en plus d'organismes de formation proposent des dispositifs intermédiaires ou relais entre la formation et le terrain. En effet, après un travail sur les principes et sur les méthodes, plus généralement sur des connaissances en groupe (dispositif de formation « classique »), certains proposent un temps de mise en œuvre accompagné (dispositif individuel léger). Après une formation sur la conduite d'entretien d'évaluation, il peut être intéressant de travailler avec les participants dans le cadre d'un dispositif individuel pour les accompagner dans la préparation de ces entretiens. Après le déroulement de quelques entretiens d'évaluations, il est envisageable de refaire une assistance personnalisée pour évoquer les difficultés rencontrées et les moyens de les dépasser. Comme l'indique Etienne VIENNE⁴⁹, « la formation ne se réduit pas à une formation ou à une action de formation : un séminaire, ou un cycle de conférences même accompagné de travaux pratiques ou d'études de cas ; elle s'inscrit dans un processus ». Les formations au management doivent être contextualisées. Réaliser rapidement un diagnostic afin d'identifier les éléments du contexte, avant de commencer un séminaire ou une formation peut être une démarche adaptée. Le formateur qui doit former des stagiaires à la conduite de projet, devra consacrer suffisamment de temps la première journée de formation, pour mieux connaître le mode de management en cours, au sein de la collectivité de provenance des stagiaires. Il établira également un mini diagnostic sur l'organisation structurelle de ces derniers.

Présentation de l'offre du CNFPT

Nous venons d'analyser l'offre de formation en management sur l'ensemble du marché. Nous avons tenté de la qualifier par les contenus, les publics visés, les types d'organismes de formation. Puis nous avons analysé cette offre en essayant d'en déterminer les perspectives d'évolution au vu des nouvelles approches du développement des compétences. Nous allons réaliser un état des lieux de l'offre du CNFPT.

L'état des lieux de l'offre des structures du CNFPT

Les cadres territoriaux sont formés par l'Institut national des études territoriales de Strasbourg (INET), les Ecoles nationales d'application des cadres territoriaux (ENACT) et les délégations régionales, dans le cadre de la formation initiale et de la formation continue.

L'Institut national des études territoriales de Strasbourg (INET) et la formation des cadres dirigeants

L'INET a pour mission de former **les cadres dirigeants** de la fonction publique territoriale sur plusieurs champs :

- *formation initiale d'application* : l'INET accueille la formation initiale d'application des administrateurs, des ingénieurs en chef de 1^{ère} catégorie, des directeurs d'établissement d'enseignement artistique, des médecins territoriaux, des conservateurs du patrimoine et des conservateurs des bibliothèques.
- *formation continue* : la formation continue a pour finalité de concevoir, mettre en œuvre et réaliser les parcours de développement des compétences des cadres supérieurs et dirigeants des collectivités territoriales, tout au long de leur carrière professionnelle. A cette fin, l'INET propose deux groupes de formation : les cycles professionnels généralistes et les cycles spécialisés sur des thématiques fonctionnelles ou sectorielles.

49- Vienne Etienne, « Qu'est-ce que les managers ont à apprendre, que faut-il leur enseigner ? » in Actualité de la Formation Permanente, n°146, janvier-février 1997

- *journées d'études avec les Entretiens territoriaux de Strasbourg (ETS)* qui permettent de traiter de l'actualité des collectivités et qui donnent aux acteurs de la fonction publique territoriale une opportunité pour échanger leur réflexion sur les territoires et leur évolution. Ces entretiens favorisent la capitalisation d'expérience et la mise en réseau de leur public.
- *suivi et accompagnement du cadre dirigeant* dans son parcours professionnel avec une démarche allant du bilan de management à la construction du plan individuel de carrière.

Les thèmes du management stratégique ou de la gouvernance territoriale traversent l'ensemble des dispositifs de formation de l'INET.

Au sein de la formation continue deux approches semblent être développées : une approche collective du management à travers le cycle supérieur de management territorial et la formation de direction générale et une approche plus individualisée à travers le bilan-management.

A partir d'échanges d'expériences, l'approche collective s'attache à faire partager aux cadres dirigeants territoriaux des connaissances sur les enjeux territoriaux, leurs futurs développements, les outils d'analyse prospective et stratégique de conduite de l'action publique.

L'approche plus individualisée permet aux participants en formation à l'INET d'analyser leurs pratiques personnelles.

Un rapport d'étude sur les anciens du cycle supérieur de management a été réalisé par l'INET début 2001. Cette enquête, effectuée auprès des cadres territoriaux ayant fréquenté ce cycle, a permis de cibler leurs acquis en cinq types :

- des apports opérationnels notamment en terme d'outillage de gestion,
- une meilleure analyse problématique (plus grande compréhension de l'environnement, vision globale, dimension stratégique),
- une ouverture sur d'autres pratiques et confrontations d'expériences,
- des apports en terme de développement personnel (connaissance de soi, confiance en soi, motivation, etc.),
- un enrichissement intellectuel et culturel.

Globalement, au vu de cette enquête l'offre actuelle de l'INET semble correspondre aux attentes d'un public très ciblé de cadres dirigeants de grandes collectivités.

Les Ecoles nationales d'application des cadres territoriaux (ENACT) et la formation des cadres de catégorie A

Les ENACT d'Angers, Montpellier, Nancy et Dunkerque ont pour mission d'assurer la formation initiale des cadres territoriaux de catégorie A, lauréats des concours et issus de la promotion interne (les attachés, les professeurs d'enseignement artistique, les ingénieurs, les attachés de conservation du patrimoine, les bibliothécaires et les conseillers des activités physiques et sportives.).

L'offre de formation initiale se compose d'un tronc commun et de formations de type optionnel ouvertes aux stagiaires de la formation continue. L'offre de formation des ENACT est présentée sous une forme catalogue composée de « cycles de formation » ou de « stages de spécialité ».

Les stages de spécialité sont organisés, comme dans les délégations régionales, en domaines et sous domaines. Le domaine management se décline en quatre sous domaines : le management

stratégique, le management organisationnel, le management des équipes et des personnes, l'approche générale du management.

En 2001, les ENACT ont présenté dans leur catalogue, 20 thèmes de formation au management en 32 sessions. Ces thèmes concernaient en majeure partie des formations du sous-domaine « management stratégique » en particulier sur la connaissance des méthodes de management innovant, tel que le management par objectifs ou par projets. Quelques formations en management organisationnel et en management des équipes et des personnes étaient également programmées dans cette offre.

Dans un souci de meilleure lisibilité de l'offre de formation au management, nous explicitons ici ce qui nous paraît relever plus particulièrement de ces quatre sous-domaines.

Le management stratégique :

Il s'adresse plus particulièrement aux catégories A en poste de direction générale ou de direction de service. L'offre de ce sous-domaine doit permettre d'acquérir des compétences en matière d'aide à l'élaboration et à la mise en œuvre des politiques publiques au niveau du projet global de l'organisation territoriale.

Les actions de formation du sous-domaine « management stratégique » visent à développer chez le cadre territorial des capacités conceptuelles et méthodologiques en :

- **culture managériale**, par la connaissance des finalités et des moyens de mise en œuvre de différents types de management : management participatif par objectifs, par projets, par projets de service, par contrat d'objectifs et bilan d'activité de service ou par la qualité ;
- **l'analyse stratégique** par la connaissance du jeu des acteurs et de son positionnement personnel dans une approche système de l'organisation ;
- **instrumentation de gestion** par la confection d'outils d'aide à la décision des élus, d'analyse des demandes de la population, de formalisation d'objectifs stratégiques au niveau des politiques publiques territoriales, de projets d'adaptation de la structure territoriale à ces objectifs, d'évaluation d'impacts.

Le management organisationnel :

Il s'adresse à l'ensemble des cadres territoriaux (quelle que soit leur catégorie) en charge de l'organisation d'une direction, d'un service ou d'une unité de travail. Il s'apparente au management ou **au pilotage opérationnel** de conduite de l'action publique.

Les actions de formation de ce sous-domaine visent à donner au cadre territorial des méthodes de gestion opérationnelle de conduite de l'activité territoriale, au niveau de :

- **la définition du cadre de travail** (répartition des nouvelles missions, démultiplication des objectifs, construction de plans d'actions prioritaires, évaluation des objectifs opérationnels collectifs et individuels...) ;
- **l'organisation du travail** (répartition des tâches, réorganisation de service ou d'unité de travail, délégation et contrôle, organisation de la polyvalence, régulation des absences...) ;
- **la gestion du temps** (respect des délais, programmation des objectifs prioritaires et de la charge d'activités induite, gestion de ses propres priorités et de sa propre charge de travail) ;
- **la coordination et la coopération** (élaboration et mise en place de procédures, transmission d'informations et méthodes de travail avec les services environnants, au sein du système hiérarchique, avec des partenaires extérieurs, mise en place et travail en réseau, etc) ;
- **la connaissance des nouveaux enjeux** des collectivités territoriales et de leur influence sur l'organisation des collectivités territoriales et sur les pratiques managériales.

Le management des équipes et des personnes :

Il s'adresse également à l'ensemble des cadres territoriaux. Ce domaine se situe au niveau de **l'analyse des comportements** des individus et des groupes en complément du sous-domaine 2, qui lui relève de l'apprentissage aux outils de gestion.

Les actions de formation de ce sous-domaine ont pour but de développer des capacités en matière **d'animation et d'accompagnement des agents** au sein des équipes ou en suivi plus individualisé de l'agent. Ces formations concernent :

- le transfert de techniques de communication orale et écrite allant de la présentation de projet à l'animation de réunions.
- la connaissance de méthodes d'animation de groupes au niveau comportemental (motivation des équipes, gestion des conflits, etc.).
- les réflexions sur sa propre pratique et le transfert de méthodes et d'outils pour l'accompagnement personnalisé de ses collaborateurs (analyse transactionnelle, coaching, etc.)

L'approche générale du management :

Elle concerne des stages plus généralistes.

En 2001 également et pour la première fois, les ENACT ont organisé, le cycle de formation « Conduite de l'action publique locale : actualisation des connaissances et des pratiques. ». Ce cycle, destiné aux directeurs généraux et directeurs généraux adjoints des collectivités territoriales de moins de 40 000 habitants, est structuré en 7 modules :

- la conduite stratégique du changement et l'adaptation de l'organisation,
- la prise en compte de la dimension juridique dans les collectivités,
- la gestion financière au service de l'action publique locale,
- les enjeux de l'intercommunalité,
- le directeur général et le citoyen,
- communication et système d'information,
- un module final ouvert.

En créant une dynamique d'échanges dans ces différents modules, il a pour objectif général de permettre aux directeurs généraux :

- d'actualiser leurs connaissances dans un domaine particulier,
- de confronter leurs points de vue sur les différentes formes de conduite de l'action publique locale.

L'évaluation qualitative de cette formation est en cours. D'ores et déjà, on peut constater que le nombre d'inscriptions permettrait sa reconduction et peut-être sa déconcentration dans les inter-régions.

D'autre part, les ENACT sont maîtres d'œuvre d'un certain nombre de cycles professionnels relatifs à la professionnalisation des cadres :

- cycle professionnel de directeur financier territorial,
- cycle professionnel de directeur des ressources humaines,
- cycle professionnel de responsable de formation.

Les ENACT de Montpellier et d'Angers accueillent les pôles de compétences finances et GRH qui ont une proximité importante avec le pôle de compétences « pratiques managériales ».

Les délégations régionales et la formation de l'ensemble des cadres territoriaux A, B, C

Les 28 délégations régionales sont chargées de relayer et d'assurer la mise en œuvre des politiques nationales en matière de formation, d'emploi et de carrière. Elles veillent également à les

adapter aux réalités des territoires et à prendre en compte les besoins des collectivités territoriales. Elles ont en charge les missions :

- de formation continue de l'ensemble des personnels des collectivités territoriales,
- de préparations aux concours pour l'ensemble des catégories,
- de la formation initiale des cadres B (assistants et assistants spécialisés d'enseignement artistique, rédacteurs, assistants et assistants qualifiés du patrimoine et des bibliothèques, techniciens, contrôleurs de travaux, éducateurs des activités physiques et sportives, animateurs d'animation). Elles assurent aussi la formation initiale et continue des policiers municipaux.

L'offre de formation au management au sein des délégations régionales concerne la formation continue (ouverte à l'ensemble des catégories, filières et métiers de la fonction publique territoriale et aux stagiaires de la formation initiale A et B) et les stages de professionnalisation (hors tronc commun) de formation initiale des catégories B.

Au sein de la formation continue trois types de formation sont offerts : l'offre de formation en inter-collectivité, les journées d'actualité ou colloques, l'offre de formation en intra-collectivité.

L'offre inter collectivité des délégations régionales est organisée dans les quatre sous domaines précisés précédemment. Dans un souci de lisibilité, certaines délégations régionales ont présenté leur offre, non seulement par domaine de spécialité, mais également en donnant la possibilité aux stagiaires de construire des itinéraires et des parcours de formation. Il existe des cycles de formation de spécialités (ex : cycle de formation communication interne, cycle de gestion de projet) et des cycles qualifiants (directeur financier, responsable d'antenne HLM, directeur de ressources humaines, responsable formation).

L'offre peut concerner la mise en place de journées d'actualité ou de colloques.

Les stages en intra-collectivité se déroulent au sein de la collectivité territoriale sur différentes thématiques managériales. Ces stages, en forte croissance dans les années à venir, requièrent d'ores et déjà, non seulement une forte expertise en matière de construction de cahier des charges de mise en œuvre de la formation, mais également une forte expertise en conseil d'analyse de la demande. En effet, l'analyse de la demande de la collectivité territoriale représente un travail important, dont dépend la réussite à long terme de l'action de formation.

Quelques repères quantitatifs

Sur la fréquentation/formation des cadres dirigeants territoriaux

L'enquête « Formation-métiers »⁵⁰ réalisée par le Syndicat national des directeurs généraux et secrétaires généraux des collectivités territoriales (SNDGSGCT), apporte les informations suivantes :

- 9% des cadres n'ont pas suivi de formation depuis leur entrée dans la fonction publique territoriale ;
- 80% répondent avoir bénéficié d'une formation CNFPT dans les cinq dernières années mais d'une durée de moins de cinq jours ;
- 21% ont suivi une formation organisée par d'autres organismes pendant la même période.

50- Enquête du Syndicat National des Directeurs Généraux et Secrétaires Généraux des Collectivités Territoriales, « Photographie des 1046 Directeurs Généraux des Collectivités territoriales en 2000 », 23 octobre 2000

Cette même enquête indique que 97% des directeurs généraux et secrétaires généraux estiment nécessaire de suivre une formation pour l'actualisation des connaissances de management et des pratiques de direction générale. Ils opteraient pour un cycle de trois modules de trois jours.

Sur l'offre de formation management du CNFPT en l'an 2000

L'offre de formation en management représente 4,8% du nombre global de journées de formation et 4,1% des stagiaires acceptés dans l'année. Ce pourcentage est à rapprocher du pourcentage d'agents pouvant avoir une fonction d'encadrement au sein des collectivités, soit 13%.

Les stagiaires de catégorie B représentent 47,60 % du total des agents ayant suivi une formation au management. Les agents de catégorie A et de catégorie B représentent 77% des agents ayant suivi une formation au management.

Les éléments quantitatifs concernant l'offre de formation pour l'année 2000 sont présentés ci-après.

Offre en Formation au management / Ensemble de l'offre du CNFPT (éléments quantitatifs année 2000)

Journées de formation	Total		Secteur management	%
Journées de formation	124 651		5 947	4,77
Stagiaires acceptés	Total		Secteur management	%
Nb de stagiaires acceptés	479395		19682	4,11
Catégories stagiaires acceptées	Total		Secteur management	%
Cat.A	59 040	13,21	5 235	29,48
Cat.B	137 270	30,70	8 451	47,60
Cat.C	250 760	56,09	4 069	22,92
Total	447 070	100,00	17 755	100,00
Filières stagiaires acceptées	Total		Secteur management	%
Administrative	180 936	45,11	7 495	44,07
Police	6 274	1,56	114	0,67
Culture	16 237	4,05	647	3,80
Animation	9 343	2,33	514	3,02
Sport	12 765	3,18	593	3,49
Médico-social	12 529	3,12	589	3,46
Social	21 223	5,29	723	4,25
Technique	133 319	33,23	5 748	33,79
Sapeurs-pompiers	4 984	1,24	405	2,38
Non renseigné/non affecté	3 581	0,89	182	1,07
Total	401 191	100,00	17 010	100,00
Types de formation (Nb stagiaires acceptés)	Total		Secteur management	%
Formation continue	301 773	63,20	14 597	73,60
Formation initiale	83 019	17,39	5 236	26,40
Préformation	92 692	19,41	0	0,00
Total	477 484	100,00	19 833	100,00
Types de collectivité employeur des stagiaires acceptés	Total		Secteur management	%
Communes	336 731	71,07	14 296	73,34
Départements	76 260	16,10	2 854	14,64
Régions	7 415	1,56	317	1,63
HLM	10 167	2,15	332	1,70
Intercommunalité	32 173	6,79	1 332	6,83
Autres	11 060	2,33	363	1,86
Total	473 806	100,00	19 494	100,00

> L'analyse de l'offre au management du CNFPT et les orientations

[Partie IV]

Dans cette partie, nous procéderons à l'analyse des forces et des faiblesses de l'offre de formation du CNFPT. Nous effectuerons des préconisations sur le positionnement du CNFPT au sein du marché et établirons des propositions d'actions concernant les possibilités d'évolution.

L'analyse de l'offre

Dans ce paragraphe, après avoir présenté les perceptions des stagiaires, nous étudierons l'offre du CNFPT au regard du marché général et dans une perspective d'évolution.

Les perceptions des stagiaires

Pour conduire une analyse de l'offre du CNFPT, nous présentons dans un premier temps, la description des perceptions des cadres émanant de plusieurs sources d'information :

- résultats issus de l'enquête « Les attentes des cadres de la fonction publique territoriale en matière d'offre de formation »,
- conclusions de divers entretiens que nous avons conduits en collectivités, pour la construction de cahiers des charges de formation intra collectivité,
- réflexions des cadres composant le groupe des professionnels du pôle de compétences.

Les perceptions des stagiaires par idées-clés

L'ensemble des cadres territoriaux insiste sur l'importance pour eux de suivre des formations en management. Les formations leur permettent de prendre du recul, ce qu'ils ne peuvent plus faire aujourd'hui au sein de leur collectivité.

Les cadres des différentes catégories A,B,C estiment que les formations au management doivent leur permettre d'améliorer concrètement leur pratique tout en leur donnant l'occasion de prendre du recul . Ils souhaitent par conséquent des formations à la fois très opérationnelles et porteuses de nouvelles connaissances. Ces formations doivent être adaptées aux besoins des cadres tout au long de leur carrière :

- en début de carrière, il y a surtout un besoin d'outils, de connaissances de base ;
- plus tard, les besoins s'expriment plus en termes d'échanges d'expériences, de confrontations de pratiques.

Globalement, les cadres ressentent la nécessité de mettre en ordre leurs pratiques professionnelles en apportant un éclairage théorique. Ils expriment également à tous les niveaux hiérarchiques le besoin d'être conforté dans leur statut et dans leur positionnement au sein d'un environnement, qui au quotidien, ne leur permet plus de prendre le recul nécessaire.

Une offre parfois inadaptée aux attentes des stagiaires

Si certains cadres disent ne pas se former par manque de temps, d'autres évoquent le manque d'offre ou l'inadaptation des formations qui leur sont proposées. Cette remise en cause de l'offre peut concerner aussi bien les contenus de formation que leur dispositif de mise en œuvre.

Les contenus de formation :

« Les thèmes de formation sont peu diversifiés et souvent mal adaptés à la réalité du terrain (...) Les formations sont parfois basiques ou parfois trop théoriques (...) La qualité des contenus est très variable (...) Elle dépend pour une grande part de la qualité des intervenants, trop hétérogènes dans leurs prestations et souvent éloignés de l'environnement territorial. »

L'organisation de la formation :

« Les formations sont quantitativement insuffisantes (...) Les groupes sont composés de stagiaires en trop grand nombre... Pour certaines formations, les niveaux de métier sont trop disparates (...) Les catégories C hésitent à se déplacer loin de leurs collectivités (...) Le catalogue parvient tardivement aux agents territoriaux. »

Quelques axes d'amélioration proposés par les stagiaires

Les principales propositions qui rassemblent l'assentiment de tous les groupes d'interviewés, visent à mettre en place des démarches plus interactives entre le CNFPT et les cadres territoriaux. Ces derniers estiment que la construction de l'offre devrait se faire à partir d'audits des pratiques. Les formations devraient se construire à partir du contexte du stagiaire et de la collectivité.

L'approche pédagogique doit mêler théorie et pratique en s'appuyant sur des cas réels. Les formations sur site sont demandées en plus grand nombre pour faciliter leur accès aux catégories C et permettre d'harmoniser les connaissances du groupe à un moment donné. La formation-action, les échanges d'expériences, la mutualisation d'expérimentations, les groupes de travail sont des formes d'actions de formation appelées à se développer.

Il est également proposé de réaliser des bilans quelques mois après une formation afin d'évaluer ses effets opérationnels et d'actualiser la programmation en cours d'année.

Les attentes en matière de contenus

Des attentes de connaissances techniques autour de thèmes pouvant être innovants :

- en management stratégique : une meilleure connaissance de l'environnement professionnel, l'évaluation des politiques publiques, l'avenir de la décentralisation, le développement durable, le développement local, la compréhension des organisations, la logique des systèmes, etc. ;
- en management organisationnel : les nouvelles pratiques managériales des cadres intermédiaires, la gestion des ressources et de l'activité, les NTIC et leur impact sur les pratiques de management, les techniques de gestion pour plus d'efficacité, le diagnostic partagé de l'organisation, l'évaluation des activités, les tableaux de bord, etc. ;
- en management des équipes et des personnes : la responsabilité, le savoir-faire de coopération, la motivation des équipes, la dynamique de groupe et des personnes, la négociation, la gestion des conflits, le savoir dire non, l'accompagnement des agents par le coaching, etc..

Des attentes sur la manière de travailler liée à l'évolution des environnements professionnels :

- la logique système, la prospective, la gestion des attentes de la population, la clarification des objectifs, les modalités de travail avec les élus, la conduite des projets, l'animation d'équipes d'experts, la création de réseaux de professionnels, la dimension « coaching », l'analyse de sa pratique avec un expert, la communication avec les cadres intermédiaires.

La création de nouveaux partenariats avec d'autres organismes de formation pourrait conduire à élargir l'offre.

Les interviewés sont unanimes pour souligner fortement que la qualité de la formation dépendra aussi bien de la pertinence des contenus que de l'approche pédagogique pour sa mise en œuvre.

Le diagnostic des actions de formation

Dans ce paragraphe nous analyserons les forces et faiblesses de nos actions de formation et présenterons des préconisations d'adaptation de cette offre.

Le diagnostic des modes traditionnels de l'offre

L'offre traditionnelle de formation se décompose en deux modes : les formations en inter collectivités et en intra-collectivité.

L'offre de formation au management en inter-collectivité

Comme dans les autres domaines de formation du CNFPT, l'offre du domaine management en inter-collectivités est le mode de formation le plus répandu pour satisfaire la demande des stagiaires. Il a pour avantage de permettre un échange entre les agents des différentes collectivités. De plus, la mutualisation liée au 1% permet à l'ensemble des collectivités d'en bénéficier.

Dans ce paragraphe nous ne reviendrons pas sur les limites de l'offre déjà évoquées par les stagiaires dans le paragraphe précédent, mais nous présenterons des préconisations d'adaptation.

L'adaptation des contenus :

Les différentes études ont permis d'identifier les nouveaux besoins en formation des cadres territoriaux. Ils s'orientent globalement vers l'acquisition d'une plus grande connaissance du contexte de l'environnement territorial, d'une meilleure approche des différents processus de gestion des collectivités (gestion par objectifs mais également connaissance des procédures de gestion), d'une expertise technique plus forte en conduite de projet leur permettant par exemple d'analyser les nouvelles attentes de la population, voire de les anticiper.

Ces besoins fondamentaux de formation sont complétés par des besoins importants en savoir-faire relationnels et en outils de communication.

La formation en inter-collectivité peut ainsi se centrer sur les évolutions de la demande et les problématiques d'actualité, telles que le travail sur projet en équipe pluridisciplinaire, la recherche de performance et de qualité, la prise de décision en situation complexe, la maîtrise de son stress et le développement des compétences de ses collaborateurs.

Nous reviendrons plus en détails sur ces contenus de formation, par type de public, dans le dernier paragraphe de ce chapitre.

L'adaptation de l'approche pédagogique :

Une demande d'efficacité opérationnelle des formations au management a été à plusieurs reprises exprimée par les cadres territoriaux que nous avons interviewés. Aussi, il nous paraît souhaitable de mettre en place des stages de formation inter-collectivités à but résolument pratique. La pédagogie poursuivie dans ces stages doit s'appuyer sur les situations réelles vécues par les stagiaires avec notamment alternance de mises en situation et d'apports méthodologiques.

Dans le même esprit, lorsque les thèmes de stage le permettent, il est suggéré de proposer aux stagiaires un travail sur étude de cas réels. Le formateur pourra ainsi apporter aux participants qui le souhaitent des conseils personnalisés pour construire un plan d'actions individuel.

De même, l'organisation des séances de formation en deux temps peut permettre aux stagiaires de mettre en œuvre les actions préconisées dans la formation pour en faire, un peu plus tard, un bilan avec le formateur.

Les intervenants-formateurs :

Les cadres territoriaux rencontrés soulignent la nécessité d'avoir comme interlocuteurs des intervenants-formateurs susceptibles à la fois de posséder une grande maîtrise technique de leur domaine d'expertise et une bonne connaissance du secteur public territorial.

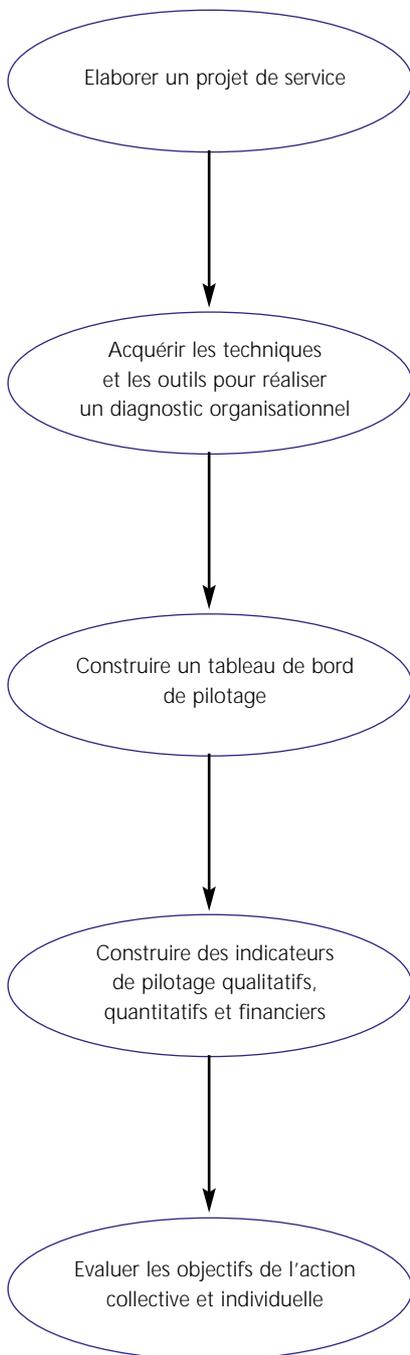
Cela conduira certainement le CNFPT, dans les prochaines années, à augmenter et diversifier le réseau de ses formateurs-intervenants en management. Ces réseaux d'intervenants pourraient être enrichis et partagés par les différentes structures du CNFPT. La question du choix des intervenants et de notre méthodologie de travail avec eux pourrait faire l'objet d'un travail spécifique en réseau national de cadres pédagogiques.

L'organisation de l'offre inter collectivité :

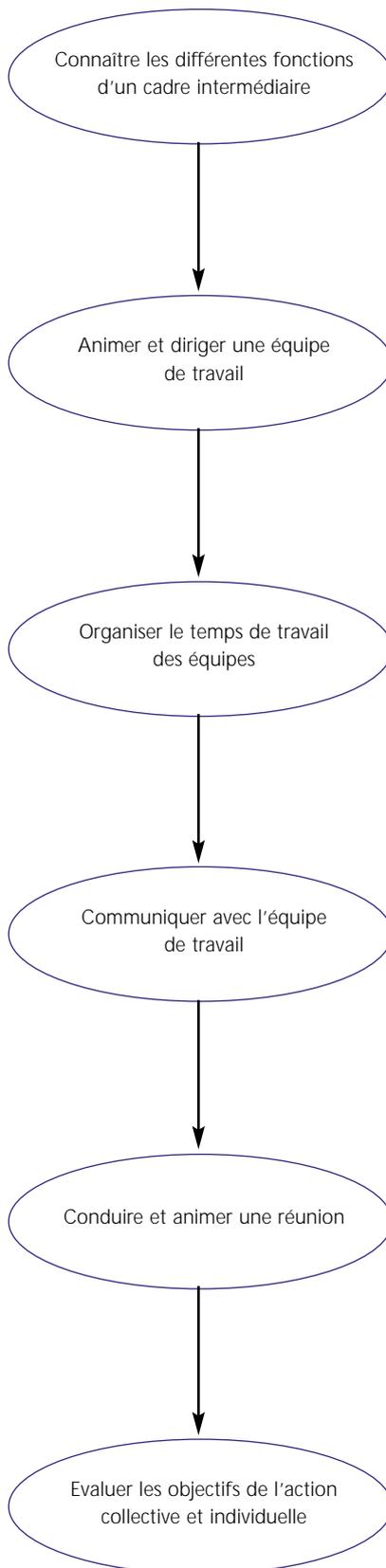
La classification par sous domaines dans les catalogues de programmation de l'offre de formation ne permet pas toujours au stagiaire un repérage immédiat pour mener à bien son projet global de formation. Même si un effort particulier est porté sur ce mode de présentation de la programmation, il paraît intéressant d'organiser dans le domaine du management des parcours ou des itinéraires permettant aux agents de mieux cheminer dans l'offre de formation. Ces parcours et itinéraires, qui existent déjà dans certaines écoles ou délégations régionales, ont pour objet de clarifier et de représenter le chemin à suivre pour acquérir les compétences relatives à l'exercice d'un métier ou d'un objectif dans une situation professionnelle donnée. En fonction de ses acquis antérieurs, chaque individu peut adapter son parcours ou son itinéraire et par conséquent individualiser le développement de ses compétences, comme l'illustrent les exemples présentés qui seront à retravailler à partir des référentiels fonctions / activités / compétences

Le manager garant du projet

Construire un projet de service, préparer sa mise en œuvre et évaluer les objectifs

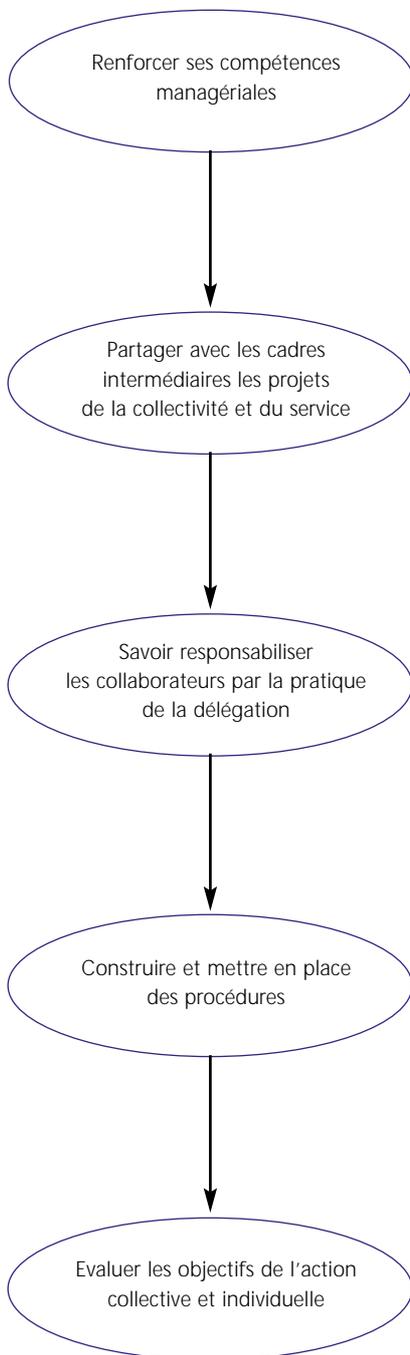


Les fonctions du cadre intermédiaire



Manager son service

Renforcer ses compétences pour gérer le service et les équipes



L'offre de formation en intra collectivité

Fortement sollicitées par les cadres territoriaux, les formations intra collectivité représentent une des voies de l'intégration des situations de formation aux situations professionnelles. Ces formations complètent les formations en inter-collectivité. Parfois coûteuses pour les collectivités territoriales, elles permettent cependant :

- aux agents qui ne veulent pas ou ne peuvent pas sortir de leur collectivité de se former,
- d'agir plus efficacement sur l'environnement organisationnel de la collectivité,
- de mieux adapter l'offre de formation aux caractéristiques de la collectivité ou à son besoin spécifique,
- de construire ensemble une nouvelle culture et de nouveaux modes de fonctionnement.

A contrario, ces formations et plus particulièrement dans le domaine du management peuvent accroître la réserve des participants et engendrer de nouveaux freins au changement. Elles doivent également s'appuyer sur une forte disponibilité des agents, des cadres et de l'équipe de direction.

En revanche et à l'inverse des actions en inter-collectivité, elles restent difficilement accessibles aux organisations qui n'en ont pas les moyens budgétaires. De plus, elles ne permettent pas un échange d'expériences entre collègues de plusieurs collectivités.

Les évolutions de l'offre de formation en intra collectivité :

Malgré les limites précédemment soulevées, l'offre de formation en intra collectivité est, de l'avis des cadres territoriaux interviewés, une modalité de formation appelée à fortement se développer dans le domaine du management. Il nous paraît donc essentiel d'en fixer les règles du jeu.

La procédure de construction et de validation des formations en intra collectivité doit être particulièrement claire. Elle appelle une ingénierie de conduite de projet de formation entraînant une forte co-production entre le CNFPT et les collectivités territoriales. Plus particulièrement au niveau des formations au management, elle engendre des étapes incontournables pour le CNFPT :

- validation de la demande,
- analyse fine du besoin de la collectivité,
- rédaction du cahier des charges spécifiant les attentes de la collectivité, les objectifs de formation, les modalités d'organisation de l'intra, le processus d'évaluation et les engagements financiers,
- mise en place de la procédure de choix de l'intervenant, suivi de la mise en œuvre de l'intra.

Les actions intra demandent un investissement important des cadres pédagogiques affectés à cette tâche et représentent un véritable outil d'analyse des évolutions des besoins des collectivités en compétences managériales. Capitaliser les cahiers des charges et les évaluations des actions elles-mêmes peut être une source importante d'information sur les expériences innovantes conduites dans les collectivités. Comme nous l'avons fait précédemment, nous notons l'importance de la mise en réseau de ces informations.

Les cycles qualifiants de formation

Le lancement par le CNFPT d'un important programme de formations qualifiantes répond à la nécessité de permettre, tout au long de la vie professionnelle, le développement des qualifica-

tions et compétences et peuvent ainsi constituer une réponse à certaines difficultés de recrutement. La poursuite de nos travaux sur les Référentiels Emplois Fonctions Activités Compétences (RFAC) et les échanges que nous aurons à ce sujet avec d'autres pôles de compétences nous permettront d'approfondir notre réflexion. En 2002, nous envisagerons l'opportunité de la mise en place d'un cycle de cadres intermédiaires et/ou cadres de proximité encadrant une équipe importante d'agents.

Les autres formes de situation apprenante

Les observations conduites sur l'ensemble du marché de la formation au management et sur les formations dispensées par le CNFPT ont conduit à identifier de nouvelles formes de situations apprenantes. Une des réponses à l'immense besoin des cadres à échanger sur leur pratique et à conforter leurs connaissances dans le domaine du management les porteront certainement à les développer. Le CNFPT peut faciliter la mise en place efficace de ces nouvelles modalités d'apprentissage.

Les écoles de cadres au sein des collectivités

Les écoles internes de cadres se développent dans les collectivités publiques territoriales de grande taille. Une expérimentation conduite depuis quelques années à Lyon permet d'en constater les effets positifs. Ces écoles offrent la possibilité aux cadres territoriaux de se rencontrer et d'échanger sur leurs préoccupations managériales communes au sein de leurs organisations. Elles leur permettent de construire ensemble la culture managériale de leur organisation. Par sa connaissance générale du territoire et par son expertise en formation, le CNFPT peut être un partenaire efficace dans la construction de ces écoles.

Les réseaux de professionnels

Les cadres territoriaux ont conscience de l'évolution permanente de l'environnement territorial. En outre, ils précisent que les formations sous leurs formes traditionnelles ne sont pas toujours suffisantes pour appréhender rapidement ces mutations. Les cadres territoriaux sont par conséquent, à la recherche d'autres formes d'apprentissage. Ils souhaitent pouvoir échanger sur leurs différentes préoccupations, mutualiser les expériences conduites dans leurs collectivités, porter une réflexion commune sur des questionnements communs. Les réseaux de professionnels sont des lieux qui leur permettent d'échanger et de constituer une base très opérationnelle d'informations et de connaissances.

Dans plusieurs délégations, il existe déjà, dans les différents secteurs d'activité des collectivités, un certain nombre de réseaux de professionnels qui réfléchissent sur des questions d'ordre général, mais aussi sur des points plus techniques ou réglementaires. Les réseaux de cadres sont plus rares bien que de nombreux cadres pédagogiques chargés du management soient convaincus de leur utilité. En effet, compte-tenu du manque de disponibilité de ce public, il est parfois difficile d'installer un réseau et d'en fidéliser les membres. Le niveau d'exigence en terme de réponse aux préoccupations soulevées lors des rencontres du réseau est également important. Ainsi, comme dans les autres secteurs, l'animation d'un tel réseau demande aux cadres pédagogiques un investissement particulier en recherche et construction de projet. Il ne s'agit donc pas, au niveau national de développer une multitude de réseaux, mais l'existence de trois ou quatre réseaux de cadres dirigeants et de cadres intermédiaires avec une capitalisation de leurs travaux permettrait de réactualiser de façon permanente l'information du CNFPT sur les préoccupations de ces derniers. Cette capitalisation permettrait d'alimenter l'ensemble de la réflexion des cadres pédagogiques chargés du domaine management.

Le recours à des missions de conseil

Le cadre pédagogique, chargé du management et amené à rencontrer les cadres territoriaux dans l'élaboration des cahiers des charges d'intra, change souvent de positionnement au cours de ces entretiens. Son rôle ne se limite pas uniquement à structurer une demande de formation. Il doit dans la première étape de son entretien analyser le contexte managérial de la collectivité et vérifier la faisabilité de la demande. Souvent son œil extérieur permet à la collectivité de mieux préciser la finalité et les objectifs de résultats de la formation sollicitée. Il remplit donc dans la première partie de l'entretien une fonction de conseil auprès des cadres territoriaux en repositionnant en général la demande de formation en management dans un processus global au sein de la collectivité territoriale.

Comme nous l'avons dit précédemment la culture managériale d'une organisation territoriale est toujours portée par ses élus et ses cadres. Aussi, la reconnaissance de la dimension conseil en management lors de l'élaboration d'un cahier des charges d'intra nous paraît importante dans une perspective de développement de la mission conseil du CNFPT.

Le positionnement stratégique du CNFPT et des propositions d'orientation

Le positionnement de l'offre au regard du marché

La première partie de cette partie et la lecture de ces éléments conduisent à constater que :

- les limites de l'offre de formation en management au sein du CNFPT rejoignent les constats généraux effectués sur l'offre de formation au niveau de l'ensemble du marché,
- nombreuses sont les pistes de travail qui permettront au CNFPT de se donner des clés de succès.

L'offre du CNFPT au regard du marché est dans une dynamique d'évolution

D'un point de vue général, le concept de management est large et complexe, il en résulte une offre de formation peu lisible et peu homogène. Le même constat peut être fait au niveau de la connaissance du concept de management territorial et par conséquent au niveau de la lecture de l'offre en formation au management du CNFPT.

Il est par conséquent nécessaire de **bien clarifier le concept de management territorial et sa déclinaison en différentes fonctions.** L'analyse des compétences est également à effectuer finement notamment au niveau des fonctions managériales sensibles.

Les demandes de formation dans les domaines du management seront de plus en plus nombreuses.

L'évolution de la pyramide des âges des cadres territoriaux et la transformation rapide des pratiques managériales feront que les demandes de formation en management territorial seront de plus en plus importantes au cours des prochaines années.

Pour éviter la fuite des cadres vers des offres externes où la concurrence est forte, **l'offre de formation au management du CNFPT doit pouvoir être suffisamment variée et adaptée pour répondre aux futurs besoins des cadres territoriaux.** Elle doit être aussi accessible en bénéficiant d'un travail particulier sur sa publicité.

L'analyse du marché démontre qu'il existe une insatisfaction des cadres devant l'offre de formation en management qui leur est proposée. Ces formations ne sont pas adaptées à

l'évolution des environnements professionnels. Elles ne parviennent pas toujours à concilier l'approche théorique et l'approche opérationnelle du management.

Ces causes-racines d'insatisfaction sont encore plus prégnantes pour les formations au management territorial. **La construction de l'offre en management nécessite une ingénierie particulière au plus près du terrain** et un investissement important des cadres pédagogiques en charge de ce domaine. Il sera nécessaire de développer au niveau des différentes délégations des axes de travail variés concernant le management au sein de la relation CNFPT/Collectivités territoriales.

Si les contenus de formation doivent être très réactifs aux évolutions des pratiques managériales, l'approche pédagogique doit être force d'innovation.

Pour le CNFPT, il s'agira de capitaliser et diffuser des expériences novatrices en matière de management. Ces constats et ces perspectives dynamiques nous conduisent à positionner l'offre sur le marché.

Le positionnement stratégique du CNFPT

L'offre de formation au management est un domaine en développement, éminemment stratégique. Nos interlocuteurs en la matière sont l'ensemble des cadres territoriaux, mais également les cadres dirigeants notamment dans le cadre des formations intra collectivité.

Bien que le marché soit fortement concurrentiel, le CNFPT possède de réels atouts pour développer son offre de service. En effet, dans leur ensemble, les cadres territoriaux souhaitent trouver des produits :

- plus adaptés aux réalités environnementales de leurs pratiques managériales,
- plus aptes à répondre à leur recherche d'information individuelle pour clarifier leurs propres pratiques et orienter la culture managériale de leur collectivité.

Dans ce domaine, le travail d'ingénierie de formation recouvre une expertise particulière qui se compose :

- d'une bonne connaissance de l'environnement territorial et de ses évolutions,
- d'une connaissance technique du management territorial,
- d'une maîtrise de l'ingénierie pédagogique adaptée aux modalités de partenariat engagé avec les collectivités,
- à un niveau général d'une mise en réseau des observations en management territorial.

Or le CNFPT, garant à la fois d'un regard objectif et d'une démarche fondée sur une éthique s'est engagé dans son projet d'établissement dans un processus qualité concernant la construction de l'offre au plus près du terrain, l'innovation pédagogique et le renforcement du système d'informations externes et internes.

Aussi, s'il le souhaite, le CNFPT possède tous les atouts pour positionner son offre de formation au management comme un axe stratégique dans l'évolution de son offre globale.

Nous présenterons dans le paragraphe suivant des orientations visant à atteindre cet objectif.

Des orientations pour transformer l'essai

Quelles sont les orientations qui pourraient permettre d'ancrer le positionnement stratégique du CNFPT et lui permettre de développer son offre ?

Nous aborderons la question en distinguant les actions du CNFPT en direction des collectivités territoriales et les actions en direction de l'interne.

Des orientations en direction des collectivités

La question de la lisibilité de l'offre de formation au management est centrale. Il est nécessaire de rendre plus lisible l'offre de formation au management en la rendant plus homogène. Il s'agit par exemple d'éviter que des produits proposés apparaissent à la fois identiques du point de vue du titre et différents du point de vue du contenu d'une région à l'autre ou d'une inter région à l'autre. Un premier travail, au sein du réseau des cadres pédagogiques, pourrait être engagé sur la classification par sous-domaine et poursuivi par une réflexion plus générale sur l'affichage de l'offre.

D'autre part, la classification par sous domaines dans les catalogues de programmation de l'offre de formation ne permet pas toujours au stagiaire un repérage immédiat pour mener à bien son projet global de formation. Même si un effort particulier est porté sur ce mode de présentation de la programmation, il paraît intéressant d'organiser dans le domaine du management des parcours ou des itinéraires permettant aux agents de mieux cheminer dans l'offre de formation. Ces parcours et itinéraires qui existent déjà dans certaines écoles ou délégations régionales ont pour objet de clarifier et de représenter le chemin à suivre pour acquérir les compétences relatives à l'exercice d'un métier ou d'un objectif dans une situation professionnelle donnée. En fonction de ses acquis antérieurs, chaque individu peut adapter son parcours ou son itinéraire et par conséquent individualiser le développement de ses compétences.

Il est également important d'éviter toute confusion entre les domaines management et gestion des ressources humaines. En effet, si ces domaines participent tous les deux à l'accompagnement et à l'épanouissement des agents dans leur cadre de travail, les objectifs de formation du secteur management concernent en priorité la conduite de l'action publique territoriale.

Un centre de ressources sur les pratiques de management pour mieux répondre aux différentes préoccupations des cadres territoriaux et s'engager dans de nouveaux partenariats. Les demandes de formation des cadres territoriaux peuvent prendre différentes formes. Afin d'élargir nos possibilités de réponses nous souhaitons installer au sein de la communauté professionnelle représentée par le CNFPT et les collectivités territoriales un système relationnel nourrissant une culture partagée du management territorial avec la mise en place d'un centre de ressources externes.

La finalité du centre de ressources des cadres territoriaux serait triple :

- permettre aux cadres territoriaux de disposer d'une information traitée et facilement disponible sur l'environnement du management territorial et les pratiques en cours,
- permettre aux cadres pédagogiques du CNFPT en charge du domaine du management de puiser des éléments complémentaires d'information pour enrichir leurs propres sources,
- favoriser la transversalité et les échanges au sein d'une communauté professionnelle (CNFPT et collectivités territoriales) partageant des questionnements semblables.

Ce centre de ressources pourrait comprendre :

- une base documentaire composée de synthèses d'ouvrages de référence et d'une documentation bibliographique de titres d'ouvrages pouvant intéresser les cadres territoriaux,
- une sélection d'événements, de rencontres, de colloques, de débats concernant les problématiques managériales,
- l'affichage des formations du CNFPT en matière de pratiques managériales,
- la capitalisation d'expériences innovantes dans ce domaine,
- un espace forum ouvert à tout cadre souhaitant débattre d'un sujet particulier,
- un espace forum plus confidentiel destiné aux cadres dirigeants partageant des préoccupations similaires avec la participation d'experts internes ou externes du CNFPT.

Le fonctionnement de ce centre de ressources pourrait faire l'objet d'accords de coopération avec certaines collectivités mais également avec des partenaires extérieurs tels que des universitaires/chercheurs en management public.

Des orientations en direction de l'interne

Au sein du pôle de compétences

Poursuivre le travail sur les RFAC en collaboration avec les autres pôles

En 2002, le pôle de compétences poursuivra son travail d'ingénierie sur les RFAC. Il effectuera avec les autres pôles de compétences les croisements nécessaires sur les emplois de cadres repérés dans les différentes filières ou différents métiers.

Dans le domaine du management, plus encore que dans tout autre domaine d'expertise, les informations requises pour la construction des Référentiels doivent être collectées au plus près du terrain en diversifiant au maximum les sources. Ces informations doivent être toilettées de façon régulière car l'évolution des pratiques de management est très réactive aux évolutions rapides des environnements interne et externe des collectivités territoriales. Cette réflexion rejoint le souci d'adéquation permanente que nous devons développer entre préoccupations managériales liées aux problématiques de terrain et offre de formation au management. Les acteurs du pôle de compétences participeront régulièrement à la réactualisation de ces outils pédagogiques.

Installer un système interne de veille pédagogique

Un travail de recensement et d'études sur les nouvelles approches pédagogiques sera réalisé avec le réseau des cadres pédagogiques. En effet, les systèmes d'écoles des cadres, les centres de ressources virtuels de professionnels, les réseaux de professionnels sont des compléments indispensables à l'offre de formation traditionnelle. Il s'agit de bien identifier ces modes de formation et préciser le rôle du CNFPT dans leur développement.

Le développement d'un centre de ressources interne au réseau des cadres pédagogiques permettrait d'établir un système de veille, non plus uniquement sur les contenus de formation mais sur les aspects pédagogiques. Des collaborations sont certainement à rechercher avec des experts travaillant dans d'autres domaines du secteur public et avec des universitaires/chercheurs en pédagogie et spécialisés dans les formations en management. Le centre de ressources du réseau des cadres pédagogiques pourrait également alimenter le centre de ressources externe en direction des cadres territoriaux.

Au niveau des structures du CNFPT

Mieux structurer l'offre de formation en se centrant sur les publics concernés

Nos observations conduisent à estimer que l'offre de formation au management devra mieux se structurer au cours des prochaines années en clarifiant les binômes dispositifs/public.

Des interrogations apparaissent d'ores et déjà clairement, comme par exemple : faut-il déconcentrer dans les délégations régionales les cycles de formation destinés aux cadres dirigeants ? L'encadrement intermédiaire et la maîtrise sont dans l'ensemble des fonctions appelées à se développer. Ne faut-il pas prévoir un dispositif particulier de professionnalisation pour compléter dans le domaine du management leurs formations techniques de base ?

Développer et diversifier l'offre pour mieux répondre aux besoins prioritaires des différents publics

Nos différentes observations ont conduit à identifier les besoins de formation suivants :

Pour l'ensemble des cadres territoriaux

Pour l'ensemble des cadres territoriaux, cinq axes prioritaires seraient à développer :

- l'analyse stratégique et la connaissance des environnements,
- le management de projet,
- les nouvelles technologies,
- le coaching,
- le management des équipes.

L'analyse stratégique et la connaissance des environnements : les agents territoriaux sont à la recherche du sens et des finalités de l'action publique territoriale. Le sens devient le vecteur du changement dans la mise en œuvre stratégique. Afin de permettre aux cadres territoriaux d'effectuer une analyse pertinente des enjeux externes et internes de la collectivité et de les faire partager aux agents, l'analyse systémique et la connaissance du jeu des acteurs sont à prioriser.

Le management de projet (service, objectifs, territoire) : le management par projet est en fort développement au sein des collectivités territoriales. Il s'agit pour celles-ci de mieux répondre aux attentes des environnements externes et internes en décloisonnant les fonctions, les métiers et les services. Des formations en management de projet et en communication autour du projet devront être développées notamment dans le cadre de la mise en place des projets intercommunaux.

Les nouvelles technologies : l'apparition des nouvelles technologies a également un fort impact sur l'évolution des pratiques managériales de l'ensemble des cadres territoriaux. L'accès plus facile à l'information au sein des organisations appelle une réflexion sur les modalités de son partage, sur les nouvelles formes de coopération au sein d'une même organisation ou avec des acteurs externes et sur les rythmes de la Ville et de l'organisation.

Le coaching : la complexification des situations de travail conduit à faire évoluer le rôle du cadre qui ne doit plus seulement encadrer un individu ou une équipe mais accompagner au quotidien celui-ci ou celle-ci. Le cadre devient un conseil, un catalyseur, il aide à la décision. Des formations au coaching peuvent se mettre en place pour permettre aux cadres de mieux connaître les potentiels et les facteurs d'implication de leurs collaborateurs, leur fixer des objectifs d'amélioration et effectuer un suivi plus individualisé.

Le management des équipes : les différents développements de ce dossier sectoriel ont montré qu'une des préoccupations managériales qui reste forte concerne le management des équipes et des personnes. L'offre du CNFPT est déjà importante en la matière, elle doit se maintenir à un niveau élevé notamment sur l'ensemble des problématiques liées à :

- la motivation des agents par le partage du sens et de la finalité de l'action publique,
- le développement du principe de responsabilité par la clarification des missions, des rôles, des objectifs et la mise en place de systèmes de délégation,
- l'utilisation des outils de gestion pour mieux suivre les activités, répartir la charge de travail et gérer son temps et le temps de l'équipe.

Pour les cadres dirigeants

Les cadres dirigeants sont au cœur des évolutions des environnements et de la transformation des organisations territoriales. Par conséquent, leurs attentes en formation s'orientent vers :

- des thèmes généraux leur permettant de se positionner dans de futurs choix stratégiques (La décentralisation, le développement durable, l'évolution de l'urbanisme, les fonds européens, etc. mais aussi installer un système de veille) ;
- des instrumentations de gestion qui d'une part, facilitent la prise de décision des cadres dirigeants (les cadres ne s'occupent pas d'une décision à la fois, ils jonglent avec une quantité de décisions, s'occupant de chacune par intermittence, tout en essayant dans une certaine mesure de les intégrer en plan) et d'autre part favorisent la construction des processus décisionnels dans un environnement complexe où les acteurs de la décision deviennent de plus en plus nombreux (structurer le processus d'aide à la décision, la communication formelle et informelle, orale et écrite avec les élus) ;
- des formations au management de projets complexes leur permettant de se positionner, soit comme pilote d'un projet interpartenarial, soit comme véritable acteur des nouvelles coopérations territoriales.

Pour les cadres responsables de services fonctionnels

Ces cadres sont positionnés au sein des organisations territoriales sur des missions internes à vocation stratégique. Ils doivent développer de plus en plus des missions de conseil auprès des autres cadres de la structure. Ils devront par conséquent acquérir des compétences dans la gestion de la relation de conseil avec leurs pairs, d'animation et de coordination de groupes de travail. Ils mettront en œuvre des compétences pour construire et entretenir des réseaux qui leur apporteront contacts et informations, pour communiquer, échanger des ressources et négocier. Les collectivités territoriales pour mieux construire leur projet doivent également pouvoir s'appuyer sur les compétences de ces cadres dans les différents domaines de la prospective (financière, gestion prévisionnelle des emplois, urbanisme etc.).

Pour les cadres responsable de services opérationnels

Les managers de services opérationnels sont directement confrontés à l'accroissement des exigences de la population et à la complexification des différents dispositifs de gestion externe ou interne des collectivités. Afin d'améliorer les services rendus à la population et motiver leur personnel, ils s'orienteront de plus en plus sur des dispositifs de formation autour de la construction de projet de services, de gestion par objectifs, de gestion par la qualité.

Pour certains, nouveaux acteurs de la transversalité interne et externe, ils devront acquérir des compétences nouvelles non seulement en conduite de projet mais également pour développer des missions de conseil, d'information, de médiation et régulation, et de veille.

Pour les cadres intermédiaires et/ou de la proximité

Les managers de proximité ont vu leur rôle se transformer en profondeur depuis la dernière

décennie. Ils doivent aujourd'hui compléter leurs connaissances techniques par des capacités à encadrer des équipes souvent nombreuses et éclatées sur différents sites. Des aptitudes en organisation, mais aussi en analyse, en résolution de problèmes et à la prise de décision leur sont demandées. De plus, aujourd'hui, les agents de maîtrise ont un rôle d'interface entre l'externe et l'interne et au sein même de la ligne hiérarchique entre les agents et leurs supérieurs hiérarchiques. Ils deviennent de véritables agents de liaison dans et pour l'organisation territoriale. Ils doivent par conséquent bien appréhender le projet territorial, déterminer avec leur chef de service les objectifs de leur unité de travail et expliquer ces derniers aux agents qui travaillent sous leur contrôle. Pour remplir ces différentes missions, les agents de maîtrise devront bénéficier de formations aux outils de gestion, par exemple de programmation et d'évaluation des activités mais également des formations qui viseront à développer leur sens relationnel.

> Conclusion

Les pratiques managériales regroupent 13 % des agents territoriaux. Elles concernent toutes les structures territoriales, quelles que soient leur nature et leur taille et l'ensemble des filières et des catégories (A,B,C). La fonction managériale est transversale. L'analyse qui s'y attache est donc vaste et complexe.

Nous avons repéré au sein de la nomenclature des métiers ceux qui peuvent comporter des responsabilités d'encadrement. Puis, nous avons procédé à des regroupements au sein de cette nomenclature, afin de pouvoir effectuer un travail d'investigation sur le cœur des compétences managériales de quatre catégories de cadres territoriaux : cadres dirigeants, directeurs ou chefs de services des services des moyens généraux, directeurs ou chefs des services en contact direct avec la population, cadres intermédiaires ou de proximité.

Vous trouverez en annexe 2 les référentiels fonctions et activités des cadres intermédiaires ou de proximité, les autres catégories seront traitées en 2002. Cette même année, nous construirons les référentiels compétences des quatre catégories en établissant une coopération importante avec les autres pôles de compétences.

Ce travail sera d'autant plus essentiel que pour certains cadres d'emploi, la fonction publique territoriale assistera dans les 10 ans à venir au départ en retraite de nombreux cadres.

Nous pouvons d'ores et déjà qualifier le concept de management et les pratiques managériales qui en découlent :

Nous considérons que le management public territorial représente :

- les modalités d'élaboration des politiques publiques territoriales et de confection des objectifs opérationnels de l'organisation territoriale ;
- et les modalités d'animation des équipes, de ressources et des projets internes et externes permettant la mise en œuvre de ces politiques et objectifs.

Les pratiques managériales consistent à mettre en œuvre des stratégies par la gestion des équipes, des ressources et des projets internes et externes.

Depuis les années 60, les théoriciens de l'organisation estiment que toutes les entreprises qu'elles soient privées ou publiques, sont des systèmes ouverts sur leurs environnements donc soumis aux aléas et aux incertitudes de ceux-ci. Il n'y a donc plus d'organisation idéale mais

des organisations qui doivent s'adapter aux nouvelles demandes. Il s'agit pour les cadres dirigeants de répondre aux attentes des environnements et de promouvoir au sein des structures des types de fonctionnement qui permettront cette adaptation permanente.

Nos différentes enquêtes ont conduit à valider cette approche. La montée des exigences individuelles et les nouvelles territorialités transforment en profondeur les pratiques managériales des cadres territoriaux.

Les administrés attendent des marques de considération essentiellement illustrées par la qualité de la prestation offerte et par la bonne relation de service entre le consommateur de bien public et le producteur de ces biens.

Confrontés à ces nouvelles exigences individuelles exprimées parfois sans complaisance, les agents territoriaux et notamment ceux qui se trouvent en contact direct avec la population, se sentent souvent déconsidérés et expriment leur mécontentement. Ils aspirent à un nouveau positionnement au sein de leur organisation et se trouvent, notamment pour les plus jeunes, démunis pour l'atteindre.

Le management territorial doit répondre, aujourd'hui, aux nouvelles exigences des populations et être à l'écoute des nouvelles aspirations des agents territoriaux.

Depuis plusieurs années, certaines collectivités territoriales ont souhaité répondre positivement aux nouveaux enjeux territoriaux, en développant des pratiques managériales pour :

- redonner du sens au projet territorial,
- clarifier les objectifs,
- adapter les moyens tout en responsabilisant les agents.

De même, les nouvelles territorialités (décentralisation, intercommunalité, prise en compte des directives européennes), qui obligent à bien identifier les véritables enjeux de territoire et transforment le rapport élus/population/administration, modifient les modes de management.

L'ensemble des nouveaux dispositifs institutionnels engendre une gestion particulière qui a pour effets de :

- développer des dispositifs partenariaux et des contractualisations pour élaborer et mettre en œuvre des projets partagés,
- territorialiser les politiques publiques et augmenter les services de proximité pour être plus proche des citoyens et plus réactif à leurs besoins,
- créer ou modifier les nouvelles structures intercommunales avec de nouvelles répartitions des missions et des effectifs.

La construction de ces nouveaux savoir-faire est complexe, car il existe de nombreux effets secondaires à cette évolution de la gestion des territoires :

- Au niveau structurel :
 - une imbrication des structures territoriales : une commune peut faire partie de plusieurs entités intercommunales regroupant des communes à chaque fois différentes ; ce qui pose la question de la cohérence et de l'articulation ;
 - une difficulté pour la population mais aussi pour les agents de bien identifier les limites des missions de l'organisation territoriale tout en passant à des logiques de guichet unique et de projet commun ;
 - un manque d'intégration entre les politiques globales et sectorielles et entre les différentes structures et fonctionnements internes qui les font vivre.

- Au niveau des évolutions comportementales :
 - une difficulté pour les agents de se positionner dans un environnement en mutation ;
 - une difficulté pour adapter rapidement les modes d'organisation aux différentes évolutions des environnements ;
 - la nécessité d'acquérir de nouveaux savoir-faire managériaux pour affronter ces nouvelles problématiques managériales.

Là encore, le management doit permettre aux organisations territoriales d'engager les changements nécessaires pour faire face aux évolutions et gagner le pari de l'ambition démocratique.

Au vu de notre analyse, la formation des cadres territoriaux pour les années à venir est un défi majeur. C'est dans ce contexte que nous avons fait les propositions d'aménagement de l'offre de formation du CNFPT.

Rendre l'offre plus structurée et lisible, mieux adaptée aux besoins opérationnels des cadres territoriaux, tout en permettant à chacun de bien se positionner dans l'environnement territorial et dans sa structure, paraît essentiel.

Diversifier et améliorer la qualité de nos prestations en effectuant un travail d'ingénierie renforcée y compris avec les intervenants extérieurs des différentes structures du CNFPT devrait en partie répondre à ces objectifs.

Renforcer la relation cadres territoriaux/CNFPT par la création d'un centre de ressources capable d'effectuer des capitalisations d'expériences et renseigner les cadres territoriaux sur leurs interrogations en matière de management participeraient également au développement de nouvelles coopérations. L'ensemble de ces propositions, si elles sont validées, seront affinées au sein du réseau national des cadres pédagogiques « pratiques managériales ».

Annexe 1 : Listes des membres des groupes de travail

1 - Liste des membres du groupe des professionnels

Monsieur Jean-Luc BOYER

Directeur général des services techniques - Hôtel de Ville de Besançon

Monsieur René BEAUPOIL

Directeur général des services - Hôtel de ville de Saint-Etienne

Monsieur Jean-Luc THIEFFINE

Directeur général des services - Le Grand Roanne

Madame Caroline AUDY

Directrice des ressources humaines - Conseil général du Rhône

Monsieur Denis CHAMOND

Directeur général des services - Hôtel de ville de Francheville

Madame Anne-Pascale SAGLIO

Cadre pédagogique - CNFPT Rhône-Alpes Grenoble

Madame Edith MARTIN

Directrice générale des services - Hôtel de ville de Eybens

Monsieur Joël CREMILLIEUX

Directeur général des services - Hôtel de ville de Villeurbanne

Monsieur Pierre LAPLANE

Directeur général des services - Hôtel de ville de Chambéry

Madame Anne-Marie ECHE

Responsable des formations - Hôtel de ville de Lyon

Monsieur Philippe BARBEROT

Directeur général - Communauté d'agglomération de Bourg en Bresse

Monsieur Alex VECCHINI

Directeur général adjoint des services - Hôtel de ville de Vaulx-en-Velin

> Annexes

Monsieur Claude SOUBEYAN

Directeur général des services - Hôtel de ville de Dardilly

Mademoiselle Emmanuelle BUSCAGLIA

Directrice générale des services - Hôtel de ville de Sorbiers

Mademoiselle Elisabeth MOISY

Directrice générale des services - Hôtel de ville d'Unieux

Madame Sabine FROMENT

Directrice des ressources humaines - le Grand Lyon

Monsieur Patrick LUSSON

Responsable des missions prospective et stratégie d'agglomération - Le Grand Lyon

Monsieur Saïd YAHIAOUI

Directeur général des services - Hôtel de ville de Vaulx-en-Velin

Monsieur Jean-Pierre PACHOUD

Directeur général des services - Hôtel de ville de Rilleux-La-Pape

Monsieur Jean CLAME

Directeur général des services - Hôtel de ville de Bourg en Bresse

2 - Liste des membres du groupe de pilotage national

Monsieur Alain BURLAUD

Professeur titulaire de la chaire de comptabilité et contrôle de gestion - CNAM (Paris)

Monsieur Claude JACQUIER

Chercheur CNRS - IEP - Université Pierre Mendès France (Grenoble), laboratoire CERAT

Monsieur Guy LE BOTERF

Expert en management et développement des compétences - LE BOTERF CONSEILS (La Celle Saint-Cloud)

Monsieur Henri SAVALL

Professeur de sciences de gestion - Université Lumière Lyon II - Directeur de l'ISEOR

Monsieur Philippe BERTHAUT

Directeur général - Communauté urbaine de Dijon

Monsieur Jean-Luc BŒUF

Directeur général - Département de l'Eure

Monsieur Maurice LAROSE

Responsable du groupe management des IVF et directeur général des directions techniques - Ville de Nantes

Monsieur Didier MEYER

Directeur général adjoint - Ville de Besançon

Madame Elisabeth MOISY

Directrice générale des services - Ville d'Unieux

Monsieur Benoît QUIGNON

Directeur général - Le Grand Lyon

Monsieur Alex VECCHINI

Directeur général adjoint - Ville de Vaulx-en Velin

Monsieur Alain FRANCHIMONT

Chef de département Sud-Est Conseil - service de formation professionnelle - EDF GDF

Monsieur François GRANIER

Chargé de mission auprès de l'Observatoire des Missions et des Métiers - Ministère de l'Agriculture

Monsieur Roger MORIN

Directeur - INET de Strasbourg

Monsieur Maurice TOLLOT

Directeur régional - CNFPT Rhône-Alpes Lyon

Madame Yasmine BOUSTA-JULLIEN

Animatrice du pôle de compétences Management - CNFPT Rhône-Alpes Lyon

Monsieur Dominique ROUX

Animateur du pôle de compétences GRH - CNFPT - ENACT ANGERS

3 - Liste des membres du groupe des cadres pédagogiques

Madame Elisabeth GALLE

Délégation Alsace-Moselle

Madame Béatrice DUCASSE

Délégation Aquitaine

Monsieur Philippe BRODIEZ

Délégation Auvergne

Madame Marie-Christine VIALE

Délégation Basse-Normandie

Madame Dominique ISSELE

Délégation Centre

Monsieur Alain SCREVE

Délégation Champagne-Ardenne

Madame Agnès GUYOT

Délégation Franche-Comté

Monsieur Astrid VOLKAERTS

Délégation Grande Couronne – Ile-de-France

Monsieur Jean-Paul PLOTTON

Délégation Languedoc-Roussillon

Madame Dani DUBOURG-MARGAIN

Délégation Limousin

Monsieur Bernard POURREYRON

Délégation Lorraine

Madame Colette CLAMENS

Délégation Midi-Pyrénées

Madame Sylvie GRELLIER

Délégation Pays de la Loire

Madame Cathy LUCIANI

Délégation Picardie

Madame Anne GIRAUD

Délégation Poitou-Charentes

Madame Chantal FRYDMAN

Délégation Première Couronne – Ile-de-France

Monsieur Erick VASCHALDE
Délégation Provence Alpes Côte d'Azur

Madame Anne-Pascale SAGLIO
Délégation Rhône-Alpes Grenoble

Madame Yasmine BOUSTA-JULLIEN
Délégation Rhône-Alpes Lyon

Madame Valérie MONPROFIT
ENACT d'Angers

Annexe 2 : Référentiel Fonctions-Activités-Compétences

pour les fonctions de cadres intermédiaires et cadres de proximité

Présentation de la forme du référentiel

> Domaine d'activité X

Activités principales	Activités élémentaires intégrant les nouvelles exigences professionnelles		Savoir, savoir-faire, savoir-être
	Exigences professionnelles	Activités élémentaires	

> Domaine d'activité Y

Activités principales	Activités élémentaires intégrant les nouvelles exigences professionnelles		Savoir, savoir-faire, savoir-être
	Exigences professionnelles	Activités élémentaires	

Domaines d'activités traités

- **Pilotage opérationnel**
- **Gestion administrative et budgétaire**
- **Gestion des ressources humaines**
- **Rôle d'interface**

> Domaine d'activités : Pilotage opérationnel

Activités	Exigences professionnelles	
Elaborer, mettre en œuvre et évaluer les plans d'actions	Intégrer la stratégie et les directives des décideurs	En prenant en compte les besoins, attentes, des usagers et des décideurs politiques et administratifs En choisissant des indicateurs d'impact et en évaluant les prestations en fonction de la satisfaction des usagers
	Garantir des relations concertées et de coopération	En associant les équipes à la confection des plans d'actions opérationnels En proposant différentes alternatives aux services associés et aux décideurs
	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En identifiant des objectifs évaluable En choisissant des indicateurs de suivi et de qualité En contrôlant les coûts, les délais, la qualité des prestations réalisées
Programmer, distribuer et contrôler les tâches	Intégrer la stratégie et les directives des décideurs	En impulsant et en orientant l'activité en fonction des priorités des décideurs administratifs et politiques En coordonnant les prestations des différentes unités de travail
	Garantir des relations concertées et de coopération	En négociant la répartition des tâches avec les membres de l'équipe En expliquant aux agents les priorités et les tâches à effectuer En transmettant au service du personnel l'état des congés
	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En élaborant un planning hebdomadaire de travail En organisant les congés afin d'assurer la continuité de l'activité En organisant et validant les plannings des congés prévisionnels
Animer les équipes de travail	Intégrer la stratégie et les directives des décideurs	En présentant les enjeux et les objectifs du service aux agents En faisant partager aux agents les projets du service En recueillant les questionnements des agents sur les projets En traitant les interrogations des agents sur les projets et en leur retournant les réponses
	Garantir des relations concertées et de coopération S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En mettant en place une politique de responsabilisation et de motivation des agents En adaptant son mode d'encadrement pour satisfaire aux besoins spécifiques de chaque agent En indiquant à chaque agent les décisions qu'il peut prendre seul et celles pour lesquelles il doit en référer à son hiérarchie En diversifiant les tâches confiées pour rompre avec le quotidien En partageant les réussites du service En facilitant l'amélioration des conditions de travail des agents En organisant des réunions régulières d'information et de régulation
	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En informant les agents des procédures existantes et des nouvelles procédures à respecter En toilettant et créant des procédures si besoin est
Lutte et régulation de l'absentéisme	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En mettant en place des mesures pour lutter contre l'absentéisme En donnant des priorités de travail lorsqu'il existe de l'absentéisme En redéployant la charge de travail sur les présents En veillant aux remplacements

> **Domaine d'activités : Pilotage opérationnel**

Activités	Savoir, savoir-faire, savoir-être
Elaborer, mettre en œuvre et évaluer les plans d'actions	Connaître les orientations et les priorités des décideurs et des politiques Savoir recueillir les informations auprès des personnes concernées par le projet Savoir exploiter les informations et en tirer des conclusions Savoir élaborer différents types de propositions pour les soumettre aux différents acteurs concernés et aux décideurs Savoir choisir et construire les indicateurs de suivis et de résultats Savoir informer et coopérer autour du projet
Programmer, distribuer et contrôler les tâches	Savoir formaliser les objectifs et les tâches prioritaires des différents services ou unités à partir des orientations politiques et tenant compte des informations des agents Savoir-faire partager les objectifs aux agents des équipes Savoir analyser les tâches en cours et répartir les nouvelles tâches au niveau des services et des agents Savoir programmer et planifier les tâches en tenant compte des contraintes, des difficultés de fonctionnement et en identifiant les sources de pertes de temps Savoir mettre en place des outils simples de suivi de l'activité Savoir communiquer avec les équipes de travail sur la répartition des tâches et la finalité du travail Savoir bien gérer son environnement professionnel en transmettant les informations utiles
Animer les équipes de travail	Connaître les orientations et les priorités des décideurs et des politiques Savoir motiver et mobiliser les équipes autour des projets Savoir adapter son management aux différentes situations et aux différents membres de l'équipe Connaître les fondements de la délégation et ses principes Savoir négocier la délégation autour des objectifs individuels et des moyens de réalisation Savoir évaluer l'activité des services et des agents Savoir communiquer sur les projets, les tâches et les consignes ou procédures à appliquer Savoir favoriser la participation et l'expression des agents Savoir anticiper et réguler les dysfonctionnements et les conflits
Lutte et régulation de l'absentéisme	Savoir repérer et analyser les causes de l'absentéisme Savoir mettre en place un processus de résolution de problèmes en collaboration avec le service des RH Faire un plan d'actions en collaboration avec le service DRH Savoir coopérer avec la DRH tout au long des dispositifs de lutte contre l'absentéisme

> **Domaine d'activités : Gestion administrative et budgétaire**

Activités	Exigences professionnelles	
Elaborer le budget	Intégrer la stratégie et les directives des décideurs S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En analysant la note de cadrage budgétaire et suivant les consignes de son responsable hiérarchique En recensant les besoins du service pour la réalisation des objectifs prioritaires En estimant les coûts des prestations à offrir En élaborant la note de demande budgétaire (état, argumentation et budget) En associant les agents à la procédure d'élaboration budgétaire
Suivre l'exécution budgétaire	Intégrer la stratégie et les directives des décideurs S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En prenant connaissance des résultats des décisions budgétaires En suivant la procédure de passage des commandes En effectuant des engagements budgétaires en adéquation avec les moyens alloués En suivant la procédure de liquidation des factures En suivant l'état des engagements
Gérer la commande publique	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En appliquant les procédures d'achat et de commandes publiques réglementaires En mettant en place une politique d'achat
Gérer la disponibilité des locaux ou des matériels	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En identifiant les besoins en matériels ou en locaux En intégrant les contraintes liées au manque de moyens matériels En contrôlant la qualité du matériel et des locaux En élaborant des plans de renouvellement des matériels En analysant les besoins en réaménagement des locaux

> **Domaine d'activités : Gestion administrative et budgétaire**

Activités	Savoir, savoir-faire, savoir-être
Elaborer le budget	Connaître les principes budgétaires et leur application Connaître les modalités d'arbitrage de la collectivité territoriale Savoir analyser la note de cadrage budgétaire Savoir estimer les coûts des prestations de l'année future Savoir formaliser sa note de demande budgétaire en fonction des recommandations de la note de cadrage et de son responsable hiérarchique Savoir argumenter sa demande budgétaire Savoir mettre en place une communication en direction des agents sur l'élaboration budgétaire et le résultat des arbitrages
Suivre l'exécution budgétaire	Connaître les principes de l'exécution budgétaire Savoir suivre la procédure d'exécution budgétaire de la collectivité territoriale Savoir construire des outils simples de suivi budgétaire
Gérer la commande publique	Connaître les principes de la réglementation des marchés publics Savoir appliquer les procédures de passations des commandes et des marchés Savoir analyser les besoins en matière d'achat
Gérer la disponibilité des locaux ou des matériels	Connaître les techniques d'achat Savoir élaborer un état des lieux du patrimoine bâti Savoir mettre en place l'inventaire du matériel Savoir programmer les acquisitions de matériels Savoir coopérer avec les services de moyens concernés par cette gestion

> **Domaine d'activités : Gestion des ressources humaines**

Activités	Exigences professionnelles	
Participation au recrutement d'agents pour ses équipes de travail	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En analysant les besoins du service en terme d'objectifs et de poste de travail En participant à l'élaboration du profil de poste En participant aux entretiens de recrutement En accueillant et en intégrant les nouveaux arrivants
Gestion de la santé et de la sécurité des équipes opérationnelles	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En informant les agents sur la réglementation et les directives en matière de santé et sécurité En précisant les précautions et les équipements de sécurité nécessaires en fonction des tâches et des missions En contrôlant le port effectif des équipements de sécurité En prévenant les risques
Gestion des heures supplémentaires	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	En évaluant les besoins en heures supplémentaires En négociant les heures supplémentaires avec les agents En organisant les récupérations et les compensations
Mise en œuvre de la notation ou de l'évaluation du travail des agents	Intégrer la stratégie et les directives des décideurs Garantir des relations concertées et de coopération	En organisant le déroulement des entretiens des agents En dressant le bilan de l'année écoulée En contractualisant sur les objectifs à réaliser et sur les ressources associées notamment au niveau de la formation En conseillant sur l'évolution professionnelle En étant à l'écoute de l'agent
Accompagnement de chaque agent	Garantir des relations concertées et de coopération	En analysant les situations et l'activité du service et des agents En écoutant et conseillant les agents demandeurs d'accompagnement En gérant les conflits d'ordre individuel

> **Domaine d'activités : Gestion des ressources humaines**

Activités	Savoir, savoir-faire, savoir-être
Participation au recrutement d'agents pour ses équipes de travail	Connaître les règles statutaires Connaître les règles et le processus de recrutement Savoir analyser les besoins du service en terme d'objectif et de poste de travail Savoir accueillir et accompagner les nouveaux agents
Gestion de la sécurité des équipes opérationnelles	Connaître la réglementation et les normes en matière de santé-sécurité Savoir cerner les responsabilités en matière de santé-sécurité au travail Savoir identifier les moyens et les acteurs de la prévention Savoir communiquer avec les agents sur cette question Savoir mettre en place un dispositif de contrôle sur le respect des normes
Gestion des heures supplémentaires	Connaître la réglementation et les dispositifs en vigueur dans la collectivité territoriale Savoir évaluer et programmer les charges de travail Savoir communiquer avec les agents sur les charges de travail du service et l'organisation du travail Savoir planifier les compensations Savoir se coordonner avec le service des ressources humaines
Mise en œuvre de la notation ou de l'évaluation du travail des agents	Connaître les enjeux et les finalités de l'évaluation du personnel Connaître les règles du statut Connaître les procédures internes d'évaluation Savoir constituer un plan d'actions prioritaires pour le service et les agents Savoir mettre en adéquation les objectifs et les ressources Savoir négocier les objectifs avec l'agent Savoir établir une contractualisation avec l'agent Savoir-être à l'écoute et adapter son mode de management au profil de l'agent
Accompagnement de chaque agent	Savoir être à l'écoute des agents Savoir adapter son mode management à chaque profil d'agent Savoir analyser les situations du service et des agents Savoir dédramatiser les situations Savoir proposer des objectifs d'amélioration

> Domaine d'activités : Rôle d'interface

Activités	Exigences professionnelles	
Régulation avec l'utilisateur	S'assurer de processus, méthodes, techniques et procédures adaptés	<ul style="list-style-type: none"> En recueillant les réclamations sous forme de courriers ou d'appels téléphoniques En intervenant en cas de conflit entre usager-citoyen et agents En identifiant et en analysant les problèmes En recherchant des solutions avec les interlocuteurs et les agents En proposant des solutions En effectuant des bilans sur l'évolution des réclamations et en tirant des enseignements généraux
Rôle d'interface avec les partenaires	Garantir des relations concertées et de coopération	<ul style="list-style-type: none"> En entretenant des relations régulières avec les groupements ou partenaires extérieurs En informant les groupements ou partenaires des projets à réaliser ou en réalisation En organisant les remontées d'informations utiles des usagers ou partenaires aux décideurs
Rôle d'interface hiérarchique	<ul style="list-style-type: none"> Intégrer la stratégie et les directives des décideurs Garantir des relations concertées et de coopération 	<ul style="list-style-type: none"> En transmettant les informations générales ou spécifiques aux agents En expliquant aux agents les grands projets de la collectivité En rendant compte des résultats positifs de l'activité du service et des difficultés rencontrées En proposant des idées de projets à développer en fonction de ce qui a pu être recensé sur le terrain En informant la hiérarchie des risques encourus pour une action ou une situation donnée

> Domaine d'activités : Rôle d'interface

Activités	Savoir, savoir-faire, savoir-être
Régulation avec l'utilisateur	<ul style="list-style-type: none"> Connaître les rouages et les projets de la collectivité Savoir analyser les demandes de l'utilisateur Savoir coopérer avec les autres services de la collectivité Savoir former les agents à l'écoute de l'utilisateur Savoir mettre en place des tableaux de bord internes de suivi des réclamations de l'utilisateur Savoir mettre en place un dispositif de communication avec l'utilisateur allant du recueil de leurs besoins et accusé de réception, au suivi du traitement de la réclamation et du courrier de notification à adresser aux usagers Connaître les techniques de gestion des conflits
Rôle d'interface avec les partenaires externes	<ul style="list-style-type: none"> Connaître les projets de la collectivité Savoir informer les partenaires des projets de la collectivité Connaître les circuits d'information du processus décisionnel Savoir se positionner comme relais entre l'institution et les partenaires Savoir identifier ou créer des coopérations efficaces entre l'institution et les partenaires Savoir rendre compte aux décideurs Savoir informer les partenaires de l'avancée des projets
Rôle d'interface hiérarchique	<ul style="list-style-type: none"> Connaître les projets de la collectivité Savoir informer les agents sur les projets et les consignes Savoir échanger avec les agents sur les projets et les règlements Savoir être à l'écoute des agents et de leurs propositions Savoir transformer les propositions des agents en informations auprès des décideurs ou en actions à mettre en œuvre Savoir rendre compte des activités du service aux décideurs

Annexe 3 : Bibliographie

Management

- ANASTASSOPOULOS Jean-Pierre*, « La stratégie des entreprises publiques. L'efficienc e au service de l'intérêt général », Editions DALLOZ, 1980.
- ARGYRIS Chris*, « Savoir pour agir », Interédition, 1995.
- AUBERT Nicole, GRUERE Jean-Pierre, JABES Jack, LAROCHE Hervé, MICHEL Sandra*, « Management, aspects humains et organisationnel », PUF, 1996.
- BELLIER-MICHEL Sandra*, « Modes et légendes au pays du management », Vuibert, 1997.
- BOYER Luc et EQUILBEY Noël*, « Histoire du management », Les Editions d'Organisation, 1990.
- BOYER Luc et EQUILBEY Noël*, « Organisation, théories et applications », Editions d'Organisation, 1999.
- BRILMAN Jean*, « Les meilleures pratiques de management », Editions d'Organisation, 1998.
- CHAMPY James*, « Reengineering du management », Dunod, 1995.
- CHEVALLIER Jacques*, « Sciences administratives », Editions Presses Universitaires de France, 1986.
- CRUELLAS Philippe*, « Coaching, un nouveau style de management », ESF, 1993.
- DESREUMAUX Alain*, « Théorie des organisations », Editions Management Société, 1998.
- DEVILLARD Olivier*, « Coacher, efficacité personnelle et performance collective », Dunod, 2001.
- DRUCKER Peter*, « Managing for the future », Truman Talley Books/Dutton, New York, 1992.
- DRUCKER Peter*, « L'avenir du management selon Drucker », Editions Village Mondial, 1999.
- DRUCKER Peter*, « A propos du management », Village Mondial, 2000.
- FAYOL Henri*, « Administration industrielle et générale », 1916, réédité par Dunod, 1979.
- HERMEL P.*, « Le management participatif-sens, réalités, actions », Editions d'Organisation, 1988.
- KOENIG G.*, « Management stratégique », Nathan, 1990.
- LENHARDT Vincent*, « Les responsables porteurs de sens », INSEP Editions, 1992.
- LEROY Michel*, « Le tableau de bord au service de l'entreprise », Editions d'Organisation, 2001.
- MARTINET A. C.*, « Le management stratégique : organisation et politique », Mc Graw Hill, 1984.
- MENDOZA Carla, DELMOND Marie-Hélène, GIRAUD Françoise, LÖNING Hélène*, « Tableaux de bord pour managers », Guide de gestion RF, 1999.
- MINTZBERG Henry*, « Le manager au quotidien », Editions d'Organisation, 1984.
- MINTZBERG Henry*, « Le management, voyage au centre des organisations », Editions d'Organisation, 1989.
- SAVALL Henri*, Article « Management : La France mauvaise élève », publié dans le progrès du Mardi 8 octobre 1991.
- SAVALL Henri et ZARDET Véronique*, « Ingénierie Stratégique du Roseau », Economica, 1995.
- THIETART Raymond Alain*, « Le Management », Editions Presses Universitaires de France, 1997.

Management public

ALECIAN Serge et AERTS Jean-Pierre, « Les systèmes de pilotage dans les services publics », Editions d'Organisation, 1996.

AUMAGE Maurice, « Guide pratique d'organisation et de gestion publique », Les Editions d'Organisation, 1995.

BARTOLI Annie, « Le management dans les organisations publiques », Dunod, 1997.

BARTOLI Annie, « Quel rôle managérial pour l'encadrement dans les organisations publiques ? Le cas d'une D.D.E. », in Actes du 6ème congrès de l'AGRH, Poitiers, novembre 1995.

BARTOLI Annie, « Conception et pratiques de management dans le secteur public français », annales du management, Economica, 1992.

BATTEAU P., « Management Public- Etat de l'Art », in Annales du Management, XIIème Journées Nationales des IAE, Montpellier, Novembre 1994.

BOUSTA-JULLIEN Yasmine, « Management public communal interactivité structurelle et cognitive, pertinence et action publique communale », Thèse de Doctorat de Sciences de Gestion, Université Lumière Lyon 2, sous la direction de Véronique ZARDET, septembre 1999.

BERRY F. S., « Innovation in public management : the adoption of strategic planning », Public Administration Review, vol. 54, n°4, July-August 1994.

CHATY Lionel, « L'administration face au management », L'Harmattan, 1997.

CNFPT, « Le management des services publics », in La revue de l'observatoire de la fonction publique territoriale, étude et réflexions n°21, octobre 1996.

DAGUIN Stéphane, HARIVEL Lidwine, PERRI Tiphaine et RIPERT Florian, « la territorialisation des services publics des collectivités locales en France », Les cahiers du management territorial, septembre/octobre/novembre 2000.

DOUBLET Xavier, DREYFUS Bernard et BLAZQUEZ Pascal, « Guide pratique du management des organisations publiques », Editions SEFI, 2000.

GIBERT P., « Action Publique », 1997.

GIBERT P., PASCAUD G., « Des projets d'entreprise pour les organisations publiques », Politiques et management public, n°2, juin 1989.

HATCHUEL A., « Les paradoxes du management public » in Colloque de Cerisy « Le service public ? La voie moderne », L'Harmattan, 1995.

LAUFER R., BURLAUD A., « Management public. Gestion et légitimité », Dalloz, 1980.

NIOCHE J.-P., « Science administrative, management public et analyse des politiques publiques », Revue Française d'Administration Publique, n°66, avril-juin 1993.

RAUX Jean-François, « Le Service Public, La voie Moderne », Colloque de CERISY, Editions L'HARMATTAN, 1995, p85-93/97.

ROUXEL Françoise, Urbaniste, Note « L'héritage urbain et la ville de demain, pour une approche du développement durable », Ministère de l'Équipement, des transports, de l'habitat et du Logement, Juin 1999.

SAINSAULIEU R., « Gestion des ressources humaines dans les secteurs publics et privés », Revue Française d'Administration Publique, n°49, janvier-mars 1989.

Environnement public et collectivités

BOURDON J., « La fonction publique territoriale », Les collectivités locales en France, Documentation Française, 1996.

CHEVALLIER J., « Le service public, coll. » Que sais-je ? », PUF, 2ème éd., 1991.

Documentation Française, « La fonction publique et la réforme de l'Etat », Rapport annuel, 1999.

Décentralisation : « La décentralisation : Messieurs de l'état, encore un effort ! », Commission des lois, groupe de travail sur la décentralisation, Les rapports du Sénat n°239, 1996-1997.

Décentralisation : Rapport « Refonder l'action publique locale » remis le 1er octobre 2000 au Premier Ministre par Pierre MAUROY, Président de la commission pour l'avenir de la décentralisation.

Documentation française, Cahiers Français, « Les collectivités locales en mutation », n°293 octobre-décembre 1999.

Enjeux les Echos, le mensuel de l'économie – n°172 de septembre 2001, Article « Les raisons de rester optimistes ».

FRANCE TELECOM, « Impact des NTIC sur le management et l'organisation », mars 1999.

LACHAUME J.-F., « La fonction publique », Dalloz, 1992.

OCDE, « La gestion publique en mutation-Les réformes dans les pays de l'OCDE », OCDE, 1995.

Observatoire de la fonction publique territoriale, « Les personnels territoriaux », CNFPT, novembre 1995.

CNFPT/CNRACL, « Fonction publique territoriale, pyramide des âges des cadres d'emplois perspectives d'évolution », septembre 2000.

Territoriales n°111, « Dossier, Fonction publique territoriale : un agent sur deux à la retraite d'ici à quinze ans », octobre 2000.

Formation

Actualité de la Formation Permanente N°146, janvier-février 1997.

BOURNOIS Franck, ROUSSILLON Sylvie, « Préparer les dirigeants de demain », Editions d'Organisation, 1998.

Centre Inffo, *JULIEN Céline et MAUSSANT Céline* in Le point sur, « Se former au management », Edition 2000.

Centre inffo, *Jean-Pierre Le Goff*, « Les illusions des formations au management »,

COLLECTIF HEC, « L'école des managers de demain », Economica, 1994.

FNEGE : Fondation Nationale pour l'Enseignement de la Gestion des Entreprises

ERAY Philippe, « Précis de développement des compétences, concilier formation et organisation », Editions Liaisons, 1999.

GILBERT Patrick, PARIER Michel, La compétence : du mot valise au concept opératoire, Actualités de la formation permanente, n°116, 1992

HUNOT Florence, « Former les nouveaux managers, Problem-based learning, une méthode novatrice pour développer les compétences» Editions Liaisons.

Inffo Flash, n° 548, du 16 au 31 août 2000.

LE BOTERF Guy, « L'ingénierie et l'évaluation de la formation », Editions d'Organisation, 1990.

LE BOTERF Guy, « Compétence et navigation professionnelle », Editions d'Organisation, 2000.

PIAGET J., « De la pédagogie », Editions Odile Jacob, 1998.

REBOUL O. « Qu'est-ce qu'apprendre ? », PUF, 1993.

Syndicat National des Directeurs Généraux et Secrétaires Généraux des Collectivités Territoriales, « Photographie des 1046 Directeurs Généraux des Collectivités territoriales en 2000 », 23 octobre 2000.

Pôle de compétences
Pratiques managériales
Délégation régionale Rhône-Alpes Lyon
18, rue Edmond Locard
69322 Lyon cedex 05
Tél. : 04 72 32 43 00
Fax : 04 72 32 43 43

