

Du projet politique au projet de service

Les outils de mise en œuvre
d'une nouvelle gouvernance



DOSSIER
d'EXPERTS

|||||
Nathalie Loux

territorial éditions

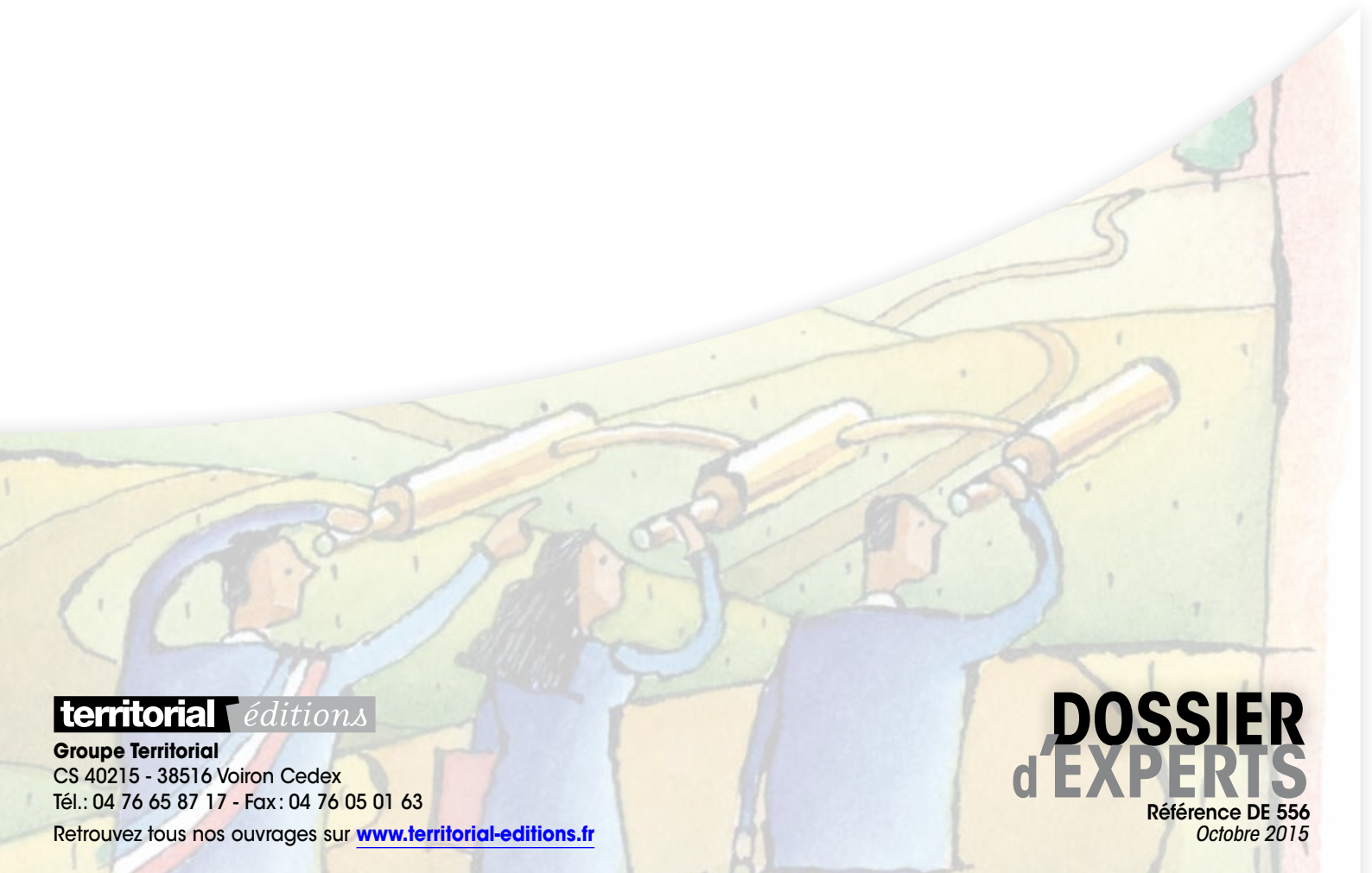
Du projet politique au projet de service

Les outils de mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance



Nathalie Loux

Dirigeant de Synergie Communication,
Consultant international senior



territorial éditions

Groupe Territorial

CS 40215 - 38516 Voiron Cedex

Tél.: 04 76 65 87 17 - Fax: 04 76 05 01 63

Retrouvez tous nos ouvrages sur www.territorial-editions.fr

DOSSIER
d'EXPERTS

Référence DE 556
Octobre 2015

**Vous souhaitez être informé
de la prochaine actualisation
de cet ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail**
nous le demandant à :

jessica.ott@territorial.fr

Au moment de la sortie de la nouvelle édition de l'ouvrage,
nous vous ferons une **offre commerciale préférentielle**.

Avertissement de l'éditeur :

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.

Ce pictogramme mérite
une explication. Son
objet est d'alerter le
lecteur sur la menace
que représente pour l'au-
teur de l'écrit, particuliè-
rement dans le domaine
de l'édition technique, le
développement massif
du **photocopillage**.



Nous rappelons donc
que toute reproduction,
partielle ou totale, de la
présente publication est
interdite sans autorisa-
tion du Centre français
d'exploitation du droit de
copie (**CFC**, 20 rue des
Grands-Augustins, 75006
Paris).

© Groupe Territorial, Voiron

ISBN : 978-2-8186-0962-0

ISBN version numérique : 978-2-8186-0963-7

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin Jallieu (38) - Novembre 2015

Dépôt légal à parution

Sommaire

|||||

Pourquoi cet ouvrage, à qui s'adresse-t-il ? p.13

Avant-propos p.15

Partie 1

|||||

La mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance : du projet politique au projet d'administration

Chapitre I

Du projet politique aux rôles des différents acteurs p.19

A - Centralisation, décentralisation et gouvernance p.19

B - Mais qu'est-ce que la gouvernance ? p.20

C - Le projet politique p.21

D - Les rôles des différents acteurs p.22

1. Les enjeux p.22

2. Le cadre légal de l'exécutif p.23

3. Le rôle du cabinet p.23

4. Le rôle des agents territoriaux p.23

E - Les quatre dimensions du management et les quatre domaines de responsabilité
du dirigeant territorial p.24

1. Les quatre dimensions du management territorial p.24

2. Les quatre domaines de responsabilité du dirigeant territorial p.24

F - Les relations élus-cadres territoriaux p.25

1. Quatre principes gouvernant les rapports élus-territoriaux p.25

2. Une double légitimité, une double culture, des enjeux communs p.26

G - Clarification des rôles p.26

1. Les premiers temps de l' élu lors d'un nouveau mandat p.26

2. Une cohabitation nécessaire p.27

3. Des zones grises p.27

H - Une charte de fonctionnement p.28

Chapitre II

La déclinaison du projet politique en projet d'administration p.29

A - Les sources p.29

B - Les diverses attentes vis-à-vis des missions de la collectivité p.29

C - La pierre angulaire de la gouvernance, le projet d'administration p.30

D - La réorganisation du programme électoral p.32

E - Les circuits de prises de décision et l'élaboration des priorités p.33

1. Les circuits de prises de décision p.33

2. Les acteurs impliqués dans le processus décisionnel p.33

3. L'élaboration des priorités p.35

4. Partager avec son élu référent des outils de travail p.35

5. Élaboration partagée du guide d'action p.36

F - La place du projet de service au sein de la vision de la structure p.37

Partie 2

Les composantes du projet d'administration : du leadership à la vision

Chapitre I

Le leadership, une révolution en marche p.41

A - Le modèle CAF p.41

1. Le modèle CAF repose sur cinq objectifs principaux p.42

2. La structure du CAF p.42

3. L'application du CAF dans une organisation p.42

4. Un exemple à partir du critère 1 : leadership p.43

B - Le leadership, une révolution en marche p.44

C - Trois générations au travail p.45

1. Quelques sources fréquentes de conflits dans les équipes multigénérationnelles p.47

2. Trois principes pour un meilleur management de la performance de la génération Y p.48

D - Un changement de paradigme p.49

E - Du manager territorial au leader p.49

1. Qu'est-ce que le leadership ? p.50

2. Qu'est-ce qu'un leader ? p.50

3. Le leadership au service du sens p.51

Chapitre II

L'expression d'une volonté : vision, missions et valeurs p.53

A - La vision p.53

B - Vision et prospective p.53

C - Les ingrédients d'une vision partagée p.54

1. De quoi est-elle faite ? p.54

2. Les trois tailleurs de pierre p.55

D - La vision assure plusieurs fonctions p.55

E - Les missions p.56

1. Les cinq éléments de la mission p.57

2. Quatre piliers et une clef de voûte alignés sur la vision p.57

F - Les valeurs, la face cachée de la culture p.57

1. Une notion de groupe p.58

2. La métaphore du logiciel mental p.58

3. Culture explicite et culture implicite, des artefacts aux valeurs p.59

G - Les valeurs p.60

1. Qu'est-ce qu'une valeur ? p.60

2. La théorie des valeurs selon Shalom Schwartz p.61

3. L'établissement d'un référentiel de valeurs partagées p.62

4. Faire vivre les valeurs p.63

H - Un cadre de référence stratégique p.64

Partie 3

La traduction du projet d'administration : de l'organigramme à l'entretien professionnel

Chapitre I

L'organigramme, l'expression d'une hiérarchie p.67

A - De la nécessité d'une hiérarchie p.67

B - L'organisation sans hiérarchie ? p.67

C - L'organigramme p.69

1. L'expression du projet politique p.69

2. Le rôle de l'organigramme p.69

3. La réalisation p.69

4. Les formes p.70

5. La subordination p.71

6. Un outil essentiel pour les ressources humaines p.71

7. Validation en CTP p.71

Chapitre II

La fiche de poste p.72

A - Un outil essentiel pour les ressources humaines p.72

B - Les outils d'appréciation du travail des agents p.72

1. Analyse des situations de travail p.72

2. L'évolution des savoirs des équipes p.74

3. Comment traduire des activités en compétences ? p.74

C - La rédaction des fiches de poste p.74

Chapitre III

L'entretien professionnel p.77

A - La fin de la notation p.77

B - De la notation à l'entretien professionnel, les textes p.77

C - Une année de transition p.78

D - Les craintes p.78

E - Les acteurs p.78

F - L'élaboration du support d'entretien professionnel et du guide d'entretien p.79

1. L'élaboration du support d'entretien professionnel p.79

2. L'élaboration du guide d'entretien p.80

G - Les étapes de l'entretien p.81

1. La préparation p.81

2. Le déroulement de l'entretien p.82

3. L'effet miroir de l'entretien p.83

4. Les suites données p.83

5. Les suites de l'entretien professionnel pour l'agent : les voies de recours p.84

Les raisons

De l'étude

Partie 5

Le management humain du projet de service

Chapitre I

Comment réussir le projet de service : savoir gérer la dimension humaine p.107

A - Le manager du projet de service	p.107
1. La position de chef de projet de service	p.107
2. Les rôles et qualités du chef de projet de service	p.108
3. Clarifier son positionnement	p.108
B - Identifier les acteurs du projet	p.109
1. Acteurs et rôles	p.109
2. Synopsis des acteurs du projet de service	p.109
3. Les missions des différents acteurs	p.110
4. Identification des familles d'acteurs du projet de service et contributions attendues de chacun d'eux	p.111
C - La dimension humaine du projet de service	p.111
1. Les typologies d'acteurs	p.111
2. Edward Hall ou l'art de tirer parti des différences	p.111
3. Monochronie et polychronie, deux modes culturels d'organisation opposés	p.112
4. Monochrome et polychrone dans les équipes	p.112
D - Construire l'équipe projet	p.113
1. Où trouver les compétences ?	p.113
2. Former l'équipe	p.113
3. Développer un sentiment d'appartenance	p.114
4. Définir les engagements de chacun	p.114
5. Favoriser l'implication des contributeurs	p.114
6. L'organigramme de l'équipe projet	p.115

Chapitre II

Associer et motiver les acteurs au projet de service p.116

A - Motiver les agents	p.116
B - Les théoriciens de la motivation	p.116
C - Un management centré sur la personne	p.117
1. Le cadre territorial est un manager motivateur	p.118
2. Le vade-mecum du développement de la motivation des collaborateurs	p.118

Partie 6

Le projet génère du changement et des résistances

Chapitre I

Changements et résistances p.121

A - La question centrale du changement	p.121
B - Le changement : un voyage à préparer et à accompagner	p.123
C - Les fondements du changement	p.123
1. Tout changement a un impact sur les personnes dans une approche systémique	p.123
2. Le degré de difficulté du changement	p.124
D - La résistance au changement	p.124
1. Les origines des résistances au changement	p.124
2. Les causes principales de résistance	p.125

Chapitre II

L'intégration et le management du changement	p.127
A - La proactivité, une posture essentielle du changement	p.127
1. De la réactivité à la proactivité	p.127
2. Élargir son cercle d'influence	p.128
3. De l'intérieur vers l'extérieur, des hommes de marbre aux hommes maillés	p.129
B - Les enjeux du changement	p.129
1. L'organisation résulte des stratégies d'acteurs	p.129
2. L'analyse des forces motrices et des forces d'inertie	p.129
3. Contrôle des zones d'incertitude	p.130
4. Mesurer les réactions des acteurs	p.130
5. Étapes de clarification des attentes	p.131
6. Transformer les résistances en ressources potentielles	p.131
C - Comment impliquer les contributeurs	p.132
1. Identification des quatre degrés de mesure de l'implication des contributeurs	p.132
2. Le modèle de Hersey et Blanchard	p.133
3. Remettre en selle un contributeur démobilisé	p.134
D - Identifier les avantages/inconvénients des situations actuelle et future	p.134
E - Les mécanismes et les phases pour intégrer le changement dans le cadre d'un projet de service	p.135
1. Maîtriser les clés pour ouvrir les portes du changement	p.135
2. Informer	p.135
3. Communiquer	p.135
4. Former	p.135
5. Faire participer pour mettre en mouvement	p.136
F - Déléguer et responsabiliser les acteurs du projet	p.136

Partie 7

Communiquer et négocier

Chapitre I

La communication du projet politique	p.141
A - Communiquer en interne	p.141
B - La communication interne responsabilise les acteurs	p.141
C - Les objectifs de la communication	p.142
D - De la nécessité d'élaborer une stratégie de communication	p.142
1. Comment et quand communiquer	p.143
2. Quelles informations transmettre	p.143
E - Le plan de communication	p.143
F - Planifier sa communication	p.144
G - Réussir le lancement du projet de service	p.145
H - Faciliter la circulation de l'information	p.145
I - Anticiper les conflits	p.146
1. Les attitudes dans un conflit	p.146
2. Les types de désaccords potentiels	p.146

3. L'entretien de recadrage pour désamorcer les conflits	p.146
4. Recadrer avec le DESC (décrire, exprimer, solutions, conclusion)	p.146
J - Les outils de la transmission d'information	p.147
1. Le reporting du projet	p.147
2. Un plan type du rapport de projet	p.147
3. Comment rendre un reporting attractif ?	p.147
4. Comment rendre rapide la lecture des rapports ?	p.147
K - Les entretiens	p.147
L - Les réunions	p.148
1. Les différentes réunions dans le cadre d'un projet	p.148
2. Neuf points pour optimiser les réunions d'équipe projet	p.148
M - Les qualités d'une communication réussie	p.149

Chapitre II

Négociier	p.150
A - Négociier pour quoi faire ?	p.150
B - Qu'est-ce que la négociation ?	p.150
C - Les préalables de la négociation	p.151
1. Les exigences de la négociation	p.151
2. Les étapes de la préparation	p.151
3. Évaluer le rapport de force	p.151
4. Déterminer le non-négociable	p.151
D - Les facteurs d'échec dans une négociation	p.151
E - La négociation raisonnée (<i>principled negotiation</i>)	p.152
1. Les positions en négociation	p.152
2. Les six attitudes dans la négociation	p.153
3. Comment créer de la valeur	p.153
4. Les ententes gagnant-gagnant	p.154
F - Négociier avec qui ?	p.154
1. Négociier avec le commanditaire	p.154
2. Négociier avec le hiérarchique métier	p.154
3. Négociier avec les contributeurs	p.155
G - Cinq recommandations pour le négociateur raisonné	p.155
H - Le projet de service, un élément du dialogue social ?	p.156
1. Les instances paritaires	p.156
2. Les insuffisances	p.156
3. Le manager, animateur du dialogue social ?	p.157

Partie 8

Valider, suivre et évaluer le projet de service

Chapitre I

Piloter la mise en œuvre du projet de service	p.161
A - L'organigramme des tâches	p.161
1. Lister les tâches et les activités	p.161
2. Pourquoi établir une liste des tâches	p.161
3. Classer les activités	p.161

B - Déterminer les échéances et ordonnancer les tâches	p.162
1. Déterminer les échéances : les réseaux Pert	p.162
2. De l'organigramme des tâches au diagramme Pert	p.163
C - De la planification à la visualisation des tâches	p.163
1. Le diagramme de Gantt	p.163
2. Comment l'élaborer ?	p.163
D - Le plan d'action	p.164
E - Le schéma heuristique	p.164
F - Les outils de la pensée japonaise dans la conduite de projet de service	p.165
1. La roue de Deming	p.165
2. Le diagramme causes-effet	p.166
G - Vers une harmonisation de la démarche qualité au sein de la collectivité	p.167

Chapitre II

Suivre et évaluer le projet de service p.168

A - Surveiller la progression : le suivi des résultats	p.168
1. Le plan de management de projet de service	p.168
2. Le « business case » ou la formalisation de l'évaluation du projet	p.168
3. La mobilisation des moyens	p.168
4. Les rapports d'avancement	p.169
B - Les tableaux de bord	p.169
1. Définition	p.169
2. Les critères d'efficacité d'un indicateur	p.170
3. De l'utilité des tableaux de bord	p.171
4. Un exemple de construction d'un tableau de bord	p.171
5. Le tableau de bord prospectif	p.172
C - L'évaluation et le suivi des résultats	p.173
1. Les différents niveaux d'évaluation	p.173
2. Les réunions d'évaluation	p.174
D - Évaluer la démarche	p.174
1. Le carnet de bord du projet de service	p.174
2. Audit final du projet	p.175
3. Le classement de la documentation du projet de service	p.175
E - Conclure le projet de service	p.175

Conclusion p.177

Annexes

Annexe I - Charte de fonctionnement : répartition des rôles et responsabilité élu de référence / cabinet / cadres territoriaux	p.181
Annexe II - Déclinaison du projet politique	p.182
Annexe III - Priorités 20XX	p.183
Annexe IV - La fiche de poste	p.184

Annexe V - La grille d'entretien professionnel	p.187
Annexe VI - Mise en œuvre de la démarche en application du décret n° 2014-1526 du 16 décembre 2014.....	p.192
Annexe VII - Les questions inhérentes au projet de service, l'hexamètre de Quintilius	p.193
Annexe VIII - Améliorer l'organisation collective du travail.....	p.194
Annexe IX - Questionnaire Monochrome et polychrone	p.195
Annexe X - La négociation raisonnée. Grille de préparation et de suivi d'une négociation selon la méthode Harvard	p.197
Bibliographie	p.199

**À Augustine et Yvanilde
À Stephen Covey**

« La construction d'un management public, qui est un acte de volonté dans un univers d'administration publique longtemps dominé par une vision technicienne et juridique des responsabilités, doit reposer d'abord sur la capacité à produire du sens en resituant les valeurs et les finalités du service et en plaçant son adaptation aux besoins au cœur de son fonctionnement permanent... »

Jean MARINBERT
Conseiller d'État

Pourquoi cet ouvrage, à qui s'adresse-t-il ?

Cet ouvrage se veut, avant tout, un outil de vulgarisation à l'usage des praticiens débutants ou confirmés et des élus qui s'est construit tout au long d'échanges et d'observations partagés lors des divers accompagnements d'entreprises et de collectivités en France et à l'étranger. Il permet d'appréhender le projet dans toute sa complexité, mais surtout, à un niveau collectif, d'amener les différents acteurs du projet à construire des représentations communes qui élargissent leurs perspectives, leurs projections au-delà du champ strict de leur intervention.

Il pose les questions essentielles : comment construire un projet d'administration s'inscrivant dans le projet politique de la collectivité ? Le politique est-il un instigateur, un visionnaire ? Comment intégrer la culture de l'organisation basée sur le triptyque vision, missions, valeurs ? Comment le décliner ensuite en projet de service ? Comment l'organiser, l'échéancier avec les actions à mener (délais, objectifs, indicateurs) ? Comment définir les objectifs ? Comment les quantifier et contractualiser le projet de service/administration ? Comment assurer le bon suivi et l'animation en groupes de travail afin d'obtenir rapidement des résultats visibles et en faire un vecteur de motivation ? Quelle dynamique interne mettre en œuvre pour porter les projets ? Comment assurer le transfert des méthodes et des outils réutilisables par les acteurs de la collectivité ? Comment faire du projet de service un véritable outil de management porteur de sens, connu et utilisé par tous ?

Il incite à la réflexion sur soi, son service, son équipe, sa collectivité lors de l'accompagnement et de la mise en œuvre du projet d'administration décliné en projet de service. Souvent isolé, le chef de projet s'autorisera enfin à lever la tête du guidon et emmènera ainsi son équipe sur le chemin du futur. Comme le mentionnait déjà Sénèque¹, il y a deux millénaires, « *il n'y a pas de vent favorable pour celui qui ne connaît son port* »...

¹ Sénèque, *Apprendre à vivre - Lettres à Lucilius*, Arléa, 2001.

« Donnez à un homme un **pourquoi** et il supportera n'importe quel **comment**... »
Friedrich Wilhelm Nietzsche

Dans un contexte de mondialisation et de complexité croissante, dans un contexte de diminution drastique des ressources, dans un contexte socio-économique en pleine mutation, l'évolution de l'environnement des collectivités territoriales au travers des réformes institutionnelles et fiscales oblige les élus à penser autrement l'action publique en instaurant une nouvelle gouvernance. À bien des égards, les collectivités territoriales françaises entrent dans une ère nouvelle, confrontées à la contrainte forte pesant sur les finances publiques.

Le décideur public est-il condamné à subir les événements ou bien à préparer l'avenir, à décider et à évaluer un futur souhaitable ? Le 25 mai 1961, le Président américain John Fitzgerald Kennedy déclarait devant le Congrès que « *la nation américaine devait s'engager à faire atterrir un homme sur la Lune avant la fin de la décennie* ». Le 21 juillet 1969, les astronautes américains Neil Armstrong et Buzz Aldrin marchent sur la Lune. Pari gagné ! Forts de leur succès, les États-Unis vont amplifier leurs activités spatiales. Ce rêve changea certainement la face du monde, la vision du politique donna vie à un rêve inaccessible. Au départ du projet, il y avait une intention, des moyens à mettre en œuvre pour atteindre cet objectif mais, au-delà des contraintes techniques, il y avait une volonté farouche d'arriver aux résultats attendus. Dès lors, le projet de la conquête spatiale devint avant tout un enjeu politique. Le concept de gouvernance impliquant le triptyque vision, missions, valeurs venait de naître.

À l'échelle d'une collectivité, cette approche prospective peut-elle aider à favoriser l'éclosion d'organisations adaptées aux besoins des citoyens, des entreprises et des territoires, et ce, dans une optique de développement durable nécessitant la mise en œuvre d'un nouveau pilotage de l'action publique ?

Ce changement permanent génère des contraintes et des mutations nécessaires. Une crise du sens, une recherche de qualité de vie au travail, un besoin de reconnaissance agissent comme un révélateur et catalyseur du lien entre performance et investissement dans le capital humain. Dans ce contexte mouvant, l'échelon local est devenu un lieu d'exercice de pouvoir accru et un lieu d'expérimentation de la démocratie locale. Il appartient aux politiques de prendre des décisions efficaces et performantes sur le long terme afin de sortir de l'urgence pour répondre à l'ici et maintenant et « *remettre de l'ordre dans les relations entre le présent, le passé et le futur afin de pouvoir évoluer dans de bonnes directions. (...) Traçabilité pour l'avenir, un avenir à visage humain* »². Le projet politique, véritable pacte social conclu avec le citoyen, garant d'un avenir commun, matérialise cette approche. Ses orientations impulsent des énergies dans la sphère publique.

De son côté, le dirigeant territorial, partenaire de l' élu, développe une vision du territoire traduisant les orientations politiques. Metteur en scène de l'ordre politique, il coconstruit cette vision, en porte les valeurs et les actions en réfléchissant avec l'encadrement à la mise en œuvre d'un projet d'administration décliné ensuite en projet de direction puis de service. De ce fait, les managers territoriaux deviennent un des maillons essentiels de ces changements en adoptant une attitude proactive et en instillant une nouvelle culture managériale. Ils portent les dynamiques susceptibles d'engager les transformations nécessaires à leur environnement. Un des défis majeurs est de parvenir à ajuster leurs missions, leurs objectifs et leur mode de fonctionnement pour offrir un service public efficace et proche des usagers et accroître la motivation des agents. Pour donner vie à leurs missions, ils se doivent de communiquer efficacement, de négocier au quotidien en maintenant un esprit d'équipe, en développant leur capacité à fédérer afin d'assurer l'efficacité collective et en optimisant les moyens à leurs dispositions autour d'une vision partagée.

C'est l'avènement du leadership centré sur la bienveillance, l'efficacité et la performance collective.

2. Sedjar Ali (sous la direction de), *Administration, gouvernance et décision publique*, L'Harmattan, 2004, avant-propos.

Partie 1

La mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance : du projet politique au projet d'administration

La fin du ^{xx}^e siècle voit l'avènement d'un changement de culture dans la fonction publique territoriale par le passage d'une administration de moyens à un management de la performance, de la centralisation à la décentralisation. À un monde plus instable et imprévisible que jamais s'ajoutent la complexité et la multiplicité croissante des organisations. L'organisation des collectivités territoriales se forge petit à petit. Au centre de cette mutation, la relation complexe élus-cadres territoriaux demande une clarification des rôles. De cette double légitimité naît une double culture avec des enjeux communs. La pierre angulaire de cette nouvelle gouvernance repose sur la déclinaison du projet politique en projet d'administration.

Chapitre I

Du projet politique aux rôles des différents acteurs

A - Centralisation, décentralisation et gouvernance

Au fil du temps, le transfert de nombreuses compétences de l'État vers les collectivités a transformé considérablement le paysage français, faisant de ces dernières de véritables centres de pouvoir nécessitant la mise en œuvre d'une nouvelle gouvernance³. Le site collectivites-locales.gouv.fr⁴ dresse un survol historique éclairant du long chemin français menant à la décentralisation.

« Malgré tous les efforts de la monarchie absolue, en particulier au ^{xvii}^e siècle où se dessine clairement un projet centralisateur – notamment mis en œuvre par Colbert –, la centralisation reste assez largement un horizon à la veille de la Révolution française. (...) En faisant table rase, la Révolution pose les fondations d'un nouvel édifice social. À la confusion administrative des provinces se substitue une organisation territoriale uniforme avec des circonscriptions identiques dans tout le pays : départements, arrondissements, cantons, communes. (...) La Révolution, à ses origines, se veut largement décentralisatrice, mais la victoire des Montagnards, appuyés sur le club des Jacobins, sur les Girondins, aboutit à la dictature jacobine du Salut public fondée sur la Terreur. La centralisation jacobine autour de la capitale s'impose dans la France nouvelle, officiellement proclamée « une et indivisible ». (...) Le Consulat et l'Empire parachèvent l'œuvre de centralisation. (...) Les différents régimes qui se succèdent au cours du ^{xix}^e siècle vont maintenir inchangées les structures centralisatrices héritées de la Révolution et de l'Empire qui assurent l'unité nationale et le pouvoir du gouvernement central sur le pays tout entier. (...) Malgré des voix isolées qui dénoncent l'envers négatif du système centralisé, la cause semble entendue au début du ^{xx}^e siècle. La centralisation jacobine est partie intégrante du modèle républicain tel qu'il triomphe avant la Première Guerre mondiale. (...) La régionalisation économique, conçue dans une logique de rénovation de l'État et d'instrument de planification et d'aménagement du territoire, constituera, sous les ^{iv}^e et ^v^e Républiques, la ligne directrice de la décentralisation. (...) Pour la première fois, la Constitution française du 27 octobre 1946 consacrera un titre aux collectivités territoriales. (...) Le Général de Gaulle lance, par décret du 14 mars 1964, la régionalisation conçue comme un des éléments de la rénovation de l'État. (...) Le 27 avril 1969, il soumet au référendum un projet de loi relatif à la transformation des circonscriptions régionales en collectivités territoriales se superposant aux départements. (...) Sous la présidence de Georges Pompidou, la loi du 5 juillet 1972 confère aux régions le statut d'établissement public, personne morale soumise au principe de spécialisation. Elles se voient confier le développement économique régional, la participation à l'élaboration et à l'exécution du plan, la réalisation d'équipements d'intérêt régional. Le préfet de région assure l'exécutif de l'établissement public. Le conseil régional est composé d'élus de la région et munis de certains pouvoirs de décision. La région dispose d'un budget propre. En novembre 1975, le Président Valéry Giscard d'Estaing, constatant une aspiration nouvelle des citoyens à participer à la gestion de leur quartier, de leur village, de leur cité, confie à Olivier Guichard, le premier délégué de la Datar, créée en 1963, la présidence d'une commission chargée d'esquisser une réforme des institutions locales. (...) En 1981, suite à l'élection de François Mitterrand, le ministre de l'Intérieur et de la Décentralisation, maire de Marseille, Gaston Defferre, s'attelle à préparer la grande réforme de la décentralisation. (...) La loi est votée le

³ Lamarzelle Denys, Les relations élus-fonctionnaires territoriaux, Revue *Gestion et finances publiques*, n° 7/8, juillet-août 2014.

⁴ www.collectivites-locales.gouv.fr/decentralisation

28 janvier 1982 et complétée par la loi du 22 juillet 1982, elle introduit d'importantes modifications dans l'organisation territoriale du pays. (...) De 1982 à 1986, 25 lois complétées par environ 200 décrets se succèdent (Acte I de la décentralisation).

(...) Jean-Pierre Raffarin, Premier ministre de Jacques Chirac, lance « l'Acte II de la décentralisation » en 2003. (...) Elle a précédé l'adoption d'un important transfert de compétences nouvelles au profit des collectivités territoriales. (...) Le principe de « l'organisation décentralisée » de la République est posé (art. 1^{er} de la Constitution) et la région trouve sa consécration constitutionnelle. (...) La loi organique du 29 juillet 2004, prise en application de l'article 72-2 de la Constitution, relative à l'autonomie financière des collectivités territoriales, précise la notion de « ressources propres » qui doivent constituer la « part déterminante » parmi les ressources des collectivités. (...) La loi transfère de nouvelles compétences aux collectivités territoriales dans le domaine du développement économique, du tourisme, de la formation professionnelle ou concernant certaines infrastructures comme les routes, les aéroports, les ports, en matière de logement social et de construction, d'enseignement ou de patrimoine. (...) Elle comporte aussi un mouvement non négligeable de transfert de personnels de l'État vers les collectivités, notamment les agents techniciens et ouvriers de service (TOS) employés dans les collèges et les lycées, et des agents de l'Équipement. De manière un peu paradoxale, la réforme, qui se fixait à l'origine un objectif de renforcement des compétences du niveau régional, débouchera surtout, à la faveur de la discussion parlementaire, sur le renforcement du rôle et des compétences dévolues aux départements, en particulier dans le domaine social.

(...) Les réformes engagées sous le quinquennat du Président Sarkozy marquent une certaine rupture par rapport à la stratégie des deux premiers actes de la décentralisation. Alors que ces derniers s'étaient avant tout focalisés sur les transferts de compétences de l'État vers les collectivités territoriales, l'objectif revendiqué par le nouveau pouvoir politique est à présent de rechercher une simplification du paysage institutionnel local, un renforcement de la démocratie locale et une adaptation des structures à la diversité des territoires, favorisant ainsi l'enracinement d'une décentralisation arrivée à maturité. Par ailleurs, les réformes du quinquennat intègrent la contrainte forte qui pèse sur les finances publiques dans le contexte de la crise financière et économique qui s'ouvre à partir de 2007. À bien des égards, les collectivités territoriales françaises entrent dans une ère nouvelle depuis les lois de décentralisation de 1982, celle de la régulation, à la fois institutionnelle et financière. » L'élection à la présidence de la République française de François Hollande, le 6 mai 2012, marque une nouvelle étape de la décentralisation et de la modernisation de l'action publique. La MAP⁵ remplace la si décriée RGPP⁶...

Initialement, les lois de décentralisation de 1982 et 1983 avaient pour volonté de spécialiser les trois niveaux de collectivités territoriales (la commune, le département et la région) en leur conférant des blocs de compétences précis. Au final, cela débouche sur un véritable enchevêtrement des compétences, provoquant doublons et inertie, tout en étant peu lisible pour le citoyen. La loi NOTRe (nouvelle organisation territoriale de la République) se propose de clarifier le rôle de chaque échelon territorial.

Si la décentralisation s'est imposée comme un patrimoine incontestable de la République, elle n'a cessé d'être en mouvement et d'intégrer sans cesse de nouveaux enjeux et de nouveaux défis. Dans un effet de balancier, le ^{XXI}^e siècle confirme le passage d'une gouvernance jacobine à une gouvernance locale décentralisée aussi, la gouvernance constitue un enjeu essentiel de l'action publique, et ce, à tous les échelons. Elle apparaît au centre du discours politique, tant dans la définition d'objectifs à atteindre que dans la définition des moyens par lesquels l'exécutif entend mettre en œuvre les objectifs qu'il s'est fixés. Pouvoir de proximité, les autorités locales, les plus sujettes au contrôle de leur action par les citoyens, sont tout spécialement interpellées par la nécessité d'une bonne gouvernance.

B - Mais qu'est-ce que la gouvernance ?

Au ^{XIII}^e siècle, la gouvernance est l'équivalent de gouvernement (l'art et la manière de gouverner). Au siècle suivant, le mot s'anglicise (*governance*) tout en gardant la même signification. Puis, il tombe en désuétude jusqu'à la fin des années 80⁷. La gouvernance n'est ni la simple action de gouverner, ni seulement une question d'éthique, mais bien un mécanisme complexe s'intéressant à la manière de gouverner dans un contexte social, politique et écono-

5 La révision générale des politiques publiques, instaurée par le Président Sarkozy en 2007, est remplacée en 2012 par la modernisation de l'action publique.

6 Voir à ce propos le site de La Gazette des communes, Fiche de révision n° 9, *De la RGPP à la modernisation de l'action publique (MAP)*, mis à jour le 27 février 2015 par la rédaction.

7 <http://www.monde-diplomatique.fr/2001/06/CASSEN/15272>. Discours de la Banque mondiale, repris par les autres agences de coopération, le Fonds monétaire international (FMI) et par le Programme des Nations unies pour le développement (PNUD).

mique moderne. Selon la Commission européenne⁸, « l'expression « *gouvernance* » désigne les règles, les processus et les comportements qui influent sur l'exercice des pouvoirs, particulièrement du point de vue de l'ouverture, de la participation, de la responsabilité, de l'efficacité et de la cohérence. Ces cinq principes de la bonne gouvernance renforcent ceux de subsidiarité et de proportionnalité ». Ainsi, la gouvernance vise à l'optimisation de tous les moyens humains, financiers, techniques, institutionnels et juridiques de l'organisation territoriale afin de garantir une véritable démocratie de proximité dans un contexte global aux multiples interactions. Elle regroupe trois dimensions interactives et dépendantes : politique, administrative et économique.

Mais ce n'est plus une souveraineté s'exerçant sans partage. Elle vise à organiser le débat public, à donner sens aux projets, à faire naître des valeurs communes. Ce mode de gouvernement organisé s'avère un concept utile pour comprendre, orienter et coordonner les divers acteurs afin de les mener vers la résolution d'enjeux collectifs. Selon l'ancien secrétaire général des Nations unies, Kofi Annan, « *good governance is the single most important way to end poverty and support development* »⁹.

C - Le projet politique

S'il est fréquent de parler des projets d'une collectivité, il est moins courant d'évoquer le projet de cette dernière. Mais est-ce que la collectivité a des projets ou est-ce que la collectivité est un projet ? En sus des objectifs généraux tels que le service public, elle a aussi des objectifs particuliers liés à son contexte et à ses choix stratégiques.

Dans l'organisation actuelle des pouvoirs, il revient aux élus de dire le bien commun, de définir le périmètre de l'intérêt général, d'organiser la sphère publique, de faire coexister propriété privée et propriété publique. Ces questions font l'objet des débats publics opposant des représentations mentales différentes, notamment tranchées au moment des élections. Les services publics sont donc à la fois un système de production de biens publics matériels et immatériels et un système de régulation. « *Le droit est de la sociologie refroidie* », disait Patrick Thull¹⁰ dans une formule parlante. Les élus ont ainsi la charge de formuler un projet politique. Quelques-uns d'entre eux ont aussi la charge de le mettre en œuvre. C'est notamment ce qui fait une grande part de l'attrait des fonctions politiques exécutives.

L'élaboration d'un projet politique suppose un ancrage qui appartient à la fois à la culture du territoire et de l'organisation concernée. Il revêt, outre la dimension permanente, une dimension actuelle. Le projet permanent et latent doit s'exprimer selon des modalités qui correspondent à l'actualité. La tradition peut être conservée sur le fond mais doit prendre toutes les formes modernes pour rester valable, saine adaptation aux circonstances et conditions du temps. Le projet politique peut être plus ou moins complet, plus ou moins précis, mais il doit être juste dans sa permanence et se traduire dans l'actualité du territoire.

Temps fort de la campagne électorale, le projet politique élaboré, réfléchi et approprié par le candidat et ses futurs colistiers, fédère, donne une lisibilité et une cohérence à la liste. D'origine latine, le mot « *projet* » ou « *projectum* » de « *projicere* » se traduit à la fois par « *jeter quelque chose vers l'avant* », le préfixe « *pro* » signifiant « *qui précède dans le temps* ». Le projet politique jette les ponts vers un avenir nouveau. Il identifie les questions politiques, les met en débat et fixe un cap politique pour améliorer la vie des habitants. Il répond aux questions : pourquoi entreprendre ? Pour servir quelle finalité ? Quel projet original ? Les objectifs généraux ou particuliers n'en constituent que des repères ou des jalons actuels.

Les axes fondateurs du projet politique tournent souvent autour de quatre fondamentaux : l'humain comme première richesse de l'organisation, des valeurs partagées autour d'un service public de qualité, l'innovation et la prospective comme moteurs de l'administration, et le meilleur service au meilleur coût. Le projet politique, futur outil de travail pour la collectivité, contient des orientations générales à suivre, des buts à atteindre, des actions et des moyens à concrétiser¹¹.

8 Commission européenne, Livre blanc sur la gouvernance, ec.europa.eu

9 La bonne gouvernance est le moyen le plus important pour mettre fin à la pauvreté et soutenir le développement. Kofi Annan, septième secrétaire général des Nations unies de 1997 à 2006.

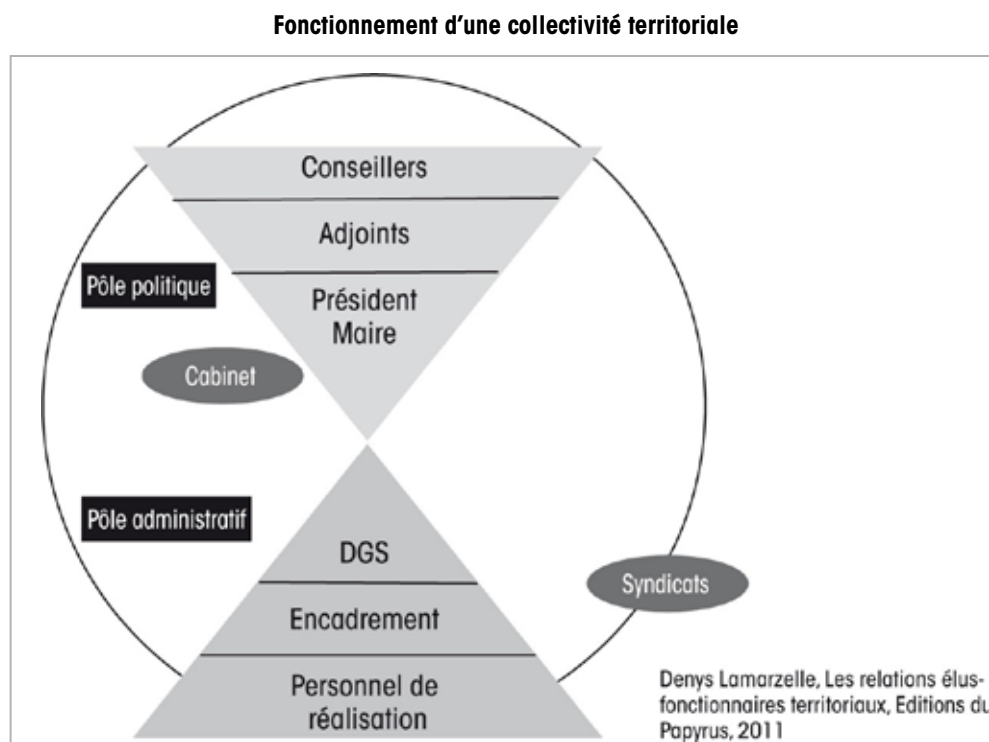
10 Ancien directeur de l'Ira (Institut régional d'administration) de Metz.

11 Pujar Arlette, *L'évolution du concept d'autonomie managériale des collectivités territoriales, Management public territorial*.

Programme qui décrit les vœux, les idées, les intentions, les objectifs et les actions à engager, il permet au candidat de se faire connaître et de présenter les axes estimés prioritaires. Parfois oublié par les élus, il a néanmoins valeur d'engagement et de mise en œuvre en cas de victoire.

D - Les rôles des différents acteurs

L'élection marque l'entrée dans la vie publique des nouveaux élus et le début d'une cohabitation entre le pôle politique et le pôle administratif¹². Comment situer les relations au sein d'une organisation territoriale ? Le positionnement des différents acteurs révèle les rôles des uns et des autres. Comprendre le « qui fait quoi » nécessite de se donner du temps.



1. Les enjeux

Dans une démocratie représentative, ce sont les élus qui prennent les décisions stratégiques et fixent les objectifs à atteindre dans les différents domaines. Le management des organisations du secteur public les assiste dans la formulation des politiques sous forme d'analyses, de projections à long terme ou de planification stratégique, et est également responsable de la mise en œuvre et de la réalisation de ces politiques.

Il convient, par conséquent, d'établir une distinction au sein du secteur public entre le rôle des dirigeants politiques et celui des dirigeants d'une organisation de service public.

Les politiques donnent une orientation à l'organisation. Ils formulent la vision, les missions, et définissent les valeurs nécessaires à la réussite de l'organisation sur le long terme. Les dirigeants territoriaux constituent la principale interface entre l'organisation et la sphère politique. Ils gèrent leurs responsabilités partagées, ils améliorent la performance et préparent l'avenir en organisant les changements nécessaires à la réalisation de la mission de l'organisation. Même si le schéma de l'organisation interne des collectivités a été posé par le titre III du statut, il pose un certains nombres de problèmes d'application dans la pratique.

¹² Voir schéma ci-après : Denys Lamarzelle, *Les relations élus-fonctionnaires territoriaux*, Éditions du Papyrus, 2011.

2. Le cadre légal de l'exécutif

Le pouvoir hiérarchique est détenu par le maire ou le président, en tant qu'autorité territoriale. Le chef de l'exécutif recrute, supervise l'évaluation des agents, veille au respect des règles d'hygiène et de sécurité, et a le pouvoir d'initier les procédures de sanction disciplinaire. Ces missions sont assurées en étroite relation avec le directeur général des services. De ce fait, les agents territoriaux sont soumis à une double hiérarchie : celle du maire ou du président et, par voie de délégation, celle de leurs directeurs généraux des services. Le maire a le pouvoir de décision dans le cadre de ses compétences propres (art. L.2122-21 du CGCT) ou de celles déléguées par le conseil municipal par délibération (art. L.2122-22 du CGCT).

Les adjoints ont le pouvoir de décision uniquement dans le cadre de leurs délégations de fonctions décidées par arrêté du maire. C'est à ce titre qu'ils exercent la responsabilité d'un domaine spécifique et représentent la municipalité auprès des citoyens. Ils sont en position de validation en apportant leur vision stratégique et en veillant à faire un lien avec le maire.

3. Le rôle du cabinet

Conseil de l'exécutif territorial, le cabinet prépare des décisions à partir des analyses réalisées par les services de la collectivité. Organe de liaison au quotidien entre les instances politiques, les services de la collectivité et les interlocuteurs externes (médias, services déconcentrés de l'État...), le cabinet ne gère pas les services administratifs de la collectivité locale. Ce rôle est dévolu au directeur général des services.

L'organisation du cabinet dépend du nombre global de personnes que l'exécutif territorial peut légalement recruter (art. 10 à 13-1 du décret du 16 décembre 1987). En règle générale : un directeur, un directeur adjoint, un chef de cabinet, un secrétariat particulier, des emplois de conseiller technique, de chargé de mission et d'attaché de presse.

Les collaborateurs de cabinet sont nommés par décision de l'autorité territoriale. Cet arrêté détermine les fonctions, les modalités d'exécution du service et la rémunération. Ils ne rendent compte qu'à l'autorité territoriale.

4. Le rôle des agents territoriaux

Les agents sur emploi fonctionnel

Un emploi fonctionnel (subordonné au respect de seuils démographiques) est un poste permanent créé par l'organe délibérant de la collectivité ou de l'établissement public. Tant dans la sphère administrative que politique, une confiance absolue est nécessaire et conditionne leur statut.

Les emplois fonctionnels sont limitativement énumérés par l'article 53 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée et par la loi n° 2007-209 du 19 février 2007. Ils concernent les emplois administratifs ou techniques de direction, tels le directeur général des services (DGS) et le directeur général adjoint des communes de plus de 2 000 habitants, le directeur général des services techniques ou le directeur des services techniques des communes de plus de 10 000 habitants.

Le directeur général des services revêt un rôle particulier. Selon le répertoire des métiers du CNFPT, « depuis 2009, il participe à l'explicitation des orientations de la collectivité et la mise en forme avec l'équipe politique d'un projet partagé par toutes les parties prenantes de l'action publique ». Il traduit les orientations politiques en objectifs opérationnels et en assure la mise en œuvre de manière cohérente.

Il assure l'interface entre les élus et les agents, il facilite la compréhension et la cohésion de la collectivité, il arbitre et régule. Il veille au respect des droits et obligations des agents.

Le cadre territorial rend compte à son élu de référence et informe son équipe des décisions des élus. Il associe ces derniers aux stades clefs des différents projets de son ressort. Il présente aux élus des dossiers complets, sécurisés juridiquement, pédagogiques et argumentés afin qu'ils puissent se les approprier. Il présente des alternatives, est force de proposition et apporte des éléments d'aide à la décision. Il gère les relations avec les autres parties prenantes et répond à leurs besoins.

Selon la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 portant **droits et obligations des fonctionnaires**, les agents de la collectivité sont responsables des tâches confiées et consignées dans leur fiche de poste (obligation de servir). Ils mettent en œuvre les décisions de leurs élus (sauf si ordre donné manifestement illégal et de nature à compromettre gravement un intérêt public – article 28, loi n° 83-634 du 13 juillet 1983), ils exécutent les lois, règlements, notes de services et autres prescriptions relatives à l'organisation du service (devoir d'obéissance hiérarchique). Ils sont titulaires d'une obligation de secret et de discrétion professionnelle ainsi que d'un devoir de réserve.

E - Les quatre dimensions du management et les quatre domaines de responsabilité du dirigeant territorial

En s'appuyant sur les travaux du Français Henri Fayol et de l'Américain Peter Drucker, Serge Huteau¹³ dresse un tableau des différents rôles exercés par un cadre dans ses différents domaines de responsabilité.

Les rôles du dirigeant territorial selon ses domaines de responsabilité

Objectifs	Organisation	Hommes	Ressources
Déterminer des objectifs (Fayol, Drucker)	Organiser la structure (Drucker) Coordonner (Fayol)	Prévoir (Fayol) Motiver (Drucker) Commander (Fayol) Contrôler (Fayol, Drucker) Coordonner (Fayol) Former (Drucker)	Prévoir (Fayol) Contrôler (Fayol, Drucker)

Pour Fayol¹⁴, le gestionnaire exerce cinq fonctions essentielles : **prévoir** (anticiper et planifier), **organiser** (ressources humaines, financières et matérielles), **commander** (donner les tâches et instructions aux membres du *corps social*), **coordonner** (harmoniser les actes pour faciliter le fonctionnement et aller vers le *succès*), **contrôler** (vérifier la conformité au programme et corriger les erreurs).

Pour Drucker¹⁵, le manager est un animateur et non plus un « chef qui commande ». Très en avance sur son temps, il résume ainsi l'une des règles de base du management : « *Trouver un équilibre entre stratégie de long terme et performances de court terme.* » Il est à l'origine notamment de la DPO (direction par objectifs) avec six objectifs du management qui en découlent : **définir la mission** de son entité, **fixer des objectifs** clairs pour les équipes, **analyser et organiser le travail** pour créer un sentiment de satisfaction chez le personnel, **informer et écouter** ses employés, **évaluer les résultats** au moyen de normes spécifiques, former ses collaborateurs en permanence.

1. Les quatre dimensions du management territorial

Au sein des collectivités, le cadre territorial est partie prenante dans le processus de management par l'exercice de responsabilité en fonction des marges de manœuvre de chacun et des modalités d'action, et ce, dans les **quatre dimensions du management** : il est responsable d'objectifs définis en cohérence avec la stratégie (**stratégie**) ; il est responsable d'une structure avec des règles de fonctionnement et des méthodes (**organisation**) ; il est responsable des moyens budgétaires et matériels nécessaires au pilotage (**pilotage**) ; il est responsable de collaborateurs (**animation**).

2. Les quatre domaines de responsabilité du dirigeant territorial

En fonction de son niveau hiérarchique (direction générale ou directeurs et chefs de service), les missions du cadre territorial divergent mais les **quatre domaines de responsabilité** restent identiques (**objectifs, organisations, hommes, ressources**).

13 Huteau Serge, *Le management public territorial*, tome 1, Éditions du Papyrus, 2006.

14 Henri Fayol (1841-1925), ingénieur des mines français, auteur de *L'administration industrielle et générale* (1916). Pionnier de la gestion d'entreprise et l'un des précurseurs du management.

15 Peter Ferdinand Drucker (1909-2005), professeur, consultant en management d'entreprise, auteur et théoricien, à l'origine de nombreux concepts tels que l'esprit d'entreprise et l'innovation systématique.

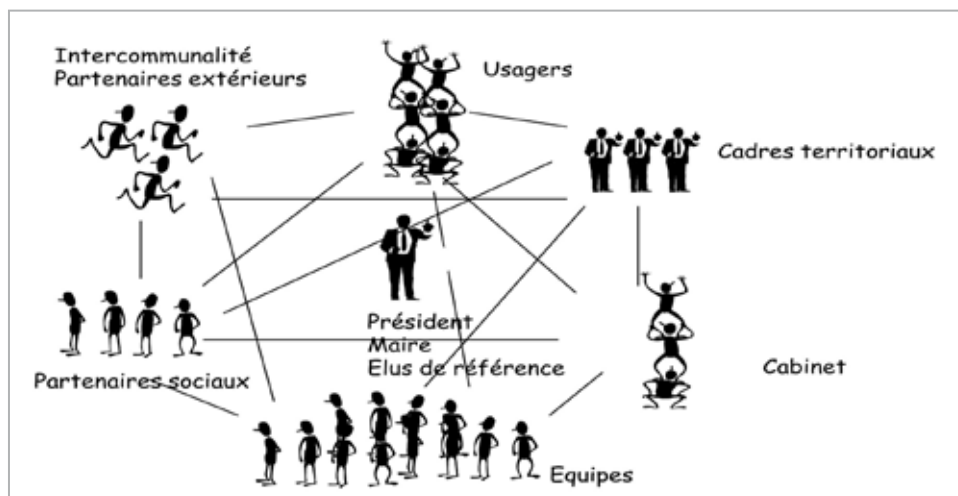
Au niveau de **la direction générale, les cadres d'autorité** se centrent sur le management stratégique, ils mettent en place une veille de connaissance des besoins du territoire, proposent une stratégie, priorisent et planifient, lancent les actions et les projets, coordonnent l'avancement des actions et des projets, évaluent les politiques et les projets mis en œuvre (**objectifs**). Ils adaptent l'organisation à la stratégie, développent un dispositif d'échange et de régulation, définissent les règles et procédures de fonctionnement (**organisations**). Ils favorisent le développement d'une culture interne, ils développent le personnel et l'encadrement, ils assurent l'interface entre les élus et l'administration (**hommes**). Ils veillent au respect des grands équilibres (**ressources**).

Les directeurs et chefs de service, cadres de direction, sont garants de la mise en œuvre du management opérationnel. Ils définissent les objectifs du service, planifient et suivent l'activité du service, conçoivent et présentent des propositions d'actions, lancent et coordonnent et évaluent l'avancement des actions et des projets du service (**objectifs**). Ils assurent la mise en œuvre des règles et procédures de fonctionnement de la collectivité, ils définissent des règles de fonctionnement spécifiques au service (**organisations**). Ils accompagnent les collaborateurs, élaborent, mettent en œuvre et suivent le plan de formation du service et évaluent les collaborateurs (**hommes**). Ils préparent, engagent, suivent le budget du service, ils évaluent les besoins en ressources matérielles et assurent la relation avec les prestataires internes et externes (**ressources**).

F - Les relations élus-cadres territoriaux

Si la fonction de l' élu est de donner le sens et celle des acteurs territoriaux de mettre en œuvre la politique, les enjeux et des représentations différentes peuvent mettre en péril la déclinaison opérationnelle de l'action politique. Il est important de mettre en place des dispositifs de régulation pour orienter l'action et ainsi mieux comprendre les interactions entre élus, cabinet et administration dans l'espace territorial en optimisant les relations entre les acteurs et en définissant des règles de fonctionnement.

Les principales interactions élus-cadres territoriaux



1. Quatre principes gouvernant les rapports élus-territoriaux

Patrick Bayeux¹⁶ met en exergue les quatre principes décrivant les rapports entre élus et cadres territoriaux. Les élus interviennent sur la stratégie et la politique, les territoriaux gèrent la tactique (**principe de l'influence**). Les élus se cantonnent au management politique, les territoriaux sont responsables des objectifs et des moyens (**principe de la distance**). Élus et territoriaux se concertent sur la stratégie (**principe de la négociation**). L' élu intervient à tous les niveaux de décision (**principe de l'interférence**).

16 Bayeux Patrick, *Le guide de l'adjoint aux sports*, Presses universitaires du sport, coll. « Essentiels sur... », 2013.

2. Une double légitimité, une double culture, des enjeux communs

a) Une double légitimité

Issue du vote populaire, la légitimité est politique pour les élus. Centrée sur les compétences, elle est administrative pour les territoriaux.

b) Deux cultures différentes

Regroupés au sein d'un collectif, les élus ont en commun leur programme politique. Ils représentent les habitants et sont à leur écoute. Le management et l'arbitrage au sein de la liste sont assurés par le maire ou le président.

L'administration est structurée autour d'un organigramme résultant de la mise en œuvre du projet politique. Elle apporte la connaissance technique, trouve des solutions techniques pour répondre aux objectifs politiques fixés par les élus. Elle peut également contribuer à identifier les questions politiques et porter ces questions au débat des élus.

c) Des enjeux communs

Si le programme politique est élaboré par les élus, le pôle administratif le met en œuvre. Le pôle politique et le pôle administratif sont tous deux garants de la qualité du service public et du bon usage des deniers publics.

G - Clarification des rôles

Afin de rendre lisibles les rôles, les responsabilités et les actions de chacun, il est nécessaire de poser le cadre d'intervention.

1. Les premiers temps de l' élu lors d'un nouveau mandat

Afin de démarrer la mandature sous les meilleurs auspices, le politique évitera de foncer tête baissée dans l'opérationnel. Les premiers temps d'un nouveau mandat donneront le « la » de la mandature. La tentation est forte de marquer de suite son territoire et d'exercer rapidement ses prérogatives !

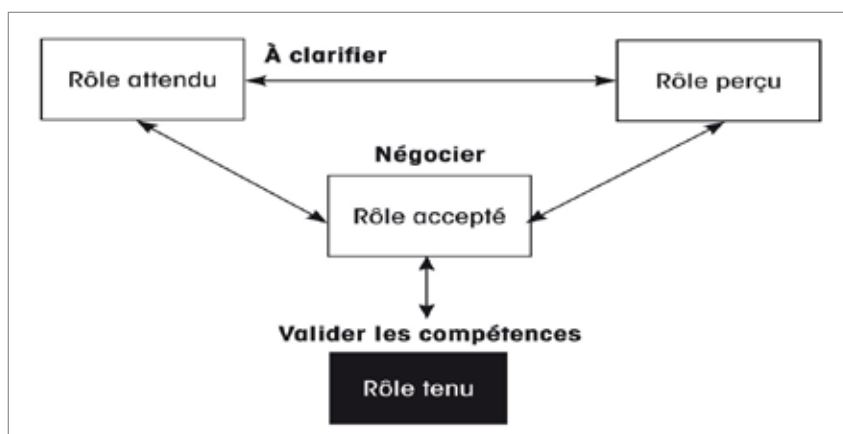
Dès la première semaine, le premier magistrat et son équipe lancent un signal fort vers les territoriaux, facilitant la visibilité au travers de la communication écrite du projet politique. Cela permet aux cadres dirigeants à la fois de rassurer les agents et donner l'impulsion du travail futur.

Le premier mois du mandat sert de temps de calage pour rendre la nouvelle équipe politique opérationnelle. Tous les élus n'ont pas le même niveau d'expérience et ne développent pas le même niveau d'appartenance. Certains se sont engagés avec conviction mais sans approfondir le programme de la tête de liste, d'autres sont venus, nécessité oblige, pour équilibrer une liste pas assez représentative. La remise à plat du discours de campagne permet de s'assurer que tous partagent les mêmes valeurs et que tous s'entendent sur les mêmes notions en matière de service public et d'intérêt général.

Les trois mois suivants sont avant tout des temps collectifs de rencontre entre l'exécutif et les agents par la présentation du projet politique en petits groupes ou par des entretiens en face à face.

Entre le troisième et le sixième mois du mandat, un travail de réflexion s'impose pour fixer un cadre de travail collaboratif élus-cadres territoriaux sur la répartition des rôles et des responsabilités, source de gain de temps futur, d'efficacité et de sérénité.

Clarifier ses rôles et son périmètre d'action



2. Une cohabitation nécessaire

Force de décision, le politique se projette souvent sur la période limitée du mandat. Il doit des comptes à ses électeurs sur ses réalisations concrètes. **Force de proposition et d'information**, les cadres territoriaux, centrés sur le long terme, gèrent l'existant, planifient et mettent en place les procédures. Le cabinet est à la fois force de proposition et d'information. Mais où s'arrête le recueil d'information, où commence la prise de décision ?

Interactions élus-territoriaux

	Conseillers municipaux de l'opposition	Conseillers municipaux de la majorité	Conseillers délégués Maires adjoints	Maire
DGS DGA			Interlocuteurs selon le domaine de compétences	
Cabinet	Information Intermédiation	Information Animation	Remontée hiérarchique définie par l'échelon le plus bas du dossier	
Cadres				
Agents				

Parties foncées : pas de relation fonctionnelle.

Dans les parties foncées figurant sur le schéma, il n'y a normalement pas de relations fonctionnelles entre les acteurs en dehors des points administratifs techniques.

Les relations fonctionnelles concernent les relations de travail régulières entre l'encadrement au sens large et l'exécutif. Elles sont fixées dans le cadre du domaine des compétences. En fonction des thématiques et des projets, les cadres peuvent être amenés à travailler avec des élus au singulier ou au pluriel.

3. Des zones grises

Au fur et à mesure, des zones potentiellement conflictuelles dans la répartition des rôles se font jour, rendant la cohabitation fragile. Ce sont les zones dites « grises », sources de conflits et d'amertumes aussi bien du côté des politiques que des territoriaux.

Les élus ont l'impression que les territoriaux débordent sur leurs prérogatives politiques en se substituant à eux dans la définition des politiques publiques. Le pouvoir d'expertise du cadre peut, volontairement ou non, amener les élus à jouer un rôle de second plan (choix des investissements...). Les territoriaux auraient tendance à minimiser, en matière d'évaluation, les écarts négatifs au profit des aspects plus valorisants.

Les cadres territoriaux ressentent un empiètement sur leurs rôles lorsque l' élu intervient directement dans le fonctionnement des services sans en référer à la direction générale ou au chef de service, lorsqu'il se fait déléguer

des dossiers techniques et les traite indépendamment de l'appareil administratif, lorsqu'il ne fixe pas d'objectifs clairs, datés et réalisables, lorsqu'il se prend pour le chef de service ou favorise un recrutement sur des critères non techniques ou sans avoir suivi la filière normale... Et enfin, lorsqu'il ne garde pas une distance personnelle et professionnelle avec les agents.

H - Une charte de fonctionnement

À défaut de textes définissant la répartition des rôles, un modèle implicite perdure : aux élus la responsabilité de la politique et de la stratégie, aux cadres territoriaux la responsabilité de la mise en œuvre du projet politique.

Néanmoins, la nécessité se fait jour d'élaborer, dès les premières semaines de la nouvelle mandature, des processus ou une charte de fonctionnement propre à chaque collectivité quant à la logique décisionnelle, aux zones d'autonomie et de responsabilité et à la répartition des rôles. Cette mise en perspective d'une véritable culture de l'organisation est une condition *sine qua non* à l'évolution et au bon fonctionnement du service public local.

La clarification des relations, des rôles et de la responsabilité est coconstruite par les agents et leurs élus de référence. La charte de fonctionnement délimite le périmètre d'intervention des uns et des autres, établit un mode de fonctionnement des différentes parties et éclaircit les « zones grises ». Elle pose les bases pour une coopération constructive en lien direct avec le futur projet d'administration.

Charte de fonctionnement :
répartition des rôles et responsabilité élu de référence / cabinet / cadres territoriaux (1)

Procédures	Rôle et responsabilité de l'élu	Rôle et responsabilité du cabinet	Rôle et responsabilité de la direction générale	Rôle et responsabilité de la direction concernée	Observations Risques Opportunités
I• STRATÉGIE - Planification stratégique - Direction participative par objectifs					
II• MAÎTRISE DES COÛTS					
III• MOBILISER LES RESSOURCES HUMAINES					
IV• RELATION AVEC LES PARTENAIRES					
V• AUTRES ITEMS					

(1) Voir en annexe I un modèle plus détaillé de la charte de fonctionnement.