



HAL
open science

Impact du COVID19 sur le pilotage des politiques publiques locales : quelles solutions pour quelles problématiques ?

David Carassus, Gwenael Leblong-Masclat

► **To cite this version:**

David Carassus, Gwenael Leblong-Masclat. Impact du COVID19 sur le pilotage des politiques publiques locales : quelles solutions pour quelles problématiques ?. *Gestion et management public* [2012-..], 2020, 10.3917/gmp.094.0057 . hal-03552320

HAL Id: hal-03552320

<https://univ-pau.hal.science/hal-03552320>

Submitted on 2 Feb 2022

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 politiques publiques locales : quelles solutions pour quelles problématiques ?

Impact of COVID-19 crisis on local public policies management:
what solutions for which issues?

*David Carassus, Professeur des universités en sciences de gestion (UPPA / E2S/ LiREM / Optima) –
david.carassus@univ-pau.fr*

*Gwenaël Leblong-Masclat, Directeur général adjoint (Brest-Métropole et ville de Brest), Membre du
bureau de l'AATF (Association des Administrateurs Territoriaux de France), expert associé à la Chaire
TMAP-SciencesPo Rennes, gwenael.leblong-masclat@brest-metropole.fr*

Adresse de contact : David Carassus, IAE au-Bayonne, BP 575, Avenue Poplawski, 64000 PAU

Résumé :

La crise du COVID 19 met en évidence des problématiques managériales de différentes natures, qu'elles soient stratégiques, organisationnelles, informationnelles ou décisionnelles. Cette étude les analyse avant de proposer différentes solutions dans le cadre d'une amélioration des modes de pilotage des politiques locales. Ces solutions concernent alors des dimensions comportementales, instrumentales ou humaines, en mettant en jeu les collectivités locales, mais aussi l'ensemble de leurs parties prenantes, dont les habitants, les associations ou encore l'État. Un changement de paradigme y est avancé comme nécessaire, à travers quelques exemples, pour répondre aux mutations environnementales actuelles et à venir.

Mots-clés : COVID19, politiques locales, problématiques / solutions, pilotage

Abstract :

The COVID-19 crisis highlights different managerial issues such as strategic, organizational, informational or decision-making processes. This study analyzes all these issues before proposing different solutions connected to improvements in the management methods in local public authorities. These solutions are related to behavioral, instrumental or human dimensions, involving local administrations, but also all of their stakeholders, including citizens, non-profit organizations or even national Government. Through few examples, a paradigm shift is proved necessary in order to be able to respond to current and future environmental changes.

Keywords: COVID19, local policies, problem solving, management

L'ampleur de la crise sanitaire mondiale de ce début de décennie interroge le rapport des collectivités à la régulation des politiques publiques locales et à leurs modes de pilotage. En effet, la récente émergence de l'outillage conceptuel propre à la gestion de crise (cellule de crise, plan de continuité des activités, plan de reprise progressive, etc.) témoigne d'un bouleversement des modalités de régulation de l'activité et du processus de prise de décision. Cette crise met ainsi 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.

D'un point de vue du management public, la Covid-19 illustre en effet quatre types de problématiques. D'abord, des problématiques stratégiques, dans les capacités des organisations publiques à prévenir, à planifier, ou à prioriser. Ensuite, des problématiques organisationnelles, 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. Aussi, des problématiques informationnelles, dans les difficultés de communication des informations entre les acteurs publics, en particulier avec la population. Enfin, des problématiques de gestion des ressources, par des choix publics souvent réalisés sur la base du seul prisme financier, avec une faible intégration des questions stratégiques sur les politiques publiques menées.

Pourtant, le développement des politiques publiques locales, dans le contexte de la décentralisation en France, s'est accompagné du renforcement progressif des modes de pilotage des collectivités¹. L'effet d'apprentissage progressif s'est notamment fait, au fil des années, sous le triple effet des impulsions nationales (rationalisation des choix budgétaires, LOLF), d'innovations managériales - et parfois d'effets de mode induits - et des crises, notamment financières, auxquelles les collectivités ont été confrontées (Gourbier, 2020). Ainsi, au plan international, Maurel et al. (2011) observent que parmi les premières démarches de pilotage des politiques locales se trouvent les grandes villes anglo-saxonnes telles que Charlotte, Melbourne, Sydney, Auckland, ainsi que le niveau fédéral aux États-Unis ou en Australie (English et Guthrie, 1997). 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) 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, 2009), mais aussi en Europe (Manchester, Vienne, Sienne - Farneti, 2006 ; Guthrie et Farneti, 2008). 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. Avec la crise économico-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.

Malgré ces innovations à l'échelle locale, la Covid-19 semble appeler d'autres évolutions, pour répondre aux problématiques évoquées ci-dessus. Nous abordons ainsi quatre voies complémentaires sur des dimensions stratégiques, organisationnelles, informationnelles et concernant la gestion des ressources, appelant, au global, à un changement de paradigme dans les pratiques locales au-delà des mutations conceptuelles déjà engagées.

1) Un besoin renforcé de pilotage stratégique, face à des problématiques de planification et d'anticipation

¹ Le pilotage est défini dans le sens de Demeestère, Lorino et Mottis (2002), comme « 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 ».

La crise sanitaire révèle en effet 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'amélioration des modes 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.

Face à une crise d'ampleur internationale, le premier besoin de pilotage concerne alors la dimension stratégique, à un double niveau. Tout d'abord, le pilotage des politiques locales appelle à la fois une nécessaire planification stratégique, mais aussi une articulation stratégique de l'intervention publique, qui implique de penser l'action publique dans son ensemble. L'alignement stratégique entre organisation, agents et environnement (Drucker, 1957 ; Ansoff, 1965) est alors possible entre les centres décisionnels et opérationnels, en cohérence avec les évolutions territoriales. Dans ce sens, autant la définition d'une stratégie claire semble indispensable, avec des objectifs partagés, autant l'efficacité opérationnelle implique une capacité d'autonomie décisionnelle forte des acteurs. Or, la crise actuelle révèle l'insuffisante articulation du modèle institutionnel français entre un État qui se veut stratège sans l'être réellement (Bergeron et al., 2020) et des collectivités que l'on enserme dans un carcan réglementaire. A ce titre, le premier confinement fut révélateur de ses attermolements. Face à une incapacité de l'État à donner une ligne directrice claire (ce que l'AATF (2020) a qualifié de "préfet empêché"), deux lignes de pensée ont émergé chez les décideurs locaux, les uns préconisant de ne pas attendre l'État absent (par exemple pour accueillir les enfants des personnels mobilisés au-delà des seuls soignants), les autres appelant à une responsabilisation de celui-ci. Ces constats poussent alors vers la nécessité de repenser le schéma d'action publique français, à l'aune de ce double ressort d'alignement stratégique et d'autonomie décisionnelle.

Ensuite, ce premier besoin de pilotage se décline au sein de chaque institution publique locale par la mobilisation d'outils stratégiques adaptés. Or, à l'analyse des pratiques liés à cette crise sanitaire, il prédomine la nécessité d'ajustement permanent des dispositifs d'action publique à une situation très fortement évolutive. Ainsi, il a fallu, parfois en quelques heures, détricoter des dispositifs d'intervention publique issue de fonctionnement séculaires, pour inviter de nouvelles manières de servir le public. En ce sens, la crise sanitaire est un formidable révélateur des capacités d'agilité, notamment par l'atteinte des objectifs via une méthode volontairement itérative, qui positionne le résultat avant la procédure mobilisée. Les démarches Riposte territoriale du CNFPT ou Reflexes Publics, de la 27^e Région, témoignent alors de cette dimension. Les outils classiques stratégiques, comme les segmentations, les arbres à objectifs ou les outils de priorisation, trouvent ici leurs limites, ou a minima une occasion de se réinventer. Peu d'acteurs ont ainsi envisagé (à l'exception notable, dès le mois d'avril 2020 de Futuribles²) la crise dans ses dimensions prospectives, pourtant source de capacités sur le plan politique, environnemental, social, territorial, ou économique. L'exercice prospectif permet alors de retrouver de la capacité de planification. 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. A ce titre, l'émergence d'outils de pilotage orienté par la notion de

² <https://www.futuribles.com/fr/>

résilience, formalisé par exemple par la boussole proposée par le CEREMA³, offre alors des perspectives de déploiement de nouvelles offres de pilotage pour les collectivités locales.

2) Une interpellation organisationnelle, par le renforcement de la coopération et de la coordination entre acteurs locaux

Au-delà d'une première dimension stratégique, la crise sanitaire met aussi en évidence des limites dans la coordination et la coopération des différents acteurs de la sphère publique, dans une logique tant curative que préventive. Or, l'engagement d'acteurs individuels ou associatifs des territoires permet souvent de trouver des solutions dans la gouvernance locale. Dans ce sens peuvent être cités les cas de réalisation de masques (par exemple les démarches des couturier.e.s brestois.es), de visières (via des Fablabs), de blouses manquantes (via des associations locales), ou encore dans le financement sous forme de dons aux hôpitaux publics (par exemple par la mise à disposition de logements pour les soignants à Enghien-les-Bains ou de repas dans les Bouches-du-Rhône).

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. Or, le pilotage des politiques publiques participe à répondre à ces limites, par l'intégration des partenaires locaux, impliqués dans la réalisation de ces politiques publiques, qu'ils soient associatifs, citoyens ou privés. En ouvrant les modes de fonctionnements des organisations publiques, il 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. De ce point de vue, il rejoint alors l'ensemble des travaux produits par le courant du *Post New Public Management*, avec en particulier Osborne et al. (2016) autour de la Nouvelle Gouvernance Publique ou de la co-création de la valeur publique.

La crise Covid semble ainsi marquer, s'il en était besoin, la fin d'une action publique prescriptive, pour affirmer une approche écosystémique, où l'action publique s'affirme dans sa capacité à accompagner les initiatives des acteurs, à privilégier la co-élaboration. Le corolaire en est d'ailleurs la plus grande légitimité des acteurs publics pour impulser et orienter les stratégies concertées entre les acteurs territoriaux, associatifs, et entrepreneuriaux. La coopération entre collectivités et acteurs (par exemple, les acteurs publics et privés de santé dans le cas de la Ville de Brest), y compris parfois par l'émergence de comités d'experts locaux (par exemple pour la Ville de Cannes), témoignent alors de la réinvention des modes de pilotage de l'action publique. Il en est de même des initiatives concertées, par exemple dans la commande groupée de masques (pour les régions Bretagne ou Normandie). Des évolutions du paysage institutionnel se font d'ailleurs jour à cette occasion, par exemple par l'affirmation du leadership des intercommunalités (par exemple pour Lille Euro-Métropole) pour assurer de la concertation entre les communes, ou encore par la légitimation des chefs de filât issus de la loi Notre (par exemple dans le cas des régions sur la dimension économique notamment). Dès lors, penser les facteurs facilitants de la coopération (comme l'habitus, la socialisation préalable, la relation interpersonnelle, ou encore les réseaux) est sans doute un facteur managérial majeur pour se préparer, à l'avenir, à la régulation des crises à venir.

3) Une nécessaire amélioration de la communication territoriale face à des problématiques informationnelles

La crise sanitaire met également 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

³ <https://www.cerema.fr/fr/actualites/boussole-resilience-adaptation-territoires-mode-emploi-du>

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, l'amélioration des modes de pilotage des politiques publiques permet 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. 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. A titre d'exemple, La commune de la Plagne Tarentaise a mis en place des applications d'alerte et d'information en temps réel à destination des citoyens avec une collecte auprès des associations et des particuliers d'informations sur la situation sanitaire, ou encore la cartographie de l'ouverture des commerces. L'information circule alors mieux, que cela soit de manière descendante mais aussi ascendante.

Dans le cadre de la crise, une forte attente a ainsi été exprimée par les acteurs associatifs notamment de temps de coordination, d'échanges ou d'information. Face aux nombreuses asymétries ou fausses informations, la circulation écosystémique de l'information stratégique a alors pu constituer un facteur rassurant. Dans cette même logique, la période de crise a été l'occasion d'une forte dynamique des réseaux et associations de professionnels (comme l'AATF ou Riposte territoriale du CNFPT), en partage d'information et de bonnes pratiques. A ce titre, le pilotage des collectivités locales ne saurait faire l'impasse d'une amélioration de la dimension informationnelle, désormais structurante de l'efficacité des politiques publiques. Ces évolutions rejoindraient alors tout le courant académique faisant la promotion d'une nouvelle gouvernance publique, ouverte, partagée et co-construite (Osborne, 2017).

4) Une autre gestion des ressources, moins endogène et court-termiste

Cette crise sanitaire illustre enfin la faible prise en compte des ressources environnementales, y compris 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 public, il n'en reste pas moins qu'elles restent secondaires et qu'elles n'impactent que de manière marginale les politiques menées. Or, de ce point de vue, une amélioration des modes de pilotage des politiques publiques appelle 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 (Carassus et al., 2017).

Sur un plan interne, l'exemple du développement du télétravail marque ainsi la mort de la pointeuse, et avec elles tous les dispositifs de contrôle de l'activité centré sur les ressources mobilisées. Le contexte actuel nécessite ainsi de réinterroger les pratiques managériales RH, ainsi que les relations de confiance entre le manager et ses équipes. Sur le plan instrumental, ce changement de paradigme sous-tend une vision volontariste et innovante de l'évolution du pilotage public qui appelle à des évolutions réglementaires, permettant de généraliser les bonnes pratiques. Dans ce sens, la réforme du droit budgétaire local pour desserrer la contrainte processuelle et renforcer l'exigence de production d'un rapport annuel d'activité ou de performance par chaque collectivité, ou encore le développement d'un audit de la performance des politiques publiques, de manière indépendant et légale, sont autant de pistes à explorer.

Conclusion : vers un changement de paradigme

Au final et de manière plus globale, la crise Covid interpelle le manager public dans la capacité à « *en finir avec le New Public Management* » (Guenoun et Matyjasik, 2019), en appelant un changement de paradigme dans l'approche managériale vers l'amélioration des modes de pilotage des politiques publiques.

Formidable période de créativité, la crise Covid est alors l'occasion d'entrer dans une nouvelle phase de développement de l'innovation territoriale. 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. Autant de pistes et de solutions aux problématiques mises en évidence par la crise sanitaire actuelle pour contribuer au renouveau à la fois de la démocratie locale, de la qualité des services rendus, mais aussi des pratiques managériales.

Références

AATF (Association des Administrateurs Territoriaux de France) (2020), *Retour d'expérience sur la gestion de la crise sanitaire pour penser le monde d'après*, AATF.

ANSOFF, I. (1965), *Corporate Strategy : An Analytic Approach to Business Policy for Growth and Expansion*, McGraw-Hill Inc.

BENZEFARA, 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.

BERGERON, H. ;BORRAZ, O. ; CASTEL, P. ;DEDIEU, F. (2020), *Covid-19 : une crise organisationnelle*, Presses de Sciences Po.

BOUCKAERT, G.; POLLITT, C. (2004), *Evaluating public management reforms: a comparative analysis*, Oxford University Press, Oxford.

CARASSUS, D. (2020), *Le pilotage des politiques locales : de la planification à l'évaluation – Concepts, pratiques et normes*, Les incontournables, Berger-Levrault, septembre.

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*.

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.

CARASSUS, D. ; GUENOUN, M. ; SAMALI, Y. (2017), « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et Management Public*, septembre.

DEMEESTERE, R. ; LORINO, P. ; MOTTIS, N. (2002), *Contrôle de gestion et pilotage de l'entreprise*, Dunod, 2e éd..

DRUCKER, P. F. (1957), *La pratique de la direction des entreprises*, Éditions d'organisation.

ENGLISH, L.; GUTHRIE, J.(1997), « Performance information and programme evaluation in the Australian public sector », *International Journal of Public Sector Management*, vol. 10/3, 154-164.

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

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*, vol. 11/1, 111-127.

GOURBIER, L. (2020), « Le contrôle de gestion dans les collectivités territoriales en contexte austéritaire : modèles de transformation et transformation des modèles », Thèse en sciences de gestion, soutenue le 8 décembre 2020 à Aix-Marseille (CERGAM), sous la direction de AUBERT, N. et TURC, E..

GUENOUN, M. ; MATYJASIK, N. (2019), *En finir avec le New Public Management*, IGPDE, Collection Gestion publique.

GUTHRIE, J.; FARNETTI, F. (2008), « GRI sustainability reporting by Australian public sector organizations », *Public Money and management*, vol. 28/6, 361-366.

KAPLAN, R.S. ; NORTON, D.P. (1996), *Le tableau de bord prospectif, Pilotage stratégique : les 4 axes du succès*, Éditions d'Organisation, Paris.

MAUREL, C. ; CARASSUS, D. ; GARDEY, D. (2011), « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », *Politiques et Management Public*, vol. 28/4, Octobre – Décembre, 441-466.

OSBORNE, S.P.; RADNOR, Z.; STROKOSCH, K. (2016), « Co-Production and the Co-Creation of Value in Public Services: A suitable case for treatment? », *Public Management Review*, vol. 18/5, p. 639–653.

OSBORNE, S.P. (2017), « From public service-dominant logic to public service logic: are public service organizations capable of co-production and value co-creation? », *Public Management Review*, vol. 20/2, p.225-231.

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*, vol. 68/2, 167-181.