



L'organisation et le pilotage des services municipaux

Les principes clés
Organigrammes types

TABLE DES MATIERES

Avant Propos.....	3
Introduction	4
A quoi sert une organisation ?.....	5
Une organisation à 3 niveaux.....	6
Des réalités différentes selon la strate démographique	7
Structuration et Organigramme de communes types.....	7
le pilotage de la structure municipale.....	12
les outils de pilotage des activités.....	13

AVANT-PROPOS

Ce guide sur l'organisation des services municipaux est le fruit du travail mené depuis de longues années par les consultants en organisation du CDG qui accompagnent les collectivités dans l'évolution de leur organisation. Régulièrement les collectivités souhaitent pouvoir se comparer en termes d'effectifs et d'organisation, ce guide répond partiellement à ce souhait car elles doivent également rapprocher ces données à leurs caractéristiques et contexte, à leurs compétences, à leur volume d'activités internalisées ou externalisées, aux ambitions et exigences de leur gouvernance.

Les *organigrammes* ici proposés sont des exemples types. Ils sont une simple source d'inspiration et doivent être impérativement adaptés en fonction de l'organisation réelle de la structure. Ces **effectifs sont théoriques** et sont très variables en fonction des choix d'organisation, de la politique de la collectivité ou des compétences des fonctionnaires occupant les postes.

Le choix a été de traiter de l'organisation des communes, l'organisation type d'un établissement public type EPCI aurait été difficile à présenter du fait des compétences très variées selon les structures. Les points concernant le pilotage des structures s'appliquent quant à eux à toutes les formes de collectivités.

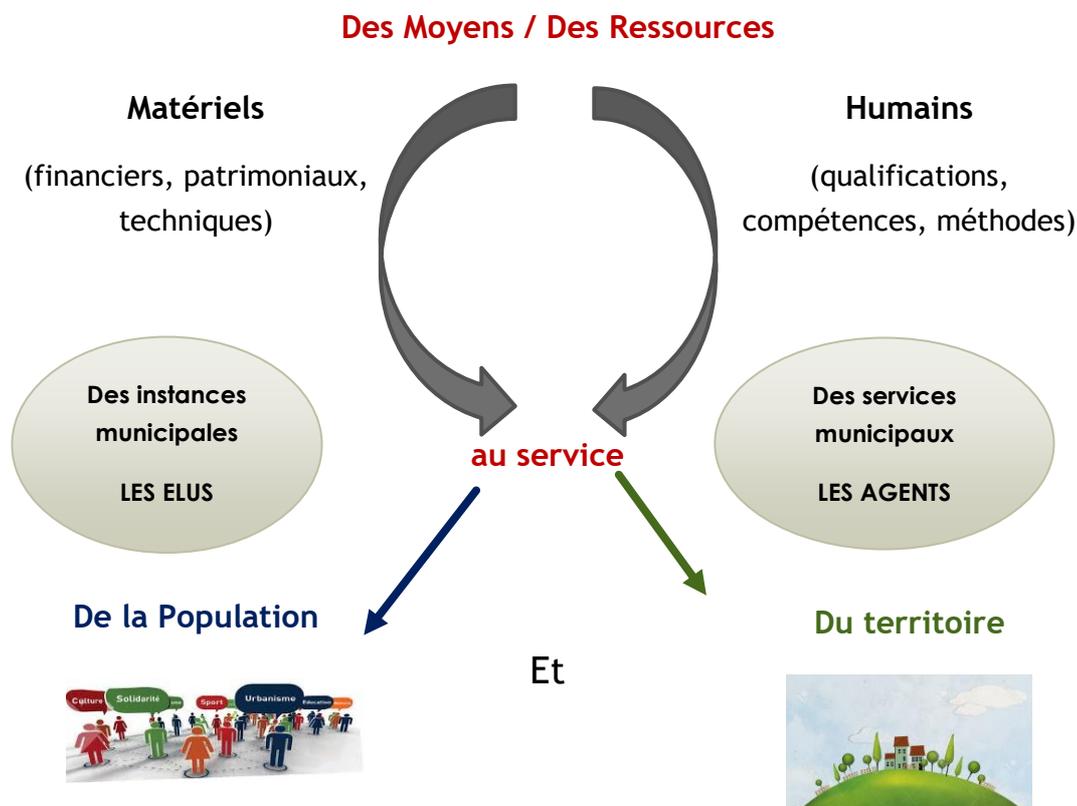
Un parti pris également a été de ne présenter que des exemples d'organisation hiérarchique, ce sont les plus couramment rencontrées. Pourtant d'autres types d'organisation ont émergé en France à la fin des années 2000, dans la mouvance des « entreprises libérées ». Ces organisations s'appuient sur une structure par projets où les équipes de travail établissent de nouvelles coopérations « sans mode de direction formel » où les salariés, aux profils divers, constituant ces groupes de travail, disposent d'une complète autonomie et ont la responsabilité totale de leurs projets. On peut citer en exemple le système d'holacracy développée par la société IGI Partner en France. Encore peu répandu, ce type d'organisation trouve peu d'écho ans le milieu des collectivités.

INTRODUCTION

Organiser les services municipaux suppose de comprendre autour de quoi le système municipal se structure et en quoi consistent ses compétences, ses missions et les activités qui en découlent.

Trois éléments interdépendants composent le système municipal :

- **Le territoire** est l'élément essentiel de l'identification des collectivités territoriales. Chaque commune/collectivité dispose d'un territoire délimité (et détaillé par le cadastre) qu'elle doit administrer, gérer, entretenir,... Les limites territoriales peuvent varier au gré d'une transformation, d'une fusion, du rachat d'une partie du territoire communal.
- **La population** : elle réside dans la commune et est régulièrement recensée. Son nombre compte dans l'application des lois et règlements. La population d'une commune bénéficie d'un certain nombre de prestations (obligatoires et/ou facultatives).
- **Les moyens/ressources** : chaque collectivité dispose d'un certain nombre de moyens pour mettre en œuvre les missions de service public. Ils peuvent être financiers (fiscalité, ressources propres), humains (élu.e.s, agents), patrimoniaux (bâtiments, réserves foncières) ou techniques (matériels/engins, informatique, etc.).



Dans chaque collectivité, c'est l'organe délibérant (conseil municipal) qui décide de la création et la suppression d'un service public et de l'élaboration des politiques publiques locales.

Les missions de service public sont très variées. Certaines missions sont obligatoires, à titre d'exemple, l'état civil, le ramassage des ordures ménagères, la lutte contre les incendies. D'autres sont facultatives, en particulier dans le domaine culturel, sportif ou des loisirs.

Elles répondent aux nécessités d'intérêt général en respectant certains principes :

- **Principe d'égalité** : les administrés doivent être traités de façon identique (pas de discrimination entre les usagers)
- **Principe de continuité** : il suppose un fonctionnement régulier
- **Principe de mutabilité** : il signifie que l'activité devra pouvoir évoluer pour s'adapter aux besoins de la population (ex : les horaires d'ouverture des garderies scolaires peuvent être modifiées en fonction des besoins de la population).

L'organisation des services municipaux doit répondre à l'ensemble de ces exigences et principes. Dans le cadre du service à la population et du territoire, les services municipaux devront s'organiser afin d'exercer l'ensemble de ses missions, obligatoires ou non, décidées par les élu.e.s.

A QUOI SERT UNE ORGANISATION ?

Une organisation est un ensemble de règles de division et de coordination des tâches nécessaires à la réalisation d'un but. La dimension organisationnelle intègre l'ensemble des éléments de fonctionnement et de gestion de l'organisation destiné à atteindre les objectifs de la collectivité. **Elle permet d'animer et de rendre opérationnel le projet politique.**

Elle repose sur :

- Des règles de répartition et de délégation de pouvoirs entre le politique et l'administratif.
- Un organigramme hiérarchique et fonctionnel.

D'autres modes d'organisation ponctuelle peuvent coexister avec l'organisation hiérarchique : équipe projet, groupe de travail, ...

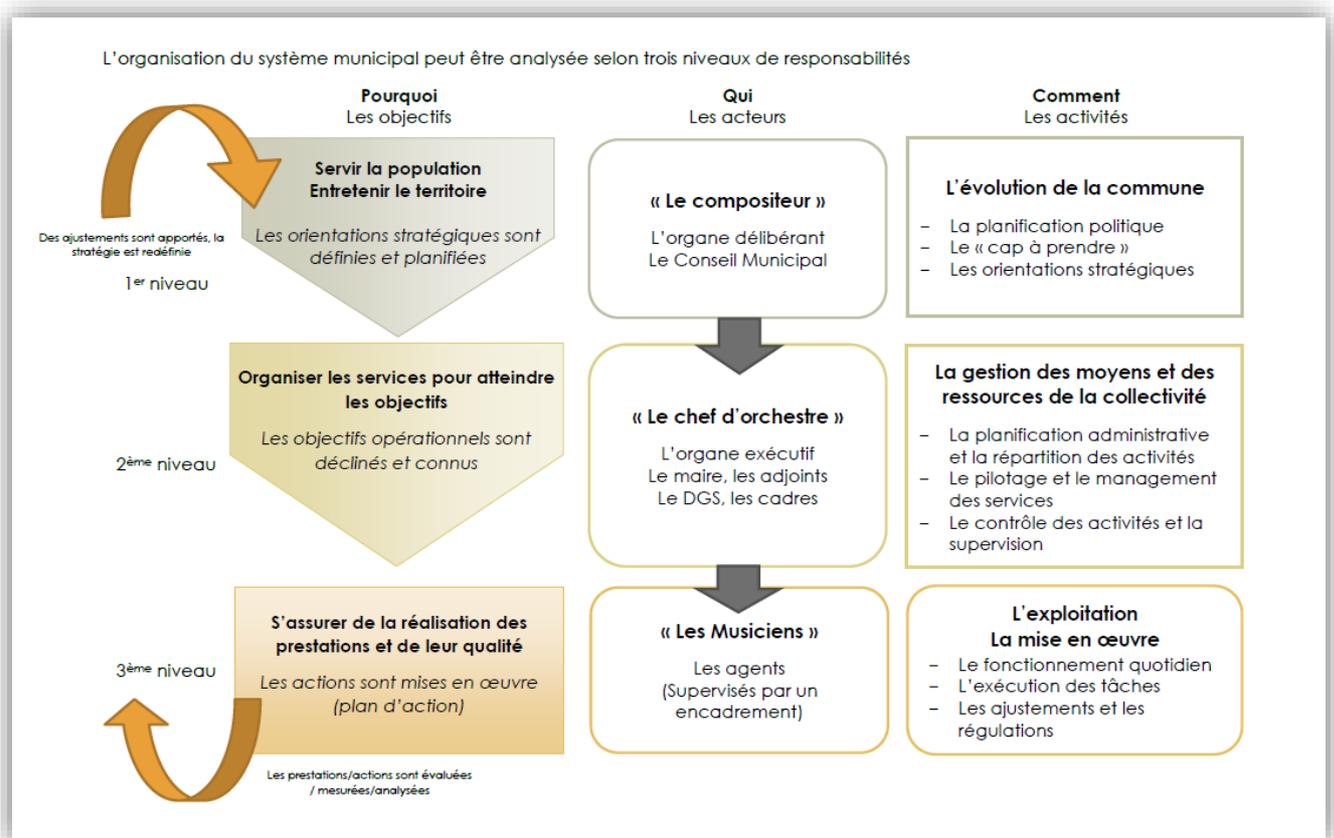
On attend d'une bonne organisation qu'elle permette :

- de satisfaire à une exigence de service,
- de répondre aux projets politiques,
- d'optimiser les ressources,
- de structurer des emplois concourants à la qualité de vie au travail.

UNE ORGANISATION A 3 NIVEAUX

L'organisation des services municipaux peut se concevoir comme une organisation à 3 niveaux :

- Le premier niveau est celui de **l'évolution ou de la stratégie**. Il est détenu par les élu.e.s dont le rôle essentiel sera de définir et d'adopter au sein de leurs instances les orientations permettant de mettre en œuvre leur projet politique. La planification politique précède la mise en place des moyens matériels et humains de la commune nécessaire pour réaliser les objectifs prévus.
- Le second niveau, la gestion des moyens, est celui du **pilotage et du contrôle**. C'est le domaine du management qui donne de l'énergie à l'action. C'est l'organe exécutif avec la direction (secrétaire de mairie/DGS) qui met en place les moyens matériels et humains nécessaires à la réalisation des projets, les évalue, ajuste et réduit les écarts. C'est plus généralement le champ de responsabilités et d'activités des cadres territoriaux.
- Le troisième niveau, **la mise en œuvre**, est celui du fonctionnement quotidien. Les agents territoriaux réalisent leurs tâches régulières et intègrent les nouvelles actions. Ils rendent compte à leurs responsables des activités réalisées, des difficultés rencontrées, suggèrent dans leur domaine les améliorations possibles, apportent et partagent leur expertise de terrain. L'encadrement assure la régulation des activités opérationnelles.



Selon la strate démographique de la collectivité, les niveaux peuvent être plus ou moins interdépendants (cf. Schémas pages suivantes).

DES REALITES DIFFERENTES SELON LA STRATE DEMOGRAPHIQUE

Selon la taille de la commune, sa structuration et son organisation évoluent. Voici, à titre d'exemple, 3 modèles de structure :



STRUCTURATION ET ORGANIGRAMME DE COMMUNES TYPES

Un organigramme, pourquoi faire ?

L'organigramme est une représentation schématique des liens fonctionnels, organisationnels et hiérarchiques d'une collectivité. Il sert ainsi à donner une vue d'ensemble de la répartition des postes et fonctions au sein d'une structure. Cette cartographie simplifiée permet de visualiser les différentes relations ainsi que les rapports de subordination d'où une vision simple et claire des structures souvent plus complexes.

Les organigrammes présentés ci-après le sont à titre indicatif. Ils modélisent une organisation classique. Ils peuvent varier en fonction de plusieurs critères impactant l'organisation des activités et les effectifs nécessaires pour les accomplir :

- Son développement : projets urbains, lotissements/habitat, tourisme, ...
- Son équipement (piscine, médiathèque, camping, salle culturelle ...)
- Sa situation géographique : collectivité touristique ou balnéaire par exemple, métropole...
- La taille de son territoire
- La typologie de la population et l'évolution de la démographie
- La présence ou non d'écoles

Ex. commune type de 1500 habitants ; commune type de 3000 habitants ; commune type de 5000 habitants, commune type de 8000 habitants

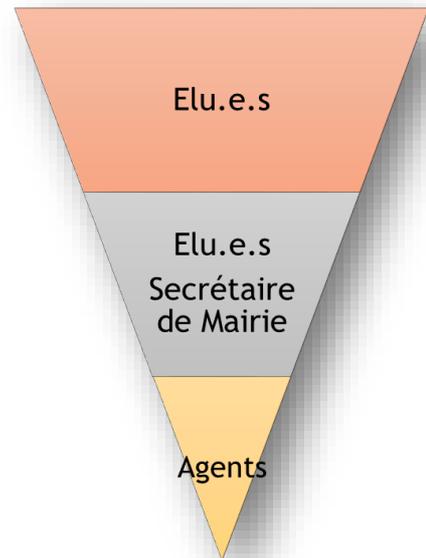
Commune type de moins de 1500 habitants « La pyramide inversée » : configuration marquée par la personnalisation des relations entre les élu.e.s et les agents.

Caractéristiques

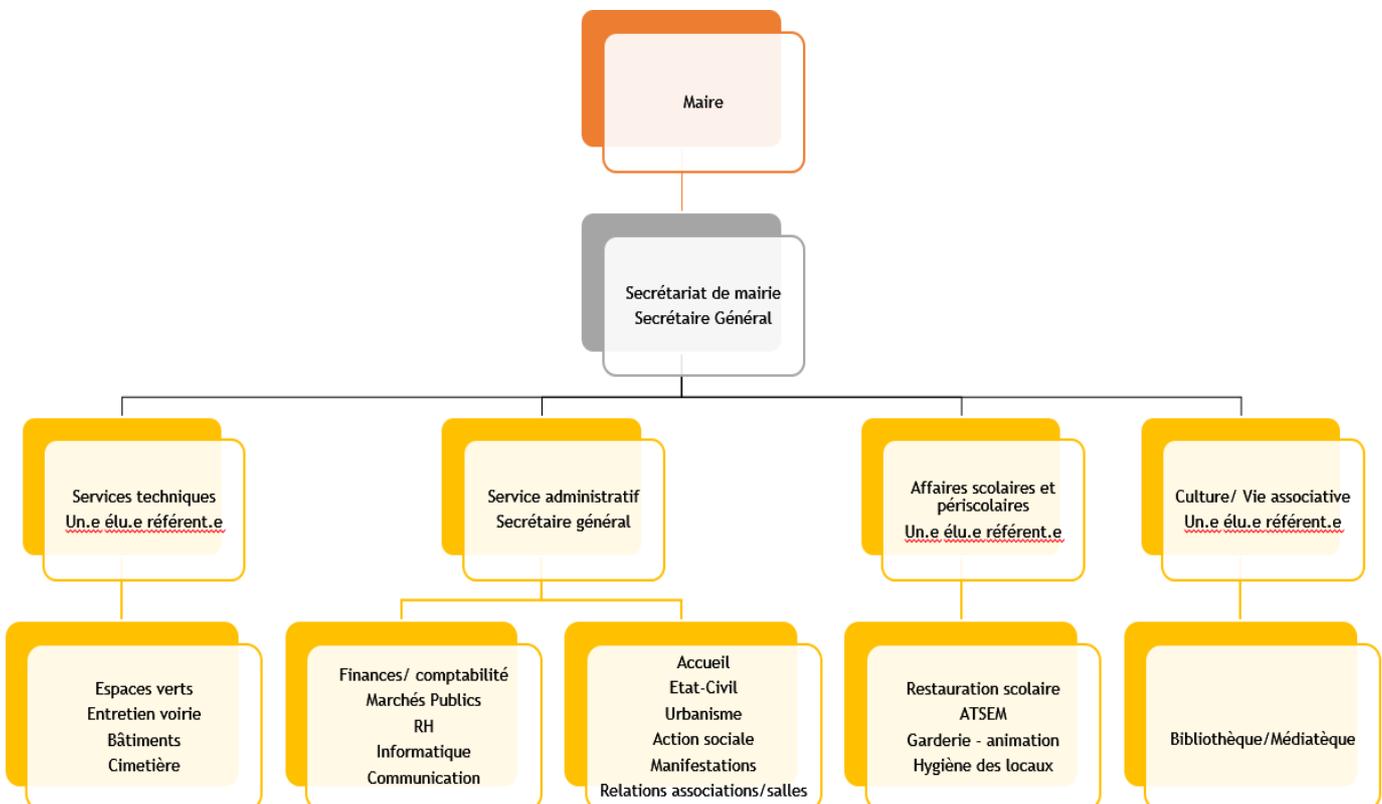
15 élu.e.s dont 4 adjoint.e.s
10 agent.e.s (1 A ou B, 9 C)

Structure dite simple : absence de cadre intermédiaire. Généralement présence d'un service administratif regroupant les services à la population et les activités supports (comptabilité / RH) géré directement par le/la secrétaire de mairie ;

- Des élu.e.s présents sur les autres services, assurant directement le lien - faisant parfois office de « chef de service » et/ou de « gestionnaire ».
- Des activités regroupées en fonction de la polyvalence des postes.



Exemple d'organisation



Commune type de 3000 habitants : la structure se caractérise par l'émergence d'un niveau de responsabilité intermédiaire.

Caractéristiques

23 élu.e.s dont 6 adjoints

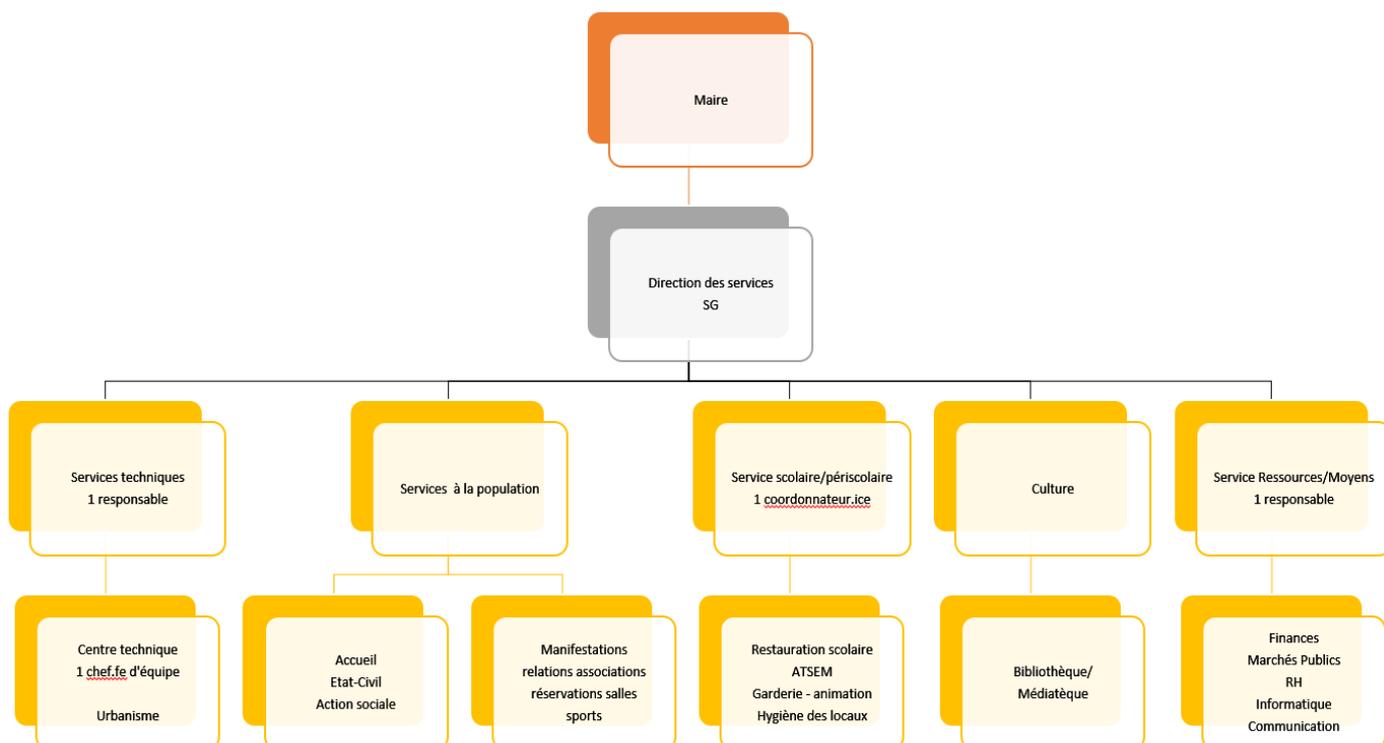
30 agents (1 A, 3 B, 1 C+ (agent de maîtrise), 25 C)

Structure intermédiaire (émergence d'une fonction de responsable de service) : Un.e Secrétaire Général.e progressivement rattaché.e au niveau de pilotage.

- Création d'un service Ressources/Moyens chargé de la gestion comptable et RH, en lien avec le/la Secrétaire Général.e.
- Les services se structurent en se spécialisant.
- Un agent peut être identifié sur la coordination des activités scolaires et périscolaires.



Exemple d'organisation



Commune type de 5000 habitants : le niveau de service apparaît dans la structure ; sectorisation verticale (domaine d'activité) et sectorisation horizontale (niveau intermédiaire de responsabilité) ; coordination élu.e.s-agents plus complexe avec la nécessité de formaliser les procédures communes.

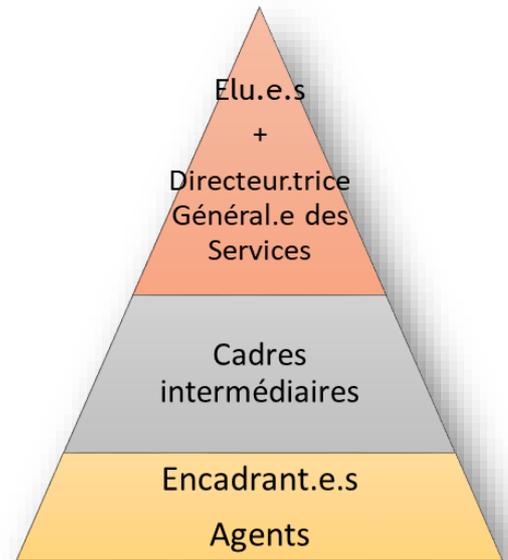
Caractéristiques

29 élu.e.s dont 8 adjoints

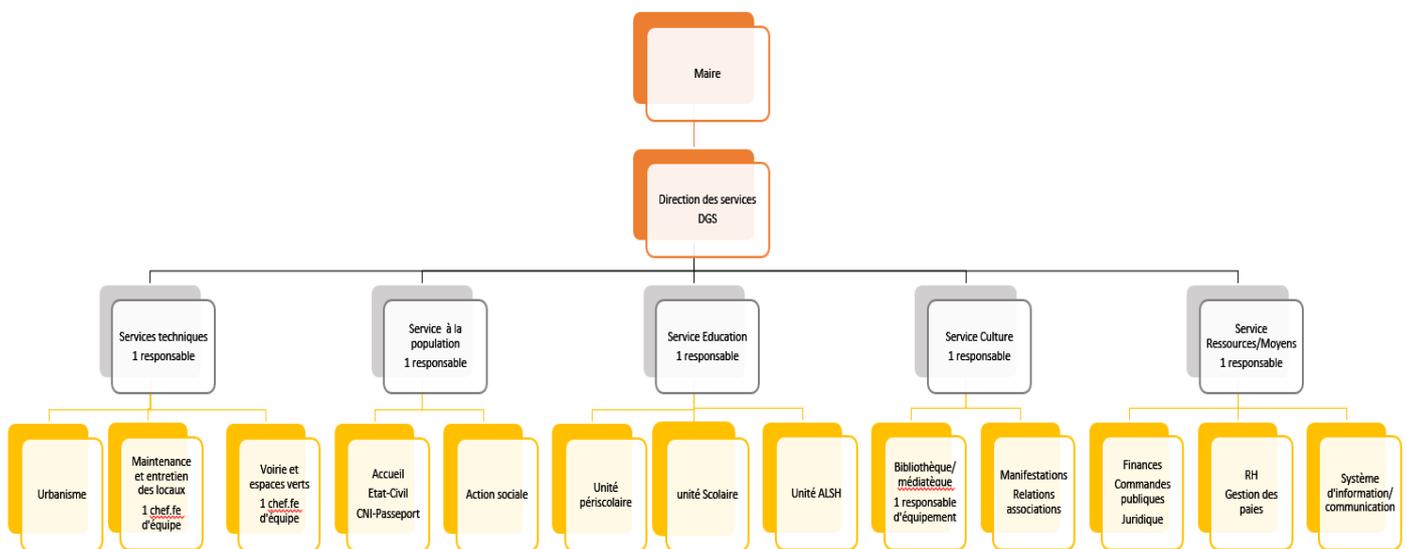
55 agents (2 A, 4 B, 49 C)

Création d'un niveau intermédiaire complet : chaque service relève d'un.e responsable qui n'est pas le/la Directeur.trice Général.e des Services.

- Des élu.e.s positionné.e.s sur la sphère stratégique.
- Mise en place d'une coordination de direction.
- Renforcement des missions de pilotage de la direction des services.
- Des encadrants de proximité sur certaines unités.
- Création d'un service Education.



Exemple d'organisation



Commune type de 8000 habitants : la structure se caractérise par un second niveau d'encadrement : des directions constitués par secteurs d'activités (Direction CCAS, Services à la population, Moyens et Territoires). Les responsables de direction assure la coordination des services au sein de leur pôle, ils garantissent la transversalité entre les services de la structure.

Caractéristiques

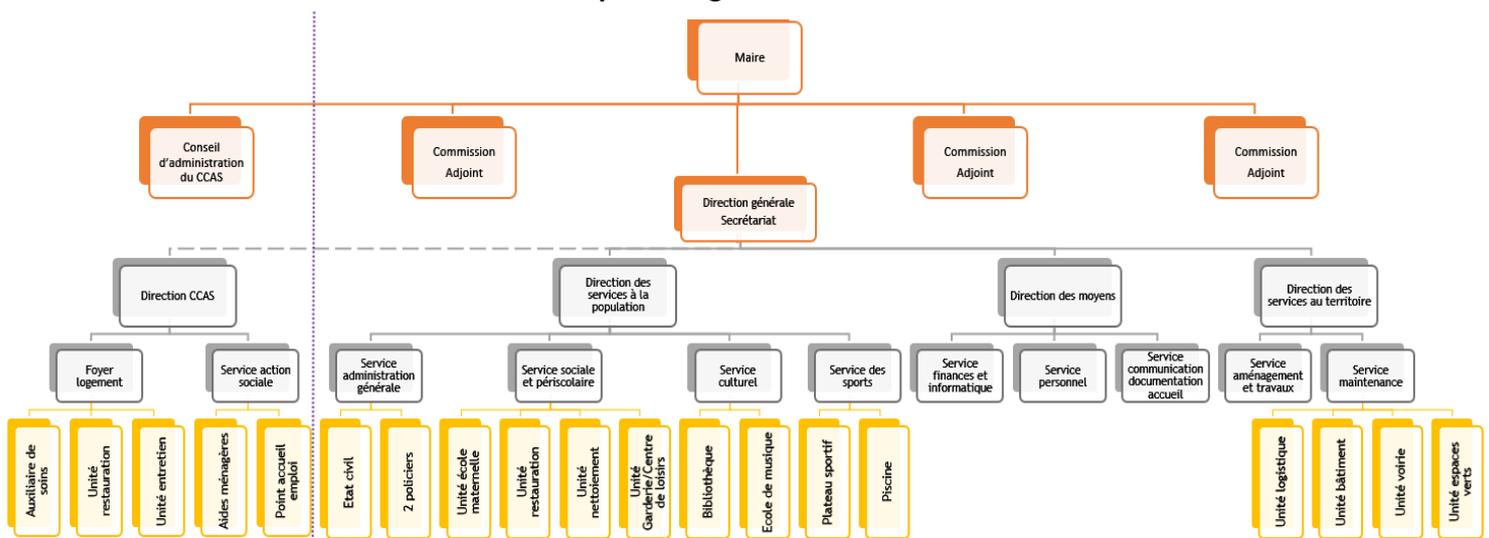
29 élu.e.s dont 8 adjoints

100 agents dont 8 A, 11 B, 81 C

Regroupement des services en direction :

- Des élu.e.s positionné.e.s sur la sphère stratégique.
- Création d'un deuxième niveau d'encadrement par secteurs d'activités
- Constitution d'un comité de direction resserrée avec les responsables de direction ou de pôles

Exemple d'organisation



LE PILOTAGE DE LA STRUCTURE MUNICIPALE

Trois conditions sont essentielles pour réussir le pilotage de la structure municipale :

1. La détermination d'objectifs clairs

- Les objectifs stratégiques sont définis et formalisés par les élu.e.s.
- Les objectifs opérationnels permettent à la direction et à l'encadrement d'organiser la mise en œuvre.

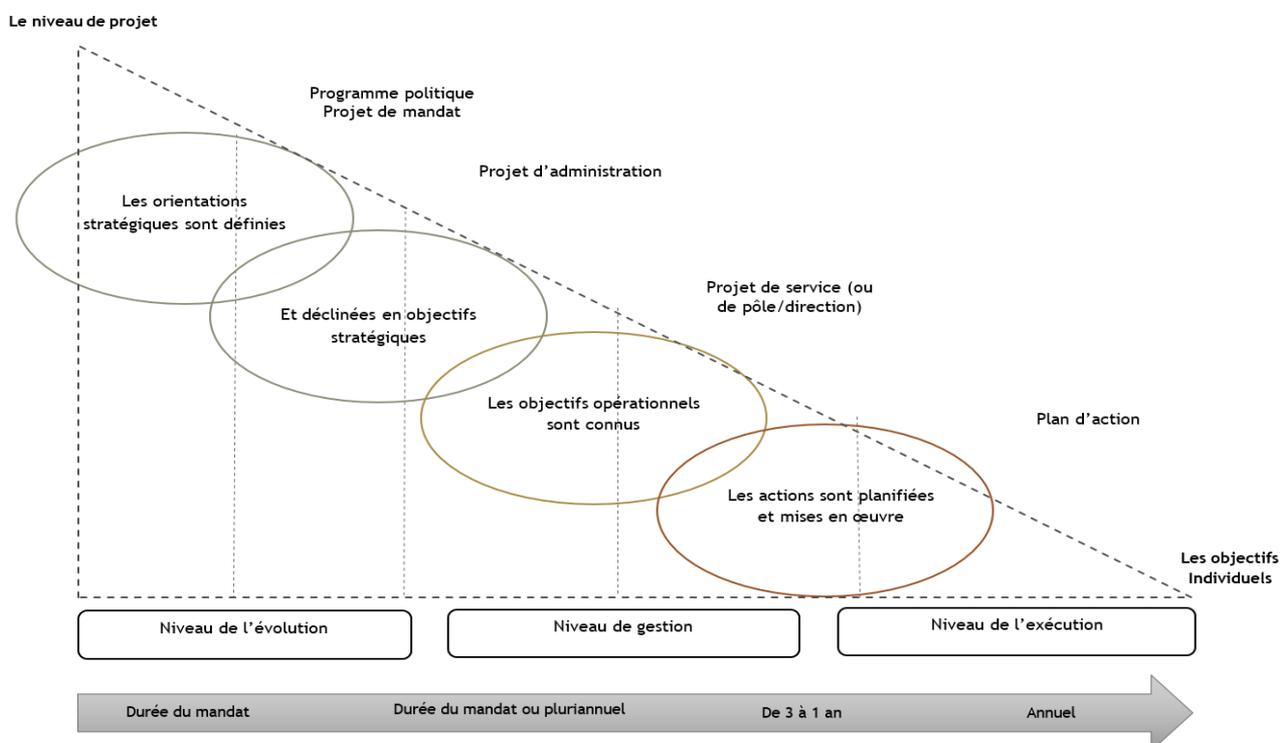
2. La définition et le respect des rôles de chacun

- L'organisation institutionnelle : le rôle des élu.e.s et des agents est identifié et compris (Qui fait quoi ?).
- Le fonctionnement de l'organisation : la direction et l'encadrement formalisent l'organisation et la mettent en mouvement en coordonnant les activités ; les flux d'information descendant et ascendant fonctionnent.

3. L'adéquation des objectifs et des moyens

- Moyens techniques / financiers / humains sont régulièrement ajustés.

Focus sur les différents niveaux de projets d'une collectivité :



LES OUTILS DE PILOTAGE DES ACTIVITES



Le pilotage des activités constitue un double enjeu pour les services :

- Optimiser l'offre de service auprès des administrés au travers d'un meilleur suivi des processus et des procédures
- Disposer d'indicateurs renseignés dans la durée pour éclairer la prise de décision.

Aussi, il est nécessaire pour un responsable d'activité (cadre, dirigeant) de :

- Situer les résultats de ses actions par rapport à un **objectif** à atteindre (*orientations stratégiques traduites en objectifs*)
- Disposer d'un **plan d'action** adapté qui définit à court terme et de manière prévisionnelle ce qui sera fait (quoi, comment...) pour obtenir le résultat prévu.
- Réaliser un tableau de bord (**indicateurs**) qui permettra d'évaluer régulièrement la performance (et donc faire preuve de réactivité, et fonder sa décision sur des éléments objectifs, et ce, à quelque niveau que s'exerce la décision).
- **Organiser la communication** avec son équipe pour l'impliquer dans l'atteinte des résultats et animer la performance.
- Assurer la **régulation**, valider l'avancement des résultats et adapter pour maintenir la performance de l'activité et/ou pour l'améliorer, dans une démarche d'amélioration continue de la qualité.

→ Le Projet d'administration :

Mener un projet d'administration est une démarche intéressante dans un **objectif d'optimisation des moyens et d'évolution des fonctionnements**. Elle ouvre et structure un espace de dialogue entre les élus, la direction et les services.

Les objectifs d'une telle démarche peuvent être les suivants :

- Prendre du recul par rapport à l'activité au quotidien pour retrouver le sens de l'action collective
- Formaliser les priorités intégrant les orientations définies par les élus
- Inscrire l'action dans une dynamique d'amélioration continue
- Développer la transversalité entre les services
- Permettre aux encadrants et agents d'être force de proposition ou d'innovation
- Contractualiser une mise en adéquation entre les objectifs fixés par la direction et les moyens qui peuvent lui être attribués

Dans cette perspective, il est recommandé d'associer et mobiliser toutes les typologies d'acteurs dans une démarche concertée. Un diagnostic préalable permet de dresser des constats partagés. L'intervention d'un tiers externe pour accompagner la démarche peut faciliter le projet.

→ Le Contrôle de gestion

Toute collectivité vise à être performante. Cela signifie d'abord qu'elle s'attache à remplir sa mission en gérant au mieux ses ressources. Le contrôle de gestion en tant que pilotage de la performance peut l'aider dans cette démarche.

Le contrôle de gestion est un **dispositif interne de recueil d'information** destiné à améliorer le suivi et la démarche de pilotage de la performance. Il permet d'assurer tout à la fois le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements des services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats.

La cellule « contrôle de gestion » s'articule selon un double logique, descendant et ascendant : le contrôle de gestion est conçu comme une interface. Elle assure la remontée des mesures et de l'évaluation à l'intention de la direction générale, elle retransmet ensuite aux services des objectifs ou un cadre ajustés.

Les outils classiques du contrôle de gestion sont notamment la comptabilité analytique, la définition d'indicateurs et tableaux de bord, le suivi du plan pluriannuel d'investissement (PPI)...



→ Les tableaux de bord et de suivi

Grâce aux tableaux de bord, la collectivité peut suivre l'évolution dans le temps de ses indicateurs (surveillance de l'amélioration ou de la dégradation) et mesurer l'état d'avancement des actions.

Un tableau de bord utile contient généralement 4 éléments essentiels, présentés de manière synthétique :

1. Un tableau rassemblant les indicateurs pertinents :
 - indicateurs d'activité : nombre de x effectuées...
 - indicateurs de coûts : marge brute, chiffre d'affaires, résultat net...
 - indicateurs de qualité : taux d'accueil téléphonique, nombre de réclamations...
2. Une comparaison du « réalisé » à l'objectif pour la période en cours. Vous pouvez également ajouter le cumul en fin de période et/ou le rappel de l'année précédente ;
3. Un graphique pour présenter l'information la plus représentative des données du tableau ;
4. Un commentaire clair, précis et concis donnant des indications sur les actions achevées, en cours, et à venir ;

Le tableau de bord est mis à jour à chaque fin de période (mensuellement, par trimestre, annuellement) afin d'analyser les évolutions et interpréter les résultats.

La mise en forme des données en graphiques permet de mettre en évidence les tendances et les écarts et d'aider à la prise de décision.

→ Le système d'information

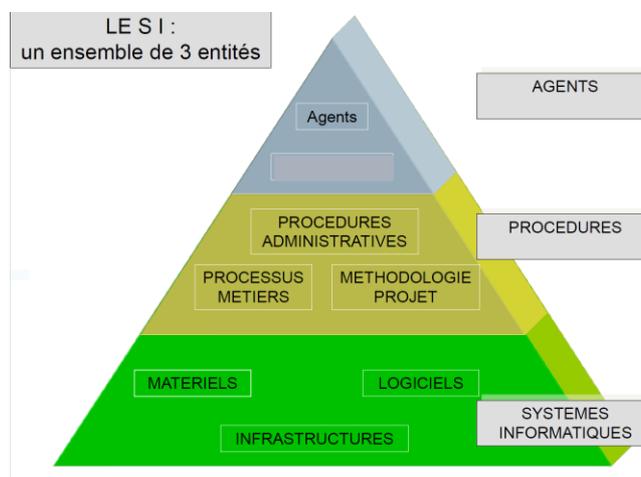
Le système d'information (SI) est un élément central d'une organisation. Il permet aux différents acteurs de véhiculer des informations et de communiquer grâce à un ensemble de ressources matérielles, humaines et logicielles. L'**objectif d'un SI** est de restituer une information à la bonne personne et au bon moment sous le format approprié.

Aussi, le SI ne comprend pas que des composantes techniques (réseau, serveurs, logiciels) mais aussi des données, des procédures métier et des outils de communication (téléphonie, site internet...).

Les 4 fonctions principales d'un SI :

- **Collecter** : c'est à partir de là que naît la donnée, qu'on acquière les informations provenant de l'environnement interne ou externe à la mairie
- **Stocker** : dès que l'information est acquise, le système d'information la conserve. Elle doit pouvoir être disponible et doit pouvoir être conservée dans le temps.
- **Transformer/traiter** : cette phase permet de transformer l'information et choisir le support adapté pour traiter l'information. Ici on construit de nouvelles informations en modifiant le fond ou la forme.
- **Diffuser** : le SI transmet ensuite l'information dans son environnement interne ou externe.

Le SI aujourd'hui joue un rôle important - indispensable au bon fonctionnement d'une organisation. Un SI performant permet d'optimiser ses processus, d'améliorer la relation avec les citoyens, et de mieux communiquer.



Le système d'information peut être construit en utilisant des solutions développées sur mesure ou en utilisant des solutions éditeurs, notamment des progiciels de gestion intégrés (PGI).

Les collectivités ne disposent pas toujours de poste dédié à l'informatique, démunies face aux exigences de certains projets numériques, elles ont tout intérêt à se faire accompagner par des tiers indépendants, éditeurs de logiciels, experts techniques ou consultants.

POUR EN SAVOIR PLUS

Sur le site internet :

[https://www.cdg35.fr/accueil_internet/gerer_les_rh/encadrer_le_personnel/les_outils_de_lorg
anisation](https://www.cdg35.fr/accueil_internet/gerer_les_rh/encadrer_le_personnel/les_outils_de_lorg
anisation)

Service Conseil et Développement

02 99 29 76 93 / conseil-developpement@cdg35.fr