



HAL
open science

Comment repenser le pilotage des politiques publiques après la crise du coronavirus ?

David Carassus

► **To cite this version:**

David Carassus. Comment repenser le pilotage des politiques publiques après la crise du coronavirus ?.
The Conversation France, 2022. hal-03593423

HAL Id: hal-03593423

<https://univ-pau.hal.science/hal-03593423>

Submitted on 2 Mar 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.

Comment repenser le pilotage des politiques publiques après la crise du coronavirus ?

David Carassus, Professeur des universités en sciences de gestion, Président du GIS OPTIMA, Université de Pau et des Pays de l'Adour, E2S, LiREM/IAE Pau-Bayonne

Depuis le début de l'année 2020, la crise sanitaire mondiale met en évidence à la fois l'importance des structures publiques, notamment locales, 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, la Covid 19 met en exergue plusieurs problèmes de management, auxquels des solutions semblent devoir être trouvées. Ces problématiques et solutions sont notamment évoquées dans l'ouvrage « *Le pilotage des politiques locales : de la planification à l'évaluation – Concepts, pratiques et normes* », édité par Berger-Levrault en 2021.

Des problématiques stratégiques et de gestion des ressources. Cette crise sanitaire a d'abord mis en évidence des problématiques stratégiques et de gestion des ressources. En effet, la période récente révèle les capacités limitées des organisations publiques, à prévenir, à planifier, ou à prioriser. Ce sont ainsi les pratiques de gestion des risques, mais également la construction d'outils de détection et d'analyse des besoins sociaux qui doivent se développer dans les années à venir pour d'une part anticiper, mais surtout être en mesure de s'adapter rapidement aux ruptures contextuelles et conjoncturelles, en particulier sanitaires ou environnementales. Quand les pratiques publiques sont analysées de ce point de vue, les efforts à engager apparaissent importants, notamment pour aider à la décision nos équipes dirigeantes, qui conduisent l'action publique souvent à vue en restant focalisés sur les seuls moyens à leur disposition avec de faibles capacités collectives projectives.

Des problématiques organisationnelles et informationnelles. 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, l'engagement d'acteurs individuels ou associatifs des territoires permet souvent de trouver des solutions dans la gouvernance locale, par exemple dans la réalisation de masques ou de blouses manquantes, ou encore dans le financement sous forme de dons aux 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, ces responsabilisations et information des acteurs apparaissent cruciales, que cela se passe dans une organisation ou au niveau de la coordination inter-organisationnelle.

L'amélioration des modes de pilotage des politiques publiques comme solution. Ainsi, ces problématiques appellent un changement de paradigme au sein du management public. Très influencé par une culture du contrôle bureaucratique, le management public semble devoir se réformer pour intégrer un paradigme du pilotage, dans une logique développée par le *Post New-Public Management*¹, centrée sur des logiques d'ouverture à l'usager, de collaboration multi-partite,

¹ Guenoun M., Matyjasyk N. (2020), « *En finir avec le New Public Management* », IGPDE.

d'anticipation et de transparence. Au plan international, Maurel et al. (2011)² observent que parmi les premières tentatives de démarches de pilotage des politiques publiques se trouvent les grandes villes anglo-saxonnes telles que Charlotte, Melbourne, Sydney, Auckland, ainsi que le niveau fédéral aux Etats-Unis ou en Australie. Avec la crise économique-financière de la fin des années 2000, ces démarches de pilotage des politiques se développent aussi à l'échelle française, dans le cadre de logiques volontaristes et innovantes (Carassus et Gardey, 2009)³.

L'amélioration des modes de pilotage des politiques publiques permet ainsi de répondre aux problématiques décrites ci-dessus. 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 rendant la planification possible peuvent être mobilisés, comme les segmentations stratégiques, les arbres à objectifs ou les outils de priorisation. Ensuite, en facilitant le travail de coordination des différents acteurs publics, mais aussi la détermination des responsabilités de chaque contributeur aux politiques publiques. En intégrant les partenaires locaux, impliqués dans la réalisation de ces politiques publiques, qu'ils soient associatifs, citoyens ou privés, le pilotage des politiques publiques développe et organise alors l'écosystème public pour améliorer la coopération des acteurs. En ouvrant les modes de fonctionnement des organisations publiques, le pilotage des politiques publiques 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. Aussi, le pilotage des politiques publiques permet d'organiser la communication de l'information vers la population sur la vie publique, il permet de mettre du sens dans les rapports d'activités ou encore dans les tableaux de bord opérationnels pour les transformer en outil d'information et de mobilisation des acteurs du territoire. 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 mode de fonctionnement, avec des modalités adaptées et ouvertes d'association des acteurs publics, permet aussi de mieux faire remonter les besoins et perceptions sur les services publics. L'information circule alors mieux, que cela soit de manière descendante, mais aussi ascendante. Enfin, en matière de gestion des ressources, le 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.

Or, ces pratiques commencent à être mises en œuvre de manière volontariste par des collectivités innovantes. C'est notamment le cas du **SICOVAL**, un établissement intercommunal du Sud-Est Toulousain. Pour améliorer ses modes de gouvernance, il a ainsi réalisé un bilan à mi-mandat et modifie son projet politique 2014-2020 pour fixer un nouveau cap pour 2018-2020. Plusieurs priorités sont alors privilégiées, avec des orientations spécifiques, influencées par le bilan de mi-mandat. L'organisation politique et administrative est responsabilisée, via un nouveau schéma de gouvernance territoriale, concernant la structure intercommunale mais aussi les communes

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 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.

membres. Des tableaux de bord sont aussi produits pour évaluer les actions engagées, alimentant aussi son rapport d'activité.

C'est aussi le cas de la **ville / métropole d'Angers** qui engage au début des années 2020, suite à de nombreuses autres démarches, une relecture de ses politiques publiques. Elle permet alors de répondre à plusieurs questions : que doit développer la collectivité ? Que doit-elle arrêter ? Que doit-elle faire différemment ? Que doit-elle continuer à faire ? La méthode y est ouverte et collaborative, mêlant élu et agents, fonctions métiers et support, en mode projet et en transversalité. Plusieurs outils sont alors mobilisés comme une segmentation stratégique (priorités, politiques, axes d'intervention), un arbre à objectifs, des indicateurs d'évaluation, un budget par politiques publiques, un Système d'Information d'Aide à la décision) pour proposition un plan d'action par axes d'intervention (économies / développement de recettes, réorganisation, réorientations stratégiques). Cette démarche et ces outils ont ainsi permis de revoir les politiques locales actuelles, en particulier sur le plan budgétaire, pour déterminer les priorités et trouver de nouvelles marges de manœuvres dans un contexte contraint.

C'est enfin le cas du **conseil départemental de l'Isère**, qui définit un projet intitulé « Ambitions 2021 », au service du territoire, des usagers et des autres partenaires, ces acteurs structurant les trois ambitions stratégiques de la collectivité. Une démarche de pilotage des politiques y est déployée, mobilisant des indicateurs dans plusieurs documents de communication. Tout d'abord, les indicateurs utilisés dans des tableaux de bord mensuels communiqués à la direction générale. Ensuite, des indicateurs sont aussi utilisés dans le bilan à mi-mandat du projet d'administration, produit en 2018, où plusieurs politiques publiques sont évaluées, comme la famille, le cadre de vie, ou encore l'attractivité du territoire.

La crise du Covid19 comme une opportunité de développement de l'innovation publique. Au final, au regard des changements actuels, les effets du Covid19 sur le management public sont nombreux. En effet, force est de constater que les organisations publiques 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.