



1990 : refonte de l'organigramme et modernisation accélérée des méthodes de travail un préalable à des politiques communautaires plus ambitieuses

Résumé :

Le mandat de Michel Noir (1989-95) est marqué à ses débuts par une petite révolution dans les services communautaires : pour appliquer la nouvelle « stratégie d'agglomération » particulièrement innovante, il est nécessaire de réorganiser l'ensemble des services. L'innovation dans le contenu des politiques communautaires est présentée comme indissociable d'une innovation organisationnelle, ce que résume le secrétaire général Pierre Ducret, au centre de cette modernisation : « *Le nouvel exécutif fixe comme objectif à la COURLY de devenir le principal acteur d'une politique d'agglomération ambitieuse (...); cela nécessite un effort de modernisation des services* »¹. Un plan de modernisation est élaboré en 1990. En fait, ce n'est pas seulement l'organigramme qui change (refonte des directions, création de « missions »...), mais la manière d'exercer les métiers (nouveau métier de « chef de projet », « transversalité » de l'action...), et la gestion des « ressources humaines », profondément remaniée sous la conduite de Pierre Ducret qui a résumé sa politique par un slogan : « *la responsabilisation comme outil de modernisation* »².

Sommaire :

1. Des orientations ambitieuses pour le mandat 1989-1995, qui s'appuient sur le projet Lyon 2010
2. Une nouvelle manière de gouverner : exécutif restreint et circuits hiérarchiques courts, des gages d'efficacité
3. « Silence, on consulte ! » Mission conseil et cabinets de consultants planchent sur la nouvelle organisation des services communautaires
4. Bossard, Andersen, Cégos..., à chaque cabinet sa part de travail
5. 1991, le nouvel organigramme communautaire
6. La modernisation de la gestion du personnel, le grand chantier de Pierre Ducret
7. De nouvelles méthodes de travail
8. Le temps du bilan
9. Une continuité assumée durant le mandat de Raymond Barre

Juillet 2008
Cédric Polère

¹ Bilan d'activités de la communauté urbaine 1989.

² Côté cour côté jardin, n°50, déc. 1995, « Les adieux de Pierre Ducret à la Communauté urbaine ».



40 ans du Grand Lyon : un récit à partager

Après avoir créé une communauté de moyens il y a 40 ans de cela, sous l'impulsion de l'Etat, le Grand Lyon constitue aujourd'hui une communauté de projets autonome, reconnue pour son efficacité dans la gestion d'un territoire qui regroupe 57 communes et plus de 1,3 millions d'habitants. Mais l'histoire ne s'arrête jamais : cette collectivité reste en devenir et l'enjeu est désormais de constituer une véritable **communauté de destin**, inscrite dans le grand bassin de vie de l'agglomération, à savoir le territoire qui, de Saint-Etienne à Ambérieu, de Vienne à Villefranche-sur-Saône, regroupe plus de 2 millions d'habitants. 2 millions d'habitants rapprochés par les réalités de la vie quotidienne, mais aussi par la nécessité de former une masse critique capable de maintenir la capacité d'innovation et le rang du Grand

Lyon dans le contexte de la concurrence internationale du 21^e siècle. Pour y parvenir, il s'agit non seulement de partager collectivement des projets, mais aussi de se doter de racines communes.

C'est pour nourrir cette ambition que la Direction Prospective et Stratégie d'Agglomération du Grand Lyon

a engagé, en lien avec le Service des archives et le Service de la communication interne, un travail de fond visant à écrire une première histoire de l'institution. L'idée est de rassembler et d'organiser les nombreux éléments de cette histoire qui existent déjà de manière éparse, afin de les rendre appréhendables par un large public à travers une **mise en récit**.

À partir des documents d'archives disponibles dans et hors de l'institution (débat et délibérations de l'assemblée communautaires, journaux internes, archives de la presse locale et nationale, dossiers techniques produits par les différents services, fonds photographiques et filmographiques ...) ; de thèses et travaux d'étudiants sur l'histoire urbanistique ou politique de l'institution ; et enfin de recueils de témoignages rendant compte de la mémoire encore vivante du Grand Lyon (interviews d'agents et de retraités de la Communauté urbaine, d'élus ou ex-élus, de professionnels ayant travaillé sur les grands projets d'agglomération), une **chronologie générale** des mandatures, des réalisations et des événements marquants a été établie. Des **axes thématiques** ont été définis, qui sont autant de fils conducteurs pour analyser le passé et ouvrir sur l'avenir.

Ont ainsi été repérés :-

- des **questions** et des **points de fragilité** dans cette histoire : une certaine lourdeur administrative, une complexité des rouages internes et des processus de décision ; une difficile lisibilité de l'institution et

de ses champs d'intervention pour les citoyens et les partenaires de la Communauté urbaine ;

- des **permanences** heureuses : la culture du pragmatisme et de l'expérimentation ; une forte propension à l'innovation technique, en même temps qu'à l'adaptation ingénieuse de techniques venues d'ailleurs ; une capacité à porter de grands projets et à agir malgré le risque ; le sens de la conciliation, qui permet de dépasser les conflits entre intérêts politiques, territoriaux et institutionnels ; la continuité des politiques publiques, condition pour agir sur le long terme ;

- des **dynamiques de changement** : d'une appréhension mécaniste et technicienne de l'urbain à une approche plus sensible, prenant en compte la complexité, notamment au travers de la concertation avec la population ; de la tutelle de l'Etat à l'affirmation d'un pouvoir d'agglomération autonome ; l'extension des compétences et l'affirmation de nouvelles vocations de la Communauté urbaine au fil des ans ;

« l'internationalisation » du Grand Lyon...

Ces permanences et dynamiques de changement, qui peuvent être considérées comme fondatrices d'un projet et d'une vision du futur, se manifestent de mille manières dans les moments-clefs de l'histoire de l'institution, et plus généralement de l'agglomération. La présente note éclaire l'une de ces étapes.

Articulée à de nombreux autres textes, elle est l'un des éléments qui doivent permettre de constituer la trame de ce grand récit à partager.



1. Des orientations ambitieuses pour le mandat 1989-95, qui s'appuient sur le projet Lyon 2010

Michel Noir est élu en mars 1989 maire de Lyon, après avoir réalisé le grand chelem sur l'ensemble des arrondissements, puis président de la communauté urbaine au cours de la séance d'installation du conseil de communauté, le 5 juin 1989. Maire médiatique contrairement à son prédécesseur Francisque Collomb, il défend une conception managériale du rôle de l'élu local, homme politique entrepreneur, homme d'organisation et stratège, qui correspond à une posture nouvelle des élus locaux en France.

Il est élu avec quatre priorités pour son mandat : habitat-logement social, écologie urbaine, développement économique, déplacements urbains. Durant la mandature, il va s'appuyer sur les propositions du schéma directeur de l'agglomération lyonnaise (SDAL)³, définitivement approuvé en mai 1992, pour des programmations sectorielles : charte de l'écologie urbaine, programme local de l'habitat (PLH), politique de la ville à travers le Développement Social des Quartiers et le contrat de ville, schéma d'urbanisme commercial (SDUC), investissements lourds pour le périphérique Nord et le centre de la ville de Lyon. Le schéma directeur marque un tournant en matière d'aménagement. Selon le géographe Marc Bonneville, « *Les politiques d'aménagement sont à présent envisagées pour soutenir le développement des fonctions de métropole européenne de la ville, en particulier celles qui concernent les fonctions internationales, par la mise en place de grands équipements et d'infrastructures de transport susceptibles de mettre en valeur les atouts du carrefour lyonnais* »⁴. Durant le mandat, les interventions visant à améliorer la qualité des espaces publics, le cadre de vie, l'habitat, l'environnement, connaissent une ampleur nouvelle, ce qui aboutit à une transformation de l'ambiance urbaine. Les grands projets, équipements et événements culturels (Cité internationale, mise à disposition de l'ancienne Manufacture des Tabacs pour l'université Lyon 3, nouvelle implantation pour le marché de gros...) sont mis au service du rayonnement et de l'internationalisation de Lyon, et les implantations deviennent un élément stratégique. L'ambition de « compter parmi les grands » en rivalisant avec les principales métropoles européennes (Barcelone, Munich, etc.), devient un leitmotif dans le discours des responsables communautaires⁵.

La « stratégie d'agglomération » est exposée lors de la séance du conseil de communauté du 18 décembre 1989⁶. Pour atteindre le rang de métropole, plusieurs conditions sont énoncées :

- améliorer la qualité et la quantité des services, prestations, équipements ;

³ Le SDAL poursuit trois objectifs centraux : faire de Lyon « une métropole européenne » ; « une métropole équilibrée et solidaire » ; et « une ville où il fait bon vivre ».

⁴ Marc Bonneville, *Lyon. Métropole régionale ou euro-cité*, Economica, 1997, p. 146.

⁵ « *Ce sont les villes qui auront su se doter d'équipements d'agglomération à la fois nombreux et de qualité qui pourront seules prétendre à entrer dans la compétition. Ces outils sont indispensables pour attirer et conserver les emplois, pour assurer leur promotion et leur rayonnement international. (...) Pour affronter la compétition internationale, il faut renforcer tout ce qui contribue à l'image et au rayonnement de l'agglomération : Culture, Communication, Tourisme, Accueil* ». (Les dossiers de la communauté urbaine, 1990).

⁶ Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine, n°195, avril 1990.



- créer un cadre de qualité de vie, gage de performance pour le territoire et ses acteurs ;

- supprimer les points faibles (déplacements urbains, logement social, cadre de vie), et conforter les fonctions de niveau international (sciences et techniques, recherche et développement, culture, accueil, communication...).

Pour réaliser le plan de mandat, il faut modifier l'architecture des services et introduire de nouvelles méthodes de travail.

La réorganisation des services est ainsi expliquée dans le premier « Bulletin d'information »⁷, en juin 1990 : « *La Communauté Urbaine de LYON est devenue le principal acteur d'une politique d'agglomération ambitieuse et innovante (...). Elle doit adapter ses structures à ce nouveau défi. Une nouvelle organisation, mettant en évidence les différents métiers exercés par l'Etablissement Communautaire, contribueront à la réalisation des objectifs* ».

La réorganisation des services communautaires est donc indissociablement attachée à l'ambition de l'établissement, celle d'être un acteur central d'une « politique d'agglomération », et donc d'un renforcement du pouvoir communautaire. Cette explication reviendra inlassablement dans les documents de la « com'interne » et dans les entretiens accordés par le nouveau secrétaire général Pierre Ducret⁸. Enarque, provenant de la Caisse des Dépôts et Consignations, fin connaisseur des techniques de management, il parviendra à moderniser le fonctionnement communautaire.

⁷ C'est à travers cette publication que la modernisation de l'établissement est expliquée aux agents ; c'est donc une source très intéressante pour connaître l'histoire de ce moment du Grand Lyon.

⁸ Dans le Bulletin d'information n°4, Pierre Ducret présente l'année 1990 comme celle du travail de réorganisation et 1991 celle de « la transformation des essais ! » : « *L'année 1990 a été une année de travail intense pour la Communauté Urbaine. Aucun service n'est resté à l'écart du mouvement de modernisation de l'établissement auquel l'exécutif a donné comme mission d'être le principal acteur d'une politique d'agglomération ambitieuse.* » Dans l'introduction du Bilan d'activités 1990 de la communauté urbaine, on lit : « *Pour se donner les moyens d'atteindre les objectifs ambitieux fixés par l'exécutif, deux démarches simultanées ont été engagées : « engager les projets structurants » et « adapter les services à leurs nouvelles missions ». La simultanéité de ces démarches était nécessaire. Elle a souvent conduit à agir avant que l'organisation et les moyens ne soient adaptés.* »



2. Un nouvelle manière de gouverner : exécutif restreint et circuits hiérarchiques courts, des gages d'efficacité

Pour comprendre le mode de décision qu'installe Michel Noir, il faut revenir à son discours d'investiture. Lors de la séance du conseil de communauté du 5 juin 1989, le nouveau président avait annoncé son souhait de transformer la structure et les missions de la communauté urbaine.

En affirmant le rôle d'impulsion des élus, de l'exécutif et du bureau, il annonçait en fait la présidentialisation de la communauté :

« Je voudrais d'abord vous parler de l'organisation de la Communauté urbaine. Nous devons ensemble la faire évoluer en se fondant sur quelques idées simples. En priorité, donner à l'élu la primauté qui lui revient. Le Bureau et le Conseil prennent les décisions mais ils doivent être totalement à leur origine ; il leur appartient d'en fixer les lignes directrices, et, bien sûr, il appartient aux fonctionnaires communautaires de mettre en œuvre ces directives et cette stratégie.

Cette organisation passera par un mode de fonctionnement entre exécutif et administration communautaires, administration qui devra évoluer, passera également par une modification du rôle des commissions et peut-être leur redécoupage, du telle sorte que celles-ci puissent servir davantage d'organismes de réflexion et intervenir plus au stade de leur orientation, déterminant dans quel sens doivent aller nos projets, nos travaux avant que ceux-ci soient décidés. Elle passera aussi par la mise en place d'un cabinet du Président, restreint mais de haut niveau. »⁹

L'élection de Michel Noir inaugure un mode de gouvernement fort, qui va à l'encontre des usages lyonnais, basés sur l'entente et la culture du compromis. La position de Michel Noir est très éloignée des élus UDF issus de l'ancien exécutif, attachés au respect du pouvoir d'initiative des vice-présidents et à l'équilibre au sein de la majorité communautaire. Le système institutionnel reposait alors sur un fonctionnement « en archipel », centré sur une pluralité d'élus, avec une valorisation de la logique du compromis, de la collégialité du pouvoir, ce qu'avaient bien incarnés les deux mandats de Francisque Collomb. A l'arrivée de Michel Noir, le pouvoir est davantage centralisé. Le chercheur Taoufik Ben Mabrouk, qui analyse ce changement, parle de contrôle centralisé de l'appareil communautaire¹⁰.

La notion de mode de gouvernement fort recouvre plusieurs aspects :

- Le fonctionnement politique est réorganisé autour du « G8 »¹¹, groupe restreint composé d'une fraction de l'exécutif communautaire, le président et quelques vice-présidents. Il élabore rapidement des projets de décision suffisamment développés, transmis aux commissions dont le rôle d'ajustement est minoré, les commissions travaillant sur la base des propositions du G8. Le cabinet du président est renforcé par le recrutement de conseillers provenant de l'extérieur. Jamais la communauté urbaine n'a eu un cabinet aussi « musclé ». Cela va être

⁹ Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine, n°189, août-septembre 1989, pp. 595-96.

¹⁰ Taoufik Ben Mabrouk, *Le pouvoir d'agglomération en France*, pp. 106-107.

¹¹ Il s'appellera au début « G7 ».



un élément du conflit qui va opposer Michel Noir au préfet de Région, Jacques Monestier, à la mi-1990 : ce dernier, estimant que les membres du cabinet du président du Grand Lyon sont trop nombreux et trop payés au regard du code administratif, ira jusqu'à saisir le tribunal administratif¹². Les conseillers du cabinet secondent aussi le président par la production régulière de notes sur les différents dossiers, pour lui donner les arguments et données techniques en lien avec ses options politiques. Ils traduisent finalement les orientations présidentielles en plans opérationnels. Au cabinet du président sera rattachée la direction de la communication en 1990 ;

- la mise en place de circuits hiérarchiques courts (élu et Directeur Général sollicitent directement les personnes qui gèrent les dossiers) est une des clés de la réussite de Michel Noir. C'est efficace et motivant pour les agents ;

- les services de la communauté sont soumis à l'autorité directe du président ; toujours selon le chercheur Taoufik Ben Mabrouk, « *Michel Noir impose à ses vice-présidents un pouvoir de substitution quasi-permanent sur le suivi des différentes délégations. Cette régie directe permet au président de s'assurer de la bonne gestion des services ayant en charge des délégations qui sont, pour lui, stratégiques comme l'urbanisme et le développement urbain notamment. De plus, elle présente l'avantage de limiter sensiblement les phénomènes d'inféodation qui liaient (sous les précédents mandats) les vice-présidents, les services et les élus, dans le cadre d'échanges politiques, et qui compromettaient sérieusement la cohérence de l'action communautaire* ».

Un ancien membre du cabinet de Michel Noir précise cette méthode :

« *Michel Noir avait demandé aux vice-présidents de ne pas assumer la responsabilité et la direction des services. Il tenait beaucoup à suivre les choses personnellement et il faisait en sorte de répondre à la plupart des courriers importants. On organisait pour lui des réunions mensuelles avec l'ensemble des services pour qu'il soit sûr que les délégations jugées stratégiques fonctionnaient bien. Et puis Noir s'appuyait aussi sur deux de ses plus proches fidèles, Henry Chabert et Serge Guinchard. Le problème pour Noir c'est qu'il voulait éviter le système des baronnies qui brisait la Courly avec des vice-présidents qui, chacun dans leur coin, détenaient de fait un pouvoir de décision. Il voulait imposer une unité de commandement, il connaissaient trop le système sous les précédents mandats* »¹³.

Lors de son discours d'investiture, lors de la séance du conseil du 5 juin 1989, Michel Noir annonçait également une décentralisation/déconcentration de la gestion, et la mise en œuvre du principe de subsidiarité : « *Je crois que nous pouvons définir comme but que chaque décision soit prise au niveau où elle sera la plus pertinente, j'ajouterai, la plus rapide et la moins onéreuse.* » Il proposait d'appliquer à la fois une déconcentration de services pour se « *rapprocher le plus possible de l'usager* » en sollicitant son avis, et une redistribution du travail Grand Lyon/communes pour obtenir le meilleur niveau de gestion.

¹² Michel Noir répondra que les lois et règlements concernant les communes étant applicables aux communautés urbaines, par assimilation, l'effectif d'un cabinet peut atteindre celle d'une ville de plus de 400 000 habitants, soit 11 personnes. (*Le Progrès*, 1^{er} juin 1990)

¹³ Entretien réalisé en juillet 1997, cité dans Ben Mabrouk p. 108.



Conséquence de cette présidentialisation, Michel Noir est fréquemment accusé par l'opposition de « personnaliser le pouvoir ». C'est frappant lors du débat sur le changement de nom de la communauté urbaine (« Grand Lyon » remplace « COURLY »), qui met l'établissement en phase avec les objectifs de rayonnement métropolitain. Le débat tourne largement autour de la question de l'hégémonie de la ville-centre et des velléités de pouvoirs de Michel Noir, qui est même comparé à l'empereur Napoléon Bonaparte lors d'une séance du conseil !

3. « Silence, on consulte ! » Mission conseil et cabinets de consultants planchent sur la nouvelle organisation des services communautaires

« Silence, on consulte ! » Ce sont par ces mots que commence un article consacré par *La Gazette des communes* à la méthode mise en place par le Grand Lyon pour réformer son organisation :

*« Silence, on consulte. Ne demandez plus à un élu ou à un directeur de service quelle est sa stratégie de développement ou la future architecture de ses services : il vous sortira les conclusions d'une étude toute fraîche, réalisée par un conseil extérieur »*¹⁴. La Gazette des communes indique que « la mayonnaise ne prend pas à tous les coups » entre collectivités et cabinets. « Certains consultants ne sont pas toujours très au fait des spécificités territoriales. Quant aux collectivités, elles ne savent parfois pas avec précision ce qu'elles veulent ». De ce point de vue, la communauté urbaine de Lyon est mentionnée comme offrant « une perspective d'organisation intéressante » par sa capacité à travailler avec des cabinets, et par la « mission conseil » dont elle s'est dotée. « La méthode lyonnaise » est exposée en détail.

La mission conseil a été créée en 1989 pour assister à la modernisation de la communauté urbaine, par des actions de conseil et d'assistance aux services, une mission juridique, et la maîtrise d'ouvrage de la conception des système d'information. Son objectif central : améliorer performances et qualités des services internes. Elle regroupe une quinzaine de personnes, relevant de trois domaines, organisation et management, maîtrise d'ouvrage informatique, juridique et contentieux. A sa tête, un tandem original, Jean Barboyon, expert territorial anciennement à la Direction générale des services techniques, et un ancien consultant de la Caisse des dépôts, Bernard Martin.

Selon la Gazette qui les a interviewé, « la décision de faire appel à des consultants externes s'est imposée dès le démarrage de l'opération de modernisation de la communauté urbaine : 15 millions de francs ont été investis dans le consulting cette année. Leur intervention a porté sur deux types de prestations : l'instauration de projets de service participatifs et l'animation du changement ».

La procédure de choix des cabinets s'est faite par appel d'offres. Près de 200 cabinets ont postulé sur 5 lots : management, ressources humaines, finances, juridique, communication/marketing. Seuls des grands cabinets ont été retenus, car les interventions qu'ils doivent apporter au fonctionnement communautaire sont considérables : les cabinets généralistes sont Bossard et

¹⁴ La Gazette des communes, « Études, conseils, audits. Comment travailler avec les consultants », 20 avril 1992.



Arthur Andersen ; on trouve aussi quelques spécialistes dans les domaines juridiques et de la formation, comme Cégos, compétent dans la gestion des ressources humaines (RH) et la formation au management. Les cabinets retenus sont mis en concurrence sur des appels d'offre. Pour les élaborer, dès 1990, chacun des 12 directeurs de service de la communauté urbaine a proposé un plan d'action à la mission conseil et au secrétaire général, puis la mission conseil et le service ont élaboré un cahier des charges pour chaque projet. Un « pilote » est désigné dans chaque service qui conduit un projet.

La mission conseil a, selon ses responsables, un rôle d'intermédiaire « *indispensable entre les services internes et les consultants pour la réussite des objectifs* ». La mission assiste le pilote dans la coordination des actions ; chaque fin de mission fait l'objet d'une évaluation par le service en fonction de critères (appropriation des résultats, dérive des résultats par rapport au cahier des charges, justification économique de l'action, demande de projets provenant des services, etc.) ; sur une trentaine d'actions menées depuis début 1990, les trois-quarts sont considérées comme une réussite totale en 1992. De 1990 à 1992, la mission met en place des formations au management et à la « gestion de changement ». Elle est dissoute le 1^{er} septembre 1993.

Néanmoins, tout ne se passe pas « comme sur des roulettes ». La modernisation se heurte à des oppositions. L'évaluation des méthodes de travail par des experts extérieurs suscite en interne des résistances au début, notamment des directions de l'Eau et des Secours et incendies.

4. Bossard, Andersen, Cégos..., à chaque cabinet sa part de travail

Des marchés de dizaines de millions de francs sont passés avec les cabinets de consultants entre 1990 et 1992 pour une assistance à la définition et la mise en oeuvre de la nouvelle organisation des services communautaire, et de nouvelles méthodes et outils.¹⁵

Avec l'appui du cabinet de consultants Cégos, la direction de la Propreté élabore un plan de Propreté dès fin 1989. Ce plan, équivalent d'un projet de service, consiste à définir les évolutions nécessaires aux métiers, analyser points forts et points faibles du service, adapter son organisation aux nouveaux enjeux, déterminer les moyens à mettre en oeuvre. Le Grand Lyon justifie ses orientations par référence à une enquête réalisée auprès des 55 maires de la communauté urbaine : la majorité d'entre eux demande une augmentation de la qualité du service rendu dans le domaine de la propreté, et plus d'efficacité dans mise en oeuvre des moyens. Le plan s'applique à partir de début 1990. Il comprend par exemple l'élévation des fréquences de nettoyage (jusqu'à 13 fois par semaine dans les secteurs très urbanisés), la mécanisation des charges de travail entre autres grâce à l'achat de nouvelles balayeuses, donc un important programme d'équipements, mais aussi une coordination revue avec les mairies. Le souci de « l'image de marque » est présent : « *1800 agents arborent désormais des tenues aux couleurs symbole de la propreté (vert et blanc) avec un souci du détail (balais vert fluo)* » explique le Bulletin d'information n°4. Mais la privatisation de 10 rondes sur 22, qui entraîne le reclassement de 92 éboueurs dans d'autres

¹⁵ Service des archives du Grand Lyon, versement 1309 WP.



services, et une hausse de la charge de travail d'autres collectes, provoque une grève des éboueurs en mai-juin 1990. On apprend par le quotidien *Lyon Matin* du 1^{er} juin 1990 (« Eboueurs. Une grève qui fait tache ») que « pour la Courly, la privatisation est justement la clef de voute du plan propreté », donc pas question d'y renoncer. Le conflit prend fin le 7 juin, quand les responsables communautaires renoncent à privatiser 8 rondes sur les 12 prévues.

Le même cabinet Cégos décroche un marché pour l'élaboration d'un plan d'évolution des méthodes de management de 1991 à 1995¹⁶.

Mais c'est le cabinet de conseil Bossard qui tient le rôle central dans la réorganisation : évaluation du groupe opérationnel de Gerland, décentralisation de la gestion des RH, projet de service du centre de données urbaines. Début 1991, un important marché comporte 8 actions ¹⁷ : elles consistent à conseiller la communauté urbaine dans la définition et la mise en place des nouvelles organisations des services (département du Développement Urbain : DDU, département de l'Action foncière, mission Grands projets), l'assister dans l'élaboration de projets de services (direction de l'Urbanisme appliqué, direction de la Logistique et des bâtiments, service du Personnel), et enfin dans les méthodes de travail des missions de développement, Grands projets et du DDU. Il s'agit d'élaborer un plan d'action pour chaque mission, des tableaux de bord stratégiques, et déterminer les processus de décision, réalisation et contrôle.

En plus, revient au cabinet l'assistance au réaménagement des locaux de l'Hôtel de communauté. Pour la nouvelle affectation des espaces, chaque service fait part de ses besoins, et le cabinet et des architectes transmettent les solutions proposées au comité de pilotage chargé des choix. L'objectif est de revenir à des normes d'occupation de l'espace plus conforme à l'installation initiale, d'accroître aussi les surfaces destinées aux salles de réunion sur chaque niveau, et de limiter les déplacements de personnes et de matériels. Dans la mesure où il manque de place (l'équivalent d'un plateau) dans l'Hôtel de communauté, des services, la Direction de l'Eau et Centre de Données Urbaines déménagent dans un immeuble voisin, le « Gouverneur », en 1991.

Le cabinet Andersen Consulting est pour sa part chargé de repenser le mode d'organisation de la direction de la Voirie : élaboration du projet de service, adaptation des procédures de fonctionnement aux missions, intégration du service Electromécanique, réorganisation des divisions, accompagnement de la mise en oeuvre de la nouvelle organisation, assistance à l'intégration de la signalisation lumineuse, etc... Il doit aussi mettre en place des procédures de décision et de gestion pour les projets d'aménagement urbain.

¹⁶ 3 objectifs de la mission sont énoncés :

- "renforcer le pilotage stratégique en réaffirmant la stratégie et les priorités de la Communauté urbaine de façon concrète et en clarifiant les rôles respectifs des nouvelles instances de décision et des directeurs des grands services,
- responsabiliser et rendre autonomes les grands services dans la poursuite du changement, notamment les services opérationnels,
- développer les solidarités : en favorisant un langage commun sur les priorités stratégiques et les méthodes de management, en valorisant l'intervention des services fonctionnels par leur utilité opérationnelle, en multipliant les rencontres inter-métiers, en favorisant les mutations internes et la gestion centralisée de l'encadrement" (Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine, n°203, avril 1991, délibération n°91-2039).

¹⁷ Rapport n°91-2041, Bulletin Officiel de la Communauté Urbaine, n°203, avril 1991, p. 397.



D'autres cabinets ont un rôle moins important : Algoé (1990-91) pour le projet de service et l'organisation de la Direction Incendie et Secours, Perouze (1990) pour l'expérimentation d'une formation d'accueil, Clément (1990-92) pour l'élaboration des méthodes de passation des marchés de travaux et de marchés d'études...

5. 1991, le nouvel organigramme communautaire

A la mi-1990, le projet de réorganisation est bien avancé. Une note d'orientation du 10 mai, « Démarche de progrès – Grand Chantier "Organisation" »¹⁸ fait bien apparaître la logique qui préside à la transformation de l'organigramme : le point de départ est la réflexion sur les missions et les moyens de mener la politique d'agglomération, des principes comme le regroupement au sein du même service de tous ceux qui exercent le même métier, etc. Nous en reproduisons un large extrait :

« RESTRUCTURER LES SERVICES DE LA COURLY EN FONCTION DE LEURS GRANDS MÉTIERS :

Il s'agit de prendre en compte les trois grands types de missions de la COURLY :

- Missions de type administratif, liées à l'urbanisme au sens large ; l'enjeu est, dans ce domaine, de construire une administration moderne et efficace au service d'une politique d'agglomération.*
- Missions industrielles de services urbains ; l'enjeu est de constituer un ensemble d'« entreprises » publiques fournissant des prestations de qualité avec un bon niveau de productivité.*
- Mission d'opérateur foncier.*

Cette distinction conduit à envisager, dans la structure cible, trois grands départements opérationnels :

Département développement urbain, lui-même structuré en trois grands services reprenant des activités existantes (réglementation, gestion des données urbaines, maîtrise d'ouvrage), plusieurs fonctions transversales à créer (déplacements urbains, écologie urbaine, habitat, gestion budgétaire et contrôle de gestion,...).

Département services urbains, véritable « holding » interne coiffant des structures industrielles spécialisées, prenant en charge les fonctions suivantes : la voirie, la propreté, l'assainissement, l'eau, le service d'incendie et de secours, la réalisation de bâtiments publics.

Département foncier, démultiplié dans son action par une société d'économie mixte.

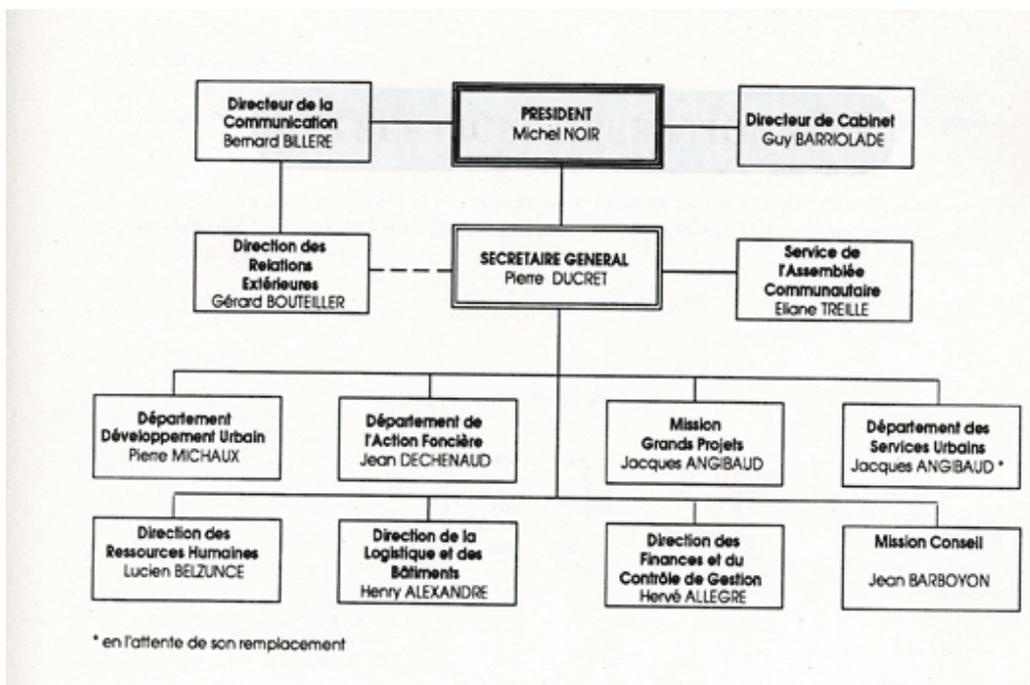
¹⁸ Service des archives du Grand Lyon, versement 1882 W001.



Cette structure cible est complétée par un ensemble de services fonctionnels : Ressources humaines et administration générale, Finances et contrôle de gestion, Grands projets, Planification informatique et conseil ».

La note indique ensuite les moyens pour concrétiser ces orientations (en particulier, doter les responsables des départements de véritables états-majors), et les difficultés à surmonter. La création du département Développement urbain est jugée la plus sensible¹⁹.

L'organigramme général est publié dans le Bulletin d'information de décembre 1990 (n° 4). La nouvelle structure doit être opérationnelle le 1^{er} janvier 1991.



Les principales modifications de l'organigramme communautaire apportée par cette refonte de 1990 sont les suivantes (nous envisageons d'abord les services opérationnels, puis les services fonctionnels) :

- **Les grands services techniques deviennent chaque fois des directions.** Le « service de la Voirie » devient ainsi la « direction de la Voirie » au 1^{er} janvier 1991. Le « département des Services urbains » disparaît le 1^{er} mai 1991 au profit des 4 directions qu'il recouvre, et qui deviennent autonomes : la Voirie, la Propreté, L'Eau et Incendie et Secours.

Chaque direction a élaboré ou élabore un projet de service, et donc réinterroge ses missions, son fonctionnement, son organisation, ses méthodes et moyens.

La direction de la Voirie a été la première à le faire en 1990, ce qui s'est traduit par un recentrage sur son premier métier : la maintenance

¹⁹ « La mise en place du département développement urbain est particulièrement délicate : la nouvelle conception des missions et de leur répartition n'emporte pas nécessairement l'adhésion de tous les responsables ; un grand nombre de fonctions sont à créer, d'autres doivent être repositionnées, des responsables sont à trouver... ».



(entretien et signalisation des voies). La nouvelle organisation de cette direction est officiellement en place le 15 juillet 1991, ce qui est le résultat d'une année de travail²⁰.

Ces projets suivent les principes qui, en France, prévalent dans la réorganisation administrative. Ainsi, les principaux objectifs de la direction de la Voirie sont, explique Côté cour côté jardin, le magazine de communication interne du Grand Lyon, « améliorer l'efficacité en se recentrant sur la satisfaction de l'utilisateur » ; « améliorer le service rendu, les relations avec élus et usagers, valoriser le personnel et rendre la direction plus performante ». Assistée par le cabinet Arthur Andersen, la direction de la Voirie a d'abord procédé à un audit de ses différentes unités, examiné ses procédures et constitué des groupes de travail.

Le laboratoire d'essais de la communauté urbaine est rattaché à la voirie, et ses activités, jusqu'alors à 80% destinées au privé pour des essais métallurgiques sont recentrées sur la voirie. Les subdivisions de la voirie jouissent de plus d'autonomie. Certaines tâches sont décentralisées grâce au renforcement du personnel administratif dans les subdivisions.

La « direction de l'Eau » (telle qu'elle existe encore aujourd'hui) est créée, par rassemblement du « service des Eaux » (20 personnes) et du « service de l'Assainissement » (600 personnes), ce qui permet de contrôler la totalité du cycle de l'eau dans une seule direction. Elle comprend des services fonctionnels unifiés à partir des deux anciens services, et une organisation territoriale pour l'assainissement et l'eau potable.

Les services « Environnement » et « Parc automobile » sont réunis dans la « direction de la Propreté ».

- **Le département du Développement est remodelé avec l'assistance du cabinet Bossard, en un « département du Développement Urbain ».** Placé sous la direction de Pierre Michaux, il a la responsabilité des trois fonctions relevant des compétences communautaires dans le domaine de l'urbanisme : la réglementation (urbanisme réglementaire), la maîtrise d'ouvrage des opérations d'urbanisme du développement social urbain (DSU) et des espaces publics (urbanisme opérationnel), et la gestion des données urbaines. Il assure aussi le pilotage et la mise en œuvre des politiques nouvelles dans les domaines de l'habitat, des déplacements urbains et de l'écologie urbaine par le biais de missions transversales sur les grandes politiques d'agglomération, et donc tient un rôle central dans la réalisation concrète de la stratégie d'agglomération.

La reprise en main de l'agence d'urbanisme s'inscrit dans cette même perspective d'assurer un contrôle centralisé de l'appareil communautaire sur l'urbanisme : avec l'affirmation d'une maîtrise d'ouvrage politique de l'urbanisme, l'agence, du coup, affaiblie, devient maître d'œuvre et non plus maître d'ouvrage, et son activité est recentrée sur la production de documents plus traditionnels, plans de référence et POS. Durant le précédent mandat, son autonomie l'avait amenée à assurer la maîtrise d'ouvrage pour les questions d'urbanisme et de planification. Pierre Ducret a d'ailleurs admis que « *Si le projet 'Lyon 2010' a vu le jour c'est bien parce que le président de la communauté urbaine de l'époque était inexistant. Il y a des moments où la vacance du pouvoir est une chance. [...]* »

²⁰ Côté cour côté jardin, n°2, « Nouvel organigramme, nouvelles méthodes, nouvelles répartition des tâches, déménagements, la direction de la Voirie inaugure la voie du changement », décembre 1991.



L'idée [avec l'arrivée de Michel Noir], c'était de dire que la politique d'agglomération se conçoit, se délibère et se vote au sein du Conseil de Communauté »²¹. Les premiers espaces publics à maîtrise communautaire sont livrés en 1991.

Une « cellule Économie » est d'abord instituée en 1989 au sein du « service des Activités Économiques » (Département du Développement). L'idée que la communauté urbaine doit agir de manière forte voire prioritaire sur le développement économique apparaît avant 1989, mais le premier tournant institutionnel se situe au début du mandat de Michel Noir, de même que le fait de penser les différentes politiques d'agglomération (rayonnement international, tourisme, loisirs marchands, culture...) dans une perspective de développement économique. **En 1990, la cellule Économie devient la « mission Développement Economique » (MDE).** Tout ceci anticipe la loi ATR du 6 février 1992 qui donne aux communautés urbaines la compétence économique. Au sein de l'organigramme communautaire, une nouvelle direction chargée des questions économiques et internationales, la direction des Affaires économiques et internationales sera créée le 1^{er} janvier 1993, en décalé par rapport à la refonte de 1990-91. Elle s'attellera au développement économique durant les mandats de Raymond Barre et Gérard Collomb.

- **Le « département Planification » prend le nom de « département de l'Action Foncière et du Patrimoine », et se centre sur son rôle d'opérateur foncier.** Sa mission : assurer et optimiser l'ensemble des fonctions d'opérateur foncier du Grand Lyon.
- **Les services du Patrimoine, des Constructions, de l'Administration générale et le Centre d'échanges de Perrache forment la « direction de la Logistique et des bâtiments ».** Il faut attendre septembre 1993 pour qu'elle soit stabilisée, suite à la dissolution de la mission conseil et à la transformation des compétences communautaires en matière de construction scolaire²².
- **Des missions sont créées, avec chaque fois, une approche globale de leur thème.**

Pour la géographe Rachel Linossier, *« Le choix du terme de « mission » est révélateur du parti pris stratégique défini par les pouvoirs publics communautaires. (...) Il renvoie donc à une conception souple et pragmatique de l'action publique. La structure n'est d'ailleurs pas pérenne, son existence se limite à la durée de réalisation de l'opération ou du projet. (...) A partir de 1990, l'adaptation des services à la démarche stratégique, globale et transversale de l'action publique, ardemment souhaitée par l'exécutif communautaire, se généralise ainsi que leur adaptation aux nouvelles missions de conduite de projet sous-tendue par l'approche stratégique. »*

Plusieurs missions sont créées : certaines sont transversales, comme la mission « Grands Projets » qui se met en place fin 1990, sous la responsabilité de Jacques Angibaud : *« elle assure la maîtrise d'ouvrage des projets communautaires qui se caractérisent par leur ampleur, leur complexité et leur transversalité ».* Son

²¹ Entretien avec Pierre Ducret, cité dans Ben Mabrouk p. 108.

²² Pour les lycées, la délégation de conduite d'opération s'achève fin 1990, pour les gymnases, le transfert progressif de la maîtrise d'ouvrage se fait depuis 1991 aux collectivités compétentes, et quant aux collèges, la délégation de maintenance se poursuit jusque'en 1992.



objectif principal est d'organiser la gestion du projet de Périphérique, dans ses tronçons Nord et Ouest.

D'autres sont thématiques, et sont appelées « missions de développement » : la mission « Ecologie – Risque – Environnement » bientôt appelée « écologie urbaine » débute en mars 1990 avec l'objectif de mettre en œuvre une politique d'écologie urbaine dans l'agglomération et de faire prendre en compte les préoccupations environnementales dans l'action communautaire ; selon le Bilan d'activités 1990 de la communauté urbaine, « *elle a été placée dans le département Développement Urbain marquant ainsi la volonté que l'écologie urbaine soit une composante spécifique de la réflexion dans la « production de l'urbain »* ». En fait, chaque mission traduit une innovation soit par la thématique abordée, soit par l'organisation : on trouve la mission « Schéma directeur – Plan d'Occupation des Sols » (service foncier, documents d'urbanisme, maîtrise d'ouvrage dans la gestion des POS...), la mission « Développement économique », la mission « Contrat de ville » chargée de l'élaboration du contrat de ville et de l'insertion socio-professionnelle des jeunes en situation d'exclusion, la mission « Déplacements urbains », la mission « Habitat », la mission « Conseil », une mission « Informatique-Planification-Conseil interne ».

En mai 1991 est aussi initiée une « mission commune des services urbains »²³, en partant de l'idée qu'ils sont amenés à travailler souvent sur les mêmes secteurs de domaine public et confrontés à des problèmes identiques. Pour remédier aux dysfonctionnements liés aux interventions des services de l'eau, de la propreté, et de la voirie, sont installés des groupes de travail interdirections, sous la direction de Jean Huss²⁴.

- **La nouvelle « direction de la Communication » est officiellement rattachée à la présidence, et mise sous la tutelle du cabinet.** L'imbrication du politique dans le service communication influence les stratégies de communication. Il voit aussi ses missions redéfinies : « *il analyse, recommande, conçoit et réalise toute la communication institutionnelle, promotionnelle et s'occupe des relations publiques à un niveau local, régional, national et international* » ; il supervise la réalisation d'une nouvelle charte graphique. En 1992, interviendra une nouvelle modification, avec la création de la direction générale de l'information et de la communication²⁵.
- **Dans la « direction des Ressources Humaines et de l'Administration Générale », passer de l'« administration du personnel » à la « gestion des ressources humaines » traduit une transformation.** Le service du Personnel doit « *s'orienter maintenant vers ce qu'il est convenu d'appeler la gestion des ressources humaines, tant il est vrai que la principale richesse d'une entreprise ou d'une collectivité ce sont les hommes et les femmes qui la*

²³ Côté cour côté jardin, n°27, nov. 1993.

²⁴ Un premier groupe de travail, le « GT 1 », étudie les techniques nouvelles, le GT 2 précise les compétences de chacun, le GT3 est formé pour gérer de façon plus efficace les anomalies de la voie publique. Pour illustrer leur fonctionnement, le GT 2 qui comprend deux membres issus de chaque direction recense dans un premier temps 42 dysfonctionnements inter-direction. La direction de la Voirie construit par exemple certains trottoirs en gorrhe, suscitant des difficultés pour les nettoyer de la part de la direction de la Propreté, car le balayage enlève le matériaux et le gorrhe se trouve dans les caniveaux après les orages. Une fois le recensement fait, le groupe de travail s'attache à proposer des solutions (ex. abandon du gorrhe au profit des enrobés ou de l'asphalte).

²⁵ « Fonds d'archives direction de l'information et de la communication (Dircom), versement 2787 W (1967-2004) », Magali Labrosse, service des archives du Grand Lyon, 2006.



composent et dont dépendent largement leur efficacité, leur force » explique le premier numéro du Bulletin d'information²⁶. Dans la nouvelle optique, les structures, services, postes, doivent être sans cesse adaptés aux missions à remplir, il faudrait dans l'idéal que chaque agent occupe un poste correspondant le mieux à son profil et capacités. La direction est composée de l'ancien service du Personnel rebaptisé « Emploi-Formation-Prévention », du service des Affaires Sociales et du service de l'Administration générale, mais **la principale nouveauté est la création en septembre 1990 du « service de la Communication interne »** chargée de l'information et de l'accueil des nouveaux agents. La com' interne a « *pour mission de s'informer et d'informer le personnel de ce qui se fait et se décide ; de transformer la Communauté urbaine en une organisation communicante* », selon Côté cour côté jardin (n°3). Un cabinet assiste la mise en place du service. En 1991, une enquête sur la communication interne indique qu'à 86%, les agents communautaires ayant répondu souhaitent qu'un journal des services soit créé. Il en résulte le magazine mensuel « Côté cour, côté jardin », dont le premier numéro sort en novembre. Il fait suite aux 8 numéros du Bulletin d'information, de juin 1990 à avril 1991. Les publications internes foisonnent²⁷.

- **Dans la « direction des Finances et du Contrôle de Gestion », la nouveauté tient à la mise en place de règles communes de contrôle de gestion.**

6. La modernisation de la gestion du personnel, le grand chantier de Pierre Ducret

Avec les nouvelles formes de management, le travail devient plus complexe, plus exigeant et sans doute plus intéressant pour les cadres et leurs collaborateurs. Le plan de modernisation des services communautaires est influencé par des nouvelles formes de management issues du secteur privé, dont les principes clés restent globalement inchangés jusqu'à aujourd'hui : responsabilisation et autonomie des cadres, gestion du changement (gestion de projet, démarche de projet, gestion stratégique...), maîtrise des coûts, et objectifs de qualité, d'efficacité, de proximité et d'adaptation aux besoins des usagers, en évaluant autant que possible la qualité des services rendus.

Un postulat central est que la performance du territoire dépend de la performance de l'administration et de la qualité des services urbains... Par ailleurs, la politique d'investissements nécessaire à la réalisation de la politique d'agglomération impose le contrôle très strict des coûts de fonctionnement, dont les crédits sont

²⁶ Bulletin d'information de la Communauté urbaine de Lyon, n°1, juin 1990, « *De l'administration du personnel au quotidien... à la gestion prévisionnelle des ressources humaines* ».

²⁷ « Le Bloc-Notes », quatre pages de brèves sur les principaux dossiers en cours est élaboré et diffusé par la communication interne aux plus de 300 cadres A ; « Les Dossiers de la communauté urbaine », rebaptisés « Les Dossiers du Grand Lyon » est un trimestriel qui paraît depuis 1989 ; les « Lettres du Secrétaire Général », deux fois l'an, informent le personnel sur les bilans de l'année, les priorités et objectifs... Ceci sans compter les publications propres aux directions et services comme « D.D.U Infos », lettre mensuelle diffusée sur le Département Développement Urbain, « Voirie 2000 », « L'Echo des Services urbains »..., ou destinées à des publics cibles : création d'un Livret d'accueil en 1991 pour les nouveaux arrivants, « La lettre des 55 », mensuelle, destinée à informer les maires des communes membres des dossiers en cours, etc.



limités de 1990 à 1993 à +1,5% par an. Il faut donc améliorer la productivité des services.

Par ailleurs, à partir de 1993, après 10 ans de baisse des effectifs communautaires, les élus demandent de travailler à effectifs constants, ce qui permet, à l'occasion des départs à la retraite et de la mobilité interne, de pourvoir ou créer des postes en fonction des besoins, ce qui est, selon les propos de Pierre Ducret, un gage de souplesse²⁸.

Pierre Ducret, dans un entretien publié dans Côté Cour Côté Jardin, a précisé la philosophie et la pratique du management qu'il a appliquées au Grand Lyon : « *la relation de travail doit évoluer en fonction d'un contexte nouveau ; concrètement et en étant bref, cela suppose une pratique de l'encadrement beaucoup plus concertée, responsabilisante, fondée sur une bonne identification des buts poursuivis et permettant à chacun d'exploiter ses propres marges de manœuvres à condition de respecter des règles communes* »²⁹.

- « **La responsabilisation comme outil de modernisation** »³⁰ : c'est la formule clé du management appliqué à partir de 1990, dont la pédagogie est sans cesse rappelée par Pierre Ducret. Derrière le terme de responsabilisation, on trouve différents aspects. « Huit critères de la responsabilisation » sont détaillés par la com'interne :

A Formuler de façon claire et précise les objectifs.

B Préparer efficacement.

C Solliciter et prendre en compte les propositions des collaborateurs.

D Déléguer.

E S'affirmer : oser faire une critique ou annoncer une décision difficile tout en préservant la qualité de la relation.

F Valoriser. Féliciter.

G Argumenter, défendre une idée, un projet (négocier ses idées).

H Organiser la communication transversale (décloisonner)³¹.

La « démarche de progrès », pour acculturer les services au changement : dès fin 1989, chaque service communautaire doit lister des propositions d'action, dans le cadre de ce qui est appelé la « démarche de progrès ». C'est un moyen de responsabiliser les services en les associant à la modernisation. De 500 propositions environ « d'actions de progrès » sont énoncées par les services à l'automne 1989 parmi lesquelles, 95 actions seront mises en œuvre. Sous la responsabilité d'un pilote, elles sont gérées chacune comme un projet indépendant. La « démarche de progrès » est expliquée dans la note d'information du 10 mai 1990 (archives Grand Lyon) :

²⁸ Côté cour côté jardin, n°20, mars 1993, "Questions au secrétaire général", interview de Pierre Ducret.

²⁹ Côté cour côté jardin, n°31, mars 1994, « Un mot d'ordre plane sur l'administration : management ».

³⁰ Côté cour côté jardin, n°50, déc. 1995, « Les adieux de Pierre Ducret à la Communauté urbaine ».

³¹ Côté cour côté jardin, n°20, mars 1993.



« **Le sens de la démarche :**

- Pour mettre en œuvre la politique d'agglomération que nous avons définie, les services doivent nous proposer des stratégies d'actions et, sans attendre, agir dès maintenant, partout où cela est possible, pour améliorer nos prestations de services.

- Ce double registre de réflexion opérationnelle à moyen terme et d'action à court terme, doit s'efforcer d'illustrer un début de nouvelle gestion des ressources humaines qui valorise les potentialités, les compétences et le dynamisme des cadres et des agents. »

Le vocabulaire de la démarche est ainsi défini :

« **Les grands chantiers du changement** : il s'agit là d'un ensemble d'actions distinctes qu'il importe de rendre cohérentes et complémentaires. Elles sont destinées à modifier en profondeur la culture professionnelle et le fonctionnement de la COURLY. Le pilotage est adapté au problème traité. Par exemple, la gestion des ressources humaines est un « grand chantier ». Il est dirigé par un « pilote, choisi pour son aptitude particulière à conduire la réflexion et l'action considérées. »

« **Les actions de progrès** : elles naissent d'une proposition d'un service, (...). Elles font l'objet d'un pilotage spécifique (...) ». Par exemple, une action concerne la collecte sélective de certains matériaux sensibles. On parlera plus tard d'« action de changement ».

« **Les actions de développement** : elles naissent d'une proposition et sont destinées à améliorer le fonctionnement quotidien, sans modification sensible de l'organisation, des qualifications et des moyens ».

- **Un effort intense de formation** : Les deux grandes priorités de la politique de formation sont la formation au management (encadrement) et la qualification du personnel d'exécution (ouvriers...). L'effort de formation est particulièrement intense à partir de 1991. Cela implique de définir des contenus de formation adaptés, notamment en négociant avec le CNFPT. Selon le relevé de décision du comité de direction élargi du 4 juin 1991 : « *Concernant le CNFPT, plusieurs axes d'action sont définis : « - Faire pression sur cet organisme par nos demandes pour qu'il réponde le plus possible à nos besoins, cette démarche est notamment en cours en ce qui concerne la formation management. - Entamer la négociation politique avec le CNFPT (...) »* (archives Grand Lyon).

Chaque direction ou département doit élaborer avec l'aide du service Emploi Formation un plan de formation pluriannuel intégrant les objectifs fédéraux. Le travail réalisé à la direction de la Propreté sert de modèle. Les formations diffusent les nouveaux principes de management. C'est le cas par exemple de la formation à l'entretien d'appréciation en 1991 (2 jours pour les cadres, 1 pour les non-cadres).

La communication en direction de l'encadrement est particulièrement intense : elle se fait avec différentes configurations, réunions des « 57 » plus hauts encadrants, des 300 cadres A, et jusqu'aux 700 personnes qui forment l'encadrement au sens large (cadres A et B). Par exemple, les 11 et 13 décembre 1990, 4 demi-journées rassemblent 379 cadres A et B dans le cadre d'un cycle de communication. Sont abordées la réforme des structures, les missions, la



valorisation des compétences, etc. Selon Côté cour côté jardin, « *l'objectif principal était de parler de la communauté urbaine ensemble* ».

- **La « circulation de l'information », un principe clé :** la communication interne connaît un véritable boom, elle est pensée comme un vecteur incontournable du changement en cours : il faut expliquer la transformation en cours, en suscitant l'adhésion des agents.

L'information doit également circuler de manière efficace avec l'extérieur. A ce titre, le Grand Lyon cherche à accroître la rapidité dans les réponses aux courriers extérieurs. Plusieurs relevés de décision du comité de direction abordent ce sujet en 1991³².

- **Une gestion des RH modernisée avec la gestion prévisionnelle des ressources humaines et les entretiens d'appréciation :** en 1990 est amorcé le chantier de la gestion prévisionnelle des ressources humaines. 40 « postes repères » ont fait l'objet d'une description dans l'ensemble de l'établissement, à partir d'entretiens avec les titulaires des postes et leur hiérarchie, ce qui a permis de connaître les fonctions, activités, responsabilités dans l'organigramme de chaque service :

« Très concrètement, ces profils de postes permettent de savoir, pour un agent de salubrité, un ingénieur subdivisionnaire de la propreté (etc.) ce que l'on attend de lui, les aptitudes et le savoir-faire nécessaires à ses fonctions, ses conditions de travail. Ils sont le fondement du système d'évaluation, c'est-à-dire des entretiens annuels d'appréciation qui existeront dès fin 1991. Un tel entretien est l'occasion d'un dialogue sur l'année écoulée, le travail réalisé, les difficultés rencontrées, les raisons de ces difficultés et les solutions à apporter. » (Bulletin d'information n°5, janvier 1991)

La mise en place en 1991 de l'entretien annuel d'appréciation, pour remplacer la notation de fin d'année, est censée permettre un dialogue avec la hiérarchie directe, et intégrer le critère du mérite dans l'avancement. Selon Côté cour côté jardin, « *le critère de choix dominant n'est plus l'ancienneté mais le mérite.* »³³ De 1991 à 1994, plusieurs amendements sont apportés au système. Le bilan des entretiens d'appréciation, réalisé en juillet 1994, est globalement positif : « *Les références à l'ancien système s'estompent au profit des notions de dialogue et d'évaluation par critères. (...) Ressenti globalement positif : l'intérêt du dialogue est bien perçu mais la méthode semble lourde à certains, certains appréciateurs continuent à surévaluer pour préserver l'ambiance, les niveaux d'appréciations sont souvent assimilés aux niveaux scolaires (A = très bien, B = bien,...)* »³⁴.

³² Relevé de décision du 16 janvier 1991 : « Il est rappelé aux Directeurs, aux membres de l'équipe de Direction que la réponse systématique et dans les délais les plus brefs à tous les courriers reçus est un impératif absolu dont le respect conditionne largement l'image extérieure de la Communauté Urbaine. Il vaut mieux faire des réponses d'attente immédiates qu'attendre trois mois pour faire une réponse. (...) » Le Relevé de décision du comité de direction du 17 juillet 1991 précise la méthode pour atteindre cet objectif : « Il faut améliorer de façon très significative nos délais moyens de réponse aux courriers externes. Les secrétariats de direction peuvent jouer un rôle considérable, dans ce domaine, à condition que cet objectif leur soit clairement assigné, que des moyens techniques leurs soient éventuellement attribués (...) » ; (service des archives du Grand Lyon, versement 3098 W023)

³³ Côté cour côté jardin, n°20, mars 1993.

³⁴ Archives du Grand Lyon, document en date du 20.7.1994.



- **Tous les agents doivent être valorisés** : La valorisation du personnel est un des axes de la politique des RH. Selon des témoignages, fierté et émulation sont effectivement au rendez-vous. Selon Pierre Pijourlet, ingénieur en chef à la Voirie, l'équipe autour de Pierre Ducret « a mis en place à la communauté urbaine des notions et méthodes qui ont eu essentiellement pour intérêt de donner de la fierté aux gens qui y travaillaient. Badge, pins « Grand Lyon », trophée du balai d'or, photos, séminaires, intéressement, autant de nouveautés pour l'époque ! »³⁵. Exemple parmi d'autres, à partir de 1989, la direction de la Propreté proclame le palmarès de son challenge « économie d'énergie » : les chauffeurs de la direction sont formés à la « conduite économique », et l'un d'eux, le vainqueur 1990, gagne un séjour en Grèce d'une semaine pour deux personnes³⁶. Tous les personnels sont valorisés d'une manière ou d'une autre³⁷.
- **Un système d'intéressement collectif est instauré** : s'inscrivant dans la logique de la réforme (motivation des agents), il est bien accepté. Selon une enquête réalisée en juin 1993 par une étudiante en stage à la DRH, il est perçu comme une prime, donc un revenu supplémentaire.
- **Une politique de sécurité et des conditions de travail centrée sur la prévention** : la mise en place de cette politique est, comme le souligne *Côté cour côté jardin*, « l'un des aspects de la modernisation du service public »³⁸ ; « l'autorité territoriale, au niveau le plus élevé, doit considérer la promotion de la sécurité et l'amélioration des conditions de travail comme une partie essentielle de ses fonctions. Elle doit diffuser clairement sa stratégie à l'ensemble du personnel, de préférence par écrit et par l'intermédiaire de tous les échelons hiérarchiques ». En 1993-94, la communication interne insiste fortement sur ce thème de la sécurité. *Côté cour côté jardin* présente en octobre 1993 l'unité conditions de travail, sous le nom des « mousquetaires de la sécurité », puis diffuse les résultats de l'« enquête prévention 1993 » menée par cette unité, de même que le « plan de formation sécurité » de 3 ans dont l'objectif est de faire baisser de 35% le taux de fréquence des accidents du travail. De nombreuses actions de formation sont programmées en 1994, pour toucher 3000 agents, et un guide de prévention élaboré pour les égoutiers.

7. De nouvelles méthodes de travail

La réforme contribue à faire évoluer les méthodes de travail. Les principales lignes de changement sont les suivantes :

- **Ce que l'on appelle la « transversalité de l'action » fait un bond en avant à travers la logique de mission plus haut abordée et la conduite de projet ;**

³⁵ Pierre Pijourlet, propos recueillis par C. Polère le 29 janvier 2008, entretien sur www.millenaire3.com.

³⁶ Le classement est publié dans *Côté cour côté jardin* n°2, juillet 1991.

³⁷ Jusqu'à la fin du mandat, les responsables communautaires estiment qu'il y a encore du chemin à parcourir ; ainsi, dans une enquête menée début 1993 sur le management à la communauté urbaine « tous les répondants s'accordent à considérer que les points faibles sont : la non valorisation, l'absence de considération, le cloisonnement (...). » (*Côté cour côté jardin*, n°20, mars 1993)

³⁸ *Côté cour côté jardin*, n°21, avril 1993.



- **un nouveau métier est d'ailleurs créé, celui de « chef de projet »** : il est chargé d'animer la réalisation d'un projet et de coordonner tous les intervenants internes ou externes ;
- **l'action du Grand Lyon est davantage territorialisée** : on renforce en particulier l'organisation territoriale en matière d'urbanisme (dans les grands secteurs de l'agglomération, un urbaniste et son équipe assurent la cohérence de l'action sur le terrain avec l'ensemble des acteurs) et dans le cadre de la politique de la ville ;
- **une volonté d'évaluer autant que possible l'action communautaire** : les responsables communautaires cherchent à appliquer la procédure d'évaluation à tous les niveaux de l'action, pour améliorer les fonctionnements. On évalue une démarche (par exemple en janvier 1992, la modernisation des services communautaires), un service, une nouvelle pratique pour savoir s'il faut la pérenniser et comment l'améliorer, le personnel est évalué à travers les entretiens d'appréciation, etc. ;
- **une informatisation à marche forcée** : l'informatique et les systèmes programmables font un bond en avant. L'effort d'équipement des services communautaires en postes informatiques est spectaculaire, d'autant qu'on part de peu (en 1993, on compte 450 micro-ordinateurs au sein de la communauté urbaine, contre plus de 2000 aujourd'hui). Le Bilan d'activités 1991 du Grand Lyon indique un « *doublément entre 1990 et 1991 du parc de terminaux informatiques* ». La rationalisation managériale des fonctions d'entretien et de maintenance se fait en lien avec de nouvelles compétences acquises en matière de systèmes informatiques appliqués à la gestion du service.
Par ailleurs, on continue à développer des applications informatiques pour gérer les services urbains, comme la gestion automatisée en assainissement, ou, à la direction de la Propreté, l'application informatique « COM » (octobre 1992), pour faciliter la gestion et le traitement des déchets domestiques³⁹. Les « correspondants informatiques » appelés aussi MOI (Management – Organisation – Informatique), « enfants de la modernisation »⁴⁰ apparus en 1991 doivent élaborer et exploiter les bases de données informatiques ; il ont dans un premier temps des difficultés à remplir leurs missions. Par ailleurs, la décision est prise en 1991 de réaliser le précablage intégral de l'Hôtel de communauté, ce qui permettra plus tard de passer à la messagerie électronique et à Internet ;
- **l'extension de la gestion déléguée des services urbains au bénéfice de grandes sociétés privées** : Michel Noir prolonge l'action entreprise durant le second mandat de Francisque Collomb, elle-même inscrite dans la tendance des politiques locales. Il est persuadé que le partenariat public/privé est une bonne solution à l'épuisement des ressources publiques et aux difficultés de gestion de projets ou services urbains. Michel Noir a recours à la concession d'urbanisme à la Cité internationale ; avec « Téo », le boulevard périphérique Nord de Lyon, de nouvelles formes de passation des marchés sont utilisées, ce qui suscite de vifs débats avec l'opposition communautaire.

³⁹ Côté cour côté jardin, n°24, juillet-août 1993.

⁴⁰ Côté cour côté jardin, n°10, avril 1992.



- **Contrôle de gestion et programmation pluriannuelle des investissements** : de nouvelles pratiques de gestion sont mises en œuvre, en particulier la programmation pluriannuelle des investissements, et le contrôle de gestion, qui conduit à homogénéiser les méthodes de travail, par l'utilisation de mêmes tableaux de bord et indicateurs.

8. Le temps du bilan

La consolidation du pouvoir communautaire, l'intégration territoriale du Grand Lyon, la mise en place d'une véritable politique d'agglomération sont des acquis du mandat. L'agglomération lyonnaise apparaît de plus en plus comme une entité, et non plus simplement comme une juxtaposition de communes⁴¹.

Guy Barriolade, nommé directeur de cabinet de Michel Noir en février 1990, évoque en ces termes le « tournant » pris en 1990, lors de son discours d'adieux à Pierre Ducret prononcé en 1995 :

L'opération de modernisation « s'est traduite par une réorganisation des services, une clarification des rapports avec les organismes exerçant des gestions déléguées, la mise en œuvre de projets de services axés sur la recherche de la qualité dans les services rendus à nos clients que sont les habitants et une modernisation des méthodes, avec notamment le développement de l'informatique partagée ou du contrôle de gestion ». La modernisation de la gestion du personnel, ajoute-t-il, a été l'aspect le plus sensible de la modernisation : « amélioration des procédures de recrutement, de promotion, de formation, de requalification et d'affectation des agents, décentralisation de la gestion, motivation du personnel, en particulier par l'institution de l'intéressement, écoute et information, notamment par des relations suivies avec les organisations syndicales et le développement de la communication interne, et bien sûr la procédure d'évaluation qui porte particulièrement sa marque »⁴².

Pierre Ducret a établi son propre bilan en matière de management et de gestion des RH, dans un entretien publié dans Côté cour côté jardin :

"Je crois que nous avons déjà fait de nombreux progrès :

- *en développant considérablement la communication interne et la circulation de l'information,*
- *en généralisant l'entretien d'appréciation,*
- *en mettant fin à l'artifice bureaucratique de la notation traditionnelle,*
- *en intégrant d'autres critères que la seule ancienneté pour les choix d'avancement et de promotion,*
- *en décentralisant vers les services la gestion, ce qui a pour but d'accroître la responsabilité des cadres,*
- *en mettant en place l'intéressement,*
- *en lançant la formation au management,*

⁴¹ Corinne Chodkiewicz, La métropolisation en France et en Allemagne. Les régions métropolitaines de Lyon et Stuttgart, thèse de doctorat, Université Grenoble 2, 1999, p. 135.

⁴² Côté cour côté jardin, n°50, déc. 1995, « Les adieux de Pierre Ducret à la Communauté urbaine ».



- en affichant les règles du jeu dans la charte de la gestion des ressources humaines qui permet à chacun de "siffler le hors-jeu" lorsque certains comportements sont trop décalés par rapport au projet commun.

Nous avons aussi développé la collégialité dans les prises de décisions.

Il me semble enfin que nous formulions mieux les buts, les objectifs à atteindre et que nous avons progressé dans la connaissance et la mesure de nos coûts."⁴³

Il a élargi ce bilan à l'ensemble de l'action de modernisation entreprise, lors de son dernier discours de la cérémonie des voeux, en janvier 1995, l'occasion pour lui dans ce discours clé de développer plus qu'à l'ordinaire les basculements opérés :

"Ce que je peux dire sans contrevenir à l'obligation de réserve, c'est qu'il y a bien eu une politique d'agglomération, cohérente, raisonnée, arbitrée pas à pas et qu'elle s'est traduite par des actions et des investissements qui ont transformé de façon beaucoup plus qu'anecdotique le paysage de cette ville qu'est le Grand Lyon. (...) Elle a concerné les deux grands types de missions définies par cette loi révolutionnaire de 1966 qui a créé les communautés urbaines :

- la production d'équipements collectifs et la prestation de services à la population;

- l'exercice d'une autorité d'agglomération. (...)

La transformation a été rapide et complète. Je crois qu'il n'y a pas beaucoup de recoins de notre organisation qui n'aient été revisités pour essayer d'en améliorer les performances.

Au risque de me répéter, je rappelle que pour moi le terme de "performances" recouvre trois notions simples et parfaitement conformes à la lettre comme à l'esprit du service public :

- l'efficacité c'est-à-dire la capacité à atteindre les objectifs fixés ;

- l'efficience, c'est-à-dire la capacité à consommer les seules ressources réellement nécessaires à l'atteinte des objectifs ;

- et enfin la qualité, c'est à dire à la fois la conformité des produits, services ou équipements, aux normes fixées préalablement et bien sûr la satisfaction de l'utilisateur final.

Comment avons-nous tenté d'améliorer ces performances ? Je citerai les points communs à tous les projets de services et à toutes les actions de modernisation que nous avons menées.

D'abord nous avons accordé beaucoup d'importance à la définition des objectifs, c'est la question essentielle : qu'est-ce qu'on veut faire au juste ? (...) Nous avons développé nos instruments de mesure interne : condition indispensable à la maîtrise des coûts. C'est parce que nous mesurons mieux nos coûts que nous réussissons à faire des économies.

⁴³ Côté cour, côté jardin, n°31, mars 1994, "Management : mode ou nécessité ?".



Nous avons fait circuler le plus librement possible l'information.

Nous avons développé la transversalité (introduire des passages horizontaux entre métier, soit par la conduite de projet, soit par approches territoriales)

Nous avons formalisé les procédures. (...)

Nous avons développé la collégialité des décisions à tous les niveaux. (...)

Nous avons cherché à planifier notre action dans tous les domaines. (...)

Mais surtout nous avons responsabilisé. Et c'est pour moi le terme le plus important. Cela veut dire d'abord que nous avons cherché à décentraliser le mode de fonctionnement de l'administration au profit des directions, services, subdivisions, équipes de travail en leur donnant le plus d'autonomie possible sur la base d'objectifs cohérents avec ceux des autres structures. (...) Je pense que nous avons essayé de mettre en pratique ce concept à la mode en Europe, qu'est la "subsidiarité" (...).

Cela veut dire aussi responsabiliser les individus eux-mêmes, à tous les niveaux hiérarchiques, en leur faisant confiance a priori, ce qui a nécessité d'ailleurs une réflexion et une formation intense de l'ensemble de l'encadrement, au sens large, sur l'évolution des modes de commandement et des comportements hiérarchiques.

Ces responsabilités ont été saisies par ceux à qui elles étaient confiées et cela a libéré une énergie considérable dans cette maison, une très forte puissance créative.

De ce point de vue, la responsabilisation a bien été le principal moteur du changement au Grand Lyon.⁴⁴

9. Une continuité assumée durant le mandat de Raymond Barre

Durant la mandature de Raymond Barre, Guy Barriolade a succédé à Pierre Ducret au poste de secrétaire général. Un plan de modernisation est adopté, qui prolonge l'action engagée durant le précédent mandat, à partir de trois séries de mesures : « l'élaboration de projets de service tout d'abord, afin de fixer des objectifs à long terme. Ensuite, l'institution de procédures claires et bien formalisées, de méthodes de contrôle interne, et de moyens de mesure des coûts. Enfin, la décentralisation de la gestion qui vise à mieux responsabiliser le personnel à tous les niveaux de la hiérarchie. »⁴⁵ C'est donc la continuité qui prime. « Nos deux maîtres mots restent efficacité et qualité ! », affirme Guy Barriolade au début du mandat, qui souligne néanmoins que les relations de travail sont plus complexes dans cette mandature que durant la précédente, car l'exécutif est élargi politiquement, et que le Grand Lyon compte plus de délégations. Raymond Barre reconnaîtra pour sa part, à l'occasion de la première cérémonie des vœux, l'effort indispensable de modernisation accompli dans le précédent mandat, et la

⁴⁴ Côté cour côté jardin, n°41, février 1995, pp. 7-8, "Cérémonie des vœux : bilan des changements".

⁴⁵ Guy Barriolade, janv. 1996, « Cérémonie des vœux », Côté cour côté jardin, n°52 février 1996.



nécessité de le poursuivre : poursuite de la « démarche qualité »⁴⁶, développement de la compétence interne du Grand Lyon en matière de conduite de projet⁴⁷, etc.

⁴⁶ La démarche qualité a été initiée en 1994 par Pierre Ducret. A la fin septembre 1994, les cadres des services urbains ont été conviés à un séminaire sur le pourquoi et le comment de la qualité dans les services publics. Le 21 juin 1995, une réunion d'équipe se tient pour élargir la réflexion à l'ensemble des services communautaires. Chaque direction et service doit inventer sa propre démarche qualité, en se posant trois questions, « que pourrait-on améliorer ? Comment ? Y-est on parvenu ? ». En novembre 1995, chaque direction et service doit présenter une planification pluriannuelle de ses actions de qualité (Côté cour côté jardin, juillet-Août 1995).

⁴⁷ En mai 1996, est créée une mission de conduite de projet, rattachée au secrétariat général pour accompagner les chefs de projet dans la méthode de gestion de projet ; elle est insérée en 1997 dans la « démarche de progrès ».



Ressources utilisées (classement chronologique)

Bulletin d'information, n°1 (juin 1990) à 8 (avril 1991).

Côté cour côté jardin, n°1 (juin 1991) à n°45 (1995).

Les dossiers de la communauté urbaine, n°1 (juin 1990) à n°40 (1994)
[changement de nom à partir du n°5 : ils deviennent Les dossiers du Grand Lyon, Communauté Urbaine de Lyon).

Bilans d'activités de la communauté urbaine 1989, 1990 et 1991, Rapport d'activités 1992 (changement d'appellation).

Marc Bonneville, Lyon. Métropole régionale ou euro-cité, Economica, 1997.

Corinne Chodkiewicz, La métropolisation en France et en Allemagne. Les régions métropolitaines de Lyon et Stuttgart, thèse de doctorat, Université Grenoble 2, 1999.

Taoufik Ben Mabrouk, *Le pouvoir d'agglomération en France. Logiques d'émergence et modes de fonctionnement*, L'Harmattan, 2006.

Rachel Linossier, La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise, thèse de doctorat, Lyon 2, 2006, en ligne <http://demeter.univ-lyon2.fr:8080/sdx/theses>.

Pierre Pijourlet, ingénieur en chef, propos recueillis par C. Polère le 29 janvier 2008, entretien sur www.millenaire3.com.