



DOSSIER D'EXPERTS

5^e édition

GAGNER EN EFFICACITÉ

Réaliser un guide des procédures

Enjeux, méthode, outils

Jean-Marie Reynaud

Ingénieur général honoraire, expert international
en gouvernance publique organisation et management des services publics

Laurence Roger

Cheffe du pôle performance administrative et démarche qualité au secrétariat général,
au sein de la direction générale des services de la Région Guadeloupe

Réaliser un guide des procédures

Enjeux, méthode, outils

La performance et la qualité des services publics sont souvent liées à la professionnalisation et à la formalisation des pratiques professionnelles permettant de concevoir, élaborer puis évaluer les activités et prestations de service rendues au public.

La formalisation et la diffusion des procédures de fonctionnement d'une collectivité territoriale impliquent parfois une transformation des mentalités, souvent la mise à plat de l'existant, toujours l'ouverture à plus d'efficacité, d'efficience et de transparence. Il s'agit donc d'un véritable projet, avec des enjeux et des risques qui nécessitent une réflexion préalable.

La cinquième édition de cet ouvrage tient compte des évolutions du contexte des collectivités territoriales comme des outils numériques permettant de soutenir la formalisation des procédures. Il précise, outre les objectifs d'un tel guide, son champ, ses outils de modélisation et les applicatifs informatiques qui permettent tant une édition sous format papier qu'une dématérialisation sur l'intranet de la collectivité.

L'ouvrage, illustré par de nouveaux exemples pratiques tirés du secteur public local, détaille également les démarches d'élaboration et les outils pouvant être utilisés.

Son objectif est d'apporter aux acteurs territoriaux qui souhaitent se lancer dans une démarche « guide des procédures » une aide méthodologique et pratique, et de contribuer ainsi au développement d'une culture administrative efficace et efficiente parce que réfléchie, formalisée et institutionnalisée.



Jean-Marie Reynaud est un spécialiste reconnu de la gestion publique locale, de la performance et de la qualité des services publics territoriaux. Ingénieur général honoraire, il a œuvré en tant que directeur de missions d'audit et de conseil au sein d'un cabinet de renommée internationale, avant de se consacrer à la direction générale de grandes collectivités en tant que directeur général des services de grandes communes ou directeur général adjoint des services d'une région.



Laurence Roger est cheffe du pôle performance administrative et démarche qualité au sein de la Région Guadeloupe, après y avoir évolué en tant que cheffe de service de la communication interne, des projets RH, puis de l'information, du bien-être et de la cohésion sociale à la direction des ressources humaines. Elle a piloté différents projets transversaux sur le plan de la cohésion d'équipe, de la QVT, la création et le déploiement d'outils numériques, la mise en place d'actions innovantes de création du lien social par le sport.

boutique.territorial.fr

ISSN : 1623-8869 – ISBN : 978-2-8186-2131-8

territorial éditions



DOSSIER D'EXPERTS

GAGNER EN EFFICACITÉ

5^e édition

Réaliser un guide des procédures

Enjeux, méthode, outils

Jean-Marie Reynaud

Ingénieur général honoraire, expert en gouvernance publique

Laurence Roger

Cheffe de service, pôle performance et démarche qualité
Conseil régional de Guadeloupe

territorial éditions

CS 70215 - 38501 Voiron Cedex - Tél.: 04 76 65 87 17 - Référence TDE 431A

Retrouvez tous nos ouvrages sur boutique.territorial.fr

**Vous souhaitez
nous contacter
à propos de votre ouvrage ?**

C'est simple !

Il vous suffit d'**envoyer un mail** à :
service-client-editions@territorial.fr
en précisant l'objet de votre demande.

Pour connaître l'ensemble de nos publications,
rendez-vous sur notre boutique en ligne
boutique.territorial.fr

Avertissement de l'éditeur:

La lecture de cet ouvrage ne peut en aucun cas dispenser le lecteur
de recourir à un professionnel du droit.
Nous sommes vigilants concernant les autorisations
de reproduction et indiquons systématiquement
les sources des schémas, images, tableaux, etc.
Pour toute demande de modification, mise à jour
ou suppression d'un élément au sein de cet ouvrage,
merci de contacter les éditions Territorial.

 <p>DANGER LE PHOTOCOPIAGE TUE LE LIVRE</p>	<p>Il est interdit de reproduire intégralement ou partiellement la présente publication sans autorisation du Centre Français d'exploitation du droit de Copie. CFC 20, rue des Grands-Augustins 75006 Paris. Tél. : 01 44 07 47 70</p>
---	---



© Territorial, Voiron

ISBN: 978-2-8186-2131-8

ISBN version numérique: 978-2-8186-2132-5

Imprimé par Reprotechnic, à Bourgoin-Jallieu (38) - Septembre 2023

Dépôt légal à parution

Sommaire

Introduction	p.7
--------------------	-----

Partie 1

Comprendre la nécessité de formaliser les procédures

Chapitre I

Un cadre institutionnel des collectivités locales renforçant la responsabilité des exécutifs et donc la prise de risques	p.11
---	-------------

Chapitre II

Le contrôle interne dans les collectivités territoriales	p.13
---	-------------

Chapitre III

La démarche qualité dans les collectivités territoriales	p.15
A - Définition, principes et normes	p.15
B - Les démarches qualité dans les collectivités territoriales	p.18
C - Exemples	p.20

Partie 2

Clarifier les principaux concepts

Chapitre I

Quelques définitions	p.23
-----------------------------------	-------------

Chapitre II

Les cinq finalités d'un guide des procédures	p.25
A - Donner un cadre commun de référence pour l'action des services et faciliter l'intégration de nouveaux collaborateurs	p.25
B - Maîtriser les risques en facilitant l'exercice du contrôle	p.26
C - Faciliter l'acquisition des modes de fonctionnement de l'administration et permettre une meilleure compréhension du fonctionnement par les agents ...	p.26
D - Rechercher une efficacité accrue	p.27
E - Utiliser le guide comme un outil pratique au service de l'organisation du travail ..	p.27

Chapitre III

Les trois facteurs clés de succès d'un guide des procédures	p.29
A - Un guide des procédures mobilise des moyens en temps et en personnel	p.29
B - Un guide des procédures doit être lisible et accessible	p.30
C - Un guide des procédures doit être largement diffusé, mis à jour, animé et partagé ..	p.31

Partie 3

Cadrer le contenu du guide

Chapitre I

Déterminer le champ d'application du guide à partir des objectifs poursuivis ... p.35

Chapitre II

Segmenter les procédures p.37

Chapitre III

Organiser l'architecture du guide p.45

A - L'architecture du guide doit être simple, structurée et fiable p.45

B - Deux exemples d'architecture p.46

Chapitre IV

Faire le choix d'une solution pragmatique? p.53

Partie 4

Rédiger les procédures

Chapitre I

La fiche de la procédure p.57

A - La présentation de la fiche de procédure p.58

B - La fiche de procédure doit être rédigée de façon homogène et pratique p.60

Chapitre II

Les documents à utiliser pour la rédaction des procédures p.63

A - Le tableau d'identification des procédures à formaliser p.63

B - La sélection des informations récurrentes des procédures d'un service p.64

C - Le tableau de suivi d'avancement de la rédaction du guide p.66

Chapitre III

Le graphe de la procédure p.67

A - La présentation du graphe de procédure p.67

B - Le graphe de procédure doit être modélisé de façon standard et être complet p.68

C - Le tableau d'enchaînement des tâches de la procédure peut être utilisé pour les agents moins initiés aux graphes p.72

D - Les outils informatiques pour modéliser les procédures p.73

Chapitre IV

Les outils pour diffuser les procédures p.75

A - Édition papier du guide p.75

B - Le guide en format de document portable p.75

C - Le guide sur un site intranet p.76

Partie 5

Piloter l'élaboration du guide des procédures en mode projet

Chapitre I

Les moyens nécessaires au développement du projet	p.79
A - Le cadre de la méthode projet	p.79
B - Une animation innovante et dynamique	p.79
1. Les actions de communication du projet	p.79
2. La relation avec les référents	p.80
3. Le service de la communication interne : un allié de choix	p.81

Chapitre II

Le recours à un consultant externe	p.83
A - Les avantages d'une solution externe	p.83
B - Les risques liés à une sous-traitance en matière de formalisation de procédure ..	p.83
C - Les critères de choix du recours à un cabinet de conseil externe	p.84
1. Une assistance dans la rédaction et la mise en place du guide	p.84
2. L'analyse de l'opérationnalité des procédures	p.84

Chapitre III

L'outil clé : l'entretien pour recueillir les informations	p.85
A - Les types d'entretien : les pratiques	p.85
B - Les entretiens : la méthode par niveau	p.86
1. Un entretien pour approcher le projet : niveau 0	p.87
2. Un entretien de découverte des métiers pour révéler les procédures : niveau 1	p.87
3. Un entretien de projet de rédaction : niveau 2	p.89
4. Un entretien de relecture et d'arbitrage : niveau 3	p.89
5. Un entretien de présentation et d'arbitrage avec la hiérarchie de la direction générale : niveau 4	p.90

Chapitre IV

Les structures organisationnelles à mettre en place	p.91
--	------

Chapitre V

L'intérêt du workflow ou les téléprocédures	p.93
--	------

Partie 6

Un exemple de démarche projet pour l'élaboration d'un guide des procédures

Chapitre I

Les étapes de la démarche	p.97
Phase 0 - Lancement du projet	p.98
Phase 1 - Configuration du projet	p.98
1. Étape 1-1 - Définition des objectifs stratégiques du guide des procédures	p.98
2. Étape 1-2 - Analyse de l'existant	p.98

3. Étape 1-3 - Synthèse des données	p.101
4. Étape 1-4 - Inventaire et segmentation des procédures à formaliser	p.101
5. Étape 1-5 - Élaboration de standard ou prototypes	p.104
6. Étape 1-6 - Validation	p.104
Phase 2 - Test de formalisation des procédures	p.104
1. Étape 2-1 - Formalisation des procédures sur un champ restreint	p.105
2. Étape 2-2 - Analyse des interfaces avec les autres projets	p.106
3. Étape 2-3 - Choix du support de diffusion	p.106
Phase 3 - Réalisation, test et diffusion de la version 0	p.107
Phase 4 - Reprise des travaux, préparation du document final, suivi, actualisation et sortie de projet	p.108

Chapitre II

Prendre du recul par rapport à la version finale du guide avant sa diffusion

A - Le test des procédures par les référents	p.109
B - Le test d'un échantillon de fiches par un panel d'agents de la collectivité	p.109
C - La diffusion progressive du guide	p.110
D - La proposition d'une éventuelle délibération d'adoption	p.110

Chapitre III

Le suivi et la sortie du projet

Chapitre IV

Le calendrier de la démarche

Annexes

Exemples de formalisation de procédures

Domaine décisionnel/pilotage/contrôle	p.117
Annexe I - Validation des délibérations	p.117
Annexe II - Contrôle et exécution des délégations de services publics (DSP)	p.120
Domaine budget et subvention	p.125
Annexe III - Engagement de la dépense (3 exemples)	p.125
Annexe IV - Gestion en autorisations de programmes et crédits de paiement (AP/CP)	p.135
Annexe V - Attribution de subventions aux associations	p.140
Domaine RH	p.143
Annexe VI - Recrutement externe (2 exemples)	p.143
Annexe VII - Mobilité interne	p.147
Annexe VIII - Réalisation d'un entretien professionnel	p.149
Annexe IX - Gestion des compétences des agents / Recensement des besoins de formation	p.152
Domaine moyens généraux	p.153
Annexe X - Mise à disposition de locaux à des tiers externes	p.153
Annexe XI - Commande de fournitures de bureau (3 exemples)	p.155
Bibliographie	p.161

Introduction

La qualité et la rigueur de la gestion publique locale sont plus que jamais d'actualité du fait de quatre tendances majeures :

En premier lieu, la participation des collectivités territoriales à l'effort de redressement du pays, en limitant leurs ressources, conduit à ce qu'elles fassent plus et mieux avec moins, sous la houlette des élus et des cadres de direction. L'ensemble de leurs activités est de ce fait mis à plat et ausculté pour être optimisé ;

En deuxième lieu, l'État lui-même, en diminuant ses effectifs et ses services déconcentrés, allège les contrôles externes présents jusqu'alors sur le monde territorial. Les dirigeants territoriaux se trouvent donc encore plus responsables que par le passé devant les juridictions de contrôle. Pour maîtriser les risques de gestion, les collectivités territoriales se doivent de développer leur contrôle interne et compter sur elles-mêmes pour assurer la conformité de leurs décisions et actions à la réglementation ;

En troisième lieu, l'exigence des usagers quant à la qualité des services et prestations offerts par les services publics conduit les dirigeants territoriaux à s'engager dans une démarche d'assurance qualité et donc à formaliser les pratiques et clarifier les responsabilités de chacun ;

En quatrième lieu, la prise en compte des questions liées au développement durable et à la préservation de l'environnement conduit les dirigeants des collectivités à revoir leurs organisations et modes de fonctionnement pour y introduire des démarches et outils permettant de répondre à cette exigence ;

Enfin, la transformation comportementale des citoyens qui ne veulent plus être traités en « administrés » mais bien davantage en « clients » et l'exigence toujours plus forte et toujours plus de facilité d'accès aux services publics, via la dématérialisation et la mise en ligne des téléprocédures, conduit également les collectivités locales à définir leurs modes opératoires afin de mieux les maîtriser.

De fait, la formalisation des procédures apparaît aujourd'hui comme l'un des outils fondamentaux permettant, par une qualité accrue de la gestion, de contribuer à relever les défis liés à ce nouveau contexte.

Dans le domaine particulièrement sensible et évolutif de la commande publique, les « procédures » formalisées sont par ailleurs incontournables. Risques de non-respect des principes généraux de l'achat public, de non-conformité à une législation dense et évolutive, risques de non-utilisation optimale des deniers publics, risques de diffusion d'informations erronées ou incomplètes, risques d'inefficacité dans la mise en œuvre des décisions prises... constituent quelques exemples de risques que le dirigeant territorial tente de circonscrire en formalisant les procédures.

Et ce d'autant que l'émergence depuis les années 2010 du concept de « marché à procédure adaptée » donne aux décideurs locaux certaines latitudes pour définir les modalités de passation des marchés publics dont le montant est inférieur à celui des appels d'offres. Pour se conformer aux règles complexes et mouvantes de l'achat public, toutes les solutions passent par la définition du « qui fait quoi, où, comment », élément de base du formalisme procédural.

Outils de formalisation et de normalisation des pratiques, les procédures contribuent activement à la bonne expression de ces éléments essentiels pour la gestion de la collectivité.

Si les agents dépositaires de la mémoire des pratiques peuvent parfois craindre une perte de leur autonomie par la diffusion de leurs connaissances, étendre la connaissance des modes opératoires à la sphère de la communauté apporte indéniablement des atouts majeurs pour l'ensemble de l'institution.

Enfin, exprimant un référentiel, les procédures permettent d'évaluer plus facilement la conformité entre ce qui doit être fait et ce qui est fait... « *Dire ce que l'on va faire, faire ce que l'on a dit, dire ce que l'on a fait* » sont les trois phases d'une qualité de la gestion publique toujours plus attendue par les administrés et relayée par nos élus.

Le guide des procédures d'une collectivité, en regroupant ses principaux modes opératoires, répond à un impératif de partage des connaissances sur le « qui fait quoi, où, comment », de fiabilité et de sécurité. À travers le regroupement des principales procédures, il permet de lire comment se déroule, dans un domaine, l'activité de la collectivité. Son caractère descriptif permet d'assurer la maîtrise des modalités d'exécution ainsi qu'une plus grande transparence.

Ce dossier se donne pour ambition de préciser ce qu'est un guide des procédures, ses objectifs, quels peuvent être son champ et les outils de modélisation. Le terme de guide de procédure est ainsi utilisé pour désigner indifféremment un guide écrit, ce qui devient de plus en plus rare, ou un guide dématérialisé, qui se généralise.

Au-delà des définitions, cet ouvrage tente également de préciser les démarches d'élaboration et les outils pouvant être utilisés. Il est enfin illustré par des exemples pratiques tirés du secteur des collectivités locales.

Élaborer un guide des procédures constitue un projet à part entière. Comme pour tout projet, l'implication des décideurs et des agents de la collectivité, lors des différentes étapes, est fondamentale. En effet, il ne suffit pas de disposer d'un modèle de procédures satisfaisant pour que ces dernières soient rédigées, diffusées, lues, appliquées et enfin actualisées. Chaque procédure, dans sa bonne formalisation puis son bon fonctionnement, est en effet le résultat d'un investissement réel de chacun des acteurs.

Pour mener au mieux ce projet, il est indispensable de mettre en place les outils, en termes d'informations, de formations, de participation à des groupes de travail, *etc.*, qui favoriseront l'intégration du guide dans la culture locale, en l'enrichissant et en l'actualisant.

L'objectif de cet ouvrage est à la fois de donner des outils pratiques aux professionnels qui souhaitent se lancer dans une démarche « guide des procédures » et de contribuer au développement d'une culture administrative efficace et efficiente parce que réfléchie, formalisée et institutionnalisée.

Jean-Marie REYNAUD

Ingénieur général honoraire, expert en gouvernance publique

Partie 1

Comprendre la nécessité de formaliser les procédures

Chapitre I

Un cadre institutionnel des collectivités locales renforçant la responsabilité des exécutifs et donc la prise de risques

Les collectivités locales évoluent aujourd'hui dans un environnement qui les oblige à maîtriser parfaitement leur organisation et leurs procédures.

Un nouveau contexte institutionnel territorial a émergé en 2015 avec « l'acte III de la décentralisation », à travers un ensemble de lois et de réformes portant sur l'organisation des différents échelons de collectivités territoriales, leurs interactions et leurs compétences. Cette démarche d'adaptation de la décentralisation et de réforme de l'action publique s'est articulée autour de trois textes.

La loi n° 2014-58 du 27 janvier 2014 de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (Maptam) a constitué la première phase de cette nouvelle étape de décentralisation. Les deux axes principaux de ce texte sont la reconnaissance du fait métropolitain (métropoles de droit commun ou métropoles de statut particulier) et la rationalisation de l'action publique locale (chefs de file, conférences territoriales de l'action publique).

La création de métropoles a entraîné une mutation institutionnelle en profondeur des organisations des collectivités concernées. La nouvelle répartition des compétences entre les communes et les métropoles a conduit à des transferts de leurs effectifs et de leurs patrimoines mais aussi à des conséquences financières et fiscales sur leurs ressources. Pour acter dans la gestion l'intérêt de la métropolisation de nos territoires, ces collectivités ont dû de mieux en mieux maîtriser leur organisation, d'autant qu'elles résultaient de la fusion de plusieurs établissements publics de coopération intercommunale (EPCI).

La loi n° 2015-29 du 16 janvier 2015 relative à la délimitation des régions, aux élections régionales et départementales et modifiant le calendrier électoral constitue le deuxième volet de cet acte III.

La loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) constitue le troisième volet. Les deux objectifs de ce texte ont été le renforcement des compétences des régions dans des domaines stratégiques (développement économique, déchets, transports, formation...) et une nouvelle phase de rationalisation de l'intercommunalité (affaiblissement des départements, accroissement des

missions et compétences des EPCI à fiscalité propre, diminution du nombre de syndicats et création de nouveaux outils en faveur de la solidarité des territoires, tout en favorisant la transparence et la responsabilité financières).

La loi 3DS n° 2022-217 promulguée le 21 février 2022 relative à la différenciation, la décentralisation, la déconcentration et portant diverses mesures de simplification de l'action publique a permis d'engager une nouvelle dynamique de la décentralisation en prenant en compte les spécificités locales dans la mise en œuvre des dispositions légales.

En renforçant le pouvoir réglementaire des collectivités dans des domaines qui ne leur étaient pas dévolus à la base ou en leur permettant de déléguer une compétence à une autre collectivité dans le cadre d'un projet partagé, ou encore en permettant aux communes de négocier avec les EPCI les compétences facultatives pouvant être transférées, la loi 3DS renforce la responsabilité des exécutifs locaux et leurs capacités à prendre des décisions pour la bonne gestion des services publics, renforcement qui génère en lui-même des risques accrus donc la nécessité de formaliser les *process* pour s'assurer que les dispositions adoptées sont claires et cohérentes.

La simplification de l'action publique, enfin, que propose la loi 3DS en permettant notamment à l'usager de simplifier les accès aux services numériques des administrations via le web au travers du principe « dites-le-nous une fois », renforce là encore la nécessité de numériser les procédures et donc de les formaliser.

Mais cette exigence de formalisation est également soutenue par les observations de la Cour des comptes qui donnent régulièrement un éclairage supplémentaire sur les nécessaires évolutions des pratiques. À titre d'exemple, le rapport public annuel 2017 évoque à plusieurs reprises cette exigence au travers de constats et de recommandations tels que « *l'absence de maîtrise des risques expose à des dérives, abus ou erreurs* » (tome I, page 120), « *mener une démarche d'audit des procédures de contrôles internes* » (tome I, page 184) ou « *mettre en place des procédures formalisées* » (tome I, page 541), « *l'élaboration, ainsi que la mise à jour, des guides et manuels des procédures* » (tome I, page 712), « *la nécessité de poursuivre le travail engagé de formalisation des procédures de contrôle interne* » (tome II, page 100).

La Cour formule également des recommandations visant à alerter sur les risques liés à l'absence de procédures, telles que : « *mener une démarche d'audit des procédures de contrôles internes* » (tome I, page 184) ou « *mettre en place des procédures formalisées* » (tome I, page 541).

Les évolutions institutionnelles responsabilisant un peu plus les exécutifs territoriaux ont ce faisant pour corollaires des risques d'erreurs plus importants qui, pour être maîtrisés, nécessitent des administrations toujours plus réactives, organisées et préparées, donc maîtrisant finement leurs modes opératoires.

Chapitre II

Le contrôle interne dans les collectivités territoriales

La consécration de l'autonomie des collectivités locales a engendré depuis les années 1980 le développement progressif de leur contrôle interne.

Il a d'abord émergé dans le monde territorial dans les années 1985-1990. Les systèmes d'information des collectivités ont progressivement été structurés de façon à alimenter régulièrement les décideurs sur les résultats de leurs choix, ainsi que sur la gestion financière des services publics et de leurs satellites. Apporter plus d'informations de qualité pour mieux réagir aux contraintes de l'environnement a donc été un premier pas.

L'étape suivante a démarré dans les années 1990 afin de poursuivre et traduire en action la dynamique du premier pas et répondre aux exigences de qualité de gestion des deniers publics insufflées par les cours régionales des comptes. « L'organisation procédurale » en tant qu'ensemble de modes opératoires décrivant les actions à réaliser pour accomplir une activité est apparue être une source importante d'efficacité, d'efficience, de continuité dans le service public et un moyen concret de prévention des risques.

Le contrôle interne peut être défini comme l'ensemble des dispositifs mis en place au sein des collectivités afin d'assurer la qualité des services rendus, la maîtrise des risques de gestion, le pilotage et la recherche des performances de leurs services. Il est destiné à fournir aux décideurs une assurance raisonnable quant aux objectifs suivants :

- le respect des normes et la conformité aux lois et réglementations en vigueur ;
 - la fiabilité des informations financières et de gestion ;
 - la qualité des services rendus.
- l'optimisation des services publics de la collectivité, afin de fournir le meilleur résultat à un coût minimal, tout en limitant au maximum les erreurs et les risques ;

Le contrôle interne se caractérise par l'existence d'un système d'information structuré et fiable, la définition d'un organigramme assurant la bonne répartition des responsabilités, l'existence des procédures précisant « qui fait quoi, comment », l'existence d'une fonction contrôle de gestion, *etc.*

Un contrôle interne concret et adapté, dans lequel s'insère la formalisation des procédures, permet le développement de la rigueur et de l'efficacité, deux caractéristiques prônées par un environnement institutionnel et économique évolutif sans précédent.

Mettre en œuvre le contrôle interne dans les collectivités pose bien entendu la question des acteurs qui en sont responsables. Dans les faits, si des conseils en organisation interne ou externe peuvent intervenir ponctuellement pour définir les dispositifs de contrôle interne tel qu'un guide des procédures, il n'y a pas ensuite un seul responsable de sa mise en œuvre. Chaque agent à son niveau intervient dans le bon fonctionnement des dispositifs de contrôle interne, du DGS, qui formalise avec l'exécutif les objectifs à atteindre, en passant par le directeur ou le chef de service qui définissent l'organisation et les procédures à adopter et les agents qui les mettent en œuvre en les respectant.

Le développement de procédures formalisées, diffusées, soumises à la sagacité des différents acteurs internes ou externes à la collectivité participe à la mobilisation des acteurs sur la qualité et la rigueur de gestion et donc au renforcement du contrôle interne des collectivités qui est le pendant de leur autonomie accrue.

Chapitre III

La démarche qualité dans les collectivités territoriales

Dans un contexte marqué par des contraintes financières croissantes, des exigences toujours plus grandes des usagers ainsi que par des mutations d'exercice des compétences, les collectivités territoriales engagent des démarches de pilotage et de recherche de performance qui accordent néanmoins peu de place aux attentes et aux besoins des usagers et citoyens.

La démarche qualité constitue un outil de management pertinent dans l'environnement devenu complexe des collectivités territoriales.

Elles se sont ainsi lancées dans les années 2000 dans des démarches qualité, avec des avancées notables depuis une dizaine d'années, témoignant ainsi de leurs intérêts pour répondre aux attentes des citoyens usagers.

Si une collectivité locale souhaite entreprendre une démarche qualité – que cela soit une prise d'engagement de service ou une certification – celle-ci fonde sa logique sur la qualité du service au travers de la définition précise des modes opératoires qui le produisent. Le guide des procédures est par suite l'ouvrage de référence qui permet d'avoir une lecture des modes opératoires en vigueur aboutissant à la création des prestations. L'un des principes clés d'une démarche qualité est en effet la gestion documentaire, c'est-à-dire la mise en place d'un système de documents qualité et la formulation de modalités de gestion de ces documents.

Écrire les procédures est donc l'un des passages obligés pour les collectivités locales qui s'orientent vers une démarche qualité.

A - Définition, principes et normes

La qualité d'un service public au sein d'une collectivité locale est « *la rencontre des attentes des usagers, des bénéficiaires avec les missions de service public et les politiques publiques définies* ».

Penser qualité, c'est avoir avant tout comme fil conducteur « l'utilisateur, le citoyen ou le contribuable ». Pour l'institution et les agents, la démarche qualité appliquée à une collectivité territoriale explicite la capacité de celle-ci à anticiper, à mettre en œuvre et à contrôler les services apportés aux usagers, en fonction de leurs besoins.

Une démarche qualité doit respecter cinq principes :

- 1/ l'écoute du client ou de l'utilisateur, pour définir les attentes et le niveau de satisfaction des usagers/citoyens (et/ou des agents s'il s'agit de prestations internes) ;
- 2/ la nécessité d'un engagement fort de la direction ;
- 3/ l'implication de tous les agents sous la forme d'une démarche participative ;
- 4/ la gestion documentaire ;
- 5/ l'amélioration continue.

Les démarches qualité s'appuient le plus souvent sur la famille des normes ISO 9001-2015, qui correspond à un ensemble de référentiels de bonnes pratiques de management en matière de qualité, portés par l'organisme international de standardisation (ISO : *International Organisation for Standardization*). Au sein de cette famille, la norme ISO 9001-2015 décrit les principes et le vocabulaire en matière de management de la qualité. Cette norme, qui peut être utilisée par des organismes de toutes tailles et de tous types, établit les exigences à satisfaire par les organisations pour démontrer qu'elles sont en mesure de fournir à leurs clients des produits et services de bonne qualité.

L'ISO 9001 version 2015 est la nouvelle version de la norme internationale de système de management de la qualité.

Sa philosophie consiste dans la prise en compte :

- du contexte de l'organisme ;
- de ses produits/services ;
- des risques et des opportunités de l'organisme ;
- de la performance de son système ;
- du suivi et de l'amélioration de la satisfaction de ses clients.

Elle est fondée sur les principes du management de la qualité à savoir :

- s'adapter aux besoins de ses clients ;
- assurer le *leadership* par la direction qui assume la performance du système ;
- impliquer les collaborateurs de l'organisme dans les objectifs ;
- manager les ressources et les activités comme des processus ;
- améliorer de façon permanente le système ;
- assurer la prise de décision fondée sur des preuves ;
- gérer les relations avec les parties intéressées.

Il est essentiel de garder en tête que la certification est basée sur les processus permettant d'obtenir un produit ou un service et non sur le produit/service lui-même.

L'ISO propose tout un éventail de normes pour les systèmes de management de la qualité, qui sont basées sur ISO 9001 et adaptées à divers secteurs ou industries. Bien que peu utilisées dans les services publics territoriaux en France, peuvent être citées :

- l'ISO/TS 54001-2019. Systèmes de management de la qualité. Elle définit les exigences particulières pour l'application de l'ISO 9001-2015 aux organismes électoraux à tous les niveaux du gouvernement. Cette norme précise les exigences relatives à un système de gestion de la qualité lorsqu'une organisation électorale :
 - * doit démontrer sa capacité à gérer les élections au scrutin secret et à fournir des résultats fiables, transparents, libres et équitables conformes aux exigences électorales,
 - * dans le cadre juridique établi, vise à renforcer la confiance des citoyens, des candidats, des organisations politiques et des autres parties intéressées par la mise en œuvre efficace du système de gestion de la qualité électorale, y compris les processus d'amélioration continue.