



Denis POTRON

## RAPPORT D'ÉTUDE

" Étude diagnostique des services municipaux "

# COMMUNE d'ÉCROUVES (54)

### 1- CONTEXTE ET MODALITES DE L'ETUDE

#### VOTRE BESOIN

Vous avez souhaité qu'une étude diagnostique des services communaux soit réalisée afin d'interroger l'organisation et le fonctionnement de ceux-ci, notamment sur les plans de la charge de travail (contenu et temps de réalisation des activités effectuées, motivation) et la perception des postes de travail occupés.

Vous souhaitez clarifier l'organisation du travail et rechercher l'optimisation maximale des ressources dont la ville d'ÉCROUVES dispose, et ce, dans un cadre de plus en plus contraint de finances locales et d'attente des administrés.

## 2 - L'INTERVENTION

Afin de répondre à votre sollicitation, et vous accompagner dans cette démarche projective, le consultant a réalisé une étude préalable de l'organisation et du fonctionnement des services communaux, en deux étapes complémentaires et successives :

1. Une première étape visant à la réalisation du diagnostic organisationnel ;
2. Une seconde étape de formalisation des principaux objectifs et plans d'actions stratégiques et opérationnelles.

### LA DEMARCHE

#### 2.1. La démarche proposée

Conformément au cahier des charges, l'étude a été organisée autour de deux démarches complémentaires :

- **Une phase d'enquête** : afin de dresser un état des lieux sur le fonctionnement des services, des investigations ont été réalisées par le consultant, investigations orientées sur les aspects organisationnel et fonctionnel ;
- **Une phase de restitution des résultats** : sur la base de cet état des lieux et de son analyse, des séances de restitution et d'explicitation seront organisées afin d'exposer et commenter les résultats de l'étude aux demandeurs de l'étude (Maire et Direction Générale des Services), et aux personnels.

#### 2.2. Les moyens mis en œuvre

Les méthodes d'investigation supposaient de rencontrer l'ensemble des personnels des services communaux.

### **2.3. Le déroulement de l'étude**

Chaque personne s'est exprimée dans le cadre prédéfini (guide d'entretien).

*Confidentiels, ces entretiens avaient pour but l'expression individuelle sur la perception des situations de travail :*

- *Description de faits et événements,*
- *Opinions et attitudes sur ces faits et événements.*

Durée des entretiens : 0<sup>45</sup> à 1 heure en moyenne.

L'ensemble des interviews a été réalisé entre le **15 Juillet** et le **2 Septembre 2015**.

### **2.4. La phase d'exploitation**

La retranscription des entretiens par le consultant a fait l'objet d'une analyse de contenu qui a pour but de classer l'ensemble des thèmes abordés et la manière dont le personnel les perçoit.

L'analyse a été menée de la façon suivante :

- Liste des principaux thèmes et lecture des entretiens.
- Recoupement par comparaison des réponses et quantification des points de vue, catégorisés selon l'univers des réponses.
- Rédaction du rapport sur la base de l'analyse de contenu.

Des extraits d'entretien (« ... ») figurant dans le présent rapport viennent illustrer l'analyse.

Ces extraits d'entretien sont représentatifs des opinions majoritaires recueillies.

### **2.5. La position du consultant : observateur de l'organisation**

Le regard porté par le consultant « observateur » sur les attitudes et pratiques au sein des services municipaux, n'a pas pour but de les juger à partir des différences ou antagonismes repérés, mais d'élucider les mécanismes qui les sous-tendent.

### **2.6. Les résultats du diagnostic**

Pour faciliter la lecture du présent document, les résultats du diagnostic seront présentés, en trois parties :

- Les résultats de l'étude diagnostique,
- L'analyse de la situation,
- Les principales préconisations du consultant.



### 3.1.3. Les personnels de services communaux

L'organigramme des services de la commune présente une répartition des personnels dans trois pôles :

- le Pôle Administration Générale
- le Pôle Technique
- le Pôle Enfance-Jeunesse, Ecoles-Sport

Au 23 Mars 2015, 50 agents composaient l'effectif des services municipaux, dont 14 à temps non complet.

La majeure partie des personnels est titulaire de la fonction publique territoriale, 2 agents sont non titulaires et 5 sont en contrat de droit privé (CAE et emploi d'avenir).

(Source Tableau des effectifs au 23 Mars 2015).

Quinze de ces personnes ont une ancienneté de présence de plus de 10 ans. Quatorze sont titulaires d'au moins le baccalauréat, le Certificat d'Étude Primaire au minimum, et le Brevet des Collèges est présent chez les autres personnes rencontrées.



## 3.2. Le fonctionnement des services municipaux : résultats de l'étude

### 3.2.1. L'organisation du travail

Plusieurs questions ont été posées aux personnels sur l'organisation du travail au sein de leur service : la définition de leur fonction, l'appréciation de celle-ci, l'existence d'un organigramme.

#### ***Votre fonction***

L'objectif que poursuivait cette première interrogation (« *Pouvez-vous définir votre fonction ?* ») était d'identifier la perception formelle ou informelle de ce qu'il est attendu de chacun au sein des services municipaux et/ou de leur service en particulier.

« C'est, en effet, à travers des définitions formelles, et leur diffusion, que l'organisation, tend à homogénéiser les représentations qu'ont les personnels de leur fonction.

Définir clairement leur fonction permet aux personnels de mieux situer leur contribution à l'activité de l'organisation, de renforcer la cohérence de leurs actions et leurs pratiques professionnelles et d'améliorer ainsi l'efficacité et la qualité de leur travail ».

## Commentaires :

Les personnels se **sentent** majoritairement **bien dans leur fonction** :

- « ...*l'amour du contact avec les enfants, avec les familles...* »,
- « ...*l'autonomie dans la gestion et l'organisation de son travail....* »,
- « ...*je maîtrise mon poste...* »,
- « ...*j'aime le contact humain...* »

Les raisons évoquées renvoient au sens de la fonction occupée et aux conditions de son exercice.

Pour près de 2/3 des personnels, la motivation relève de l'estime que l'on a des conditions de réalisation de sa fonction (contact, autonomie, maîtrise) et, pour certains, du plaisir de travailler.

Les **critères et indicateurs d'insatisfaction** renvoient à des conditions de travail :

Ainsi les personnels évoquent-ils :

- « ... *les horaires découpés...* » ;
- « ...*pas tous les jours, pas toujours considérés...* »,
- « ...*on manque de moyens...* »,
- « ...*il y a un découpage des tâches, et des pertes de temps...* ».

L'insatisfaction des personnels est principalement liée à l'organisation et à la gestion du temps de travail.

Le besoin d'estime est également évoqué, dans une appréciation plus négative.

## *La présence d'un organigramme*

Y-a-t-il un organigramme dans les services ?	TOTAL DES RÉPONSES
Oui	33
Non	-
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>

***Parmi vos activités quelles sont celles qui sont les plus intéressantes***

Chacun dans son poste, dans sa fonction, évoquent des activités plus intéressantes que d'autres.

Souvent ces activités sont liées au volet relationnel de leurs réalisations. Mais assurément, intimement liées au caractère technique de l'activité, quel que soit le domaine.

***Parmi vos activités quelles sont celles que vous ne voudriez plus faire***

Majoritairement, le souhait de ne pas ou plus réaliser certaines activités, est soit lié à des conditions de réalisation, « ...horaires coupés... », ou lié à une estimation de son rôle qui n'inclut pas « ...le ménage... ».

La mise en œuvre de la polyvalence entraîne ce genre d'appréciation.

Au demeurant, très peu d'avis révèle des suppressions d'activités.

La question reste posée de l'affectation de certaines activités à certains postes.

***Parmi vos activités quelles sont celles que vous ne faites pas mais que vous aimeriez faire.***

Comme pour la question précédente, les réponses sont très faibles. Sont évoqués plus volontiers, des temps de réunions, d'échanges.

**Commentaires :**

Le questionnement sur les activités visait à révéler le contenu et l'appréciation du système d'activités mis en place au sein des services municipaux.

Chacun, avec sa subjectivité a pu s'exprimer, et a très clairement évoqué ce qu'il faisait et l'appréciation qu'il avait sur ce faire.

Cette première réflexion permettra de clarifier le contenu des postes qu'il conviendra de définir et d'identifier les évolutions à opérer dans l'organisation.

## Commentaires :

Dans leur grande majorité, les personnels rencontrent des difficultés dans leur travail.

Ce sont des difficultés, liés à des moyens manquants, des difficultés d'ordre relationnel (« ...avec la hiérarchie, manque d'écoute, de communication... »), d'ordre physique (« ... liées aux locaux, aux meubles et aux équipements qui sont bas... »), d'ordre psychologique (« ...des dérangements intempestifs dans le travail, des priorités qui s'imposent, passer du coq à l'âne... »).

Les difficultés relationnelles ont-elles eu un impact sur l'absentéisme ?

Au regard des résultats chiffrés de l'absentéisme pour 2014, il est possible d'établir des liens de causalité entre les difficultés évoquées et les secteurs d'activité les plus impactés (secteur Ecole et Services Techniques).

## Les relations de travail

Gérer et développer le capital de compétences d'une organisation ne se limite pas à gérer et développer les compétences individuelles de ses salariés.

La compétence d'une entreprise ou de l'une de ses unités (service) n'équivaut pas à la somme des compétences de ses membres et, dans ce domaine, la valeur du capital dépend non pas tant de ses éléments constitutifs que de la qualité de la combinaison ou de l'articulation entre ces éléments. (G. LE BOTERF : De la compétence à la navigation professionnelle, Les Editions d'Organisation Février 1998).

Dans le contenu de la compétence collective, on trouvera le savoir communiquer, le savoir coopérer, ou encore le savoir apprendre collectivement.

Vos relations de travail avec vos collègues sont :	TOTAL DES RÉPONSES *
Très mauvaises	-
Mauvaises	-
Moyennes	6
Satisfaisantes	15
Très satisfaisantes	12
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>

\* Les personnes avaient la possibilité de donner plusieurs réponses

### 3.2.3. La charge de travail

Le dernier chapitre a ciblé la perception qu'ont les salariés de leur charge de travail, des effectifs et des compétences présents au sein des services municipaux.

#### *Les horaires de travail*

Les horaires de travail sont très dépendants de l'organisation du temps de travail et des fonctions occupés.

La plupart des horaires sont fixés pour « coller » au plus près des besoins de la collectivité et des services proposés.

Les personnels ont été invités à donner leur appréciation sur ces horaires.

Vos horaires de travail sont :	TOTAL DES RÉPONSES
Adaptés	30
Inadaptés	3
Sans opinion	-
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>

#### **Commentaires :**

Les horaires de travail sont adaptés :

- « ...*par rapport aux horaires d'école...* »
- « ...*parce que nous avons fait nous-mêmes nos horaires...* »
- « ...*parce que choisis par nous...* »

Les horaires de travail ne sont adaptés :

- « ...*parce qu'il faut moins d'ouverture au public...* »
- « ...*on a trop d'ouverture au public...* »

Ces extraits sont suffisamment illustratifs sans qu'il y est besoin de faire quelques commentaires.



## Les compétences

Pensez-vous avoir toutes les compétences pour effectuer votre travail ?	TOTAL DES RÉPONSES
Oui, <i>oui je pense, oui mais</i>	20
Non	13
<b>TOTAL</b>	<b>33</b>

### Commentaires :

Chacun peut mesurer sa compétence et son niveau. L'exercice supposait une auto-évaluation rapide et à froid.

Gageons que les entretiens professionnels qui seront mis en place avant la fin d'année 2015, permettront d'objectiver cette évaluation.



L'**organigramme** des services existe. Il cumule à la fois l'organigramme par fonctions et par opérations.

Il n'est pas connu de toutes et tous, mais son existence révèle ce souci de clarification et d'actualisation. C'est l'illustration formelle de l'organisation des services.

Il traduit une organisation polaire (trois pôles d'activités) des services de la commune.

Il permet à chacun de se situer dans l'organisation et satisfait un besoin de reconnaissance de chacun.

Une grande majorité des personnels se sent bien dans sa fonction. Quelques insatisfactions suggèrent néanmoins que certaines fonctions méritent d'être mieux définies (cf. supra fiches de poste).

La polyvalence est présente au sein des services des trois pôles. Liée généralement à la taille de la collectivité, elle entraîne insatisfaction, les personnels préférant se centrer sur leur métier ou leur fonction principale.

La polyvalence au service de la solidarité et de l'entraide est promue au sein des services.

Ce qui retient l'attention du fonctionnement des services, c'est l'autonomie des personnels dans leur gestion et leur organisation.

Du reste, là où l'autonomie est moindre, voire peu exercée, l'insatisfaction s'accroît et la relation hiérarchique interpellée.

Au delà des fonctions et des postes à définir, il s'agira également de clarifier la notion de hiérarchie et la qualification de relation hiérarchique, y compris en interrogeant le rôle des élus dans leurs relations de proximité avec les personnels.

## **Les relations de travail**

Les relations de travail ont été interrogées pour qualifier le niveau de compétence collective des services municipaux.

Le consultant a pu mesurer au cours des entretiens les différences de qualité des relations entre pôle et au sein même de ces pôles.

La qualité des relations de travail influe sur la perception de la charge de travail (voir ci-après).

Une charge collective de travail est d'autant plus facile à absorber que les relations de travail sont bonnes.

## 5- LES PRECONISATIONS DU CONSULTANT

### Les principales préconisations

L'organisation des services municipaux peut évoluer en accroissant son efficacité.

Il est donc souhaitable d'entreprendre les actions suivantes (citées sans priorités) :

1. **Clarifier les fonctions** de l'ensemble des personnels exerçant dans les services et en décliner responsabilités et compétences attendues (Fiches de poste).

Cette clarification ne fera pas l'économie de clarifier le rôle de l'ensemble des responsables hiérarchiques.

Il sera envisageable de clarifier(re) et définir(re) les rôles des élus dans le fonctionnement des services municipaux

2. **Affecter le poste Urbanisme** au Pôle Technique, afin d'organiser le rapprochement fonctionnel.

Cette affectation permettra d'y adjoindre les fonctions de secrétariat des services techniques, libérant ainsi le poste d'assistant administratif affecté actuellement pour moitié sur ce poste

3. **Créer le poste de Responsable d'ateliers** au Pôle technique, chargé de coordonner l'ensemble de l'activité des personnels des services techniques, d'organiser le travail et de contrôler la qualité des travaux.

4. **Organiser des rencontres** entre responsables d'encadrement afin de parfaire la communication au sein des Pôles et des services municipaux.

5. **Formaliser des rapports d'activité** dans tous les services municipaux.



Le présent rapport a été présenté à Monsieur Roger SILLAIRE, Maire d'ECROUVES et à Madame Sylvie POIRSON, Directrice Générale des Services le Mercredi 28 Octobre 2015.