



HAL
open science

Impact du COVID19 sur le pilotage des collectivités locales : innovons !!

David Carassus

► **To cite this version:**

David Carassus. Impact du COVID19 sur le pilotage des collectivités locales : innovons!!. Revue du Gestionnaire Public, 2020. hal-03046418

HAL Id: hal-03046418

<https://univ-pau.hal.science/hal-03046418>

Submitted on 8 Dec 2020

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

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

Impact du COVID19 sur le pilotage des collectivités locales : innovons !!¹

David Carassus, Professeur des universités en sciences de gestion, Directeur de la chaire OPTIMA, Université de Pau et des Pays de l'Adour, E2S, CREG

Au plan international, Maurel et al. (2011)² observent que parmi les premières tentatives de démarches locales de pilotage des politiques locales se trouvent les grandes villes anglo-saxonnes telles que Charlotte, Melbourne, Sydney, Auckland, ainsi que le niveau fédéral aux Etats-Unis ou en Australie (English et Guthrie, 1997³). Ces premières initiatives visent alors à améliorer l'efficacité de l'organisation. De plus, progressivement, l'approche de la performance proposée par Kaplan et Norton (1996)⁴ avec le *Balanced Scorecard* (traduit par tableau de bord équilibré) semble se généraliser dans les administrations de l'Amérique du nord (Charlotte), du Québec, dans les villes australiennes de Brisbane et Melbourne (Yetano, 2009⁵), mais aussi en Europe (Manchester, Vienne, Sienne - Farneti, 2006⁶ ; Guthrie et Farneti, 2008⁷). Cette situation peut s'expliquer par la souplesse d'utilisation du *Balanced Scorecard* dont les deux auteurs ont revendiqué l'adaptation à la majorité des organisations. Cependant, des études montrent que la transposition de l'outil est difficile dans le secteur public (Benzerafa, 2007⁸), en raison, par exemple, de la prise en compte des attentes et des contributions des acteurs constitutifs de l'action publique de la collectivité (Gibert, 2002⁹). D'autres modèles de performance utilisés par les collectivités font, eux, référence au Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques, ou au modèle de Bouckaert et Pollitt (2004)¹⁰ lesquels articulent différents dispositifs de pilotage de la performance pour schématiser la performance publique.

Au plan français, le mouvement décrit à l'échelle internationale s'engage aussi au milieu des années 2000. Plusieurs études montrent ainsi à l'époque que des démarches dites de performance ou de gestion par les résultats pénètrent les collectivités locales. C'est le cas en particulier de

¹ Cette communication est issue de l'ouvrage suivant : Carassus D. (2020), « Le pilotage des politiques locales : de la planification à l'évaluation – Concepts, pratiques et normes », Les incontournables, Berger-Levrault, septembre.

² Maurel C., Carassus D. et Gardey D. (2011), « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », Revue Politiques et Management Public 28/4 Octobre - Décembre 2011/441-466.

³ English L. et Guthrie J., (1997), « Performance information and programme evaluation in the Australian public sector », International Journal of Public Sector Management 10 (3), 154-164.

⁴ Kaplan R.S. et Norton D.P., (1996), « Le tableau de bord prospectif, Pilotage stratégique : les 4 axes du succès », Éditions d'Organisation, Paris.

⁵ Yetano A., (2009), « Managing Performance at Local Government Level: The Cases of the City of Brisbane and the City of Melbourne », Australian Journal of Public Administration 68 (2), 167-181.

⁶ Farnetti F., (2006), « Balanced Scorecard Implementation in an Italian Local Government », Actes de la Conférence de l'EIASM, Sienne, septembre.

⁷ Guthrie J. et Farnetti F., (2008), « GRI sustainability reporting by Australian public sector organizations », Public Money and management 28 (6), 361-366.

⁸ Benzerafa M., (2007), « L'universalité d'un outil de gestion en question : Cas de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'État », thèse en sciences de gestion, Université de Paris X.

⁹ Gibert P., (2002). « L'analyse de politique à la rescousse du management public ou la nécessaire hybridation de deux approches que tout, sauf l'essentiel, sépare », Politiques et Management Public 11 (1), 111-127.

¹⁰ Bouckaert G. et Pollitt C., (2004), « Evaluating public management reforms: a comparative analysis », Oxford University Press, Oxford.

Carassus et Gardey (2009)¹¹ qui valorisent les résultats d'une enquête nationale menée au premier trimestre 2008 en collaboration avec l'Association Finance - Gestion des Collectivités Territoriales (Afigese - ct) auprès de 360 collectivités françaises. Avec la crise économique-financière de la fin des années 2000, ces démarches de pilotage des politiques locales continuent à se développer, dans le cadre de logiques volontaristes et innovantes.

Or, ce type de démarche semble encore plus importante, depuis le début de l'année 2020, marquée par une crise sanitaire mondiale. En effet, cette crise met en évidence à la fois l'importance des structures publiques pour l'organisation de la vie sociale et économique de nos pays et de leurs habitants, mais aussi les limites et insuffisances dans leurs modes actuels de fonctionnement. Ainsi, le Covid 19 illustre plusieurs types de problématiques, d'un point de vue du management public, auxquelles la mise en œuvre d'une démarche de pilotage des politiques locales pourrait répondre.

Réponse à des problématiques stratégiques. D'abord, des problématiques stratégiques. En effet, cette crise sanitaire révèle des limites dans les capacités des organisations publiques, à prévenir, à planifier, ou à prioriser. La gestion des stocks de masques de protection en est un exemple parmi d'autres, au même titre que les différentes décisions prises concernant le système de financement du secteur hospitalier. Ainsi, les pratiques du management stratégique, d'analyse des besoins sociétaux, ou encore de gestion des risques semblent trop peu développées pour s'adapter, par anticipation, aux évolutions contextuelles et conjoncturelles, en particulier sanitaires ou environnementales. Quand les pratiques publiques sont analysées de ce point de vue, les efforts à engager apparaissent ainsi importants, notamment pour aider à la décision nos équipes dirigeantes, qui conduisent l'action publique souvent à vue, de manière informelle, en restant focalisés sur les seuls moyens à leur disposition, également guidés par une temporalité court-termiste et opérationnelle, avec de faibles capacités collectives projectives, au-delà de leurs seules capacités individuelles qui peuvent ne pas suffire pour amener toute l'organisation dans ce sens. De ce point de vue, l'engagement d'une démarche de pilotage des politiques locales permet de répondre à ce type de problématique, d'abord en réalisant des diagnostics stratégiques, peu réalisés dans la pratique, mais aussi en planifiant son activité sur le long-terme. A ce titre, plusieurs outils stratégiques, dont certains sont développés dans cet ouvrage, peuvent être mobilisés, comme les segmentations stratégiques, les arbres à objectifs ou les outils de priorisation. D'autres peuvent aussi être utilisés, comme le scénario planning ou la méthode PESTEL, où les dimensions projectives de nature politique, environnementale, sociale, territoriale, ou économique sont appréhendées. La planification est alors possible, de manière anticipée. Toutefois, l'idée n'est pas d'être en capacité de prévenir l'avenir de manière certaine, l'ensemble des facteurs déterminants n'étant pas maîtrisable, mais de projeter l'organisation publique sur le long-terme, à la fois d'un point de vue instrumental, mais aussi comportemental.

Réponse à des problématiques organisationnelles. Ensuite, des problématiques organisationnelles. En effet, cette crise sanitaire met aussi en évidence des limites dans la coordination et la coopération des différents acteurs de la sphère publique, qu'ils soient Étatiques, institutionnels ou locaux, dans une logique curative ou préventive. Or, à ce titre, l'engagement d'acteurs individuels ou associatifs des territoires permet souvent de trouver des solutions dans la gouvernance locale, par exemple dans la réalisations de masques ou de blouses manquantes, ou encore dans le

¹¹ Carassus D., Gardey D. (2009), « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », Revue Française de Finances Publiques.

financement sous forme de dons des hôpitaux publics. De plus, toujours dans cette logique, les responsabilités des acteurs publics sont souvent complexes à déterminer, chacun « se renvoyant la balle », les répartitions entre acteurs n'étant pas explicites. Or, les politiques publiques étant souvent transverses, cette responsabilisation des acteurs apparaît cruciale, que cela soit à l'intérieur d'une organisation publique spécifique, mais aussi, et surtout, entre organisations. De ce point de vue aussi, une démarche de pilotage des politiques publiques participe à répondre à ces limites. En effet, elle permet de mieux savoir quelles sont les politiques menées par une collectivité. Elle facilite alors le travail de coordination des différents acteurs publics, que nous n'avons pas développé ici. Ce type de démarche permet de ce fait de déterminer les responsabilités des différents acteurs publics à la réalisation des politiques publiques, et répondre à la question du qui fait quoi. Aussi, en intégrant les partenaires locaux, impliqués dans la réalisation de ces politiques publiques, qu'ils soient associatifs, citoyens ou privés, une démarche de pilotage des politiques publiques développe et organise l'écosystème public pour améliorer la coopération des acteurs. En ouvrant les modes de fonctionnements des organisations publiques, elle participe en conséquence au développement de l'intelligence collective et d'une gouvernance partagée, plus à même d'anticiper ou de faire face à des évolutions sociales ou environnementales.

Réponse à des problématiques informationnelles. Aussi, des problématiques informationnelles. En effet, cette crise sanitaire met en exergue les difficultés de communication des informations entre les acteurs publics, en particulier avec la population. De nombreuses informations passent ainsi par des acteurs indirects, comme les groupes d'intérêts ou les médias, sans qu'elles ne soient réellement maîtrisées par les pouvoirs publics. De plus, au-delà de cette communication descendante, la remontée d'information entre la population et les acteurs trouve aussi des limites, le fonctionnement des acteurs publics étant souvent endogène. Or, de ce point de vue, une démarche des politiques publiques permet aussi d'organiser la communication de l'information vers la population sur la vie publique, que cela soit à travers les rapports d'activité ou encore les tableaux de bord opérationnels, dont certaines informations intéressent les acteurs territoriaux. Ces informations peuvent aussi structurer des communications plus instantanées, notamment via les réseaux sociaux ou les outils numériques en temps de crise, pour mieux rendre compte à la population des actions prévues ou menées. De plus, ce type de démarche, avec des modalités adaptées et ouvertes d'association des acteurs locaux, permet aussi de mieux faire remonter les besoins et satisfactions sur les services publics. L'information circule alors mieux, que cela soit de manière descendante mais aussi ascendante.

Réponse à des problématiques de gestion des ressources. Enfin, des problématiques dans la gestion des ressources. En effet, le COVID19 éclaire d'abord des choix publics souvent réalisés via le seul prisme financier, avec une faible intégration des questions stratégiques sur les politiques publiques menées. La logique temporelle est ainsi souvent court-termiste, au lieu d'intégrer les évolutions à venir. Cette crise sanitaire illustre aussi la relative prise en compte des ressources environnementales, dont celles sanitaires, pour organiser la décision publique. En effet, même si de nombreuses démarches de développement durable, d'Agenda 21 ou de responsabilités sociétales des organisations se développent dans le secteur public¹², il n'en reste pas moins qu'elles restent secondaires et qu'elles n'impactent que de manière marginale les politiques menées. Or,

¹² A ce propos, voir les travaux de Bled E., notamment sa recherche doctorale : (2016), « *Analyse du développement durable local et de ses facteurs d'influence* », travaux financés par la communauté d'Agglomération Pau Pyrénées, sous la direction d'Igor Alvarez (Université du Pays Basque, Espagne) et David Carassus (UPPA).

de ce point de vue, une démarche de pilotage des politiques publiques demande une mise en relation entre la planification stratégique et les ressources à disposition des acteurs publics. Ces dernières sont alors projetées sur un temps long, même si des adaptations court-termistes sont nécessaires pour tenir de l'évolution fréquente de l'environnement et de l'organisation. Les ressources publiques sont de ce fait contextualisées et intégrées aux choix stratégiques sur les politiques menées, alors que, dans la pratique, les ressources, notamment financières, constituent souvent le seul objet décisionnel.

Nécessité d'un changement de paradigme pour toutes les organisations publiques. Ces problématiques, déjà existantes, sont ainsi plus manifestes dans ce contexte de crise sanitaire. Elles appellent ainsi, de manière plus générale, un changement de paradigme au sein du management public. Très influencées par un paradigme du contrôle, dans le continuum d'une administration publique bureaucratique, le management public semble devoir se réformer pour intégrer un paradigme du pilotage, dans une logique développée par le *Post New-Public Management*¹³. Le pilotage des politiques publiques, développé ici, y participe de manière instrumentale, mais aussi de manière comportementale.

Ce changement de paradigme semble déjà engagé dans certaines collectivités locales, de nombreuses pratiques innovantes existant. Pourtant, au regard de la transversalité des politiques publiques et de l'interdépendance entre acteurs publics, cette vision volontariste et innovante de l'évolution du pilotage public semble trouver ses limites, appelant de ce fait des évolutions réglementaires applicables à toutes les collectivités. Il apparaît alors nécessaire que les pratiques informationnelles, organisationnelles ou encore stratégiques soient modifiées de manière légale dans le contexte public actuel. Différentes évolutions sont possibles à ce propos, par exemple, l'obligation de production d'un rapport annuel d'activité ou de performance par chaque collectivité (en écartant les communes de petite taille), dont la fiabilité serait vérifiée par un auditeur indépendant¹⁴. Les politiques publiques engagées y seraient détaillées et évaluées, au regard des objectifs sous-tendus, comme cela est déjà le cas dans d'autres pays sous influence anglo-saxonne (Carassus, 2003)¹⁵.

Nécessité d'un changement de paradigme pour tous les acteurs publics locaux. De plus, au-delà de ces évolutions instrumentales ou organisationnelles, des mutations comportementales semblent aussi devoir être engagées par les différents acteurs locaux, notamment les élus et les cadres territoriaux. Pourtant, ici aussi, des changements sont déjà en cours. Ainsi, Barro et al. (2019)¹⁶ montrent que les représentations sociales des acteurs locaux se modifient. Sur la base d'une enquête auprès de 330 répondants à l'échelle locale, les résultats mettent en effet en évidence que les acteurs locaux privilégient :

¹³ Guenoun M., Matyjasyk N. (2020), « *En finir avec le New Public Management* », IGPDE.

¹⁴ Il est à noter que cette proposition devrait être engagée en lien avec une réforme du système de contrôle externe légal. En effet, les nombreux contrôles actuels se superposent souvent, sans organisation de leurs interrelations. A ce titre, la mise en œuvre récente de la certification des comptes dans les hôpitaux ou dans les universités s'est rajoutée aux autres contrôles existants (agent comptable, préfet/recteur/ARS, cour des comptes, etc.), sans véritable définition du système global.

¹⁵ Carassus D. (2003), « *Le contrôle externe légal des collectivités locales : les voies d'évolution* », Revue Française de Comptabilité.

¹⁶ Barro M., Carassus D., Drevet B. (2019), « *Analyse des évolutions des représentations sociales des acteurs publics locaux concernant les outils de la gestion publique : de l'administration au management ?* », Revue du Gestionnaire Public, Lexis Nexis.

- une philosophie gestionnaire plus ouverte, avec des outils de la gestion locale plus centrés sur des finalités de performance et des cibles exogènes (population, environnement, territoire).
- un substrat technique plus riche, avec des outils de gestion plus variés et une méthodologie de mise en œuvre plus participative,
- ainsi qu'une vision des relations organisationnelles plus ouverte et anticipatrice, avec des acteurs territoriaux plus pilotes du changement que vérificateurs, pour mieux maîtriser l'action publique.

Or, malgré ces premières évolutions innovantes, ces résultats ne peuvent être considérés comme le reflet des pratiques françaises dans leur ensemble. Ainsi, Desmarais (2009)¹⁷ appelle de ses vœux le passage d'une administration de type wébérienne à une administration fondée sur de nouveaux principes issus du management public. Dans ce sens, l'auteur analyse l'évolution des rôles des cadres dans le contexte local, en dépassant des rôles dits traditionnels induits par le modèle bureaucratique. Leurs finalités d'intervention y sont modifiées dans la mesure où les cadres passent d'un rôle de transmission, par la mise en œuvre et le contrôle des processus, à un rôle de traduction, par l'accompagnement au changement et l'intégration des besoins des bénéficiaires. L'analyse de la performance des cadres territoriaux évolue aussi d'une capacité à exécuter les procédures, vers une maîtrise de l'efficacité, de l'efficience et des impacts des politiques engagées. La supervision hiérarchique laisse en conséquence plus d'espace au pilotage des relations entre acteurs, où des qualités d'écoute, d'autonomisation ou de responsabilisation sont privilégiées.

A ce titre, différentes évolutions règlementaires semblent encore nécessaires à engager, en particulier concernant la formation des élus et des agents territoriaux. En effet, le management public se semble pas y tenir une place assez importante, alors que toutes les problématiques évoquées ici, qu'elles soient stratégiques, organisationnelles, informationnelles ou évaluatives, paraissent cruciales pour passer d'un statut d'administrateur à celui de manager, et d'une logique d'excellence à celle de performance¹⁸. Par exemple, différentes voies pourraient être privilégiées au niveau du :

- Savoir, en accroissant non seulement les savoirs managériaux (et pas seulement sur la gestion des ressources humaines, comme c'est souvent le cas, mais en se focalisant aussi sur la dimension stratégique du management public) au-delà des savoirs d'expertise technique (liés aux différentes politiques locales), mais aussi des savoirs spécifiques à l'innovation et au pilotage du changement.
- Savoir-être, en développant le questionnement, la remise en question, le « non-sachant », l'observation, l'humilité ou encore le leadership partagé,
- Savoir-faire, en favorisant la capacité d'écoute, l'expérimentation, la créativité, la veille et l'apprentissage,
- Faire-savoir, en développant la communication, le partage et la valorisation des actions menées.

¹⁷ Desmarais C. (2009), « *Autonomie et responsabilité des cadres dans le contexte des collectivités territoriales* », in Chomienne H., Pupion P. C., « *Autonomie et responsabilité des cadres publics* », CNDP.

¹⁸ Carassus D., Lemaire P., Le Meur G. (2016), « *Les effets du contexte local contraint sur l'évolution du management public territorial : De l'excellence à la performance* », La Revue du Gestionnaire public, mars, n°1.

Autant de qualités qu'un manager public, qu'il soit élu ou cadre, devrait mobiliser pour faire face aux évolutions actuelles, en particulier dans un contexte local post-Covid, marqué, d'un point de vue des ressources humaines, par l'utilisation des outils numériques ou le travail à distance.

La crise du Covid19 comme une opportunité de développement de l'innovation territoriale. Au final, au regard des changements actuels, il apparaît que les effets sur le management public local sont nombreux. En effet, force est de constater que les collectivités locales ne peuvent plus se contenter d'une gestion fondée sur le seul contrôle de leurs ressources, notamment financières, sur une gouvernance fermée et passive, sur des outils de gestion court-termistes, ainsi que sur des logiques de changement top-down et peu préventive. Elles semblent devoir au contraire se tourner vers un paradigme de fonctionnement intégrant le pilotage de leurs politiques et services publics, vers des modes de gouvernance ouvert et pro-actif, vers des outils de gestion mobilisant aussi des dimensions stratégiques, organisationnelles et individuelles, ainsi que des logiques de changement participative et anticipatrice.

Le Covid 19 ne représente ainsi qu'une illustration supplémentaire de la nécessité du changement des organisations publiques. De la sorte, depuis plusieurs années, les collectivités sont profondément bousculées par de nombreuses réformes : fusions, transferts de compétences ou mutualisations sont devenus le quotidien dans un contexte financier et économique très contraint, notamment depuis la crise de la fin des années 2000. Le changement devient en conséquence une donne structurelle et non plus seulement conjoncturelle, qui doit être intégré dans les pratiques du management territorial.

Dans ce contexte mouvant, comme l'indique Carassus et al. (2016)¹⁹, « *les territoires et les populations locales ont ainsi besoin de réponses appropriées, guidées par la concertation et l'adaptation, l'innovation et l'expérimentation, mais aussi la stratégie, le pilotage et l'efficience. Il apparaît alors aujourd'hui essentiel de construire un nouveau modèle de management public local, en dépassant le schéma classique de l'administration qui impose ses choix dans une démarche descendante, pour ne pas dire condescendante, en observant et en analysant les besoins de la population, en s'adaptant à ses demandes, et en déterminant avec elle les finalités de l'action publique pour en déduire ensuite, des objectifs politiques et opérationnels pour la collectivité* ». Le pilotage des politiques locales y apparaît comme prépondérant en permettant de développer des pratiques à la fois plus ouvertes sur le territoire, transparentes et collaboratives, priorisées et objectivées, évaluées et apprenantes, responsabilisantes et transversales, mais aussi anticipés et pluriannuelles. En un mot, innovons !!!

¹⁹ Ibidem.