



HAL
open science

Nouveaux élus locaux : pilotez votre plan de mandat !!

David Carassus

► **To cite this version:**

David Carassus. Nouveaux élus locaux : pilotez votre plan de mandat!!. Revue du Gestionnaire Public, 2020. hal-03046490

HAL Id: hal-03046490

<https://univ-pau.hal.science/hal-03046490>

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.

Nouveaux élus locaux : pilotez votre plan de mandat !!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

Les récentes élections locales ont amené, ou vont le faire, à ce que de nouveaux élus, qu'ils soient d'ailleurs sortants ou arrivants, soient désignés à la tête des communes et des structures intercommunales. Le temps de la campagne politique, et des joutes associées, laissent alors la place à la gestion locale, qu'elle soit stratégique ou opérationnelle. Or, parfois, dans la pratique locale, ces deux temps peuvent être dissociés, la campagne politique réalisée en amont n'ayant que peu d'influences sur la gestion effective de la collectivité. Pourtant, le plan de mandat, même s'il n'est pas formalisé en tant que tel, peut constituer un moyen de mise en relation et en action des propositions réalisées par les candidats avec la gestion opérationnelle de la collectivité. Il constitue en effet une somme d'actions projetées, plus ou moins organisée, par les futurs élus vis-à-vis de la population. Il représente aussi un engagement de la nouvelle équipe sur la période du mandat, et donne du sens aux engagements pris. Le plan de mandat fixe ainsi l'ambition de la nouvelle équipe, définie comme la représentation idéale et souhaitée de la collectivité, comme une projection formalisant une dynamique collective, ou encore comme une vision de l'action locale au regard d'un contexte donné. Il annonce de ce fait le positionnement de la collectivité sur un temps long en lien avec son territoire.

Nous proposons donc ici que le projet de mandat puisse être piloté par la nouvelle équipe, dans un temps long et en lien avec l'organisation locale, comme le font déjà certaines collectivités innovantes. Pour détailler cette proposition, nous répondons ici à plusieurs questions liées à la définition du pilotage d'un projet de mandat, à ses enjeux et à des modalités de mise en œuvre

C'est quoi piloter un projet de mandat ?

Demeestère, Lorino et Mottis (2002)² nous indiquent que « *le pilotage est une démarche de management qui s'attache à relier en permanence stratégie et actions opérationnelles, en s'appuyant sur trois volets complémentaires : le développement d'une stratégie sous forme de plan d'action ; la construction et la mise en place d'un réseau d'indicateurs de performance pour évaluer ; le suivi et le retour d'expérience* ». Toujours d'après les auteurs, cette démarche s'appuie sur trois volets :

- Le premier volet est de nature stratégique-opérationnelle. Il a ainsi vocation à relier stratégie et actions, en opérationnalisant les orientations stratégiques, en la déclinant en objectifs ou encore en faisant le lien avec les actions et activités, en termes 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 Demeestere R., Lorino P. et Mottis N. (2002), « Contrôle de gestion et pilotage de l'entreprise », 2^e édition, Dunod.

services publics notamment, de l'organisation concernée. Engager une démarche de pilotage revient alors, sur ce volet, à répondre à différentes questions : que fait / va faire la collectivité ? Quand ? Comment ? Pour qui ? Avec qui ? Où ? Des questions assez simples au demeurant pour lesquelles il existe souvent peu de réponses dans les structures publiques.

- Le second volet est, lui, de nature évaluative. Les auteurs indiquent en effet qu'il est nécessaire de mettre en place des indicateurs, pour mesurer l'atteinte des objectifs, définis dans le premier volet. La performance des actions et activités engagées peut alors être analysée.
- Le troisième volet concerne enfin la nécessité d'une rétroaction entre l'évaluation réalisée et les actions correctrices à engager. Ce volet est donc de nature analytique et décisionnelle. Il s'agit alors de s'engager dans un processus d'amélioration continue, à la fois dans les modes de fonctionnement de l'organisation concernée, mais aussi dans ses nouvelles orientations stratégiques en lien avec le territoire.

Appliquée au projet de mandat, le pilotage demande alors de formaliser, de mettre en œuvre, mais aussi d'évaluer les propositions prévues dans le cadre de la campagne politique. Il mobilise ainsi la stratégie publique, l'action opérationnelle, les ressources de la collectivité, les acteurs concernés, l'évaluation, et, finalement, l'amélioration continue des pratiques. Il permet de ce fait de répondre à plusieurs enjeux.

Pourquoi piloter un projet de mandat ?

Le pilotage d'un projet de mandat apparaît répondre à deux types d'enjeux.

D'abord des enjeux démocratiques et territoriaux. En effet, le pilotage d'un projet de mandat peut faire mieux connaître à la population les principales actions qui sont engagées par la collectivité. La communication autour de ce projet de mandat, et de ses avancées, participe alors à l'amélioration des relations entre l'organisation publique et sa population, face à des constats souvent négatifs en la matière. En effet, force est d'observer que la population ne connaît que très peu son service public, son coût, ou encore son mode d'organisation. Le projet de mandat participe de ce fait à une meilleure lisibilité et visibilité des politiques locales.

Ensuite, des enjeux internes organisationnels et managériaux. En effet, au-delà des acteurs externes, d'autres acteurs comme les directions / services de la collectivité, avec leurs agents, sont également concernés par la réalisation d'un projet de mandat. Ainsi, ces projets permettent de responsabiliser ces acteurs dans la mise en œuvre des politiques publiques, dans la répartition des rôles sur l'exercice d'une compétence politique donnée. Elles doivent aussi permettent d'améliorer l'allocation des moyens financiers et humains aux politiques publiques, et de connaître le coût des services publics produits. De ce fait, le pilotage d'un projet de mandat permet de formaliser et de faire connaître en interne la nouvelle stratégie de la collectivité, ses priorités, et le sens de son action, dans un contexte mouvant où ces notions sont souvent floues, mais pourtant nécessaires. Elle permet aussi d'intégrer un management en mode projet dans la collectivité, en développant la transversalité autour des actions phares et de ses projets à long terme.

Comment piloter un projet de mandat ?

Si la notion de pilotage a largement été conceptualisée notamment par Lorino (2003)³, elle souffre pourtant d'un manque d'opérationnalisation, en particulier dans le secteur public, qui semble connaître des spécificités importantes en la matière. En effet, les pratiques locales, même si elles commencent à être nombreuses et datent du milieu des années 2000, ne parviennent pas à dégager un consensus méthodologique et opérationnel. Il est donc proposé ici un mode opératoire normatif structuré sur la base du concept de pilotage, autour des notions d'objectifs, de moyens/ressources, de réalisations et d'effets/impacts des politiques locales. Sur la base de ces notions, le pilotage d'un projet de mandat peut ainsi s'articuler en différentes phases, qui peuvent être engagées de manière chronologique.

- Une **première phase de formalisation du projet de mandat**. Nous la qualifions de planification, dans la mesure où elle nécessite des orientations claires de la collectivité pour son présent et son futur. C'est une phase initiale, une démarche de pilotage d'un projet de mandat débutant par la caractérisation des actions de projection et d'orientation. L'action doit alors être définie non seulement par nature (quels sont les services publics proposés ? Quels sont les événements prévus ?), mais aussi par ses objectifs et ses finalités (pourquoi proposer ces services locaux ? pour qui ? quelle priorité ?). Pour réaliser cette première phase, le projet de mandat peut s'appuyer, une fois l'équipe élue intégrée à la collectivité, sur la réalisation d'un diagnostic des forces et faiblesses, des opportunités, menaces, de la collectivité sur son territoire. Fort de ce diagnostic, la collectivité pourra alors construire une liste des différentes actions stratégiques projetées, organisées, au besoin, par grands domaines et politiques publiques. Ensuite, le projet de mandat devra aussi préciser les objectifs qui sont associés à chacun de ces éléments, pour donner du sens aux différentes actions prévues. Ces objectifs permettront aussi par la suite l'évaluation des actions menées.
- Une seconde phase de **mise en relation des actions projetées avec l'organisation locale**. Nous qualifions cette phase de responsabilisation, dans la mesure où elle nécessite une mobilisation des acteurs internes de la collectivité locale (principalement les directions, les services et les agents) en perspective de proposer les services publics locaux prévus à la population. Le projet de mandat est alors opérationnalisé au regard des ressources locales prévues, demandant des moyens différents : financiers, humains, organisationnels ou encore informationnels. L'enjeu principal est ici de faire du lien entre la partie stratégique du projet de mandat, formalisée dans la phase 1, et l'organisation locale, à la fois politique mais aussi administrative, pour mettre en œuvre cette stratégie (Qui pilote les services publics proposés ? Qui les met en œuvre ? Combien coûte les politiques locales proposées ? Quelles sont les responsabilités des élus et des agents ? Qui fait quoi ? Quels sont les engagements des différentes directions à la mise en œuvre des politiques publiques locales ?). Cette phase paraît importante, dans la mesure où elle permet que le projet de mandat ne reste pas un document stratégique, ou de communication politique, sans réalité opérationnelle. Elle appelle alors que le projet de mandat soit activés par les différents organigrammes de la collectivité, qu'ils concernent les élus ou les des agents. L'idée est alors de passer à un management en mode projet, en développant

³ Lorino P. (2003), « Méthodes et pratiques de la performance – Le pilotage par les processus et les compétences », Ed. d'Organisation.

la transversalité dans les organisations locales souvent verticales et hiérarchiques. Pour être opérationnalisé, le projet de mandat doit aussi être caractérisé en terme des moyens nécessaires à sa réalisation, qu'ils soient financiers, humains, et patrimoniaux. Cette étape permet alors de mettre en cohérence la stratégie avec les capacités de la structure locale. Elle permet aussi d'allouer les moyens financiers à la mise en œuvre stratégique, et d'assurer une cohérence entre objectifs et ressources. A ce stade, les différentes structures de la collectivité sont alors responsabilisés sur la mise en œuvre du projet de mandat, à la fois sur les actions à mener, mais aussi les moyens à engager. Pour finaliser cette phase de responsabilisation, il est aussi nécessaire que le dialogue de gestion puisse être renouveler ou activer autour de la mise en œuvre de ce projet de mandat. Les actions stratégiques sont alors suivies dans le temps long, et influencent les principales décisions de la collectivité, notamment sur le plan budgétaire.

- Une troisième phase de **suivi des actions prévues** dans le cadre du projet de mandat. Nous qualifions cette phase d'évaluation, dans la mesure où elle permet de porter un jugement sur les ressources consommées, sur les réalisations produites et les effets générés, au regard des objectifs initiaux. En effet, le projet de mandat peut générer des effets sur le territoire concerné, en entraînant des externalités positives, c'est-à-dire en répondant à ses besoins. L'analyse de sa performance pourra alors influencer, en retour, dans une perspective d'amélioration continue, la formulation des futurs objectifs de la collectivité. Cette dernière consiste à déterminer si les objectifs fixés au départ dans l'engagement du projet de mandat sont respectés au regard des ressources consommées, des réalisations produites et des impacts générés sur le territoire (Quelle est la performance des politiques engagées ? Les politiques publiques engagées sont-elles économes, efficaces, efficientes ? Sont-elles adaptées aux besoins des usagers, en terme de quantité et de qualité ? Les effets de ces politiques sont-ils positifs sur le territoire concerné ?). Cette dernière phase de cette démarche de pilotage d'un projet de mandat ne doit pas réellement être analysée comme une phase finale, dans la mesure où l'évaluation des politiques publiques doit permettre de réengager la planification dans le futur (Quelles actions/activités doivent-elles être remises en cause ? Quelles politiques publiques doivent-elles être renforcées ?). Nous sommes donc dans un dispositif itératif, d'avancée, et d'amélioration continue. Cette phase s'appuie, dans un premier temps, sur la détermination des indicateurs de performance, pour mesurer la performance des actions engagées dans le cadre du projet de mandat. Ensuite, dans un second temps, il semble nécessaire, sur la base des indicateurs de performance, de définir des tableaux de bord pour suivre la bonne réalisation du projet de mandat. Une fois ces tableaux de bord définis, des projets et rapport d'activités pourront être formalisés, pour rendre compte, à la fois à l'intérieur de la structure publique, mais aussi à l'extérieur, vis à vis du territoire et de la population au regard des engagement pris au moment de l'élection.

Il est à noter que l'ensemble de ces phases de mise en œuvre d'un projet de mandat semble devoir s'appuyer sur une démarche collective, avec au cœur les nouveaux élus, mais en associant aussi les autres acteurs locaux, qu'ils soient agents ou citoyens. En effet, différents **facteurs clés de succès** apparaissent devoir être mobilisés pour qu'un projet de mandat puisse atteindre les objectifs recherchés.

Le premier de ces facteurs concerne le périmètre des acteurs concernés, qu'ils soient politiques et administratifs, internes et externes à la collectivité. En effet, si l'association des élus au projet de mandat semble évidente, elle apparaît ne pas suffire pour en faire un outil de pilotage. Ainsi, les agents doivent être mobilisés dans la mise en œuvre et le suivi du projet de mandat. A défaut, ce dernier ne serait que faiblement opérationnel ou ne serait simplement pas mis en œuvre. La population semble aussi devoir être mobilisée, à la fois dans la communication autour du projet et de son exécution, mais aussi dans son actualisation. De ce fait, même si le projet de mandat peut exister préalablement à l'élection, au moment où les échanges peuvent être nombreux entre élus et population, il apparaît que ce lien soit maintenu dans le temps long, pour mettre à jour le projet anticipé en fonction des nouveaux événements et/ou des besoins non appréhendés.

Le second facteur clé de succès est la définition d'un planning prévisionnel. Il est en effet aussi important que le projet soit décrit tout au long du mandat, notamment pour arriver à faire comprendre la démarche aux acteurs concernés et leur permettre, notamment pour ceux internes, de dépasser leurs fonctionnements souvent court-termistes et routiniers.

Un troisième facteur clé de succès concerne lui le choix d'un outil informatique adapté. En effet, si une collectivité souhaite réellement piloter un projet de mandat, il apparaît en effet nécessaire, au-delà des pratiques habituelles orientées plutôt sur l'utilisation d'outils de bureautiques, de disposer d'un outil spécifique.

Enfin, un quatrième facteur clé de succès est évoqué, orienté vers la communication. Il s'agit ici de communiquer auprès des différents acteurs pour bien faire comprendre le projet de mandat, les enjeux que cette démarche représente, et les impacts que cette démarche aura sur l'ensemble de l'organisation.

Au final, l'ensemble de ces modalités de pilotage d'un projet de mandat participe à la rénovation des pratiques locales, souvent limitées en la matière, malgré les démarches innovantes de pilotage déjà engagées depuis le début des années 2000. Leur mise en œuvre, maintenant facilitée par l'existence d'une norme, fut-elle criticable, permettrait alors de répondre à la fois à des enjeux internes focalisés sur l'amélioration des pratiques managériales locales, incluant des logiques stratégiques, humaines, financières, organisationnelles, informationnelles ou encore décisionnelles, mais aussi à des enjeux externes, guidés par l'amélioration des informations produites à destination des parties-prenantes des collectivités locales.