



HAL
open science

D'un contexte public local mouvant et contraint à la rénovation des politiques publiques : L'analyse de l'innovation territoriale

Pierre Marin, David Carassus

► To cite this version:

Pierre Marin, David Carassus. D'un contexte public local mouvant et contraint à la rénovation des politiques publiques : L'analyse de l'innovation territoriale. 5ème Edition du Forum International sur la Recherche en Marketing - Plaidoyer pour un managérialisme et une marketisation des services publics, Oct 2017, Oujda, Maroc. hal-02142209

HAL Id: hal-02142209

<https://univ-pau.hal.science/hal-02142209>

Submitted on 12 Nov 2019

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

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

5ème Edition du Forum International sur la Recherche en Marketing - 2017

Plaidoyer pour un managérialisme et une
marketisation des services publics

28/10 2017 – OUJDA - MAROC

**D'un contexte public local mouvant et
contraint à la rénovation des politiques
publiques**

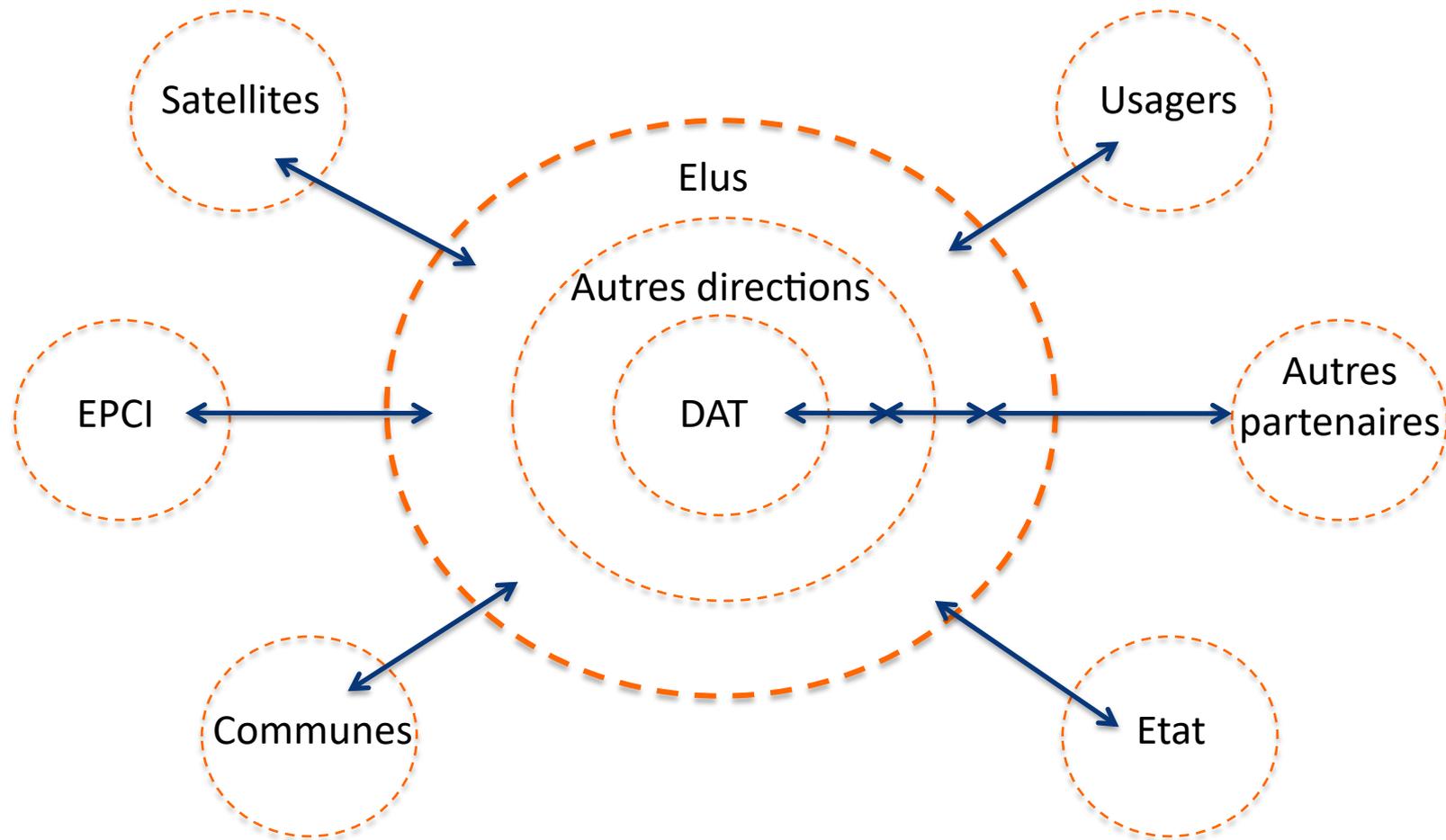
Pierre MARIN

Maître de conférences à l'IAE Pau-Bayonne, France

En collaboration avec :

David CARASSUS, professeur des universités

Quels sont les acteurs concernés par la modernisation et la performance ?



SOMMAIRE

1. **Contexte : une évolution sous contraintes**
2. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
4. Une influence sur la gouvernance locale ?
5. Une influence sur le modèle de changement/innovation ?
6. Une influence sur les outils de gestion ?
7. Conclusion

1. Contexte : une évolution sous contraintes



SOMMAIRE

1. Contexte : une évolution sous contraintes
2. **Problématique : quelles influences sur le management territorial ?**
3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
4. Une influence sur la gouvernance locale ?
5. Une influence sur le modèle de changement/innovation ?
6. Une influence sur les outils de gestion ?
7. Conclusion





2. Problématique :

Quelles influences sur le management territorial ?

- Quelles sont les influences de ce contexte contraint sur le **paradigme** actuel de fonctionnement des collectivités locales ?
- Quelles sont les influences de ce contexte contraint sur la **gouvernance locale** actuelle ?
- Quelles sont les influences de ce contexte contraint sur le **modèle de changement / innovation** ?
- Quelles sont les influences de ce contexte contraint sur les **outils de gestion** ?

SOMMAIRE

1. Contexte : une évolution sous contraintes
2. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
3. **Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?**
4. Une influence sur la gouvernance locale ?
5. Une influence sur le modèle de changement/innovation ?
6. Une influence sur les outils de gestion ?
7. Conclusion

3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

	Excellence	Performance
Nature de l'offre	Offre « maximale » sans contraintes	Offre « optimale » sous contraintes
Type de stratégie	Top down - endogène	Itérative - exogène
Type de biens/produits	Standardisation	Personnalisation
Type d'organisation	Suivi des plans, hiérarchique	Innovation, autonomie
Objectif	Maîtriser l'activité	Satisfaire les besoins des usagers/citoyens
Objets de gestion	Moyens/Structures, CT	Services publics, MT/LT
Leaders	Financiers	Elus et administratifs, Fonctions métiers et supports

Source : Adapté de Simons (1995)

3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

Exemple : la mise en œuvre de solutions pour réaliser des économies

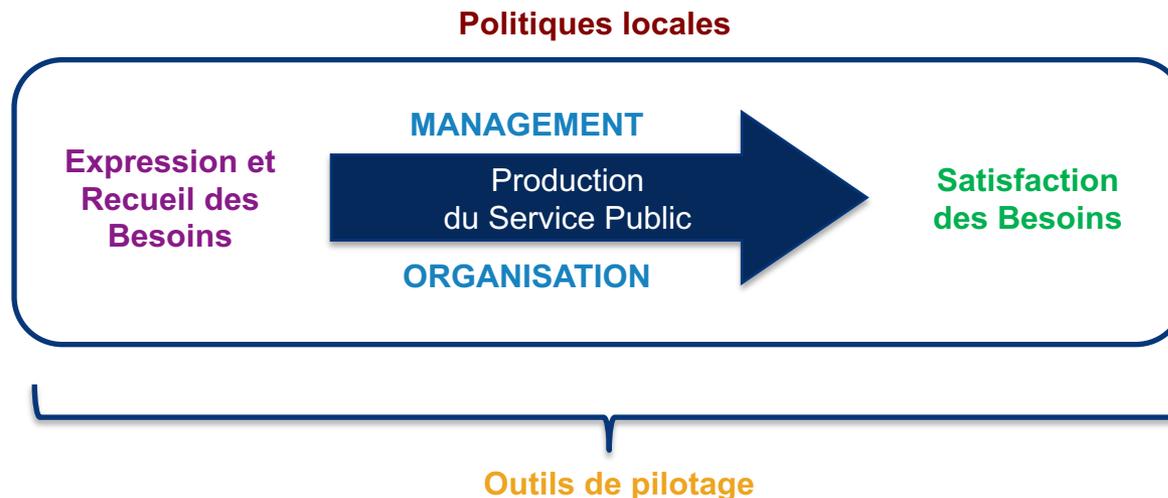
Objets	Excellence	Performance
Dépenses générales	Consommables, fluides, subventions versées	Politique achat en lien avec les services publics concernés
RH	Gel, non remplacement	Réorganisation en lien avec les services pub. prioritaires
Organisation, process	Mutualisation équipements, dématérialisation, normes	Mutualisation / transfert compétences, e-administration
Patrimoine	Report invt., rationalisation occupation, cession	Gel des invt. non productifs, stratégie patrimoniale
Services publics		Qualité et quantité de l'offre au regard des besoins



3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

Voie d'évolution : vers des politiques locales performantes et pilotées

: repenser une nouvelle **chaîne de valeur** des politiques locales en prenant mieux en compte les citoyens, usagers et contribuables



« *Piloter la performance d'une organisation suppose donc de résoudre deux problèmes : définir les besoins auxquels elle doit répondre (le contenu de la valeur), et déployer le couple "valeur-coût" à l'intérieur de l'organisation, dans ses divers rouages* » (LORINO. P, 2000)



3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

Exemple thématique : Les voies d'optimisation



3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance



Exemple local : Angers et sa démarche de relecture des politiques

- Questions posées ? : que développe-t-on ? Qu'arrête-t-on ? Que devons nous faire différemment ? Que continuons-nous à faire ?
- Démarche transversale : ville, CCAS, Métropole
- Méthode : ouverte / collaborative, élus/agents, métiers/support, mode projet, rapide (6 mois), en transversalité
- Outils/résultats : diagnostic (FFOM), segmentation stratégique (priorités, politiques, axes d'intervention), arbre à objectifs, indicateurs d'évaluation, budget par politiques publiques, SIAD, proposition d'action par axes d'intervention (économies / développement de recettes, réorganisation, réorientations stratégiques)

SOMMAIRE

1. Contexte : une évolution sous contraintes
2. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
4. **Une influence sur la gouvernance locale ?**
5. Une influence sur le modèle de changement/innovation ?
6. Une influence sur les outils de gestion ?
7. Conclusion



4. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

[OPINION] INNOVATION

S'engager vers une « démocratie des réseaux »

Publié le 28/04/2015 • Mis à jour le 27/04/2015 • Par Auteur a



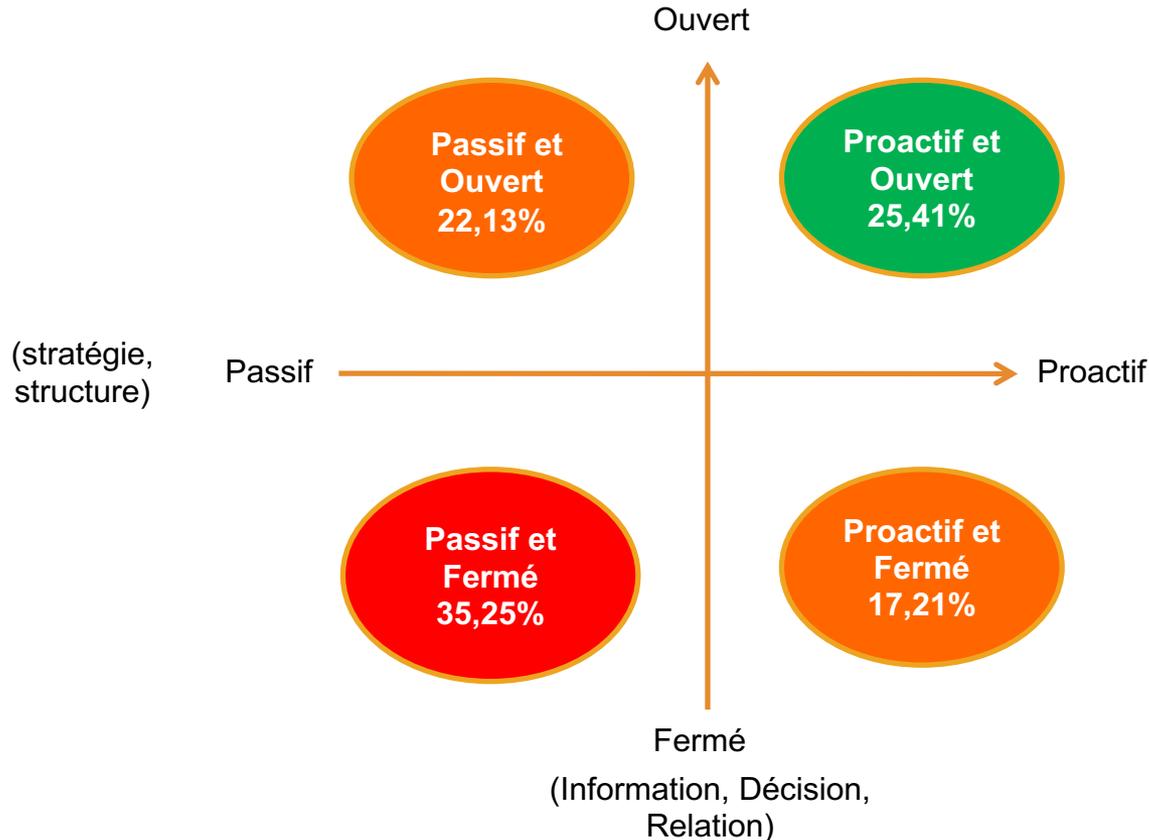
Doriane Leborgne Huart,
Adjointe au Directeur général des services de la Métropole
Européenne de Lille

Dans le contexte social et budgétaire actuel, l'enjeu pour les collectivités ne réside plus seulement dans l'exercice efficace de leurs compétences. Ces dernières sont de plus en plus attendues sur le terrain de l'exemplarité et sur leurs capacités à répondre aux exigences de la modernité. C'est ainsi qu'émergent des attentes concernant leur **responsabilité** sociale, environnementale et économique ou leur politique de la diversité.

A l'ère du numérique, elles doivent aussi réinventer leurs missions au service de la cité et devenir des acteurs majeurs de la toile au bénéfice de citoyens de plus en plus interconnectés. Cela appelle de **nouvelles formes de concertation et de coconstruction** des politiques publiques : une véritable « démocratie des réseaux » ⁽¹⁾ à inventer. L'open data et la logique de **transparence** en sont des illustrations. Défis pour les collectivités, ces politiques ont aussi valeur d'exemple à l'extérieur.

4. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

Les pratiques actuelles de la gouvernance locale (étude EPCI)

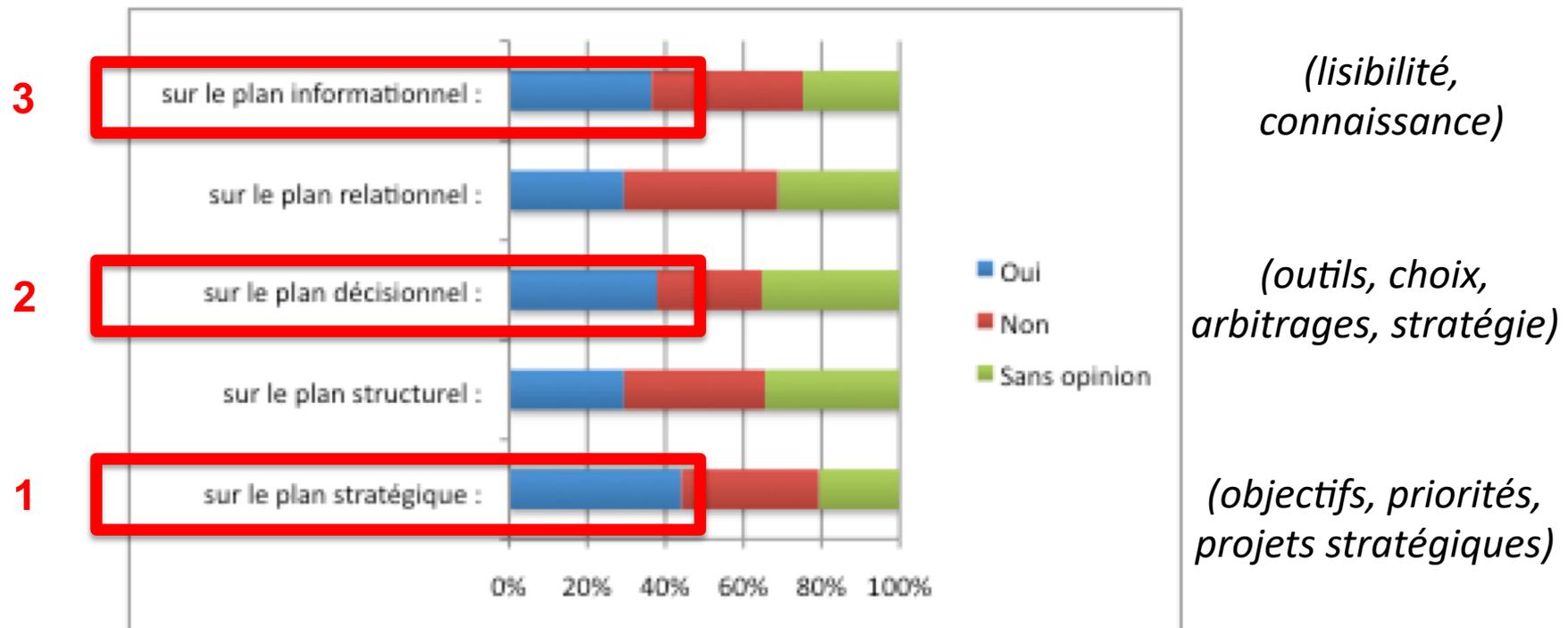


- Enquête 2012 (122 EPCI)

- Enquête qualitative (2 CC et 2 CA)

4. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

Les pratiques actuelles de la gouvernance locale (étude Inet/Cnfpt)



Enquête 2015 (25 répondants, INET/CNFPT)

4. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

Le renouvellement des modes de la gouvernance territoriale

Composantes	Logique passive / fermée	Logique active / ouverte
1) Stratégique	Dispositifs, Globalisation, « Clientélisme »	Priorités, Ambitions, Sens, Politiques publiques, Personnalisation, Projet
2) Décisionnel	« Pré-carré », Individuel, Pouvoir, Endogène, Moyens	Choix, Arbitrages, Exogène, Usagers, Coopération, Leadership, Apprentissage
3) Informationnel	Opacité	Transparence
4) Relationnel	Distance forte, Cloisonnement, bilatéral	Transversalité, Mode projet, Proximité, Réseaux, Collaboratif
5) Structurel	Bureaucratie, Hiérarchie, Rigidité	Simplification



4. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

Exemple local : la ville de Nantes

les cahiers de l'évaluation

Mai 2012 n° 4

POLITIQUE PUBLIQUE DES SPORTS

Animation sportive municipale : comment favoriser la pratique du sport ?

Plus de 330 associations sportives pour 120 disciplines existent à Nantes, ce qui représente plus de 60 000 licenciés. Il existe aussi une offre proposée par les associations intervenant dans le champ de l'animation sociale et culturelle. De son côté, l'animation sportive municipale s'est déployée il y a maintenant trente ans pour initier enfants et adolescents au sport. Confrontée aujourd'hui à de nouvelles attentes, il est apparu nécessaire de s'interroger sur les finalités et les nouvelles actions à mettre en œuvre dans le cadre de la politique publique des Sports.

SOMMAIRE

ENJEUX PAGES 1 à 2
Entretien avec Marie-Françoise Clergeau, députée, adjointe en charge de la politique sportive, activités socio-éducatives et socio-culturelles en milieu associatif, grands équipements sportifs

MÉTHODE PAGES 2 et 3
Une démarche en quatre volets

ANALYSE PAGES 3 à 7
Promouvoir la pratique dès le plus jeune âge : un véritable enjeu

PRÉCONISATIONS PAGE 8
Cinq axes de travail prioritaires pour améliorer et développer l'accès à l'offre sportive

ENJEUX

MARIE-FRANÇOISE CLERGEAU, députée, adjointe en charge de la politique sportive activités socio-éducatives et socio-culturelles en milieu associatif, grands équipements sportifs.

"ALLER PLUS LOIN DANS L'ACCÈS AU SPORT POUR TOUS"

La politique publique des Sports a été construite pour qu'à Nantes, il y ait des disciplines sportives pour tous et tous les goûts. L'animation sportive municipale a été mise en place pour permettre aux enfants et aux adolescents d'accéder à de multiples sports et de pérenniser leur démarche en club. Le travail mené au fil des années est positif. Mais il faut aller plus loin.

Pourquoi cette évaluation ?

L'animation sportive municipale existe depuis trente ans. Son objectif initial était d'aller au pied des immeubles, à la rencontre des jeunes. Petit à petit, l'ani-





4. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

Exemple thématique : la territorialisation



SOMMAIRE

1. Contexte : une évolution sous contraintes
2. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
4. Une influence sur la gouvernance locale ?
5. **Une influence sur le modèle de changement/innovation ?**
6. Une influence sur les outils de gestion ?
7. Conclusion

5. Une influence sur le modèle de changement/innovation ? Du top-down « prés du mur » à la participation-anticipative

La bonne gestion du changement organisationnel

- Le **processus de changement** conditionne la réussite du changement :
La gestion du changement désigne l'adaptation des mentalités, de la culture et des attitudes des agents à un nouvel environnement, ce qui permet aux mesures de réforme de produire les résultats souhaités en surmontant les effets secondaires gênants et la résistance au changement
- La réussite d'une réforme et la production du changement exigent le soutien et l'implication des **hommes**,
- La **mobilisation des acteurs** au travers d'une démarche participative est primordiale,
- La **culture organisationnelle** ouverte au changement est aussi importante.



Le changement se pilote

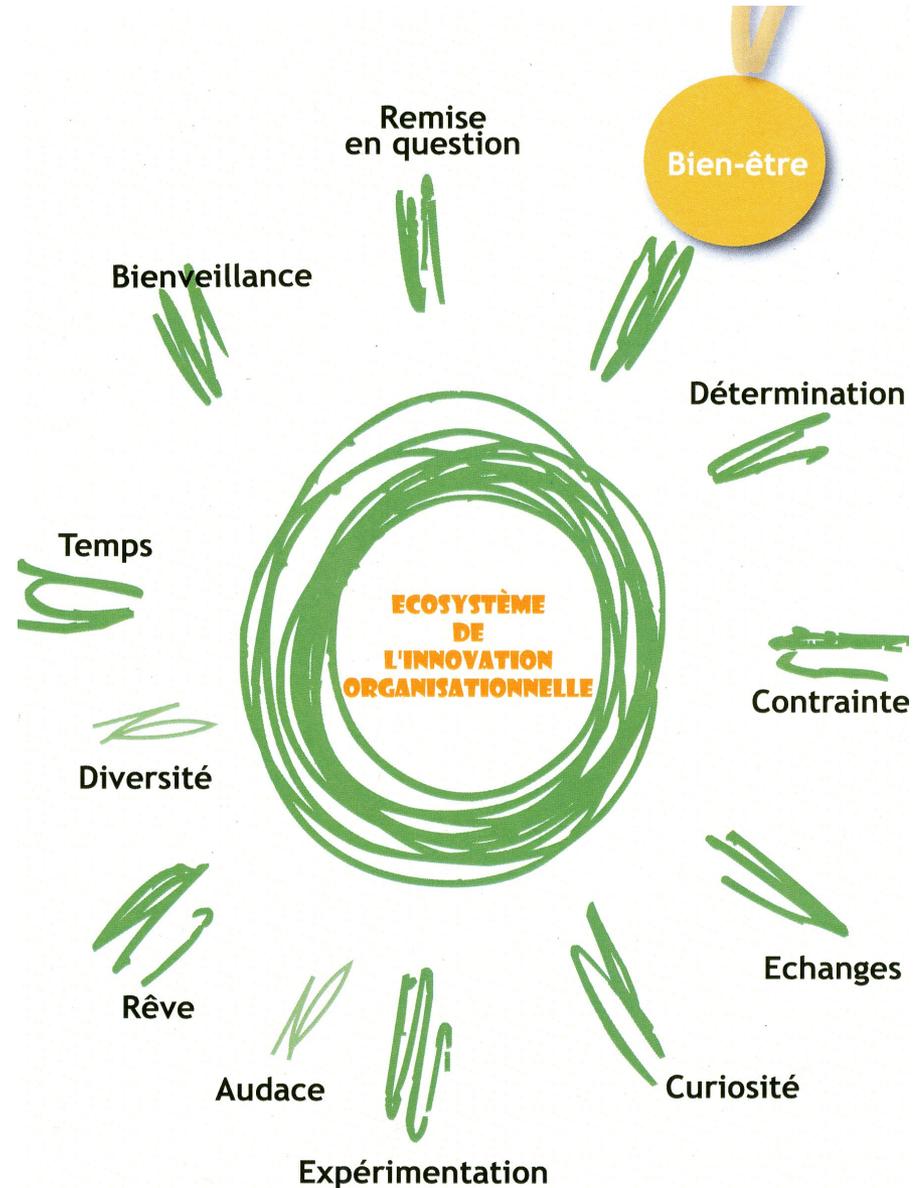
5. Une influence sur le modèle de changement/innovation ? Du top-down « prés du mur » à la participation-anticipative

Exemple thématique : le pilotage de l'innovation



5. Une influence sur le modèle de changement/innovation ? Du top-down « près du mur » à la participation- anticipative

Exemple local : la ville d'Antibes



SOMMAIRE

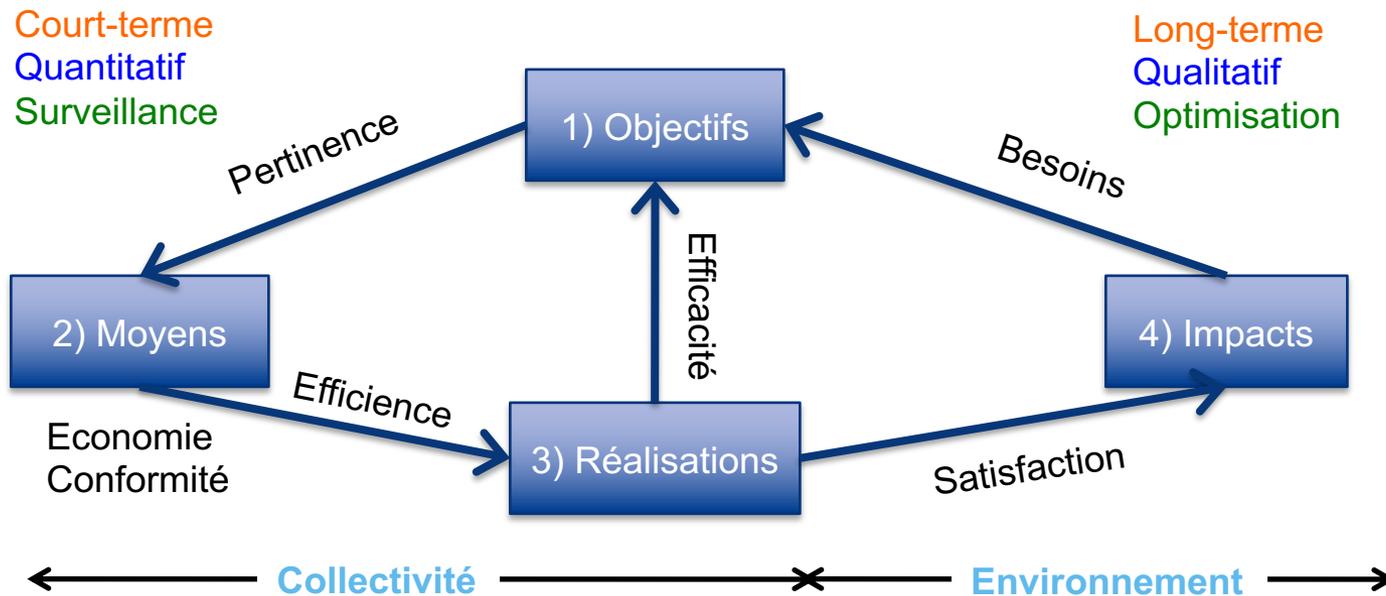
1. Contexte : une évolution sous contraintes
2. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
4. Une influence sur la gouvernance locale ?
5. Une influence sur le modèle de changement/innovation ?
6. **Une influence sur les outils de gestion ?**
7. Conclusion



6. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

D'une gestion des directions/services à un pilotage des politiques locales

- Cadre d'analyse **théorique** du **pilotage**



6. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

D'une gestion des directions/services à un pilotage des politiques locales

- Cadre d'analyse **actuel** du **pilotage**



Court-terme
Quantitatif
Surveillance

2) Moyens

Economie
Conformité

← Collectivité ———— X ———— Environnement →

6. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

Des outils de pilotage stratégiques et politiques :

Le sens et l'action

Avec les logiques/outils suivants :

- **Stratégie** : diagnostic territorial, projet de territoire / stratégique, plan de mandat, matrice stratégique-financière, etc.
- **Marketing territorial** : analyse et définition de l'image territoriale, évaluation de la satisfaction sur les services publics existants, etc.,
- **Lean management** : analyse des besoins des usagers, incidence sur modes de fonctionnements, amélioration de la qualité produite, etc.
- **Evaluation des politiques locales** (moyens, réalisations, effets/impact) : indicateurs et tableaux de bord, etc.
- **Communication externe** : adaptation de la communication aux besoins des parties prenantes, gestion de la relation usager, etc.

6. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

Des outils de pilotage organisationnels :

Les process et
les ressources

Avec les logiques/outils suivants :

- **Organisation** : Schéma de mutualisation, projets de services, responsabilisation financière des directions métiers et supports, etc.,
- **Gouvernance** : rénovation du dialogue de gestion, mise en relation des instances de décision (Codir, Bureau, etc.) avec les outils stratégiques, etc.,
- **Mode de management** : management de projet, management participatif, management collaboratif/contributif, etc.,
- **Ressources** : optimisation de la gestion du patrimoine, optimisation de la gestion des achats, planification financière sur le long-terme, démarche lolfique, etc.,
- **Information** : amélioration de la qualité de l'information, certification, etc.,
- **Processus** : simplification normative, contrôle interne, etc.

6. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

Des outils de pilotage RH et comportementaux :

Les individus

Avec les logiques/outils suivants :

- **Gestion des risques** : Plan de prévention des RPS, etc.,
- **Mode de fonctionnement** : liaison entre fiches de poste et projets stratégiques/de services, etc.,
- **Compétences** : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, plan de formation adapté au projet stratégique/services, plan de recrutement/mouvement, etc.
- **Evaluation/notation** : Baromètre RH permettant d'identifier les dysfonctionnements organisationnels influençant le climat de l'organisation, liaison entre objectifs stratégiques, opérationnels et individuels, etc.,
- **Comportement** : démarches de gestion du changement et d'appropriation des innovations managériales, etc.,

6. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

Un exemple instrumental : les Analyses de Besoins Sociaux (CCAS/CIAS)

- Une **obligation** d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) pour les CCAS (articles R 123-1 et 123-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles)...
- ...mais des **pratiques majoritairement descriptives** et **analytiques de l'offre** et/ou de la demande sociale
- ...avec des outils très **quantitatifs**, de diagnostic et faiblement évaluatifs,
- ...avec des méthodologies plutôt **internes** et **administratives**,
- ...avec des effets/impacts absents ou **endogènes**.

*Extraits d'une étude préliminaire réalisée par la Chaire OPTIMA
à partir de 16 ABS fournis par des collectivités sur l'ensemble du territoire
(2014) – à prolonger dans le cadre de la convention avec les CIAS Grand Auch,
Grand Dax, Cœur de Gascogne, Val de Gers et CCAS Pau (2015-2018)*

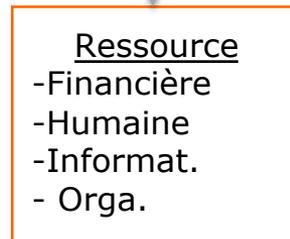
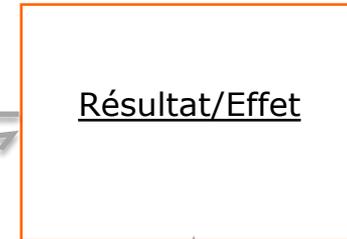
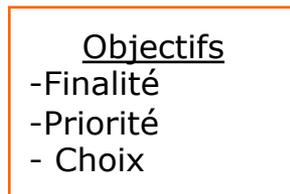
6. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

Un exemple local : le SDIS des Yvelines

Service départemental
d'incendie et de secours



*Projet stratégique et opérationnel à N+3
Feuille de route N*



Lien entre projet stratégique et budget

Réforme des instances décisionnelles

Rénovation du dialogue de gestion

est influencé par

consomme des

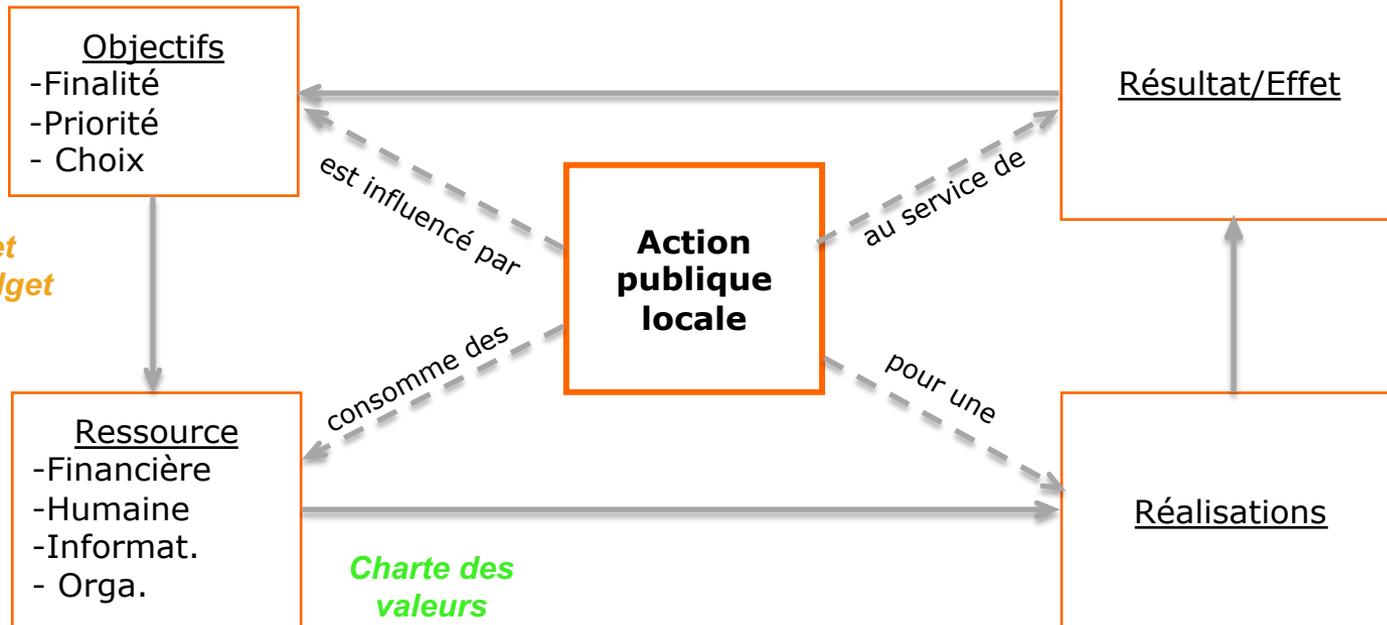
au service de

pour une

Charte des valeurs

Projets de structure

L'évaluation des politiques du SDIS



SOMMAIRE

1. Contexte : une évolution sous contraintes
2. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
3. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
4. Une influence sur la gouvernance locale ?
5. Une influence sur le modèle de changement/innovation ?
6. Une influence sur les outils de gestion ?
7. **Conclusion**





7. Conclusion : de la nécessité du pilotage de l'innovation managériale à l'échelle locale

⇒ Ces nombreuses mutations et tensions renforcent la nécessité d'**innovation anticipée, « endogène » et sous contraintes** devant permettre de prévenir et de maîtriser ces risques :

- ✓ *Exemple à l'échelle européenne : Observatoire de l'innovation publique de l'OCDE*
- ✓ *Exemples à l'échelle nationale : Futurs Publics, semaine de l'innovation, laboratoire Superpublic, programme Réacteur Public, etc.*
- ✓ *Exemples à l'échelle locale : TERRITORIA, 2^{ème} région, rapport OURAL-LEBRANCHU, OPTIMA.*

Question

⇒ Dans votre collectivité, quelle est l'innovation managériale dont vous pensez la plus importante à mettre en œuvre ?

- sur le **paradigme** de fonctionnement ?
- sur la **gouvernance** locale ?
- sur le **modèle de changement/innovation** ?
- sur les **outils** de gestion ?
 - outils de pilotage stratégiques et politiques ?
 - outils de pilotage organisationnels ?
 - outils de pilotage RH et comportementaux ?