

# Les effets des lois Maptam et Notre sur l'évolution du management public territorial

David Carassus

▶ **To cite this version:**

David Carassus. Les effets des lois Maptam et Notre sur l'évolution du management public territorial. Journée Cnfpt, Nov 2015, Salies-de-Béarn, France. hal-02141924

**HAL Id: hal-02141924**
**https://univ-pau.hal.science/hal-02141924**

Submitted on 11 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.

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

le cnfpt

IAE PAU-BAYONNE Ecole Universitaire de Management

Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale locAle

CHAIRE OPTIMA

# *Journée Cnfpt, 3 novembre 2015*

# *« Les effets des lois Maptam et Notre sur l'évolution du management public territoral »*



**David CARASSUS** **david.carassus@univ-pau.fr**

Professeur des universités

Directeur de la Chaire

Diplômé d'expertise comptable

# SOMMAIRE

1. **Présentation de la Chaire OPTIMA**
2. Contexte : une évolution sous contraintes
3. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
5. Une influence sur la gouvernance locale ?
6. Une influence sur le modèle de changement/innovation ?
7. Une influence sur les outils de gestion ?
8. Conclusion

# 1. Présentation de la Chaire OPTIMA (1/4)

Son **ambition** est de dynamiser les **relations entre collectivités locales et université en** :

- Constituant un **observatoire** du pilotage et de l'innovation managériale locale pour mieux connaître et comprendre les pratiques concernées,
- en **partageant** ces innovations à l'échelle locale et nationale, entre universitaires et praticiens,
- en **accompagnant** les collectivités locales dans la mise en œuvre de ces pratiques innovantes,
- en constituant un **laboratoire** collaboratif de fabrication de l'innovation locale (notamment les usagers/citoyens/contribuables),
- et en étant force de **propositions** en termes d'outils et de modalités de fonctionnement innovants répondant aux mutations du contexte local.

# 1. Présentation de la Chaire OPTIMA (2/4)

Son **équipe** à l'UPPA :

- Une **vingtaine de chercheurs** rattachés au CREG et spécialistes du management public territorial,http://iae-creg.univ-pau.fr/live/management-public
- Un **Master Management des collectivités locales** et ses enseignants (universitaires et praticiens),http://iae.univ-pau.fr/etudiants/formations/master-mcl

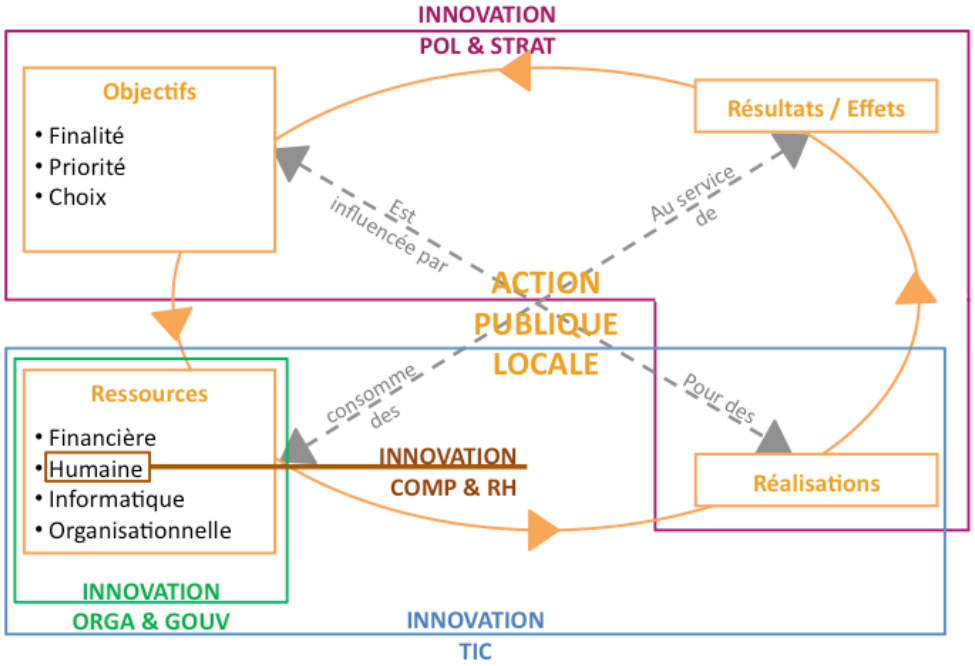
Ses **productions** antérieures :

- Des **publications, communications et rapports d'études**
- Des **doctorants et docteurs**,
- Des **colloques** :
  - Rencontres et Workshop **Ville-Management;** Congrés **PILOTE,**
  - Séminaires **OPTIMA** (1er : 14 mai 2014, 2nd : 21 mai 2015) http://iae-creg.univ-pau.fr/live/colloques-conferences/colloque-innovation-locale#

# 1. Présentation de la Chaire OPTIMA (3/4)

**4 axes** de recherches et d'accompagnement :

- **L'innovation « politique et stratégique »** : offre/besoins, évaluation, communication, priorité, choix, objectifs, projet, territoire, etc.
- **L'innovation « organisationnelle et de gouvernance »** : modes de fonctionnement, économies, patrimoine, achats, qualité, mutualisation, pilotage, etc.
- **L'innovation « comportementale et RH »** : RPS, qualité de vie au travail, changement, innovation, culture, collaboration, climat social, etc.




- **L'innovation « TIC »** : rénovation du service public, rénovation des fonctionnements internes, etc.

# 1. Présentation de la Chaire OPTIMA (4/4)

Quelques uns de ses **partenariats** passés et présents :

- avec la **Ville de Pau/CAPP** (2011/2014), « *L'optimisation de la gestion patrimoniale* », (2012/2015), « *Définition et mise en œuvre du pilotage des politiques publiques paloises* »,
- avec le **Conseil Général 65** (2007-2011), « *La définition et la mise en œuvre d'un pilotage des politiques publiques* »,
- avec le **SDIS 64** (2009/2013), « *L'analyse des effets des pratiques de mutualisation sur la performance de la collectivité locale* »,
- avec la Ville de **Lescar** (2010/2011), « *La mise en œuvre de Lescar 21* »,
- avec la Ville de **Nevers** (2012/2014), « *La mise en œuvre d'un management par activités et par objectifs* »,
- avec la Ville de **Rezé** (2013), « *La définition et la mise en œuvre d'un baromètre de mesure de la performance RH* »,
- avec le **Conseil régional Auvergne** – ARDTA (2014), « *Accompagnement des acteurs locaux sur l'intégration du numérique dans des politiques économiques et d'attractivité du territoire* ».

# SOMMAIRE

1. Présentation de la Chaire OPTIMA
2. **Contexte : une évolution sous contraintes**
3. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
5. Une influence sur la gouvernance locale ?
6. Une influence sur le modèle de changement/innovation ?
7. Une influence sur les outils de gestion ?
8. Conclusion

## 2. Contexte : une évolution sous contraintes

### Un contexte national en mutation

- Des mutations **institutionnelles** : stabilité des finances de l'Etat dans le contexte européen, LOLF, RGPP, MAP, etc.
- Des mutations **politiques** : transferts de compétences, modification des périmètres d'activité, etc.
- Des mutations **financières** : dotations de l'Etat en diminution, transferts de compétences non financés/compensés, pression fiscale saturée, capacité d'endettement réduite, etc.
- Des mutations **productives** : externalisation, satellisation, public-privé, etc.
- Des mutations **démocratiques** : volonté de participation, défiance vis-à-vis des élus/partis, demande de reddition des comptes, exigences plus forte,
- Des mutations **culturelles** : logique de résultat au delà d'une logique de moyens, etc.

# 2. Contexte : une évolution sous contraintes

## Un contexte local sous tensions croissantes

- Une **situation financière** qui impose aux collectivités de trouver de nouveaux moyens d'optimiser leur gestion budgétaire,
- Des **obligations règlementaires** de plus en plus pressantes : désengagement de l'Etat, réformes des CL, mise en place des schémas de mutualisation, etc.
- Une **réforme territoriale complexe** impliquant :
  - La fusion des régions : passage de 24 à 13 régions sous-tendant des changements de grandes ampleurs,
  - Une évolution du rôle des Conseils Départementaux,
  - La montée en puissance des EPCI : métropoles et autres mutualisation de collectivités redessinant le paysage territorial et la répartition des compétences entre 2 blocs (communes/EPCI, départements/régions)

## 2. Contexte : une évolution sous contraintes

**Les risques et enjeux associés à ces évolutions sous contraintes**

⇒ Augmentation de l'**incertitude** et du **flou**,

⇒ Augmentation de la **complexité organisationnelle** et des **tensions** associés (avec les usagers/contribuables/citoyens, avec l'Etat; entre collectivités; entre élus, entre élus et agents, entre agents, etc.)

⇒ Possibles **impacts négatifs** (exemple des RPS pour les agents) :

- érosion des **ressources organisationnelles** (dégradation des conditions de travail, conflit et ambigüité de rôle, dégradation des performances RH, etc.),
- érosion des **ressources individuelles** (perte de reconnaissance, de l'identité prof./perso., et de la motivation au travail; augmentation de l'absentéisme et du turn-over, etc.)

⇒ **Nécessité d'anticiper les possibles influences** de ces changements actuels sur l'évolution du management public territorial

# SOMMAIRE

1. Présentation de la Chaire OPTIMA
2. Contexte : une évolution sous contraintes
3. **Problématique : quelles influences sur le management territorial ?**
4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
5. Une influence sur la gouvernance locale ?
6. Une influence sur le modèle de changement/innovation
7. Une influence sur les outils de gestion ?
8. Conclusion

## 3. Problématique :

### Quelles influences sur le management territorial ?

- Quelles sont les influences de ce contexte contraint sur le **paradigme** actuel de fonctionnement des collectivités locales ?
- Quelles sont les influences de ce contexte contraint sur la **gouvernance locale** actuelle ?
- Quelles sont les influences de ce contexte contraint sur le **modèle de changement / innovation** ?
- Quelles sont les influences de ce contexte contraint sur les **outils de gestion** ?

# SOMMAIRE

1. Présentation de la Chaire OPTIMA
2. Contexte : une évolution sous contraintes
3. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
4. **Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?**
5. Une influence sur la gouvernance locale ?
6. Une influence sur le modèle de changement/innovation
7. Une influence sur les outils de gestion ?
8. Conclusion

# 4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

## Des différences importantes :

| Contrôle/Excellence | Pilotage/Performance |
|---|---|
| **Stratégie top down** | Stratégie centrée sur la population et le territoire |
| **Standardisation** | Personnalisation |
| **Suivi des plans** | Processus d'innovation continu |
| **Maîtriser l'activité** | Satisfaction des besoins des usagers |
| **Pas de surprise** | *Empowerment* |

Source : Adapté de Simons (1995)

# 4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

## Un paradigme du contrôle/excellence centré sur les moyens et structures

| Variables | Paradigme du contrôle/excellence |
|---|---|
| **Objet** | Moyens (humains, financiers, patrimoniaux, etc.), structures (direction, services) |
| **Logique** | Elémentaire (assurance), endogène, normative |
| **Temps** | Court-terme (infra-annuel, annuel) |
| **Processus** | Discontinu, hiérarchique/vertical, descendant |
| **Dimension** | Economique, organisationnelle |
| **Apprentissage** | Adaptatif (allocation de moyens financiers), influence du passé |
| **Leaders** | Administratifs, Fonctions supports (Fin., RH, SI, Com., etc.) |

# 4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

## Les avantages et inconvénients du paradigme du contrôle/excellence

- Les **avantages** de l'utilisation de cette logique :
  - Des dispositifs simples (pas de planification),
  - Des solutions standardisées (process/qualité important).
- Les **inconvénients** de l'utilisation de cette logique:
  - Des solutions souvent administratives,
  - Des solutions qui ignorent souvent l'offre de service public et la demande de l'usager (réactivité par ex.),
  - Des solutions souvent imposées à l'usager, citoyens, contribuables.

# 4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

## Un paradigme du pilotage/performance centré sur le service rendu

| Variables | Paradigme du pilotage/performance |
|---|---|
| **Objet** | Actions et Activités, politiques publiques, service public |
| **Logique** | Complémentaire, exogène puis endogène, création de valeur |
| **Temps** | LT/MT (pluriannuel) et CT (infra-annuel, annuel) |
| **Processus** | Continu, vertical/horizontal, itératif (descendant <–> ascendant) |
| **Dimension** | Globale, politique, organisationnelle/individuelle |
| **Apprentissage** | Génératif (priorités), adaptatif (moyens, structure, culture), influence des choix et priorités |
| **Leaders** | Elus et administratifs, Fonctions métiers et supports |

# 4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

## Les avantages et inconvénients du paradigme du pilotage/performance

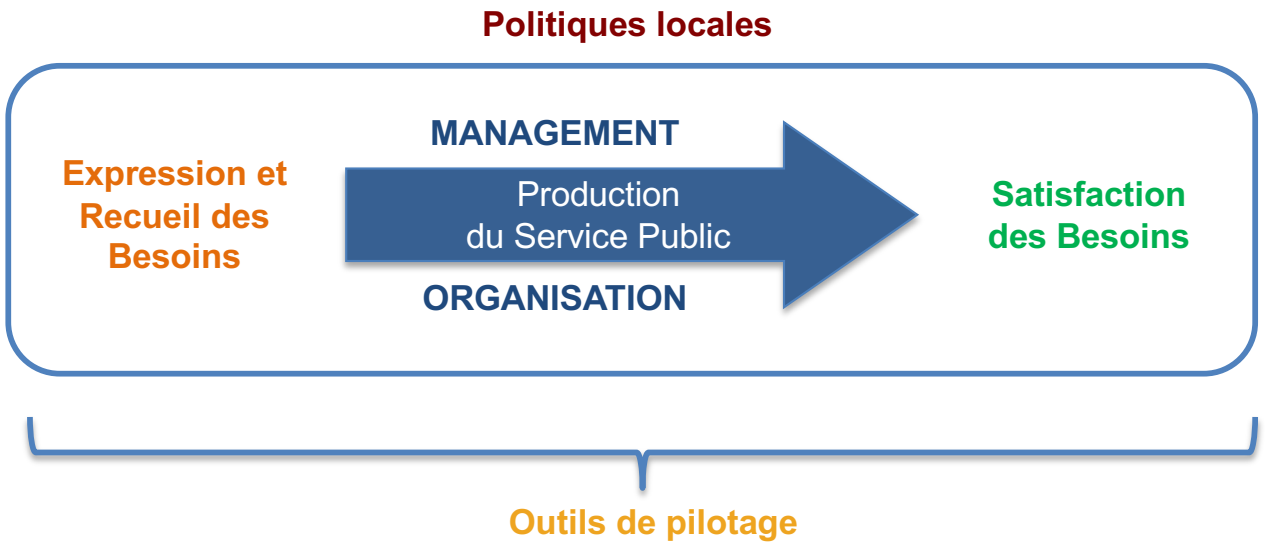
- Les **avantages** de l'utilisation de cette logique :
  - Des dispositifs qui agissent premièrement sur les activités et les politiques publiques locales,
  - Des outils long-termistes prenant en compte la création de la valeur,
  - Des outils collaboratifs favorisant les relations descendantes, ascendantes et transverses,
  - Des dispositifs managériaux innovants (ex: feuilles de routes; budget par politique publique).

- Les **inconvénients** de l'utilisation de cette logique:
  - De choix à réaliser, des priorités à fixer,
  - Des « prés-carrés » à dépasser,
  - Un leadership fort.

# 4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ? De l'excellence à la performance

## Voie d'évolution : vers des politiques locales pilotées

: repenser une nouvelle **chaîne de valeur** des politiques locales en prenant mieux en compte les citoyens, usagers et contribuables




*« Piloter la performance d'une organisation suppose donc de résoudre deux problèmes : définir les besoins auxquels elle doit répondre (le contenu de la valeur), et déployer le couple "valeur-coût" à l'intérieur de l'organisation, dans ses divers rouages »* (LORINO. P, 2000)

# SOMMAIRE

1. Présentation de la Chaire OPTIMA
2. Contexte : une évolution sous contraintes
3. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
5. **Une influence sur la gouvernance locale ?**
6. Une influence sur le modèle de changement/innovation
7. Une influence sur les outils de gestion ?
8. Conclusion

# 5. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

[OPINION] INNOVATION

## S'engager vers une « démocratie des réseaux »

Publié le 28/04/2015 • Mis à jour le 27/04/2015 • Par **Auteur a**



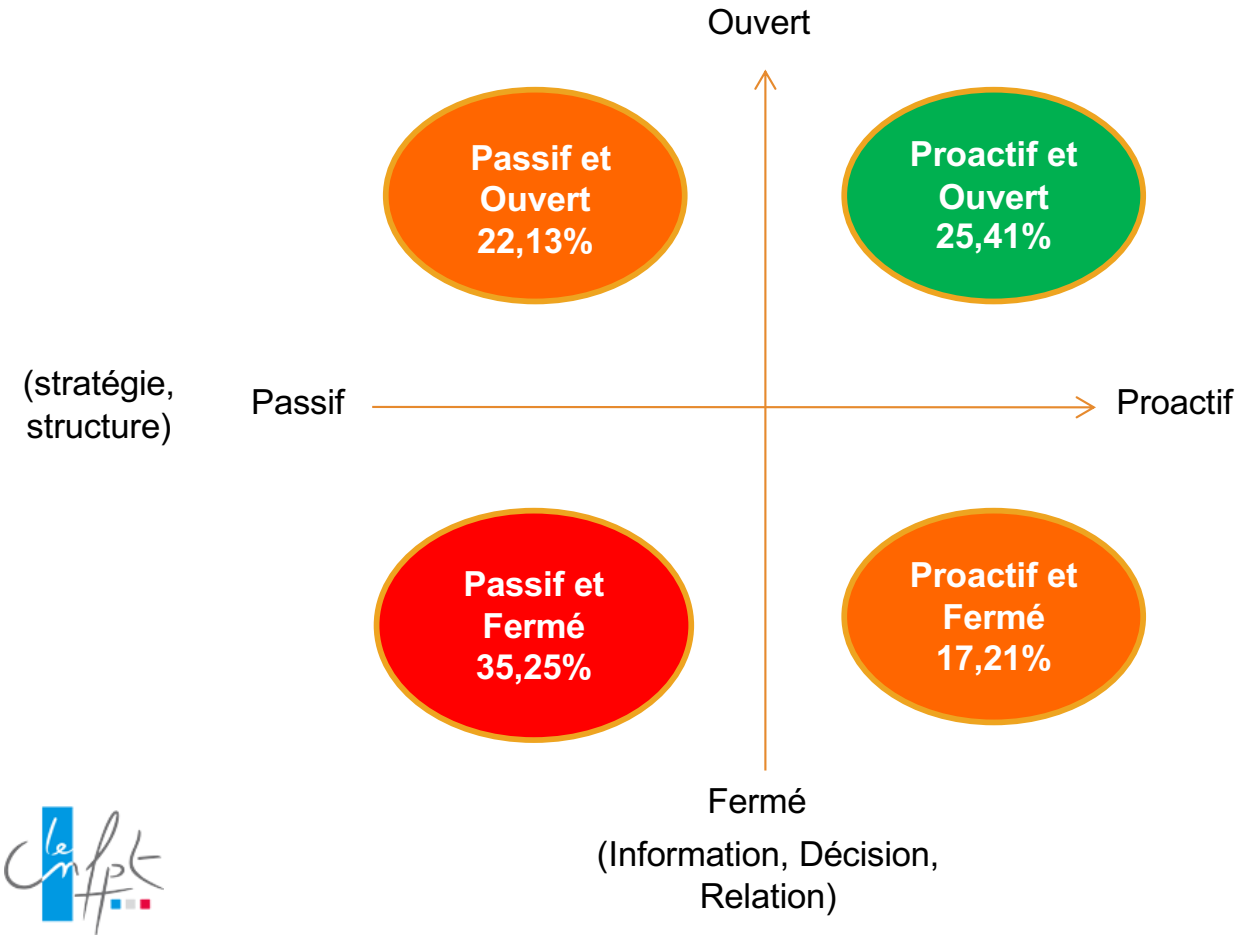
**Doriane Leborgne Huart,**
Adjointe au Directeur général des services de la Métropole Européenne de Lille

Dans le contexte social et budgétaire actuel, l'enjeu pour les collectivités ne réside plus seulement dans l'exercice efficace de leurs compétences. Ces dernières sont de plus en plus attendues sur le terrain de l'exemplarité et sur leurs capacités à répondre aux exigences de la modernité. C'est ainsi qu'émergent des attentes concernant leur responsabilité sociale, environnementale et économique ou leur politique de la diversité.

A l'ère du numérique, elles doivent aussi réinventer leurs missions au service de la cité et devenir des acteurs majeurs de la toile au bénéfice de citoyens de plus en plus interconnectés. Cela appelle de nouvelles formes de concertation et de coconstruction des politiques publiques : une véritable « démocratie des réseaux » [(1)] à inventer. L'open data et la logique de transparence en sont des illustrations. Défis pour les collectivités, ces politiques ont aussi valeur d'exemple à l'extérieur.

# 5. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

## Les pratiques actuelles de la gouvernance locale (étude EPCI)

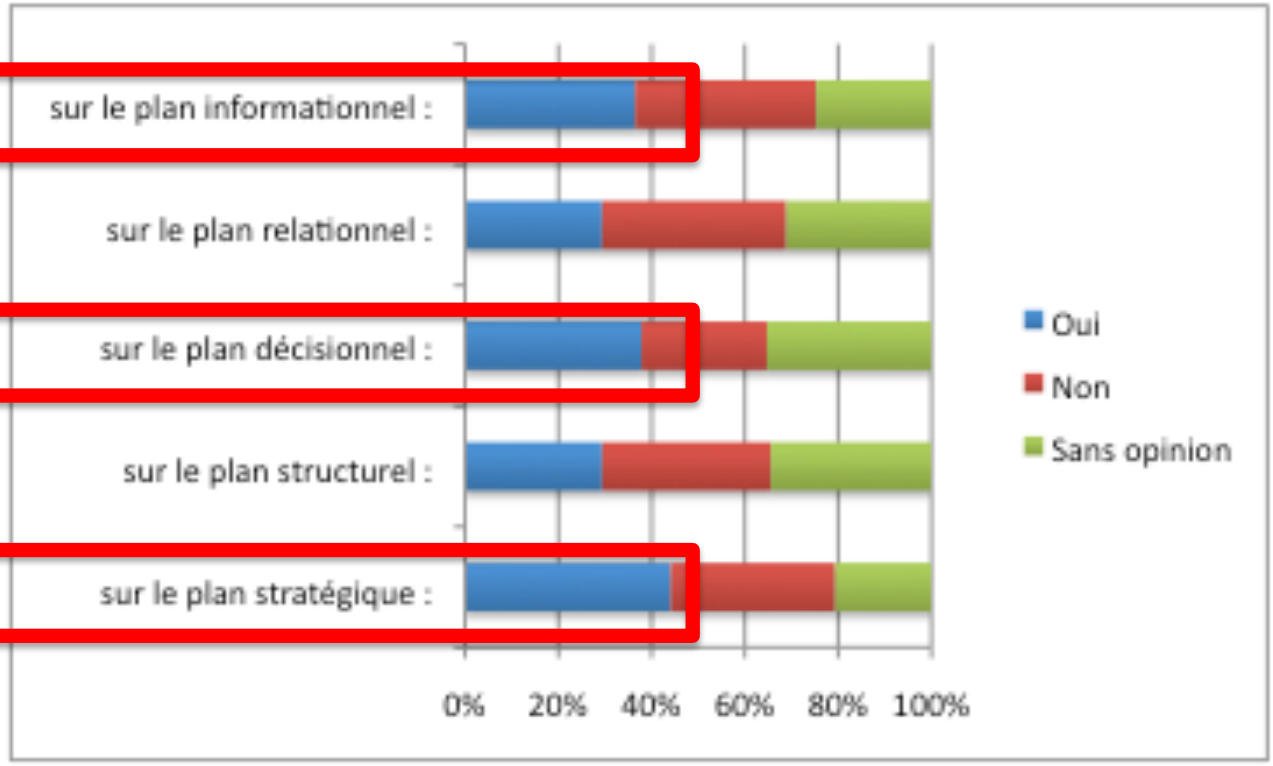



- Enquête 2012 (122 EPCI)

- Enquête qualitative (2 CC et 2 CA)

# 5. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

## Les pratiques actuelles de la gouvernance locale (étude Inet/Cnfpt)




*(lisibilité, connaissance)*

*(outils, choix, arbitrages, stratégie)*

*(objectifs, priorités, projets stratégiques)*

Enquête 2015 (25 répondants, INET/CNFPT)

# 5. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive/fermée à celle active/ouverte

## Le renouvellement des modes de la gouvernance territoriale

| Composantes | Ancien modèle | Nouveau modèle |
|---|---|---|
| **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 |

# SOMMAIRE

1. Présentation de la Chaire OPTIMA
2. Contexte : une évolution sous contraintes
3. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
5. Une influence sur la gouvernance locale ?
6. **Une influence sur le modèle de changement/innovation ?**
7. Une influence sur les outils de gestion ?
8. Conclusion

# 6. Une influence sur le modèle de changement/innovation ? Du top-down « prés du mur » à la participation-anticipative

## La bonne gestion du changement organisationnel (1/3)

- Le **processus de changement** conditionne la réussite du changement :

  *La gestion du changement désigne l'adaptation des mentalités, de la culture et des attitudes des agents à un nouvel environnement, ce qui permet aux mesures de réforme de produire les résultats souhaités en surmontant les effets secondaires gênants et la résistance au changement*

- Il est nécessaire d'envisager les différentes étapes qui seront franchies pour entreprendre, promouvoir et implanter un changement dans l'organisation,
- La réussite d'une réforme et la production du changement exigent le soutien et l'implication des hommes,
- La **mobilisation des acteurs** au travers d'une démarche participative est primordiale.

# 6. Une influence sur le modèle de changement/innovation ? Du top-down « prés du mur » à la participation-anticipative

## La bonne gestion du changement organisationnel (2/3)

- Soutien méthodologique dans l'appropriation d'une **nouvelle dynamique organisationnelle** porteuse d'une « **valeur d'assimilation** » : un processus d'apprentissage qui permet la construction de sens pour les membres de l'organisation et qui s'appuie sur un processus de « **compréhension conjointe** » des différentes parties prenantes (De Vaujany, 2006),
- Conseil et accompagnement dans le **pilotage de l'innovation**, pour permettre la réussite de l'implantation de la nouvelle dynamique et favoriser la reconstruction de l'organisation et de ses routines,
- Accompagnement dans la définition **d'outils et pratiques de gestion** favorisant la « culture du management ».

# 6. Une influence sur le modèle de changement/innovation ? Du top-down « prés du mur » à la participation-anticipative

## La bonne gestion du changement organisationnel (3/3)

- Des **nouvelles routines organisationnelles** à mettre en œuvre (Lewin) :

**DECRISTALLISATION**

Remise en question des attitudes, des comportements et des perceptions.

Prise de conscience des **dysfonctionnements**

**TRANSITION**

**Apprentissage** de nouveaux modes de fonctionnement

**Expérimentation** de nouvelles attitudes adoption de nouveaux comportements

**CRISTALLISATION**

Intégration du changement dans les nouvelles **façons de faire**

Stabilisation des nouvelles attitudes, **valeurs** et comportements

## 6. Une influence sur le modèle de changement/innovation ? Du top-down « prés du mur » à la participation-anticipative




Exemple : la ville d'Antibes (2014/15)

## 6. Une influence sur le modèle de changement/innovation ? Du top-down « prés du mur » à la participation-anticipative

**Exemple** : la ville d'Antibes (2014/15)



# SOMMAIRE

1. Présentation de la Chaire OPTIMA
2. Contexte : une évolution sous contraintes
3. Problématique : quelles influences sur le management territorial ?
4. Une influence sur le paradigme de fonctionnement ?
5. Une influence sur la gouvernance locale ?
6. Une influence sur le modèle de changement/innovation
7. **Une influence sur les outils de gestion ?**
8. Conclusion

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

## Des outils différents dans les deux paradigmes

| Paradigmes | Outils |
|---|---|
| **Contrôle / Excellence** | Budget, contrôle budgétaire, compte financier, tableau de financement |
| **Pilotage / Performance** | Segmentation, feuille de route, budget par politique, comptabilité analytique, dialogue de gestion, projets de service ou CPOM, indicateurs/Tableaux de Bord, rapport d'activité, enquêtes de satisfaction/besoins |

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

## D'une gestion des directions/services à un pilotage des politiques locales

- Définition du **pilotage**

« *Le pilotage est une démarche de management qui s'attache à relier en permanence stratégie et action opérationnelle en s'appuyant sur trois volets complémentaires :*

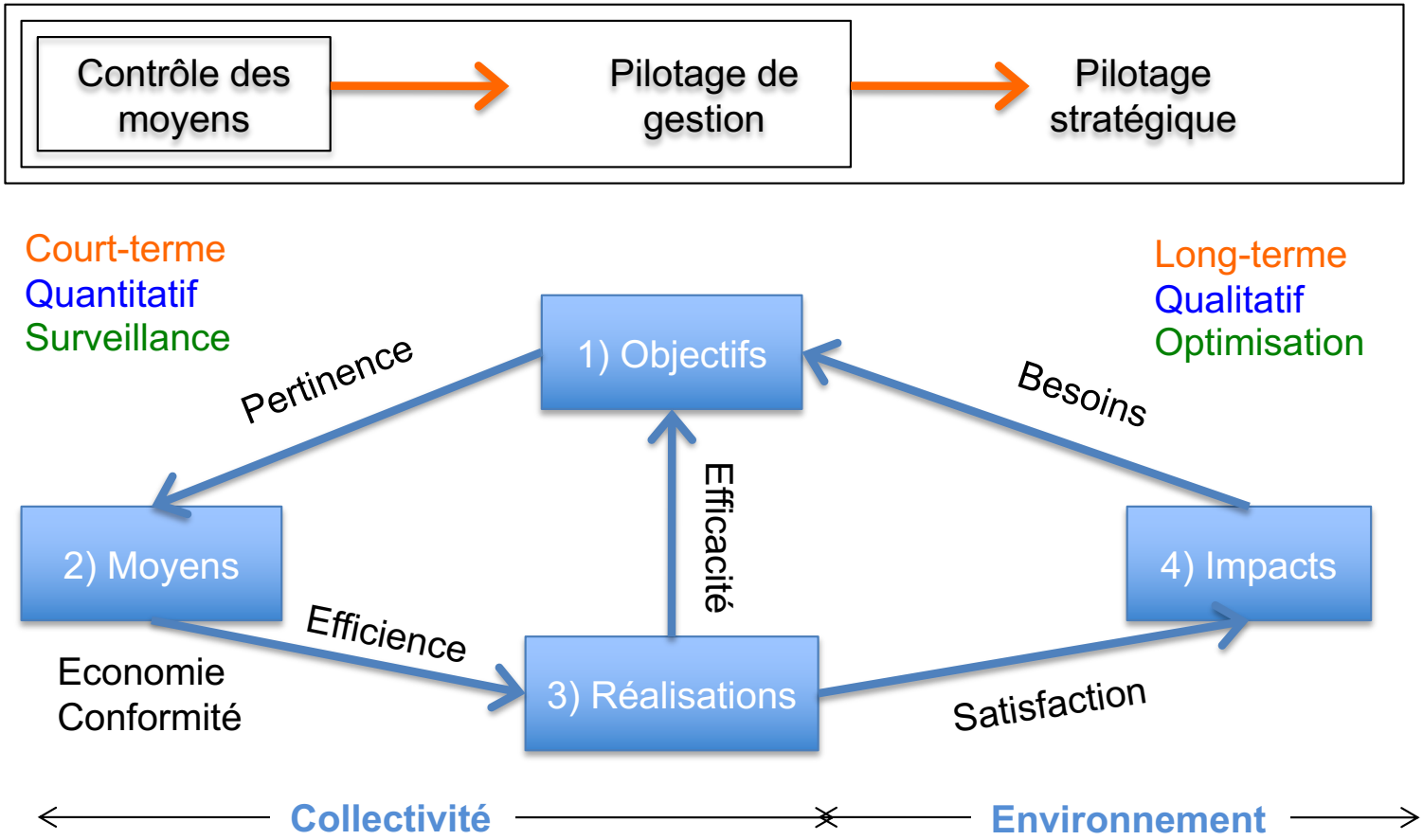
- *Le déploiement de la stratégie sous forme de plans d'action […] ;*
- *La construction et la mise à jour d'un réseau d'indicateurs de performance permettant de mesurer le résultat des actions en cohérence avec les objectifs ;*
- *Le suivi et le retour d'expérience de la mise en œuvre de cette stratégie* »

Demeestère, Lorino et Mottis (2002)

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

## D'une gestion des directions/services à un pilotage des politiques locales

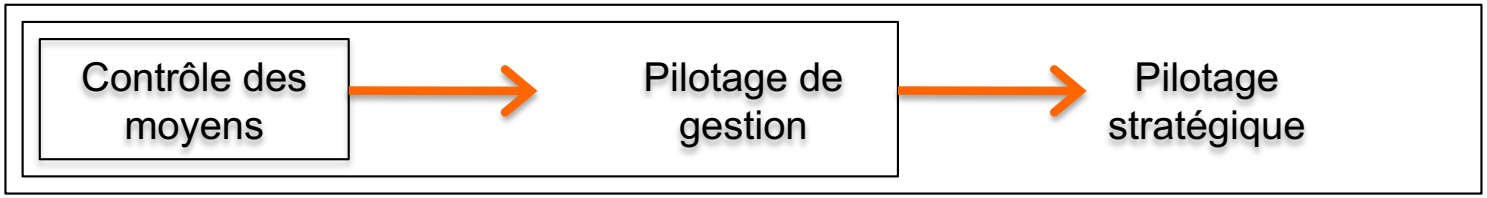
- Cadre d'analyse théorique du **pilotage**



# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

## D'une gestion des directions/services à un pilotage des politiques locales

- Cadre d'analyse actuel du **pilotage**




Court-terme
Quantitatif
Surveillance

2) Moyens

Economie
Conformité

Collectivité ⟷ Environnement

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

## De forts enjeux liés à l'évolution des outils de gestion :



# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

## Des outils de pilotage stratégiques et politiques :

Le sens et l'action

Au regard des nombreuses mutations et des pratiques actuelles, il semble nécessaire pour les collectivités de :

- Apprécier les **besoins** de leur environnement territorial,
- Repenser les modes de fonctionnement en fonction des besoins de la population (**right-sizing**),
- Structurer les actions selon des **objectifs** et des **priorités** correspondant aux exigences et évolutions de l'environnement,
- Mesurer les réalisations et effets des politiques locales puis en tenir compte pour la priorisation de ses politiques locales et des moyens affectés,
- Améliorer la **reddition des comptes** aux parties prenantes,
- Améliorer l'**attractivité** de la collectivité en maîtrisant les éléments de sa marque territoriale.

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

**Des outils de pilotage stratégiques et politiques :**

Le sens et l'action

Avec les logiques/outils suivants :

- **Stratégie** : diagnostic territorial, projet de territoire / stratégique, plan de mandat, matrice stratégico-financière, etc.
- **Marketing territorial** : analyse et définition de l'image territoriale, évaluation de la satisfaction sur les services publics existants, etc.,
- ***Lean management*** : analyse des besoins des usagers, incidence sur modes de fonctionnements, amélioration de la qualité produite, etc.
- **Evaluation des politiques locales** (moyens, réalisations, effets/impact) : indicateurs et tableaux de bord, etc.
- **Communication externe** : adaptation de la communication aux besoins des parties prenantes, gestion de la relation usager, etc.

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

**Des outils de pilotage organisationnels :**

Les process et les ressources

Au regard des nombreuses mutations et des pratiques actuelles, il semble nécessaire pour les collectivités de :

- Adapter **l'organisation** en fonction de sa stratégie mais aussi de ses ressources (financières et structurelles),
- Mettre en **commun** des moyens humains, techniques et/ou patrimoniaux sous l'impulsion des réorganisations territoriales,
- Favoriser un **pilotage des ressources** locales par les politiques publiques rendus et sur le long-terme,
- Améliorer la **performance** locale (ressources, service public),
- Mener une réflexion sur les pratiques de **gouvernance** et le **dialogue de gestion** en les adaptant aux nouvelles problématiques.

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

**Des outils de pilotage organisationnels :**

Les process et les ressources

Avec les logiques/outils suivants :

- **Organisation** : Schéma de mutualisation, projets de services, responsabilisation financière des directions métiers et supports, etc.,
- **Gouvernance** : rénovation du dialogue de gestion, mise en relation des instances de décision (Codir, Bureau, etc.) avec les outils stratégiques, etc.,
- **Mode de management** : management de projet, management participatif, management collaboratif/contributif, etc.,
- **Ressources** : optimisation de la gestion du patrimoine, optimisation de la gestion des achats, planification financière sur le long-terme (fonct, invt, masse salariale), démarche lolfique, etc.,
- **Information** : amélioration de la qualité de l'information, certification, etc.,
- **Processus** : simplification normative, contrôle interne, maîtrise des risques, etc.

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

**Des outils de pilotage RH et comportementaux :**

Les individus

Au regard des nombreuses mutations et des pratiques actuelles, il semble nécessaire pour les collectivités de :

- Maîtriser les problématiques de **santé au travail**, de **démotivation** et de **désengagement**,
- Adapter les **conditions organisationnelles** de travail,
- Anticiper les impacts suite à des changements non maîtrisés (**absentéisme**, ***turn-over***, **risques psychosociaux**, **inefficience**, etc.)
- Gérer le **changement** dans un contexte en tension et sous contraintes.

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

**Des outils de pilotage RH et comportementaux :**

Les individus

Avec les logiques/outils suivants :

- **Gestion des risques :** Plan de prévention des RPS respectant la législation, de réduire les coûts de non prévention et de réflechir sur le fonctionnement de l'organisation, etc.,
- **Mode de fonctionnement** : liaison entre fiches de poste et projets stratégiques/de services, etc.,
- **Compétences** : Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences, plan de formation adapté au projet stratégique/services, plan de recrutement/mouvement, etc.
- **Evaluation/notation :** Baromètre RH permettant d'identifier les dysfonctionnements organisationnels influençant le climat de l'organisation, liaison entre objectifs stratégiques, opérationnels et individuels, etc.,
- **Comportement** : démarches de gestion du changement et d'appropriation des innovations managériales, etc.,

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

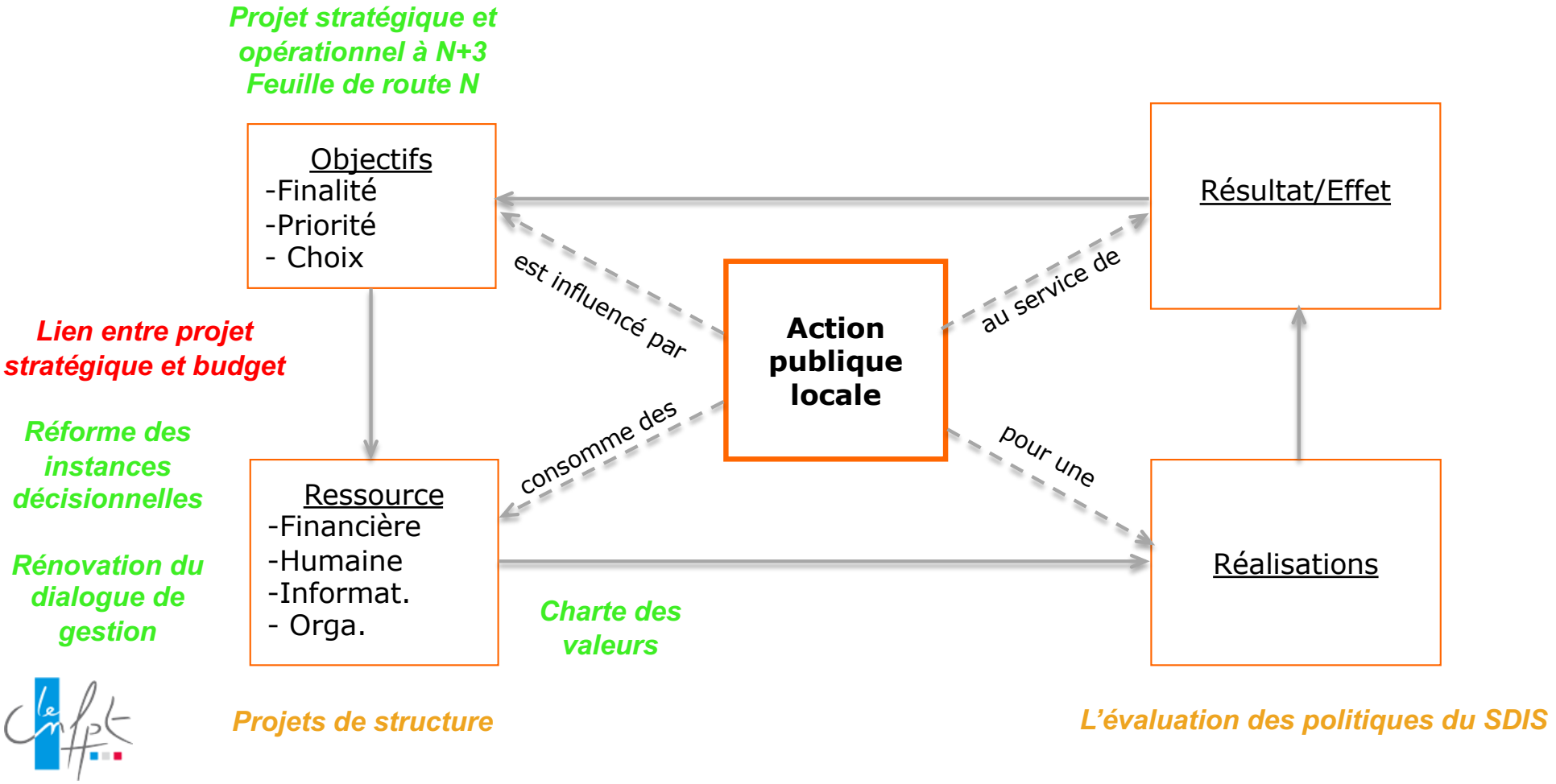
## Un exemple instrumental : les Analyses de Besoins Sociaux (CCAS/CIAS)

- Une obligation d'Analyse des Besoins Sociaux (ABS) pour les CCAS (articles R 123-1 et 123-2 du Code de l'Action Sociale et des Familles)…
- …mais des **pratiques majoritairement descriptives** et **analytiques de l'offre** et/ou de la demande sociale
- …avec des outils très **quantitatifs**, de diagnostic et faiblement évaluatifs,
- …avec des méthodologies plutôt **internes** et **administratives**,
- …avec des effets/impacts absents ou **endogènes**.

*Extraits d'une étude préliminaire réalisée par la Chaire OPTIMA à partir de 16 ABS fournis par des collectivités sur l'ensemble du territoire (2014) – à prolonger dans le cadre de la convention avec les CIAS Grand Auch, Grand Dax, Cœur de Gascogne, Val de Gers et CCAS Pau (2015-2018)*

# 7. Une influence sur les outils de gestion ? Du contrôle au pilotage

## Un exemple local : le SDIS des Yvelines



# 8. Conclusion : de la nécessité du pilotage de l'innovation managériale à l'échelle locale

⇒ Ces nombreuses mutations et tensions renforcent la nécessité d'**innovation anticipée, « endogène » et sous contraintes** devant permettre de prévenir et de maîtriser ces risques :

- ✓ *exemple institutionnel à l'échelle européenne : Observatoire de l'innovation publique de l'OCDE*
- ✓ *exemples institutionnels à l'échelle nationale : Futurs Publics, semaine de l'innovation, laboratoire Superpublic, programme Réacteur Public, etc.*
- ✓ *exemples institutionnels à l'échelle locale : TERRITORIA, OPTIMA, 2ème région, rapport OURAL-LEBRANCHU, etc.*

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

le cnfpt

IAE PAU-BAYONNE Ecole Universitaire de Management

Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale locAle

CHAIRE OPTIMA

# *Journée Cnfpt, 3 novembre 2015*

# *« Les effets des lois Maptam et Notre sur l'évolution du management public territoral »*



**David CARASSUS**
Professeur des universités
Directeur de la Chaire
Diplômé d'expertise comptable

# Annexe 1 : définitions

## La promotion d'une nouvelle culture du management

- Impulser de **nouvelles pratiques** dans la gestion des ressources et des moyens de la collectivité,
- Améliorer le **dialogue de gestion** entre les parties prenantes de la collectivité (élus, fonctionnaires territoriaux, usagers, citoyens, contribuables),
- Développer les **mesures d'évaluation** des politiques publiques au sein des services,
- Favoriser la **montée en compétence** de l'ensemble des cadres administratifs (cadres supérieurs et cadres administratifs),

# Annexe 1 : définitions

- **Innovation** (1/2) :
  - Pour **Kimberly (1981)**, une innovation managériale se définit comme « *tout programme, produit ou technique qui représente un éloignement significatif de l'état du management au moment où il apparaît pour la première fois et où il affecte* ***la nature, la localisation, la qualité ou la quantité d'information*** *qui est disponible dans un processus de décisions* ».
  - Selon **Damanpour (1984)**, « *les innovations managériales sont reliées indirectement aux activités de travail de base. Elles requièrent des* ***changements dans les politiques, les règles, les responsabilités, les processus administratifs ou les routines*** *de l'organisation* ».
  - D'après **Van de Ven (1986)**, l'innovation managériale « *contribue à augmenter le stock de connaissances dont disposent les managers qui prend la forme* ***d'améliorations ou d'ajouts apportés à l'ensemble des techniques, pratiques et méthodes de gestion****, et exerce donc un impact direct sur le mode de management* ».

# Annexe 1 : définitions

- **Innovation** (2/2) :
  - Pour **Birkinshaw et Mol (2006)**, « *l'innovation managériale est la mise en place de* ***pratiques, de processus, de structures de management nouveaux****, qui sont significativement différents des normes habituelles* ».
  - Selon **Hamel (2006)**, *« l'innovation managériale peut être définie comme un écart important par rapport* ***aux principes, processus et pratiques traditionnels de management****, ou comme un écart par rapport aux* ***formes organisationnelles courantes*** *qui change significativement la façon dont le travail managérial est réalisé ».*
  - Selon **Birkinshaw, Hamel et Mol (2008)**, « *l'innovation managériale est l'invention et la mise en œuvre d'une* ***pratique, d'un processus, d'une structure ou d'une technique de management*** *nouveaux par rapport à ce qui est connu dans l'objectif de mieux atteindre les buts de l'organisation ».*

# Annexe 1 : définitions

- **Changement** :
  - Selon **Bélanger (1994),** le changement serait *« le **passage d'un état actuel à un état désiré**, d'une situation originale actuelle, jugée inadéquate, à une autre considérée comme étant plus adaptée, qui répond mieux aux exigences du milieu ou aux nouvelles aspirations des personnes concernées »*

  - Pour **Hafsi et Fabi (1997),** *« le changement naît de la différence entre un état vécu et un état désiré dont la prise de conscience provient d'un surcroît d'information externe ou interne qui **génère un stress organisationnel** »*

- **Changement organisationnel :**
  - D'après **Grouard et Meston (1998),** le changement organisationnel est le *« processus de transformation radicale ou marginale des **structures** et des **compétences** qui ponctue le processus d'évolution des organisations »*

# Annexe 1 : définitions

- Trois **phases opérationnelles** d'accompagnement :
  - **Phase de diagnostic** : identification du périmètre du changement
    - Formalisation des **besoins** de la collectivité,
    - Identification des **parties prenantes** au processus de changement,
    - Identification des **éléments de l'organisation qui vont être modifiés**.
  - **Phase de « leviers »** : pour éviter les résistances au changement
    - **Formations** pour optimiser la réceptivité des agents au changement,
    - **Information et communication** adaptées en fonction des différents acteurs pour expliquer l'impact du changement,
    - Accompagnement dans la définition d'une **stratégie commune et acceptée**.
  - **Phase de « pilotage »** :
    - Evaluer les **actions mises en œuvre**,
    - Mesurer le **taux d'adhésion** au projet,
    - Apprécier les **impacts financiers, organisationnels et humains** du changement sur l'organisation.

# Annexe 2 : étude « les 100 solutions pour moins dépenser »

- Une **méthodologie** quantitative par questionnaire, et une analyse statistique descriptive des résultats;
- Le **questionnaire** se compose de 122 items:
  - une partie d'identification de la collectivité et du répondant (7 items)
  - Et deux autres parties concernant les dispositifs et les outils de recherche d'économie mobilisés et mobilisables par les collectivités (115 items).
- Les **répondants** :
  - Les collectivités de plus de 10000 habitants interrogées (communes, EPCI, départements, régions, SDIS)
  - Appui Adcf, Afigese
  - 115 répondants

| Types de structure | Nombre de réponses | % / total des réponses valides |
|---|---|---|
| Communes | 47 | 43,5% |
| EPCI | 27 | 25,0% |
| Départements | 20 | 18,5% |
| Syndicats intercommunaux | 9 | 8,3% |
| Régions | 4 | 3,7% |
| Autres | 1 | 0,9% |
| Total des réponses valides | 108 | 100,0% |
| NR | 7 | 6,1% |
| Total | 115 | 100,0% |

# Annexe 2 : étude « les 100 solutions pour moins dépenser »

- Variable n° 1 étudiée : les **objets concernés**
  - V01.1 - Les dépenses générales (consommables, fluides, renégociation des contrats ou la mise en œuvre d'une politique achat)
  - V01.2 - Les dépenses RH (gel de postes, non renouvellement, réorganisation des services, etc.)
  - V01.3 - Les ressources organisationnelles (mutualisation des moyens / des compétences)
  - V01.4 - Les ressources informationnelles (dématérialisation, e-administration)
  - V01.5 - Les ressources patrimoniales (report ou d'annulation d'invt, analyse de rentabilité, lien à une possible stratégie patrimoniale)
  - V01.6 - Les actions et activités (quantité d'offre de service public proposé, arbitrages stratégiques).

## Annexe 2 : étude « les 100 solutions pour moins dépenser »

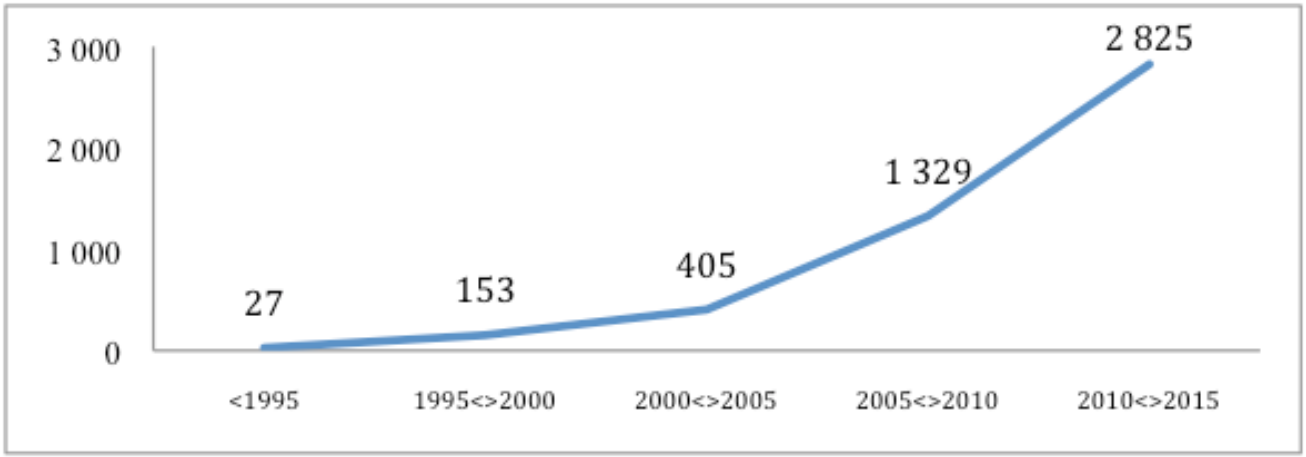
- Variable n° 2 étudiée : les **outils mobilisés**
  - Dans une **logique de contrôle** : réduction des budgets des dépenses de fonctionnement de manière globale, amélioration du suivi budgétaire des crédits consommés, mise en place des tableaux de bord pour détecter les écarts entre les objectifs de dépenses et les consommations, amélioration de l'utilisation des ratios d'analyse financière, etc.
  - Dans une **logique de pilotage** : mise en place d'une comptabilité analytique, économie sur les politiques publiques les moins stratégiques, allocation des budgets en tenant compte des indicateurs de coûts par type de prestation / en fonction des objectifs mesurables, développement de conventions d'objectifs et de moyens avec les satellite, définition des objectifs stratégiques et opérationnels pour la collectivité, avec des priorités de développement et de fonctionnement, etc.

# Annexe 2 : des recherches d'économies actives

## Fréquence de la mobilisation des dispositifs de recherche d'économies

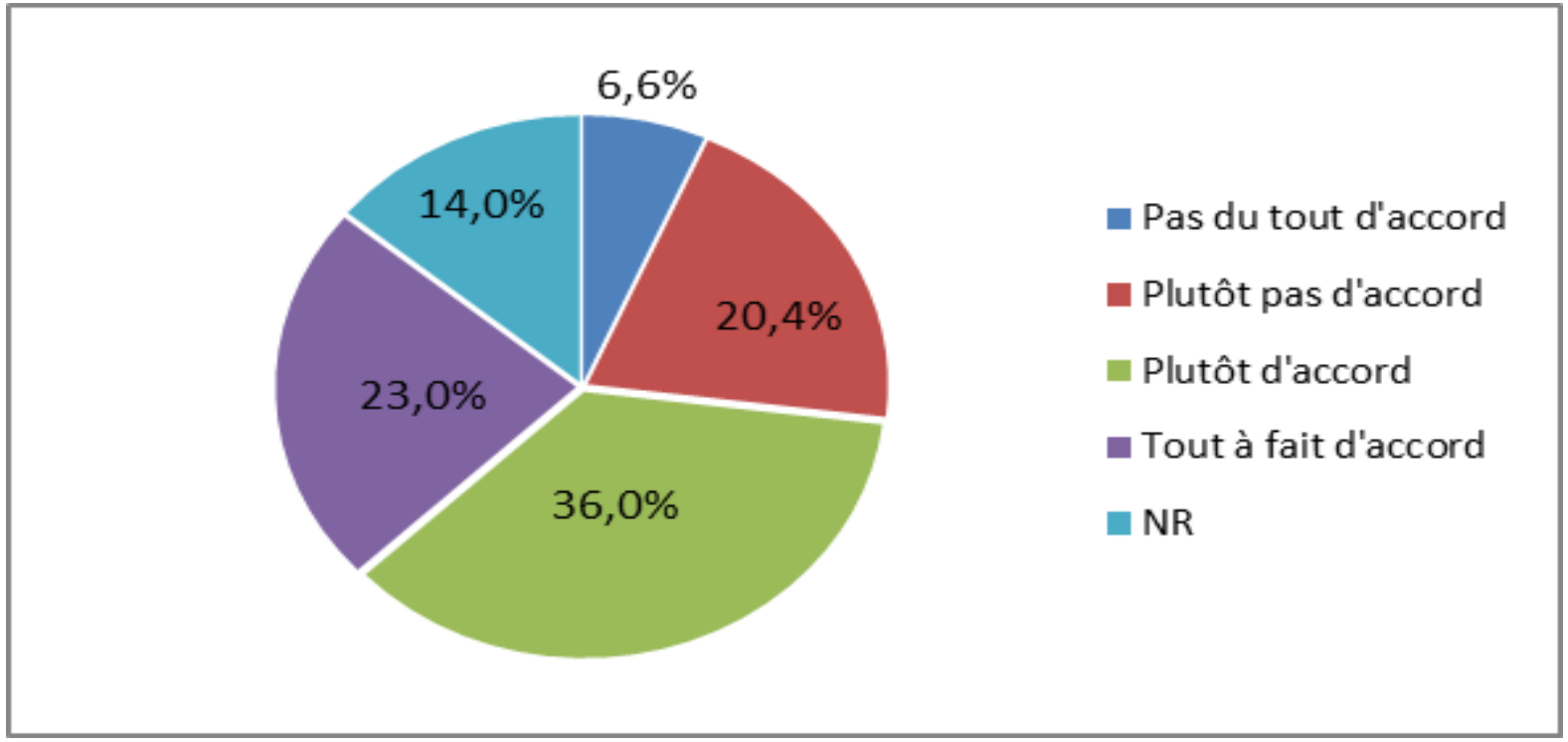
| Fréquence oui/non | Fréquence des réponses | % / total des réponses | % / total des réponses valides |
|---|---|---|---|
| Oui | 6 620 | 50,06% | 54,81% |
| Non | 5 458 | 41,27% | 45,19% |
| Total des réponses valides | 12 078 | 91,33% | 100,00% |
| NR | 1 147 | 8,67% | - |
| Total des réponses | 13 225 | 100,00% | 100,00% |

## Evolution du nombre de dispositifs mobilisés par année



# Annexe 2 : des recherches d'économies actives

**Pourcentage du niveau d'accord d'engager un dispositif de recherche d'économie dans le futur**



# Annexe 2 : une logique de contrôle dominante (1/9)

## 1) Des objets nettement orientés « contrôle »

| Variables | Nombre de dispositifs orientés «contrôle» | Nombre de dispositifs orientés «pilotage» | Nombre total des dispositifs engagés | % contrôle | % pilotage |
|---|---|---|---|---|---|
| V01.1 - Les dépenses générales | 689 | 250 | 939 | 73,4% | 26,6% |
| V01.2 - Les dépenses RH | 381 | 327 | 708 | 53,8% | 46,2% |
| V01.3 - Les ressources organisationnelles | 556 | 90 | 646 | 86,1% | 13,9% |
| V01.4 - Les ressources informationnelles | 104 | 80 | 184 | 56,5% | 43,5% |
| V01.5 - Les ressources patrimoniales | 284 | 157 | 441 | 64,4% | 35,6% |
| V01.6 - Les actions et activités | 0 | 124 | 124 | 0,0% | 100,0% |
| Total général | 2 014 | 1 028 | 3 042 | 66,2% | 33,8% |

# Annexe 2 : une logique de contrôle dominante (2/9)

## 1) Des objets nettement orientés « contrôle »

• Concernant les **dépenses générales** :

Contrôle

- 92,7% : Diminuer les dépenses concernant les consommables (fournitures, petit équipement, carburant, etc.)
- 91,8% : Diminuer les dépenses de fluides (chauffage, électricité, télécommunications, etc.)
- 94,5% : Favoriser l'utilisation de la procédure des marchés publics
- 53,7% : Baisser les subventions versées

Pilotage

- 48,1% : Créer une fonction achat

# Annexe 2 : une logique de contrôle dominante (3/9)

## 1) Des objets nettement orientés « contrôle »

• Concernant les **dépenses RH** :

**Contrôle**

- 82,9% : diminution du volume des recrutements sur les emplois non permanents,
- 80,2% : gel des postes temporairement,
- 73,6: non remplacement des départs à la retraite,
- 57% : suppression définitive de certains postes.

**Pilotage**

- 62,6% : baisse des effectifs grâce à la réorganisation des services,
- 35,5% : flexibilisation de l'organisation du travail et des horaires pour augmenter la productivité,
- 29,6% : mise en place d'une part variable du régime indemnitaire basée sur la performance individuelle et/ou collective.

# Annexe 2 : une logique de contrôle dominante (4/9)

## 1) Des objets nettement orientés « contrôle »

• Concernant les **dépenses sur les ressources organisationnelles** :

Contrôle

- 83,5% : mutualisation interne des équipements existants (exemple, les véhicules de service, les imprimantes, etc.)
- 63,8% : simplification des procédures et démarches administratives pour les usagers,
- 53,7% : simplification des procédures administratives internes.

Pilotage

- 34% : mutualisation de certaines actions et politiques publiques avec d'autres collectivités locales
- 21,9% : mise en place de partenariats public-privé sur des compétences stratégiques et d'ampleur,
- 29,5% : transfert des compétences à une autre collectivité

# Annexe 2 : une logique de contrôle dominante (5/9)

1) Des objets nettement orientés « contrôle »

- Concernant les **dépenses sur les ressources informationnelles** :

Contrôle

- 94,5% : dématérialisation au sein de la collectivité.

Pilotage

- 73,4% : développement de l'e-administration et le recours au numérique.

# Annexe 2 : une logique de contrôle dominante (6/9)

## 1) Des objets nettement orientés « contrôle »

• Concernant les **dépenses sur les ressources patrimoniales** :

**Contrôle**

- 81,3% : report de certains investissements à une date ultérieure,
- 71,7% : rationalisation de l'occupation des locaux,
- 66% : cession d'une partie de leur patrimoine.

**Pilotage**

- 33,3% : geler les investissements non productifs,
- 65,7% : investissement pour diminuer les dépenses de fonctionnement (exemple : acheter de nouveaux véhicules pour diminuer les dépenses d'entretien et de maintenance, investir dans l'efficacité énergétique)
- 50,9% : définition d'une stratégie patrimoniale en lien avec le projet de développement de la collectivité et ses ressources disponibles

# Annexe 2 : une logique de contrôle dominante (7/9)

## 1) Des objets nettement orientés « contrôle »

• Concernant les **dépenses en lien avec les politiques locales** :

Contrôle

Pilotage

- 16,2% : réduction du volume des services publics mis à disposition,
- 15,0% : réduction du niveau d'activité et/ou de fréquentation des services
- 42,9% : développement d'un projet stratégique pour la collectivité permettant de fixer ambitions et priorités en termes de dépenses,
- 30,8% : Recentrage de la collectivité sur ses compétences prévues par la loi et diminuer les dépenses concernant les compétences facultatives.

# Annexe 2 : une logique de contrôle dominante (8/9)

2) Des outils aussi orientés « contrôle »

- **59,22%** des répondants favorisent les outils de « contrôle », par exemple :

  - 87,9% des collectivités renforcent la qualité des **prévisions budgétaires**;
  - 82,2% déclarent avoir **réduit les enveloppes budgétaires** de fonctionnement de manière globale et non sélective;
  - 72% renforcent l'**analyse du compte administratif**;
  - 68,5% des collectivités ont mis en place des **tableaux de bord de suivi des dépenses**.

# Annexe 2 : une logique de contrôle dominante (9/9)

2) Des outils aussi orientés « contrôle »

- **40,78%** recourent à des outils de « pilotage », par exemple :

  - 52,5% privilégient le développement des **conventions d'objectifs et de moyens** avec les satellites;
  - 49% déclarent avoir mis en place un **diagnostic et/ou une prospective territoriale**;
  - 43,8% des collectivités déclarent avoir mis en place un **système de comptabilité analytique**, pour calculer le coût de revient par service ou prestation fournis aux usagers;
  - 32,4% ont mis en place des **indicateurs de pilotage** par activité (réalisations, effets/impacts)