



Gestion de la crise sanitaire et ses apprentissages en termes de management territorial

David Carassus

► To cite this version:

David Carassus. Gestion de la crise sanitaire et ses apprentissages en termes de management territorial. Séminaire MICL “ Construire la transition numérique et répondre au contexte sanitaire par les innovations locales ”, IAE Pau-Bayonne, UPPA, Jun 2021, Pau, France. hal-03552713

HAL Id: hal-03552713

<https://univ-pau.hal.science/hal-03552713>

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.

Gestion de la crise sanitaire et ses apprentissages en terme de management territorial



« Construire la transition numérique et répondre au contexte sanitaire par les innovations locales », Séminaire MICL

9 juin 2021



David CARASSUS

Professeur des universités

Directeur de la Chaire OPTIMA

david.carassus@univ-pau.fr

Le pilotage
des politiques
publiques locales
De la planification à l'évaluation

LES INDISPENSABLES

David Carassus
Préface
Jean Arthuis
Stéphane Pintre

Berger
Levrault

SOMMAIRE

- 1) Les problématiques managériales mises en lumière par la Covid 19
- 2) Des solutions possibles par l'amélioration du pilotage des politiques locales

SOMMAIRE

1) Les problématiques managériales mises en lumière par la Covid 19

- Des problématiques stratégiques
- Des problématiques organisationnelles
- Des problématiques informationnelles
- Des problématiques de gestion de ressources

- A) Des problématiques stratégiques
 - ✓ Limites dans les capacités des organisations publiques, à prévenir, à planifier, ou à prioriser
 - ✓ Un **droit à l'erreur** peu développé,
 - ✓ Conception cyclique et **fermée** des organisations publiques (Harris et Albury, 2009)
 - ✓ Faible utilisation des pratiques du **management stratégique**, d'**analyse des besoins sociétaux**, ou encore de **gestion des risques**
 - ✓ **Faible anticipation**, aux évolutions contextuelles et conjoncturelles, en particulier sanitaires ou environnementales

- B) Des problématiques organisationnelles
 - ✓ 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
 - ✓ Complexité pour déterminer les **responsabilités** des acteurs publics et privés à la réalisation des politiques locales

- C) Des problématiques informationnelles
 - ✓ Difficultés de **communication** des informations entre les acteurs publics, en particulier **vers la population**
 - ✓ Faible maîtrise par les pouvoirs publics des informations communiquées par des **acteurs indirects**, comme les groupes d'intérêts ou les médias
 - ✓ Faible prise en compte de la **communication « remontante »**, le fonctionnement des acteurs publics étant souvent endogène

- D) Des problématiques de gestion de ressources
 - ✓ Des **choix publics** souvent réalisés via le seul **prisme financier**, avec une faible intégration des questions stratégiques sur les politiques publiques menées
 - ✓ Une **logique temporelle** souvent **court-termiste**, au lieu d'intégrer les évolutions à venir
 - ✓ Faible prise en compte des **ressources environnementales**, dont celles sanitaires et humaines, pour organiser la décision publique

SOMMAIRE

- 1) Les problématiques managériales mises en lumière par la Covid 19
- 2) Des solutions possibles par l'amélioration du pilotage des politiques locales

2) Des solutions possibles par l'amélioration du pilotage des politiques locales

- **Un besoin renforcé de pilotage stratégique**
- Une interpellation organisationnelle, par le renforcement de la coopération et de la coordination entre acteurs locaux
- Une nécessaire amélioration de la communication territoriale
- Une autre gestion des ressources, moins endogène et court-termiste
- Vers un changement de paradigme : le pilotage des politiques publiques

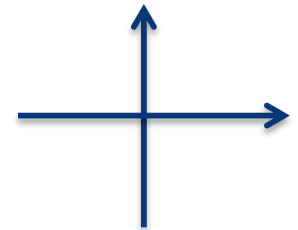
A) Un besoin renforcé de **pilotage stratégique**

- ✓ Plusieurs outils d'**anticipation** peu utilisés : diagnostic stratégique, segmentation / planification, modèle stratégique, scénarisation, priorisation / choix / arbitrages, etc.
- ✓ Plusieurs outils de **créativité** peu mobilisés : gamification (dont les serious game), analogie, créativité frugale, acronyme, petits pas, cycle de vie du service, etc.
- ✓ Des **dispositifs émergents** mais à mieux mobiliser : laboratoire d'innovation publique, boîte à innovation, start-up publique, intraprenariat, etc.
- ✓ Les managers doivent développer l'anticipation et l'invention

A) Un besoin renforcé de **pilotage stratégique**

✓ **Outil 1 possible** : le scénario planning

- **Identification des tendances et incertitudes clés :**
 - Société (réseaux sociaux, urbanisation, vieillissement, immigration, etc.)
 - Technologie (capteurs / *internet of things*, IA, sécurité, etc.)
 - Economie (coût énergie, uberisation / e-commerce, Silver éco., etc.)
 - Politique (UE, global/local, tensions religieuses, réglementations, etc.)
- **Combinaison des incertitudes générant des scénarii**
- **Croisement des scénarii pour développer des stratégies robustes**



Alignement

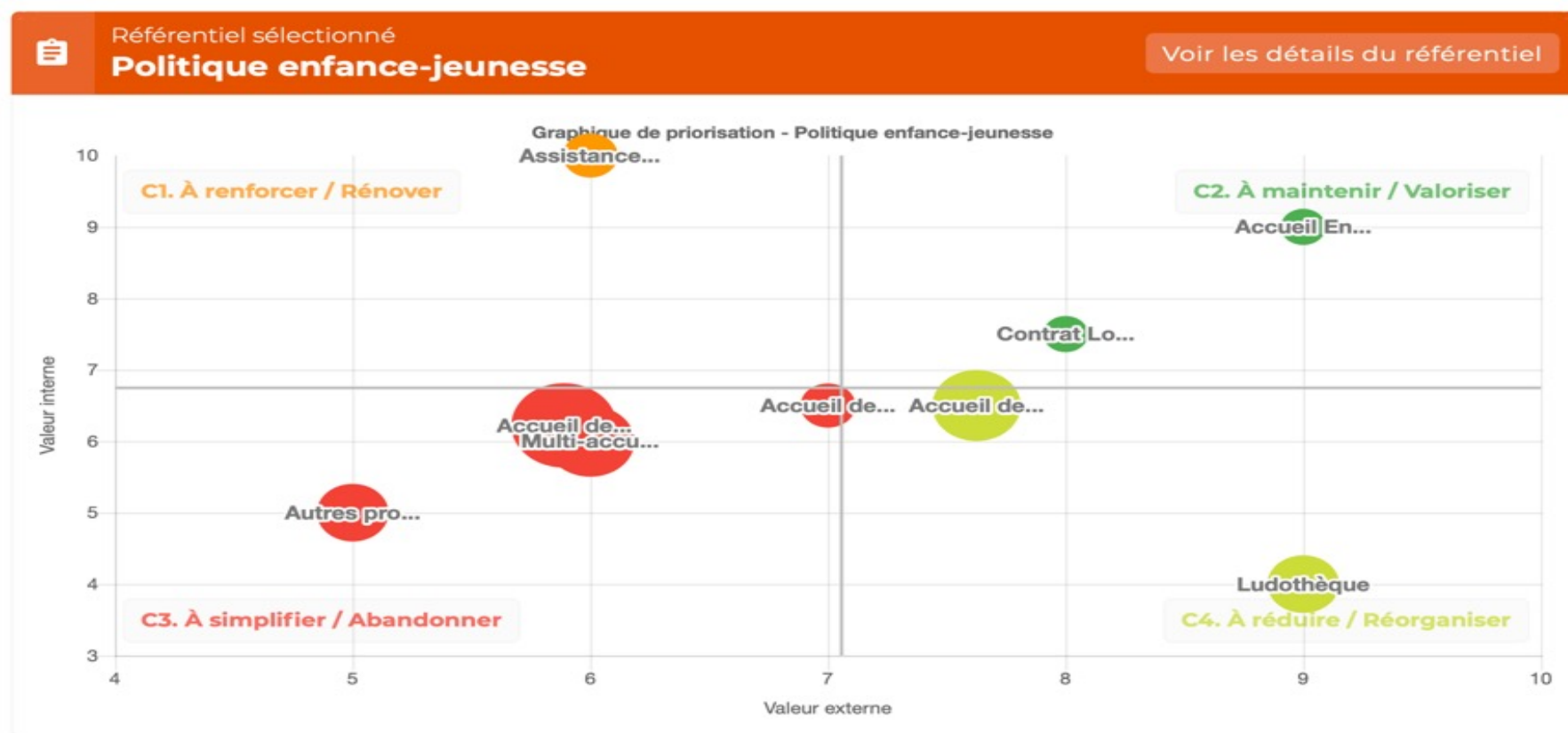
Retrait

Nouveaux services

Réorganisation

A) Un besoin renforcé de **pilotage stratégique**

✓ **Outil 2 possible** : la priorisation des politiques publiques



A) Un besoin renforcé de pilotage stratégique

Exemple: diagnostic stratégique



1. Le diagnostic général

d) Le diagnostic global

Détermination des FFOM

FORCES ✗ Potentiel fiscal important ✗ Offre importante de services ✗ Climat social ✗ Equipements et installations récents ✗ Respect du prog. ✗ Des agents majoritairement volontaires et dynamiques ✗ Conscience du contexte financier actuel	✗ Nouvelle équipe ✗ Foncier disponible ✗ Transferts / mutualisation CDAPP ✗ Réforme territoriale (positionnement / cdapp) ✗ Situation démographique et géographique
FAIBLESSES ✗ Pas de projet communal ✗ Endettement ✗ Manque de vision partagée et transverse ✗ Encadrement intermédiaire ✗ Passif patrimonial et financier ✗ Balkanisation organisationnelle ✗ Formation des agents à la gestion de projet ✗ Résistance au changement ✗ Positionnement Elus/agents	OPPORTUNITÉS ✗ TROP BIEN FAIRE ✗ Pas de politique RH ✗ Crise financière des CL ✗ Anarchie organisationnelle ✗ Eloignement de certains satellites ✗ Foncier cher, PLH ✗ Perte d'identité et de compétences / EPCI

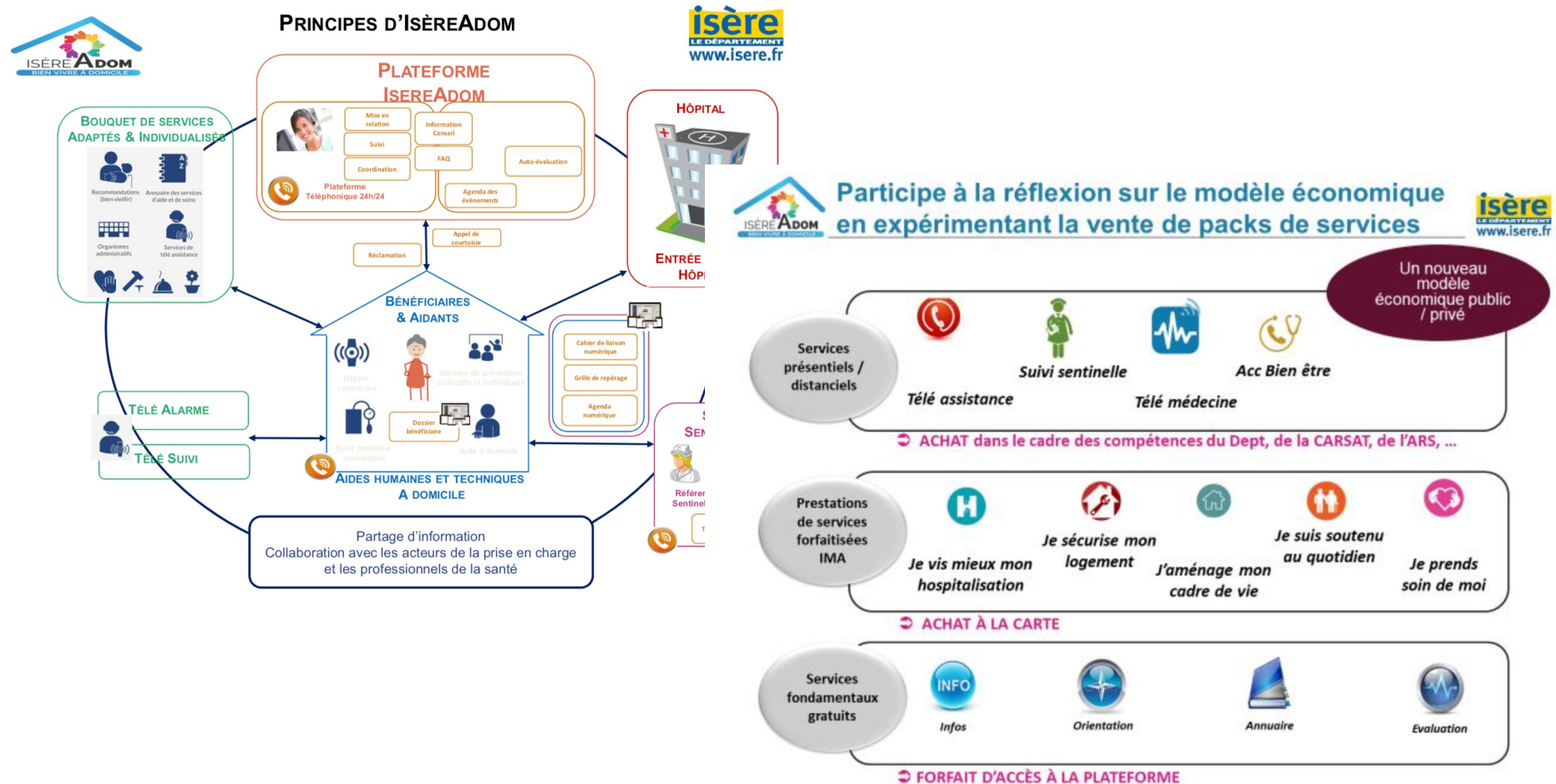
- Finance
- RH
- Patrimoine
- Structure
- Technologie
- Opérationnelle

- Règlementaire
- Politique
- Institutionnelle
- Partenariale / concur.
- Démographique
- Social/territoriale

**Ambitions
Orientations
Priorités**

A) Un besoin renforcé de pilotage stratégique

Exemple: modèle stratégique



A) Un besoin renforcé de **pilotage stratégique**



Exemple : Le laboratoire d'ingénierie et d'innovation sociale

- **C'est quoi ?** : un moyen
 - ✓ D'**expérimenter** des projets en interne, de **porter** des projets innovants,
 - ✓ De **réfléchir** sur le digital et l'action sociale,
 - ✓ De **questionner** les dispositifs et interroger leur modèle économique,
 - ✓ De **révéler** des talents et les accompagner dans leur développement,
 - ✓ De **développer** la culture de l'innovation et l'esprit d'entreprendre
- **Avec qui ?** :
 - ✓ La **ville** et l'**Agglo**
 - ✓ 2 personnes en lien avec les autres directions
- **Comment ?** :
 - ✓ Participation à une **projet européen** sur l'analyse des besoins sociaux
 - ✓ Participation à la création de **start-up du Civic Tech Social**

A) Un besoin renforcé de **pilotage stratégique**

Exemple : Le Lab 06

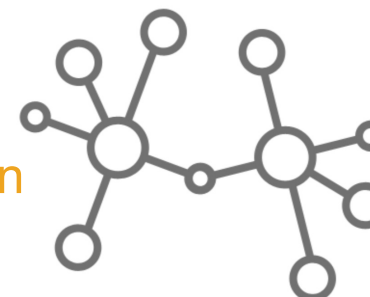


- Accompagner des projets : *ateliers de créativité, de simplification de processus administratifs, accélération de projets innovants*
- Assurer une veille numérique et construire des partenariats avec d'autres acteurs publics ou privés
- Faciliter l'appropriation de nouvelles méthodes de travail : design de service, agilité... en devenant un lieu de formation action
- Sensibiliser sur les enjeux du numérique



**SOCIO-CONNECT
LEARNING CENTER**

Expérimentation



Usagers

Intelligence collective

A) Un besoin renforcé de **pilotage stratégique**

Exemple : La segmentation des politiques locales

Segmentation stratégique de la ville de Bordeaux

Une gestion structurée autour des missions de la ville



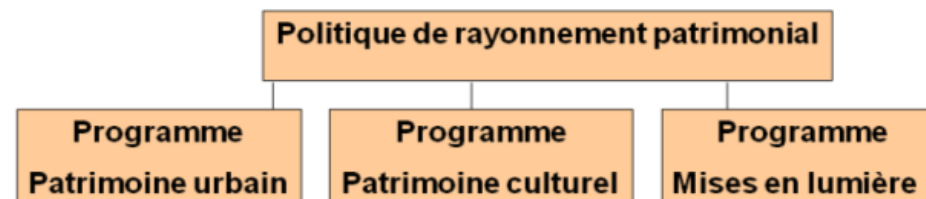
10 politiques :

- Rayonnement patrimonial
- Relations internationales
- Attractivité
- Développement culturel
- Développement urbain durable
- Qualité des espaces publics de proximité
- Prévention des risques et tranquillité
- Développement sportif
- Vie sociale
- Vie démocratique

2 missions d'appui et de pilotage :

- Pilotage stratégique de la collectivité
- Performance de la collectivité

Chacune de ces missions / politiques regroupe des programmes (57), correspondant à des directions ou services de la ville et auxquels sont alloués des budgets. Par exemple :



Source : Projet « Glob » - Ville de Bordeaux

A) Un besoin renforcé de **pilotage stratégique**

Exemple : La carte stratégique de Saint-Paul les Dax



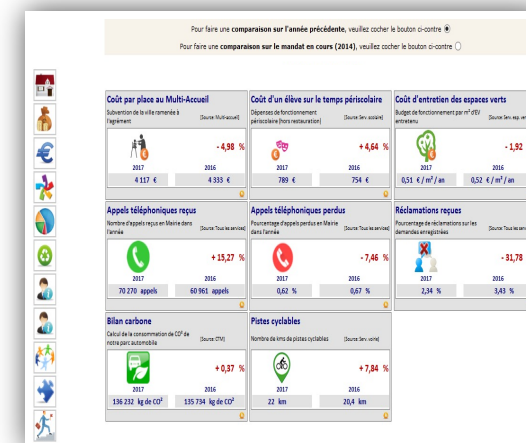
C'est quoi ? : un moyen

- de **mettre en œuvre le projet politique** des élus et suivre les objectifs fixés,
- de **mesurer** l'efficacité de l'intervention publique,
- de **rationaliser** l'organisation de la collectivité et améliorer la qualité des prestations,
- de placer l'agent au cœur du processus d'**amélioration**,

Avec qui ? : élus, agents (cadres et non cadres)

Comment ? :

- Une démarche d'**amélioration continue** et permanente,
- Une **segmentation** et un suivi d'**indicateurs**,
- Une **institutionnalisation** forte (suivi régulier, revue de direction, revue d'encadrement, communication interne, entretiens annuels agents, un SID, etc.)



2) Des solutions possibles par l'amélioration du pilotage des politiques locales

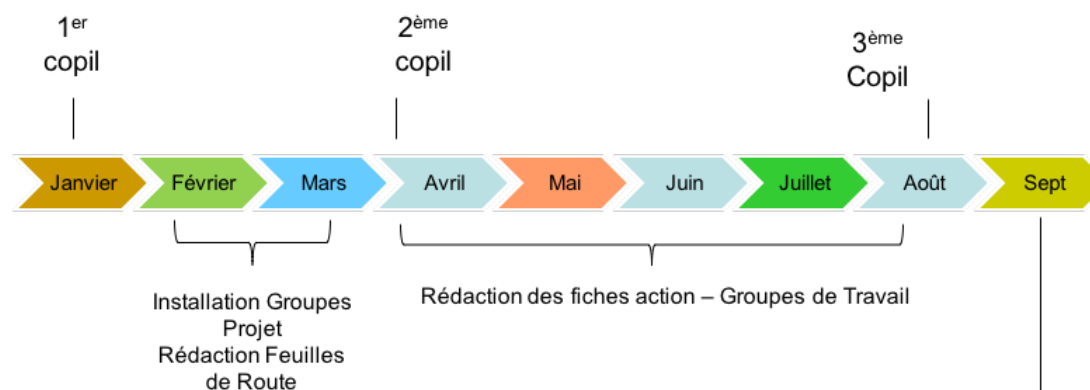
- Un besoin renforcé de pilotage stratégique
- **Une interpellation organisationnelle, par le renforcement de la coopération et de la coordination entre acteurs locaux**
- Une nécessaire amélioration de la communication territoriale
- Une autre gestion des ressources, moins endogène et court-termiste
- Vers un changement de paradigme : le pilotage des politiques publiques

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

Exemple : Innova Brive



- **C'est quoi ?** : un moyen
 - ✓ d'**adapter** les actions et priorités en fonction des besoins/satisfactions des usagers/citoyens et des évolutions actuelles
 - ✓ de créer une **culture interne** commune et de la transversalité
- **Avec qui ?** :
 - ✓ 80 **cadres** des 3 collectivités
 - ✓ **COPROJ** avec élus
 - ✓ **Séminaires** d'information
 - ✓ **Groupes de travail**
- **Comment ?** :
 - ✓ 1 Feuille de route des collectivités
 - ✓ Une douzaine de fiches actions



Plan d'actions

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

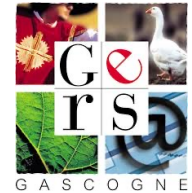
Exemple : le Département 64 et son projet 2016/20



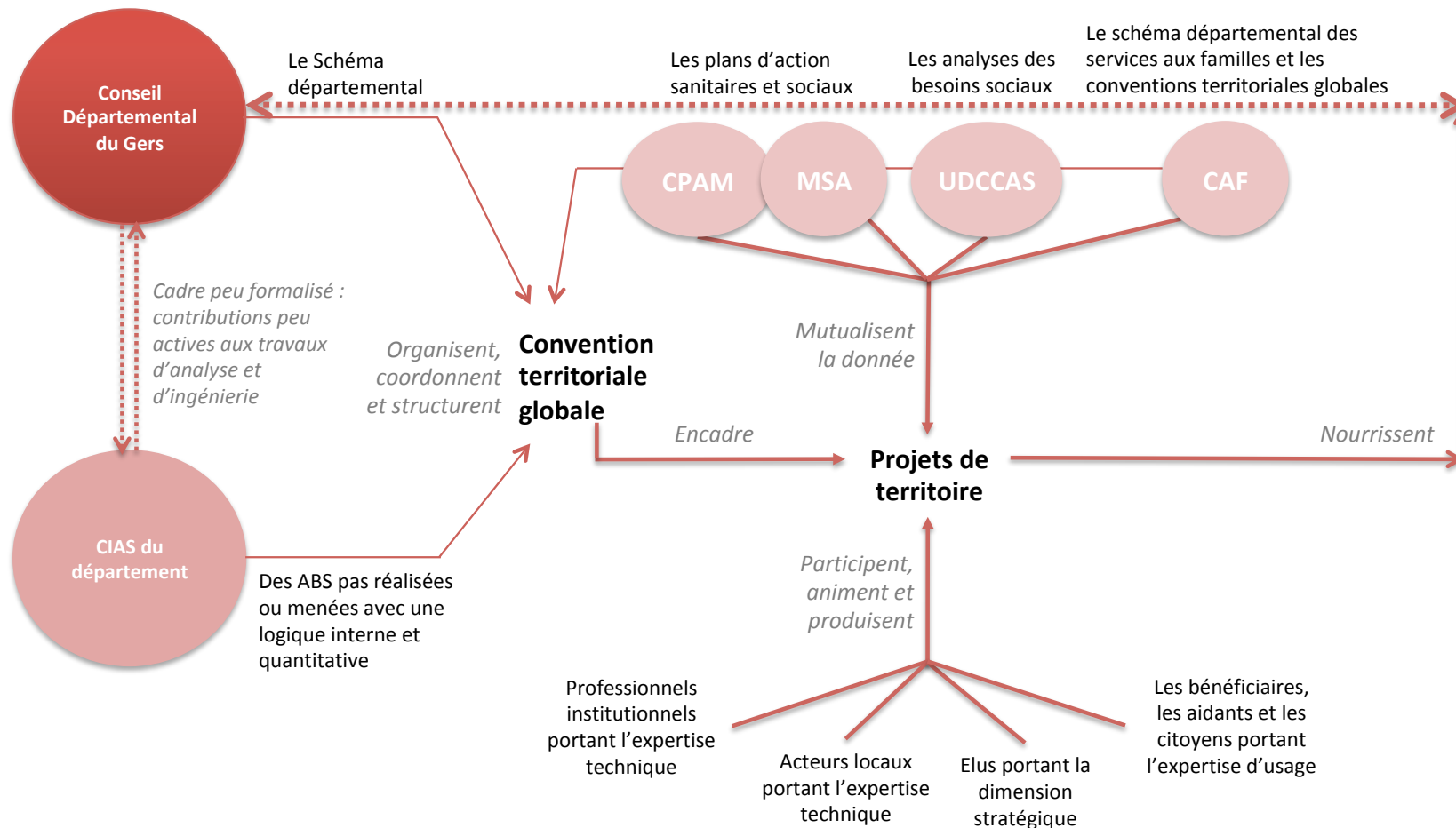
- une réflexion étalée sur une année mêlant élus, cadres et agents
- un mode projet avec COPIL et COPROJ, des GT représentatifs des différentes DGA/Dir.
- 6 chantiers appréhendant les compétences départementales
- des objectifs et un plan d'action co-produits



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



Exemple : La Convention Territoriale Globale Gersoise des Solidarités



2) Des solutions possibles par l'amélioration du pilotage des politiques locales

- Un besoin renforcé de pilotage stratégique
- Une interpellation organisationnelle, par le renforcement de la coopération et de la coordination entre acteurs locaux
- **Une nécessaire amélioration de la communication territoriale**
- Une autre gestion des ressources, moins endogène et court-termiste
- Vers un changement de paradigme : le pilotage des politiques publiques

C) Une nécessaire amélioration de la **communication** territoriale

Exemple : La communication externe



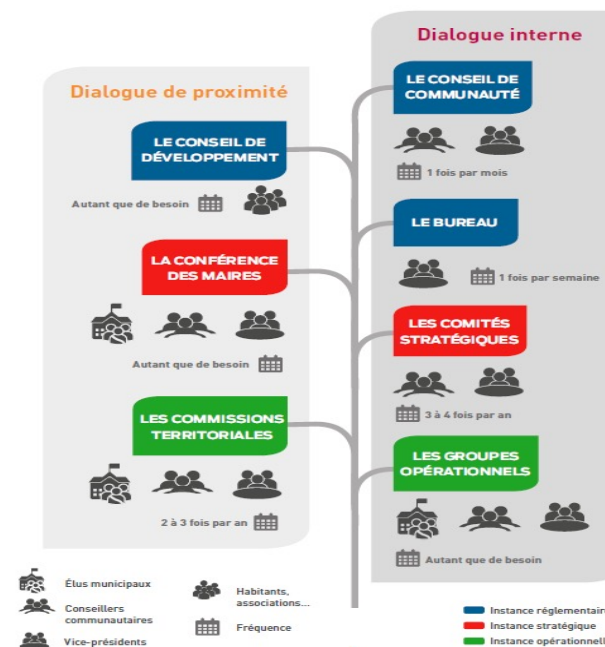
C) Une nécessaire amélioration de la **communication** territoriale

Exemple : La communication interne et externe



- **C'est quoi ?** : un moyen
 - ✓ D'innover/coopérer/faire participer/informer/valoriser avec comme préoccupation l'**usager au centre**
 - ✓ D'**aider à la décision** pour la collectivité
 - ✓ De **valoriser** l'image du Sicoval
 - ✓ De **renover la gouvernance**
- **Avec qui ?** :
 - ✓ Élus et cadres (COPROJ, COPIL)
 - ✓ Bénéficiaires
- **Comment ?** : depuis 2015
 - ✓ Gestion de la relation à la population
 - ✓ Ouverture des données, **Civic Tech**
 - ✓ Rénovation de la **gouvernance** locale
 - ✓ **Segmentation** stratégique / évaluation

Cartographie
des acteurs du Sicoval



2) Des solutions possibles par l'amélioration du pilotage des politiques locales

- **Un besoin renforcé de pilotage stratégique**
- Une interpellation organisationnelle, par le renforcement de la coopération et de la coordination entre acteurs locaux
- Une nécessaire amélioration de la communication territoriale
- **Une autre gestion des ressources, moins endogène et court-termiste**
- Vers un changement de paradigme : le pilotage des politiques publiques

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



Exemple : La relecture des politiques publiques

- **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) mais dans le temps long (dés 2000), 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)

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

Exemple : Les virages à prendre (Blue Nove, 2014)



2) Des solutions possibles par l'amélioration du pilotage des politiques locales

- Un besoin renforcé de pilotage stratégique
- Une interpellation organisationnelle, par le renforcement de la coopération et de la coordination entre acteurs locaux
- Une nécessaire amélioration de la communication territoriale
- Une autre gestion des ressources, moins endogène et court-termiste
- **Vers un changement de paradigme : le pilotage des politiques publiques**

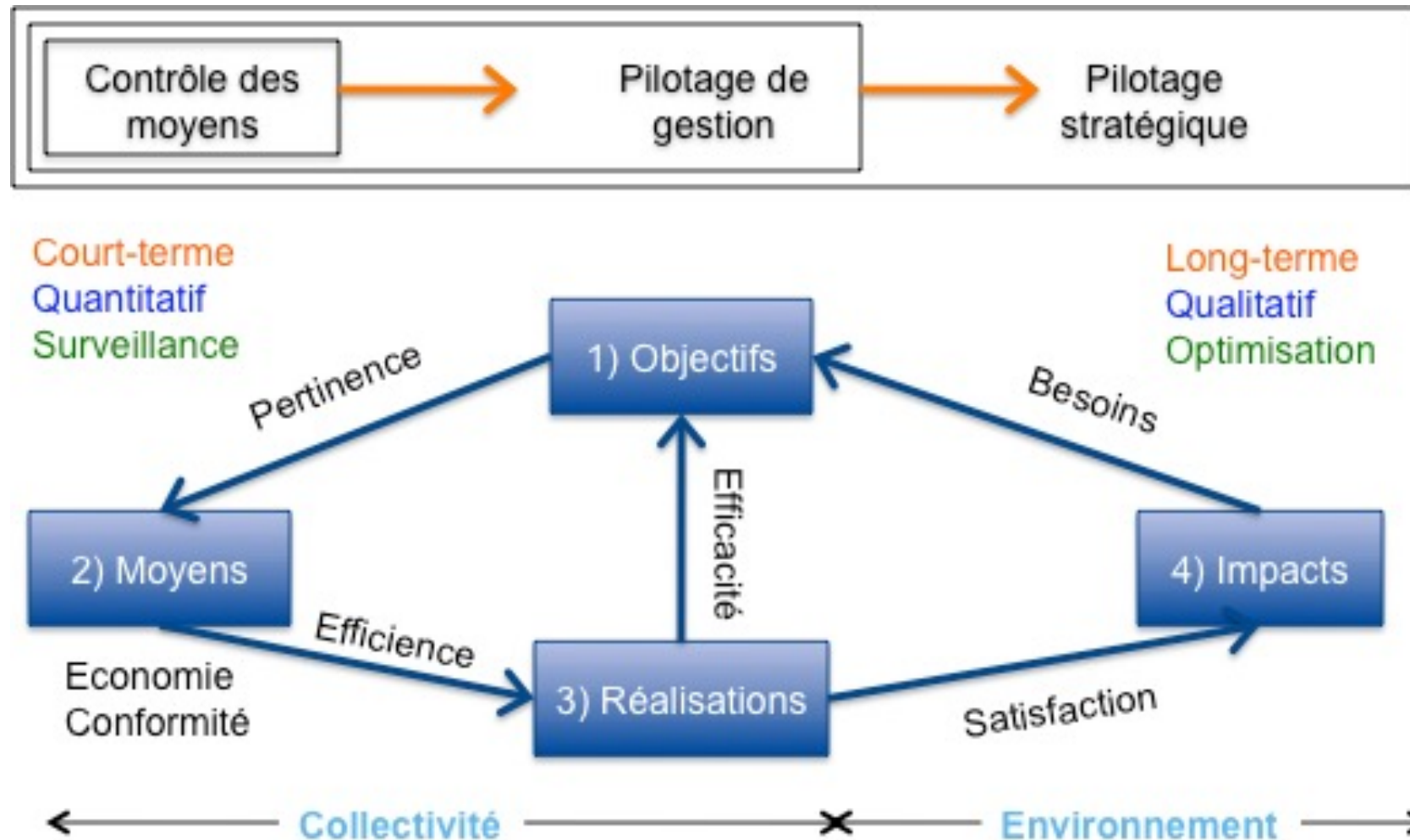
E) Vers un changement de paradigme concernant le **fonctionnement global des collectivités**

Objets	Paradigme de l'excellence	Paradigme de la performance / valeur
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	Agilité, autonomie
Objectif	Maîtriser l'activité	Satisfaire les besoins des usagers/citoyens
Objets de gestion	Moyens/Structures, CT	Services publics, MT/LT
Leaders	Acteurs ressources	Elus et administratifs, Fonctions métiers et supports

E) Vers un changement de paradigme concernant la **gouvernance locale**

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

E) Vers un changement de paradigme concernant les **pratiques managériales**



E) Vers un changement de paradigme concernant les **agents territoriaux** (Desmarais, 2009)

	Rôles traditionnels (modèle bureaucratique)	Rôles induits par la nouvelle gestion publique
Objectifs	Transmission (mise en œuvre des consignes, contrôle, retour au niveau supérieur) : <i>expertise de mise en œuvre et d'information</i>	Traduction (pilotage des commandes politiques, prise en compte des attentes des usagers et des collaborateurs) : <i>expertise décisionnelle et de conduite du changement.</i>
Logique	Surveillance (Performance = respect des procédures)	Maitrise (Performance = efficacité, efficience et effets des politiques pub.)
Relations humaines	Supervision hiérarchique (consignes, procédures, etc.).	Pilotage relationnel (sens, écoute, information, esprit d'équipe, créativité, accompagnement vers l'autonomie et la responsabilisation, valorisation)
Ressources	Exécution des moyens	Adaptation des moyens

Gestion de la crise sanitaire et ses apprentissages en terme de management territorial



« Construire la transition numérique et répondre au contexte sanitaire par les innovations locales », Séminaire MICL

9 juin 2021



David CARASSUS

Professeur des universités

Directeur de la Chaire OPTIMA

david.carassus@univ-pau.fr

Le pilotage
des politiques
publiques locales
De la planification à l'évaluation

LES INDISPENSABLES

David Carassus
Préface
Jean Arthuis
Stéphane Pintre

Berger
Levrault