

Le management en mode projet : quel levier de la performance pour les collectivités locales ? Le cas des SDIS

David Carassus, Damien Gardey, Pierre Marin

► To cite this version:

David Carassus, Damien Gardey, Pierre Marin. Le management en mode projet : quel levier de la performance pour les collectivités locales ? Le cas des SDIS. 1er colloque international en Gestion de Projets, "Les nouvelles frontières en management et gestion des projets", Université de Québec en Outaouais, May 2011, Quebec, Canada. hal-02432499

HAL Id: hal-02432499

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02432499>

Submitted on 18 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

1^{er} colloque international en Gestion de Projets
*Les nouvelles frontières en management et gestion des
projets*
27 au 29 mai 2011 – Université de Québec en Outaouais

**Le management en mode projet : quel levier de la
performance pour les collectivités locales ?**
Le cas des services d'incendie et de secours

David Carassus

*Maitre de conférences en Sciences de Gestion, Habilité à diriger des recherches,
UPPA/CREG*

Damien Gardey

Professeur de finance, Groupe ESC Pau

Pierre Marin

Doctorant en Sciences de Gestion, UPPA/CREG

Résumé : Dans un contexte de raréfaction des ressources budgétaires dans lequel l'exigence des citoyens en matière de qualité de services publics et de reddition des comptes est accrue, les collectivités locales cherchent à optimiser leurs dépenses et maximiser leurs ressources. L'objectif de cet article est de déterminer en quoi le management en mode projet peut être un levier de la performance au sein des collectivités locales. Pour cela, nous proposons une approche en deux temps. Tout d'abord, nous décrirons, en nous appuyant sur les cadres théoriques adaptés, la performance publique locale et ses dimensions ainsi que le management de projet et les enjeux qui leur sont associés. Puis, dans une seconde partie nous étudierons les impacts perceptibles mais aussi possibles du management en mode projet sur les différentes dimensions de la performance publique. Cette étude s'appuie sur une analyse clinique réalisée au sein d'un Service Départemental d'Incendie et de Secours actuellement précurseur dans cette démarche. Nous essaierons de montrer en quoi la mise en œuvre de ce mode de management peut être un levier de la performance publique dans ce contexte public en pleine mutation.

Mots-clés : management public, management de projet, performance publique, organisation, projet d'établissement, projet de structure, projet d'activité

Introduction

Soumises à de nombreuses contraintes (économiques, légales, sociales, juridiques, etc.), les organisations publiques cherchent à optimiser leurs ressources et maximiser leurs résultats tout en maintenant un niveau de service public optimal et adapté à la demande. Les citoyens sont, dans ce même contexte, très attentifs aux services rendus et à leur qualité, cela au meilleur prix. Etre performant est désormais un enjeu important pour l'ensemble des organisations locales et de leurs dirigeants (élus et administratifs) qui cherchent de nouveaux modes de gestion pour optimiser leurs ressources et la qualité du service public rendu. De plus, ces pressions entraînent, au sein des organisations publiques, de nombreuses réorganisations, changements de mode de fonctionnement parfois sources d'incompréhension, de doute et donc de démotivation, voire de mal-être, pour les agents. Afin de limiter ces effets, il apparaît comme pertinent d'associer le plus tôt possible l'ensemble des agents de la collectivité à ces démarches et d'assurer la prise en compte de leurs avis. Dans ce cadre, le changement du mode de management vers un management en mode projet nous apparaît comme un moyen de mettre en œuvre la performance de manière fine et dynamique, face à des modes de management traditionnels souvent observés dans le secteur public et qui trouvent actuellement leurs limites. Ainsi avons nous cherché, à travers nos lectures théoriques mais aussi notre approche terrain, à comprendre en quoi le management en mode projet peut constituer un levier de la performance publique locale dans un contexte en changement.

Nous considérons le management de projet comme un moyen de mise en œuvre de la démarche de performance. Dès lors, il semble important, dans un premier temps, de décrire et définir la performance publique locale comme base de notre étude puis, ensuite, d'aborder la notion de management en mode projet et d'en analyser les enjeux et modalités, en particulier dans un contexte économique et social spécifique lié aux organisations publiques. Dès lors, cela nous conduit à tenter de montrer en quoi et comment le management en mode projet peut constituer un levier d'une performance pérenne et partagée par l'ensemble des acteurs locaux dans des organisations qui sont amenées à renouveler leur mode de management afin de mettre en œuvre une démarche de performance et de qualité.

Afin de compléter ce cadre théorique, nous nous intéresserons ensuite à notre terrain de recherche focalisé sur les Services Départementaux d'Incendie et de Secours (SDIS). En effet,

ces structures, créés en France en 1996¹, ont pour finalité d'améliorer non seulement la qualité des secours en France, mais aussi la rationalisation des coûts supportés traditionnellement par les communes. La mise en place progressive de cette départementalisation a permis de réunir l'ensemble de ces corps communaux au sein d'une même entité départementale et d'harmoniser la gestion des secours opérés par les sapeurs-pompiers sur le territoire. C'est principalement une mutualisation des moyens (financiers, RH, patrimoniaux, etc.) qui est réalisée lors de ces dix dernières années tant en interne qu'avec les services publics externes (municipalités, conseils généraux, etc.). Toutefois, aux dires de nombreux acteurs, la départementalisation ne semble pas encore achevée pour tous les départements. En effet, il apparaît nécessaire d'assurer une meilleure mutualisation des moyens (humains comme financiers), mais aussi une cohérence sur les pratiques (gestionnaires et opérationnelles) sur les territoires concernés. L'ambiance générale au sein des SDIS, le sentiment d'appartenance à une organisation départementale restent aussi, au regard des premières observations réalisées, très relatives. Afin de finaliser cette départementalisation et surmonter les différentes difficultés qui s'imposent à eux, les SDIS tendent à s'orienter progressivement et avec dynamisme vers des démarches dites de qualité et/ou de performance. Le renouvellement de leur mode de management, vers un mode de management en mode projet, devrait pouvoir les conduire, de manière logique et progressive, vers une performance pérenne de l'organisation.

Ainsi, le questionnement de notre étude peut-il être formulé de la façon suivante : en quoi la mise en œuvre de ce mode de management peut-elle être un levier de la performance publique dans un contexte en mutation ?

Pour répondre de manière approfondie à ce questionnement lié aux enjeux du management en mode projet, mais aussi à ses modalités de mise en œuvre en perspective d'une amélioration de la performance publique locale, nous proposons ici une approche en deux temps. Tout d'abord, nous décrivons, en nous appuyant sur les cadres théoriques adaptés, la performance publique locale et ses dimensions ainsi que le management en mode projet et ses évolutions. Puis, dans une seconde partie nous présenterons notre terrain de recherche ainsi que les premiers effets observés du management en mode projet sur la

¹ Loi n°96-369 du 3 mai 1996 Relative aux Services d'Incendie et de Secours

performance de l'organisation en fonction de ses différentes dimensions telles que définies dans notre analyse théorique.

I. L'influence du management en mode projet sur la performance publique locale : une réponse forte sur les plans théorique et conceptuel

Si la notion de performance publique est très usitée aujourd'hui au sein des organisations publiques comme privées, tout comme la notion de management ou de gestion de projet d'ailleurs, il convient, dans le cadre de notre analyse, de définir ces deux notions ainsi que leurs enjeux sur les organisations publiques.

A. La performance publique : un notion complexe et un enjeu majeur pour les collectivités locales

L'absence de conceptualisation, comme le constate Nioche (1991) en matière de management public, peut conduire à l'utilisation de concepts, de construits, et de dimensions de la performance non adaptés au contexte local, mais souvent spécifiques au secteur privé, comme les notions de rentabilité ou de productivité. Pourtant, une collectivité locale s'engageant dans une démarche de performance publique doit pouvoir s'appuyer sur une définition de celle-ci claire, précise et adaptée. Dans ce sens, il serait possible de définir la performance comme l'atteinte des objectifs et la recherche d'efficacité et de l'efficience dans la réalisation des activités (Bourguignon, 1995). Toutefois, en ne tenant en compte ni la complexité et les spécificités culturelles, organisationnelles et politiques des collectivités locales, ni les finalités et valeurs sous-tendues par l'action publique locale, l'utilisation de ce type de définition pourrait alors conduire à un rejet de la mise en œuvre de ce type de démarche.

Il convient dès lors, pour définir la performance, de préciser son caractère multiforme, sensible, et difficilement saisissable. Multiforme par l'hétérogénéité des objets de la performance, des ressources consommées, des actions engagées, des effets obtenus, de l'organisation, des horizons, des dimensions sous-tendues, des types de mesure, des contextes. Sensible par la complexité de l'environnement territorial composé d'acteurs nombreux aux intérêts potentiellement contradictoires voire irrationnels. Difficilement saisissable par le

conflit de finalités pouvant exister entre les différentes rationalités économiques, managériales, et politiques sous-tendant l'action publique locale (Carassus et Gardey, 2010).

Une gestion locale innovante résulte en effet de l'implantation de nouveaux principes et outils de gestion, couvrant l'ensemble des dimensions de la performance aux différents niveaux stratégiques, budgétaires, managériaux et politico-environnementaux. Ces dimensions se caractérisent par leurs modalités de pilotage, d'encadrement et d'organisation résultant d'une implication de l'ensemble des acteurs dans la démarche, de la création de groupes de pilotage transversaux associant administratifs et politiques, du respect d'un rythme d'apprentissage et de gestion de la performance, et de l'adaptation du système d'information, support technologique du projet. Enfin, leurs pratiques novatrices de gestion des moyens et des activités sont mises en œuvre via la réalisation d'une segmentation stratégique des politiques publiques, l'élaboration d'une architecture budgétaire performante, l'implémentation de dispositifs de responsabilisation individuelle et collective, et d'évaluation de la performance publique locale (Carassus et Gardey, 2008). Autant d'éléments qui prouvent l'importance de repenser en profondeur l'organisation et en particulier le management mis en œuvre dans les structures publiques.

Comme nous l'évoquions, la performance publique locale est nécessairement multidimensionnelle. Le premier modèle ayant émergé décompose la performance publique en trois composantes : l'économie, l'efficacité et l'efficacités (règle des 3E). Afin de faciliter l'acceptation des systèmes de mesure et de pilotage de la performance, la dimension « économique » de la performance est mise en retrait pour insister davantage sur l'analyse de la pertinence des actions menées. Cette dernière apparaît, en effet, un concept plus large que celui d'économie. Si les deux concepts ont en commun de promouvoir une logique d'optimisation des moyens utilisés en vue des objectifs recherchés, la pertinence renvoie à une conception plus organisationnelle de la performance, tandis que l'économie renvoie à une conception plus financière ou comptable.

Ce premier modèle est aujourd'hui appréhendé dans une logique plus globale. Au-delà des moyens et des résultats, l'intérêt est porté sur les impacts, les effets ou plus globalement les résultats finaux de l'action publique sur son environnement, par opposition à ce qu'elle produit. Le triptyque Inputs – Outputs – Outcomes émerge ainsi, utilisé notamment par les administrations publiques des pays anglo-saxons (Talbot, 2005). Mesurer la performance

publique reste toutefois complexe, la variété des niveaux de résultats de l'action publique est considérée comme l'une des caractéristiques différenciant management public et privé (Emery, 2006 ; Santo et Verrier, 1993 ; Schwartz, Purtschert et al., 2002).

Afin d'appréhender le caractère multidimensionnel de la performance, Kaplan et Norton (1992), dans leurs travaux, décrivent, eux, les dimensions inter-organisationnelles d'une performance analysée comme globale en proposant le *Balanced Scorecard (BSC)*. Prenant en considération les limites des mesures de performance largement fondées sur des dimensions financières, mais aussi les insuffisances de mesures strictement opérationnelles, Kaplan et Norton développent ainsi un outil qui ne privilégie aucune dimension au détriment de l'autre, considéré alors comme équilibré. Ces auteurs font émerger un modèle générique de la performance. Quatre dimensions sont ainsi retenues, à savoir « Apprentissage organisationnel », « Processus internes », « Clients » et « Résultats financiers ». Sur la Base du BSC, Moullin (2002) développe un Public Sector Scorecard (PSS) spécifique au secteur public censé « donner un cadre global de mesure de la performance et d'amélioration du service, adaptant le BSC à la culture et aux valeurs des secteurs public et parapublic ». L'adaptation du modèle consiste à ajouter une nouvelle dimension de la performance : l'axe « usagers/parties prenantes » qui suppose de mesurer la perception du service par les usagers et leur satisfaction. Ces modèles théoriques de mesure nourrissent les systèmes techniques de management de la performance développés dans les organisations publiques.

Pour finir, limiter la performance publique locale aux dimensions financière et managériale sous-tendues par un modèle « privé » conduit à omettre tout particulièrement la dimension politico-environnementale des organisations publiques. En effet, alors que les entreprises privées sont orientées vers une performance financière traduisant des finalités de rentabilité des capitaux investis, les collectivités locales poursuivent, elles, une performance environnementale, sociétale, traduisant des finalités d'intérêt général et de justice sociale. Ainsi, l'action publique locale paraît sous-tendue non seulement par des rationalités économiques et opérationnelles dans l'offre de services publics (*outputs*), mais également par une rationalité politique dans la prise en compte de ses impacts environnementaux (*outcomes*) (Huron, 1998). Dans la logique des auteurs ayant proposé une définition multidimensionnelle de la performance organisationnelle (Kaplan et Norton, 1992 ; Bessire, 2000 ; Morin et Savoie, 2001 ; Cappelletti et Kouhatra, 2004), la performance des collectivités locales doit

alors être appréhendée dans une vision élargie et complexe, tenant compte de ses spécificités politiques, administratives, culturelles, humaines, financières et réglementaires.

Ainsi, dans cette approche multidimensionnelle de la performance, nous utilisons cinq dimensions particulières de la performance publique qui permettent une évaluation complète et globale. Dans un premier temps, nous utilisons la « dimension financière » qui permet d'appréhender la maîtrise des dépenses définies et engagées, cela de manière adéquate, conforme à la réglementation et économe. Il s'agit ici aussi de veiller à l'optimisation des recettes pouvant être effectuées. Cet aspect est d'ailleurs trop souvent délaissé par les collectivités locales qui essaient aujourd'hui de développer véritablement une meilleure gestion de leurs recettes pour non seulement trouver de nouvelles sources de financement mais aussi mieux gérer leur trésorerie.

Ensuite, nous nous intéressons à la « dimension humaine » de la performance publique. Au sein de celle-ci, nous retrouvons la motivation et l'engagement du personnel, l'adaptation de la formation au besoin de l'activité de l'organisation ainsi que la prise en compte des ressources humaines, de leurs aspirations professionnelle et de leur bien-être, qualités nécessaires à la bonne réalisation du service public.

Une troisième dimension, celle dite « organisationnelle » permet, quant à elle, de vérifier l'adaptation des moyens, qu'ils soient financiers, humains ou patrimoniaux, aux besoins de l'activité ainsi que leur bonne organisation pour permettre une réalisation conforme aux attentes du service public.

Toute activité réalisée au sein d'une organisation publique a un impact sur le service public. Une quatrième dimension liée au « service public » permet donc de vérifier l'adaptation de la quantité, ainsi que de la qualité de l'offre de service public, au regard de la demande des usagers.

Enfin, une cinquième dimension, « territoriale », s'intéresse en particulier aux effets et impacts des politiques publiques. Il s'agit ici de concentrer son attention sur la réponse effective, ou non, aux finalités d'intérêt général, c'est à dire à l'apport d'une réponse pertinente aux besoins de la population concernée. Les préoccupations liées au

développement de l'environnement local ainsi qu'à la communication avec les parties prenantes de manière transparente et cohérente sont ici appréhendées.

Si la performance publique semble pouvoir être mieux circonscrite par cette analyse multidimensionnelle, il convient maintenant d'en faire de même avec le management en mode projet qui se pose, selon nous, comme un modèle à suivre au sein des organisations publiques dont les systèmes de management actuels présentent des limites évidentes au regard des enjeux économiques, sociaux et organisationnels que doivent gérer ces structures.

B. Le management public : un héritage fort du passé

Evoquer le management en mode projet impose une définition du terme management. Une définition plutôt « simple » décrit le management comme l'ensemble des techniques de direction, d'organisation et de gestion de l'entreprise (Dictionnaire Larousse 2010). Selon Thiétart (2008), « *le management [c'est l'] action ou [l'] art ou [la] manière de conduire une organisation, de la diriger, de planifier son développement, de la contrôler [et] s'applique à tous les domaines de l'entreprise* ». Nous pouvons compléter ces définitions du management en le considérant comme le mode opératoire permettant d'organiser l'ensemble des moyens (humains, financiers, techniques ou patrimoniaux) afin d'atteindre un objectif fixé dans le temps. Le management est porté par des personnes, positionnées à différents niveaux de la hiérarchie, concourant toutes à atteindre les objectifs de l'organisation et poursuivre ensemble sa stratégie. Ces personnes, appelées communément « managers », sont donc en charge de l'organisation, de la planification, de l'exécution ainsi que du contrôle de l'ensemble des activités et des équipes d'hommes et de femmes travaillant au sein de ces structures.

Comme l'indique Mintzberg (1989), en introduction d'un de ses ouvrages intitulé *Le management, Voyage au centre des organisations*, « *on pourrait dire que d'une certaine façon, le vingtième siècle sera le siècle du "Management"* ». Nous pensons qu'il est très possible d'étendre cette citation au début du vingt et unième siècle, le rôle du manager étant au centre de toutes les organisations, publiques comme privées. Nous prendrons pour preuve la multiplicité des revues dédiées à cette thématique, le nombre d'articles paraissant régulièrement dans la presse, le nombre de formations spécifiques proposées par des organismes spécialisés,... auxquels viennent s'ajouter l'ensemble des formations de cycle supérieur à l'université ou dans les grandes écoles se focalisant sur le management.

La lecture de la littérature amène rapidement à constater qu'avec le temps la notion de management a évolué progressivement au cours de l'histoire. C'est en particulier la considération faite de « l'humain » qui est au centre des changements les plus significatifs. En effet, après avoir été longtemps considéré comme un simple outil, - « adjoint des machines » en sa qualité d'exécutant, il est aujourd'hui considéré comme une ressource indispensable qu'il faut savoir préserver et faire progresser de manière continue pour assurer la pérennité de l'organisation. L'humain est alors considéré comme une valeur ajoutée, un avantage concurrentiel par rapport à d'autres organisations et surtout il est indispensable de créer un environnement de travail sain pour améliorer la qualité du travail et du service rendu.

Afin de comprendre l'évolution du management qui pousse les organisations publiques vers un management en mode projet, il semble nécessaire d'évoquer l'évolution du management depuis l'organisation scientifique du travail (Taylor, 1911 ; Fayol, 1918) jusqu'au courant des relations humaines (Mayo, 1933 ou encore Lewin, 1947) montrant l'influence d'éléments psychologiques sur la productivité des salariés.

Sur le premier d'entre eux, le management dit scientifique connut son apogée au cœur de la révolution industrielle du XIXème siècle puis sur une bonne partie du XXème siècle. Ce type de management étudié en particulier par les auteurs tel que Taylor (1911) ou encore Fayol (1918) s'est aussi fait connaître sous le nom « d'Organisation scientifique du travail ». Cette dernière préconise un découpage très précis de l'ensemble des tâches à accomplir sur une chaîne de travail, chaque salarié devenant alors spécialiste de son poste de travail, dans l'hypothèse de permettre, selon des calculs théoriques, un rendement plus grand. La motivation principale pour accélérer le rendement des salariés repose sur l'augmentation du salaire, celle-ci étant fonction de l'exécution des tâches assignées. Toutefois, rapidement, ce type d'organisation et de management atteint ses limites en cantonnant les salariés à des tâches répétitives ne permettant aucune réflexion ou encore recul sur l'activité exercée et donc une montée en compétences des salariés relativement limitée voire nulle. Le salarié est considéré comme un outil, facilement remplaçable. L'organisation se prive donc, par là-même, de tout apprentissage organisationnel, les salariés ne participant pas à la prise de décision concernant leur propre domaine d'activité.

Ainsi, au XXème siècle, naît le courant des « relations humaines », avec des auteurs tels que Mayo (1933) ou Lewin (1947) entre autres. Ceux-ci prouvent, à travers diverses expériences menées, l'influence d'éléments psychologiques sur la productivité des salariés.

Leurs études mettent en évidence que la seule motivation par le salaire n'était pas suffisante, et qu'il fallait prendre en compte nécessairement des aspects non économiques du travail comme par exemple les conditions de travail, l'écoute des personnels ou encore la satisfaction du travail effectué. Par la suite, de nombreux travaux mettent l'accent sur les relations entre les individus, par exemple Likert (1961) et Mc Gregor (1974). Bien que l'individu doive se trouver au centre des préoccupations, il ne faut toutefois pas oublier, comme le souligne Thiétart (2008), « *l'existence d'un tissu formel de relations liant [l'individu] à l'organisation* ».

Ces modes de management, soit complètement centrés sur l'activité ou la rentabilité sans prise en considération de l'humain soit focalisé sur l'humain sans appréhension d'une réaliste entrepreneuriale plus globale, semblent avoir atteint leurs limites dans un contexte difficile, où les pressions sont nombreuses. Le management en mode projet émerge alors.

C. Le management en mode projet : les enjeux et les risques dans le secteur public local

Afin de mettre en œuvre une démarche globale de performance, il apparaît que la mobilisation de l'ensemble des personnels, élus et administratifs, constitue un facteur clé de succès (Carassus, Favoreu, et Gardey, 2010). Comme le préconise Nioche (1991), une analyse de « *l'articulation entre les politiques publiques, les structures administratives et l'orientation du comportement des agents* » doit ainsi être menée. Dans cette démarche, l'association des acteurs est bien sûr primordiale et permet de créer une cassure avec les modes de management habituels où le circuit de prise de décisions est principalement vertical, depuis le haut de la pyramide vers sa base (processus de type « *top-down* »). Les recherches sur ce sujet – en particulier celles de Pressman et Wildavsky (1973) ainsi que de Sabatier (1986) dans les années 70 et 80 – montrent que les décisions prises via ce type de processus sont exposées à la multiplicité des acteurs ainsi qu'à la distance entre les décideurs, au sommet de l'organisation, et les opérationnels, représentant la base ; ceci pouvant perturber voir annihiler les décisions prises. La prise en compte des acteurs, de leurs logiques semble devoir être effective. Ainsi l'approche « *bottom-up* » selon laquelle la prise de décision se réalise grâce à la participation de l'ensemble des niveaux de l'organisation apparaît appropriée pour assurer une bonne mise en œuvre des actions, sans que le projet global soit soumis de manière directe ou indirecte aux pressions des différents acteurs publics locaux. Dans l'approche préconisée par le management en mode projet, l'association des acteurs ne se

situe donc plus seulement au niveau de la réalisation des actions ou des tâches mais bien plus en amont, dès la définition du projet d'établissement, ainsi que sur l'ensemble de ses déclinaisons (projets de structures, projets d'actions, etc.) Ces modalités semblent présenter de nombreux avantages, notamment en terme d'appropriation des projets, de responsabilisation des acteurs, de prise en considération des spécificités locales, de réponse aux attentes des personnels, ou de meilleure connaissance du terrain.

Ainsi, depuis de nombreuses années, sont défendues des notions telles que le management stratégique ou encore le management participatif, supposés permettre les changements nécessaires à l'adaptation à l'environnement et se mettre en capacité d'anticiper sur l'avenir. Nous les réunissons sous l'appellation « management en mode projet » qui, selon l'analyse que nous en faisons, se distingue des autres styles de management existant ou du moins semble se situer à la croisée des chemins, prenant le meilleur des différents styles de management présenté. L'appellation que nous choisissons ici peut surprendre. En effet, il ne s'agit pas ici de manager des projets mais bien de manager l'ensemble des activités et actions d'une organisation, ainsi que ses structures, comme cela pourrait être réalisé pour un projet donné, c'est à dire de manière transversale, formalisé, en respectant des échéances et un processus d'évaluation. (Carassus, Marin, 2010)

Le management en mode projet se caractérise par la formalisation des relations entre les individus, mais aussi la formalisation de l'ensemble de l'activité d'une organisation, sous la forme de projets. Ces projets, de différents niveaux (stratégiques, managériaux, opérationnels), appellent nécessairement la consultation et l'adhésion de l'ensemble du personnel, mais aussi un consensus autour d'objectifs clairement définis et atteignables. Il s'agit d'articuler l'ensemble de l'organisation et de ses structures autour d'une stratégie afin de dégager un esprit propre à l'organisation issue de l'intention collective (Mintzberg, 1989). Les moyens, qu'ils soient humains, financiers ou techniques, sont obtenus en fonction du projet, et de sa complexité, après négociation entre les porteurs de projets et la direction en charge de ceux-ci. La présentation des projets, ainsi que leur justification, deviennent donc primordiales. Nous assistons alors véritablement au passage d'une culture de moyens à une culture de résultats, évolution en lien direct avec la démarche de performance dans le secteur public local et la volonté de voir naître un véritable dialogue de gestion. Ajoutons que si l'adhésion doit être réelle et entière, elle s'assortit d'une responsabilisation affichée : les équipes et les individus s'engagent à la réalisation d'activités définies et évaluées. Le manager

peut alors bien se définir comme ayant la responsabilité d'une organisation ou d'une de ses unités (Mintzberg, 1989).

Pour être plus précis, un projet, quelque soit sa nature, peut se diviser en quatre éléments de caractérisation (Carassus, Marin, 2010) que sont ses objectifs, son organisation, ses moyens et, pour finir, son évaluation. En effet, il est nécessaire de définir pour un projet l'ensemble de ses objectifs et cela de manière consensuelle avec l'ensemble des acteurs en charge de celui-ci pour s'assurer de leur compréhension et de leur adhésion. Ensuite, il convient de mettre en adéquation avec ces objectifs l'organisation du projet (chef de projet, équipe, répartition des tâches, etc.), ainsi que les moyens nécessaires à son accomplissement (financiers, techniques et humains (tant en effectif qu'en compétences). Au regard de ces trois parties, il faut arriver logiquement sur l'évaluation du projet qui prend un caractère important dans la démarche de performance qu'une collectivité locale peut engager. En mettant en œuvre ces éléments de caractérisation, la collectivité est alors managée en mode projet, à ses différents niveaux.

D. La collectivité en mode projet : modalités de mise en œuvre du projet d'établissement aux projets d'actions

Une collectivité locale peut privilégier cette forme de management pour son projet d'établissement, en ayant des conséquences à la fois sur ses structures et ses activités. En effet, le projet d'établissement apparaît constituer le socle commun de tous ces projets car il apporte une vision stratégique à l'organisation pour la projeter dans l'avenir (Aurégan et Joffre, 2005). Ce projet, de nature stratégique, projette l'ensemble de l'organisation dans l'avenir, c'est-à-dire sur du moyen et long terme. Les dirigeants de l'organisation publique (élus et directeurs) étant considérés comme les leaders stratégiques, il leur incombe de guider l'organisation en lui fixant un ou plusieurs objectifs spécifiques. L'idée est ainsi de rendre l'organisation attractive et dynamique non seulement en interne, pour la motivation et l'implication de l'ensemble des collaborateurs, mais aussi en externe vers l'ensemble des parties prenantes externes (financeurs, fournisseurs, public, etc.). Il s'agit donc de réaliser une projection dans l'avenir de l'organisation à travers la formalisation d'objectifs et d'orientations à poursuivre (Koenig, 1997). L'objectif global est d'assurer une cohérence entre l'ensemble des projets dans le temps, réaliser un guide des actions à mener permettant, par sa formalisation et son mode de construction, de mobiliser l'ensemble des acteurs. Comme nous l'avons évoqué plus haut, la construction d'un tel projet doit nécessairement

passer par la consultation (processus *bottom-up*) afin de mobiliser le personnel autour ce projet global. De leur participation et donc de leur adhésion peut dépendre l'avancée et le succès de ce projet et de ses déclinaisons.

Le projet d'établissement étant global, il doit intégrer l'ensemble de l'activité menée ou à mener, sans exception. Cela signifie que tant les activités dites opérationnelles (par exemple, la gestion de l'alerte dans le cas des sapeurs-pompiers) que les activités dites « support » ou « soutien » (communication, ressources humaines, finance, etc.) doivent apparaître et être formalisées. Ainsi, un Service Départemental d'Incendie et de Secours ne saurait se concentrer que sur un seul des volets de l'activité et devra donc trouver au sein de son projet d'établissement tant l'aspect opérationnel, par exemple les interventions de secours, que l'aspect administratif, qui concourent à la bonne réalisation des activités « cœurs de métier ».

Le projet d'établissement, pour se décliner de manière plus opérationnelle, peut ensuite être lu de deux manières distinctes bien que complémentaires : soit par projets d'activités soit par projets de structures, les projets étant tous indispensables et liés. Chaque niveau de projet permet la clarification de l'organisation ainsi que la responsabilisation de l'ensemble des agents de la collectivité concernée. Cette démarche permet aussi une réflexion avancée sur les modes d'évaluation de chacun de ces projets de manière à en assurer le suivi opérationnel (respect des délais, des coûts, etc.), mais aussi le contrôle, tant sur l'aspect financier que sur le terrain de la pertinence. Nous verrons donc dans un premier temps les projets d'activités, puis, dans un second temps, les projets de structures.

Une des deux lectures possibles du projet d'établissement est l'activité de l'organisation. Bien connue des démarches de performance publique locale, en déclinaison des préconisations liées à Loi Organique sur la Loi de Finances de 2006 (LOLF), la segmentation stratégique rassemble l'ensemble de l'activité d'une organisation publique. Cette activité est donc répartie dans une segmentation suivant le découpage « Missions », « Programmes » puis Actions (MPA) et dont le niveau le plus fin retenu serait la tâche². Selon une étude 2009 en partenariat avec l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, le Conseil de l'Europe et l'AFIGESE, 88,9% des collectivités engagées dans une démarche de type LOLF ont défini une segmentation stratégique en M/P/A. Cette segmentation constitue la déclinaison du projet

² Plusieurs tâches étant à réaliser pour mener à bien une action

d'établissement en termes d'activités. Il convient dans cette segmentation de n'oublier aucune des activités. La seule intégration des activités nouvelles ou exceptionnelles correspondant à un seul projet innovant ou réformateur ne serait pas suffisante pour donner une vision exhaustive de l'activité d'une organisation. Il convient d'y intégrer jusqu'à l'action la plus quotidienne ou encore la mieux maîtrisée comme par exemple « trier le courrier » ou encore « émettre un titre de recette ». Chacune de ces actions trouve ainsi sa place dans la segmentation stratégique. Au delà des projets d'activités, il faut aussi s'intéresser aux structures qui vont « s'emparer » de l'activité et mener à bien l'ensemble des actions, programmes et donc missions. Si les activités sont bien toutes connues, entrées dans la segmentation stratégique, ils n'en demeurent pas moins qu'elles sont menées par des hommes et des femmes travaillant au sein de l'organisation. Plusieurs niveaux de structures existent au sein d'une organisation publique. Chacun de ces niveaux (direction, sous direction, etc.) doit posséder un projet de structure, d'ordre managérial, permettant d'assurer le suivi du fonctionnement de cette structure, mais aussi la répartition des projets d'activités (en particulier pour l'aspect responsabilisation) au sein de celle-ci. Ces projets peuvent se décliner en projets de direction, de sous-direction, de service, jusqu'au niveau individuel bien que cela soit encore à l'état d'expérimentation en France (Forest, 2009) et que les pratiques de rémunérations liées à la performance font l'objet de nombreuses critiques et/ou conseils de précautions (OCDE, 2005).

A travers ces différentes modalités, le management en mode projet apparaît remettre en cause les modes de fonctionnement, d'appréhension des structures, des hommes et des activités et, par là-même, impacte le service public sur plusieurs dimensions. La relation théorique et conceptuelle entre management en mode projet et performance semble donc importante. Dans une seconde partie, au de nos premières expériences et des pratiques publiques locales en la matière, nous analysons cette relation de manière empirique. Nous étudions ainsi l'influence, directe ou indirecte, du management en mode projet sur les différentes dimensions de la performance d'une collectivité locale décrites *supra*.

II. L'impact du management en mode projet sur la performance publique locale : des effets positifs sur le plan empirique

Au regard de notre étude empirique, à savoir un SDIS, une démarche globale de performance est mise en place depuis 2008 pour assurer la pérennité et l'efficacité au sein de l'organisation. Dans ce cas précis, cette démarche s'est accompagnée d'un nouveau mode de management s'axant autour du projet ou plutôt des projets, tels que nous les définissons préalablement. En effet, la formalisation induite par la gestion en mode projet a amené l'organisation à revoir ses objectifs, son organisation, la pertinence de ses moyens et, *in fine*, prévoir l'évaluation de l'ensemble de ses projets de manière complète et multidimensionnelle. Cette démarche a été résolument participative, marquée par un processus plutôt de type *bottom-up* bien qu'orchestré et soutenu par le niveau le plus haut de la hiérarchie, afin d'en assurer la pérennité et la pertinence.

Au regard de cette démarche de performance marquée par un management en mode projet, nous analysons ainsi ses effets sur ses différentes dimensions décrites *infra*, les cinq dimensions retenues étant de nature « humaine », organisationnelle », « financière », « service public » et « territoriale ». Nous voyons ici, sur chacune des dimensions de la performance qu'il est possible de dégager, d'ores et déjà, de nombreux intérêts de la mise en œuvre du management de projet.

A. L'impact du management en mode projet sur la dimension humaine

Sur la dimension « humaine », au regard de nos analyses empiriques, le processus *bottom-up* favorisé par le management en mode projet permet l'implication de l'ensemble des personnels au sein des différents projets et, par là-même, tend à conduire vers leur adhésion et leur responsabilisation sur des objectifs clairs et partagés. Les personnels, dans cette démarche, sont consultés, écoutés et leur avis peut être pris en compte dans l'élaboration des projets opérationnels, mais aussi stratégiques. En tant qu'opérateurs quotidiens de leur travail, ils en connaissent les travers, les défauts et connaissent bien souvent les voies d'amélioration possibles. La direction doit toutefois être en capacité de prendre des décisions et de suivre l'ensemble des débats de manière à garder une cohérence d'ensemble avec la stratégie établie.

La démarche assure aussi la prise en compte de l'individu en tendant vers une individualisation des besoins en formation et en évaluation, au regard de l'activité menée ou à mener, le respect et la prise en compte des idées et motivations. Le management en mode projet, dans une démarche de performance, permet d'avoir une meilleure gestion de ses ressources et de ses compétences. Ainsi, le management en mode projet peut s'accompagner

de la mise en place de la gestion prévisionnelle des effectifs, des emplois et des compétences (GPEEC) permettant d'assurer une lisibilité certaine de l'organisation et d'assurer un suivi individuel aux agents de la collectivité concernée (*Examens de l'OCDE sur la Gestion des ressources humaines dans l'administration publique*, 2007). La mise en place de la GPEEC permet non seulement de savoir avec précision où sont les compétences dans une organisation, quelles sont les compétences manquantes ou rares et donc quelles sont les formations à prévoir dans l'avenir. Elle permet de garder une cohérence entre les moyens et les objectifs à atteindre et, en cela, elle est indispensable tant au management en mode projet qu'à la performance de l'organisation.

B. L'impact du management en mode projet sur la dimension organisationnelle

La mise en œuvre du management de projet impacte aussi la dimension « organisationnelle » car elle implique un travail important de clarification des processus internes et de formalisation des modes de fonctionnement, afin de tendre vers une rationalisation de ceux-ci. En effet, le taux de formalisation des procédures est relativement faible au sein des collectivités bien qu'un effort conséquent soit fait dans ce sens en particulier sur les processus transversaux (et cela en lien avec l'informatisation des services). Toutefois bien que formalisées, ces procédures font rarement l'objet de contrôles réguliers. Le manque de procédures ou de simple tableaux de répartition des tâches entraîne un manque de lisibilité important sur l'organisation et donc une perte certaine d'efficacité. Ajoutons que ce manque de formalisation et de contrôle permet parfois l'existence de situation délicate comme par exemple la surcharge de travail, la concentration de compétences sur une seule et même personne sans partage. Le management en mode projet et la formalisation qu'il implique tend vers une réduction de ce genre de situation. Ajoutons qu'au cœur de la démarche doit exister une volonté d'améliorer la communication interservices et d'encourager les travaux transversaux. Pour finir, au niveau global, le management en mode projet veille aussi particulièrement à la planification de l'ensemble des projets (respect des délais et moyens) et la cohérence de l'ensemble des projets dans le cadre d'un projet global.

C. L'impact du management en mode projet sur la dimension financière

Le management en mode projet présente ensuite certains intérêts sur la dimension financière. En effet, si les dimensions que nous avons évoquées plus haut sont au cœur de la

démarche que nous avons pu observer, l'aspect économique reste très utilisé par l'ensemble des acteurs de la collectivité du plus haut niveau de la hiérarchie jusque dans les services. La notion économique prend une dimension toute particulière dans le contexte de restriction budgétaire que connaît aujourd'hui l'ensemble des organisations publiques qui doivent tendre vers une rationalisation de leurs moyens. Bien que les SDIS aient été dernièrement « épargnés » par ces mesures restrictives, compte tenu de la nature de leur métier, ils n'en demeurent pas moins conscients de la nécessité de produire ce même effort, en particulier pour faciliter leur relation avec les conseils généraux, mais aussi avec les citoyens, de plus en plus soucieux de la bonne utilisation des deniers publics.

La formalisation faite par et pour l'ensemble des projets permet, *in fine*, un suivi adapté des deniers publics, sous forme d'indicateurs financiers, un suivi de leurs affectations au regard d'une rationalité affichée, la traçabilité des dépenses et des recettes, ainsi que la mise en avant de la prise en compte et du respect de la réglementation. Le management en mode projet, en « disséquant » l'activité par projets, permet alors progressivement de mettre en place une comptabilité analytique permettant un rattachement fin des moyens financiers, techniques et humains aux différents projets et d'avoir une lecture des budgets simplifiée et organisée de manière claire et orientée.

D. L'impact du management en mode projet sur la dimension du service public

Sur la dimension service public, le management en mode projet permet un certain nombre de changements positifs, en particulier par l'amélioration des conditions de travail, de la formation, ou de la gouvernance interne, ceux-ci impactant nécessairement la qualité du service public rendu. Toutefois, certaines actions, de mutualisation par exemple ou de rationalisation de certaines pratiques, peuvent aussi impacter la qualité ou même la diversité du service public rendu, de manière négative cette fois-ci. De plus, par la voie de l'évaluation qu'il préconise sur l'ensemble des projets de l'organisation, l'objectif recherché est aussi une certaine rationalité dans l'offre de service public tout en maintenant une réelle adaptation à la demande de service public émanant de la population servie.

E. L'impact du management en mode projet sur la dimension territoriale

Pour finir, la dimension territoriale est, elle aussi, servie par la mise en œuvre d'un management en mode projet car celui-ci permet un suivi effectif des politiques publiques à

travers des tableaux de bords dits stratégiques, en assurant une cohérence entre le projet politique et l'ensemble des projets de l'établissement. Enfin, sur cette dimension, le management en mode projet incite à la prise en compte de l'environnement local dans les décisions par la consultation et le suivi de la satisfaction des usagers et, plus largement, de l'ensemble des acteurs publics locaux. Il apparaît en effet primordial, dans l'évaluation des politiques publiques, des structures publiques et de l'action publique en général, de prendre en compte les impacts de celle-ci sur l'environnement qui les entoure de manière à en connaître la pertinence. C'est la particularité du service public de répondre à une multitude d'acteurs avec parfois des intérêts en contradiction, ainsi est-il nécessaire d'en connaître la satisfaction et de connaître les impacts des actions sur le territoire.

Conclusion

Une démarche de performance révèle l'existence d'une véritable nécessité de repenser l'organisation en renouvelant le mode de management au sein de la collectivité afin de répondre aux problématiques actuelles de responsabilisation, de planification, d'évaluation et de reddition des comptes qui apparaissent faire défaut à l'heure actuelle dans les collectivités locales. Associé à un management en mode projet, l'association de l'ensemble des acteurs de la collectivité au projet d'établissement paraît indispensable dans un contexte social complexe, voire parfois tendu, et permet une meilleure cohérence mais aussi une plus grande adhésion à la démarche de performance engagée (démarche de type *bottom-up*). Ainsi, il apparaît comme important voire primordial de replacer les agents du service public au cœur de la démarche en leur permettant de participer à la vie de la collectivité, à l'organisation de leur travail, en fonction de leurs compétences et dans un cadre prédéfini. Renouer avec un véritable dialogue de gestion, une vraie prise en compte de l'individu, constitue un des enjeux du management en mode projet pour une organisation performante.

Les apports du management de projet peuvent au total être analysés et regardés en fonction des cinq dimensions de la performance. Ces apports, constatés dans le cadre de notre étude de terrain, positionnent le management en mode projet comme un des leviers possible, voire incontournable, de la performance publique au sein d'une organisation locale.

Cette analyse étant focalisée sur une seule étude clinique, il reste cependant à déterminer, à partir d'analyses quantitatives plus larges, les effets produits par ces

changements tant en interne, en particulier sur les individus, qu'en externe, de manière à pouvoir affirmer ou infirmer les relations exploratoires mises en évidence ici entre rénovation via un management en mode projet et la performance de l'organisation publique locale. Il semble alors nécessaire, dans le cadre de prolongement à cette première étude, de s'intéresser non seulement aux modifications structurelles amenées au sein de l'organisation, mais aussi aux modifications informationnelles, décisionnelles et relationnelles.

Bibliographie

- Allard-Poesi Florence et Perret Véronique, *Rôles et conflits de rôles du responsable de projet* ; *Revue Française de gestion*, 2005/1, N°154, pages 193-209
- Aurégan P., Joffre P., *Bâtir sa stratégie dans une économie de projet*, in *Gestion privée et Management public, Une perspective québécoise et française*, Edition Ems, 2005
- Batac J., Carassus D. (2009), « Interactions between control and organizational learning in the case of a municipality, A comparative study with Kloot (1997) », *Management Accounting Research* p 102 – 116.
- Bourguignon A., *Peut-on définir la performance ?*, *Revue Française de Comptabilité*, n°269, juillet-août 1995
- Cappelletti L., Khouatra J., « *Concepts et mesure de la création de valeur organisationnelle* », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 10, vol. 1., 2004
- Carassus D., Gardey D., *Les interactions entre contrôle et apprentissage organisationnel dans le contexte en changement du secteur public local : une lecture renouvelée axée sur l'amélioration de la performance*, Colloque et séminaire doctoral sur le développement organisationnel et le changement, Lyon 14 au 16 juin 2010
- Carassus D., Favoreu Ch., Gardey D., *Les facteurs clés de succès des démarches locales de performance*, Colloque « Le citoyen au cœur de l'innovation locale », Bordeaux, 24 et 25 juin 2010
- Carassus D., Marin P, *Le management en mode projet et la performance publique locale*, Communication au XVIèmes journées de Projectique, 7 et 8 Octobre 2010
- Forest V., *L'individualisation des rémunérations dans la fonction publique : quels enjeux pour le management public en France ?*, 2009
- Hersey, P. and Blanchard, K. H. (1977). *Management of Organizational Behavior* 3rd Edition– Utilizing Human Resources. New Jersey/Prentice Hal
- Fayol H., *Administration Industrielle et Générale*, Dunod, 1918.
- Huron D., *Le management public local au regard de la spécificité territoriale française*, Actes des XIVèmes Journées Nationales des IAE, Nantes, 1998
- Kaplan R. S., Norton D. P. *The balance Scorecard - Measures that drive performance*, *Harvard Business Review*, janvier-février, p. 71-79, 1992
- Koenig G., *Management stratégique*, Paris, Nathan, 1997

Kloot L., (1997), *Organizational learning and management control systems : responding to environmental change* , Management Accounting Research, vol. 8, pp. 47-73.

Lewin K., *Frontiers in Group Dynamics*, Human Relations, Juin 1947.

Likert R., *New Patterns in Management*, New-York, Mac Graw-Hill, 1961

Lorino P., (1995), *Comptes et Récits de la Performance - Essai sur le pilotage de l'Entreprise*, Les Editions d'Organisation

Mc Gregor D., *La dimension humaine de l'entreprise*, Paris, Gauthier-Villars, 1974

March J.G. et Simon H.A., *Les Organisations* (1958), Paris, Dunod, 1969

Mayo E., *The Human Problems of an Industrialised Civilisation*, New York, Macmillan, 1933.

Mintzberg H., *Le management, Voyage au cœur des organisations (Mintzberg on Management. Inside Our Strange World of Organizations)* New York, 1989

Morin E.M, Savoie.A., *Représentations de l'efficacité organisationnelle: développements récents*, Revue psychologica, n°27, 2001

Nioche J.-P., *Management Public : à la recherche de nouvelles régulations*, Revue française de gestion, n°85, septembre 1991

OCDE, *Performance-related Pay Policies for Government Employees*, Juin 2005 (résumé en français disponible sur le site www.oecd.org)

Pressman J., Wildavsky A., *Implementation*, Berkeley, University of California Press, 1973

Royer I., *Le management de projet. Évolutions et perspectives de recherche*, Revue française de gestion 2005/1, n° 154, p. 113-122

Sabatier P., *Top-Down and Bottom-Up Approches to Implementation Research: A Critical Analysis and Suggested Synthesis*, Journal of Public Policy, 1986

Santo-Viriato Santo, Verrier Pierre-Eric, *Le management public*, Paris, PUF, 3^{ème} édition, 2007

Taylor, F. W., *The Principles of Scientific Management*, UK: Harper & Brothers, 1911

Thiéart, Raymond-Alain, *Le management*, Que-sais-je, PUF, 11^{ème} édition, 2008