

Quand l'innovation opérationnelle conduit à la rénovation stratégique : le cas de la mutualisation du bloc commune - EPCI

Christophe Favoreu, Pierre Marin, David Carassus

▶ **To cite this version:**

Christophe Favoreu, Pierre Marin, David Carassus. Quand l'innovation opérationnelle conduit à la rénovation stratégique : le cas de la mutualisation du bloc commune - EPCI. Regards croisés sur les transformations de la gestion et des organisations publiques, Symposium international, Nov 2015, Montpellier, France. hal-02141943

HAL Id: hal-02141943

https://univ-pau.hal.science/hal-02141943

Submitted on 31 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.

CHAIRE OPTIMA
Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale LocAle

Quand l'innovation opérationnelle conduit à la rénovation stratégique : le cas de la mutualisation du bloc commune - EPCI

VIIème édition Symposium International 2015

« Regards croisés sur les transformations de la gestion et des organisations publiques »

Christophe FAVOREU – TBS
Pierre MARIN – UPPA-IAE
David CARASSUS – UPPA- IAE

IAE PAU-BAYONNE Ecole Universitaire de Management

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

Sommaire

SOMMAIRE

1. Contexte de l'étude
2. Problématique
3. Cadre théorique
4. Méthodologie de l'analyse
5. Résultats de l'étude

1. Contexte de l'étude (1/2)

- Un **contexte** local de plus en plus contraint en termes de ressources et de dépenses
- Des **solutions de court terme** fondées sur le contrôle et le suivi des **moyens**, la baisse uniforme des dépenses et des investissements qui font peser un risque de dégradation structurelle de la qualité des services publics
- Des **solutions de moyen/long terme** fondées sur la priorisation, les choix, les arbitrages, donc sur la **stratégie** locale, mais plus complexes :
  - Un besoin de stratégie et de management stratégique important (Poister, 2010)
  - Mais des démarches stratégiques, inspirées du modèle rationnel du design stratégique, qui ont du mal a affirmer leur efficacité et leur opérationnalité
    - Des doutes quant à leur capacité à améliorer la performance publique (Andrews et al., 2009) et à générer des changements (Pina et al., 2011)
    - Un découplage entre la planification stratégique et la gestion opérationnelle et budgétaire (Moynihan, 2008)

1. Contexte de l'étude (2/2)

Une approche normative et rationnelle de la stratégie publique limitée

Caractéristiques	Présupposés
Démarche rationnelle et déductive	• L'environnement peut être compris, analysé et anticipé dans ses évolutions
Approche formalisée et procédurale	• Le changement est intentionnel et le futur de l'organisation peut être programmé • Systèmes d'objectifs déterminant des modalités de réalisation
Démarche descendante (niveau décisionnel, nature des décisions)	• Les organisations s'assimilent à des hiérarchies, à des ensembles homogènes • L'organisation s'identifie à ses dirigeants et ses membres à des exécutants, • L'analyse et la réflexion précèdent l'action

Spécificités clés

- Nature politique des processus de décision : jeux de pouvoir et d'influence, luttes d'intérêts, logique de conflits et de marchandages
- Caractère ouvert et pluraliste des organisations publiques: influence des PP internes et externes, diversité des objectifs et des attentes

Des enjeux de plus en plus complexes et interdépendants

- Les Ressources et moyens sont répartis entre une diversité d'acteurs et d'organisations
- La connaissance et l'intelligence sont collectives

2. Problématique de l'étude

- Face aux limites d'une approche rationnelle et normative de la stratégie publique, une **approche** plus innovante, **interactive et collaborative**, peut-elle être privilégiée ?
  - Avec quelles **modalités** de mise en œuvre ?
  - Avec quels **liens** entre logique stratégique et opérationnelle ?
  - Avec quels **avantages** et **inconvénients** ?

3. Cadre théorique (1/2)

- Une voie d'**innovation stratégique** en repensant le processus mobilisé:
  - S'appuyer sur des **réseaux** actions et de réflexion inter et intra organisationnels dans la résolution des problèmes et enjeux clés (Bryson et al., 2006; Bryson et Crosby, 2015; Agranoff, 2012)
  - Privilégier des **démarches interactives** mettant en relation et combinant le local et le central, l'émergent et le planifié, l'opérationnel et le stratégique (Andersen, 2015)
  - Evoluer vers des **approches mixtes combinant le rationnel et le politique** et allant au delà des approches de l'administration publique traditionnelle et du NPM: la gouvernance de la valeur publique (Denhardt et Denhardt, 2011; Stoker, 2006; Osborne, 2010)

3. Cadre théorique (2/2)

- **Courants** et **cadres théoriques** utilisés :
  - Le management stratégique **collaboratif** (Ansell et Gash, 2008; Bryson et al, 2006)
  - L'approche émergente et l'**apprentissage social** de la stratégie (Bower et Gilbert, 2005; Mirabeau et Maguire, 2013)
  - La **stratégie en pratiques** - la stratégie en tant que pratique sociale faite d'actions et d'interactions, étudiée via les activités réelles et concrètes des individus (Jarzalbowski, 2007)

Caractériser le processus de formation de la stratégie en milieu public à travers ses dimensions collaborative et interactive

4. Méthodologie (1/2)

- Une approche **exploratoire** visant à caractériser la réalité et la nature de ces innovations au niveau des process stratégiques publics,
- Une approche **qualitative de type recherche-intervention** à travers 3 **EPCI** (communes membres et intercommunalité), accompagnées entre 12 et 24 mois
- Une étude de cas sur un **objet d'étude spécifique** : la **mutualisation**
  - L'article L.5211-39-1 du CGCT issu de la réforme des collectivités territoriales de 2010 impose aux intercommunalités d'élaborer, avant fin 2015, **un schéma de mutualisation** dans l'année qui suit les élections municipales (prévoyant notamment l'**impact prévisionnel** de la mutualisation sur les **effectifs**),
  - Une solution **promue**, mais **critiquée** :
    - Production de nombreux rapports qui encouragent la mutualisation,
    - Une focale uniquement financière et des résultats peu visibles,
    - Des démarches génératrices de tensions et coûteuses à court terme.

4. Méthodologie (2/2)

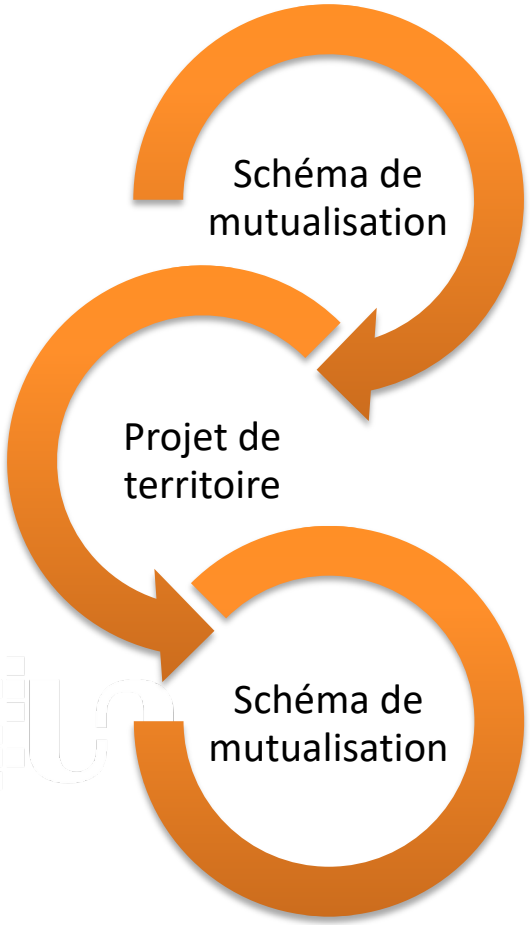
- Trois **EPCI différents** comme terrain d'étude :

	EPCI A	EPCI B	EPCI C
Typologie	CdC	CdC	CdA
Nbre Communes	13	14	15
Population	15 000	36 000	40 000
Relations entre élus	Régulières et consensuelles	Régulières et consensuelles	Tendues (commune centre / EPCI / autres)
Relations entre communes / EPCI	Régulières, peu complémentaires	Régulières, assez complémentaires	Faibles, peu complémentaires

- Des **données** complémentaires : **entretiens** (une quarantaine de maires, 3 présidents d'EPCI et plusieurs vice-présidents, une dizaine de DGS ainsi qu'une quarantaine d'agents de niveaux différents), participation aux **réunions / groupes de travail**

5. Résultats (1/3)

- Une **stratégie** émergente **en partant d'une logique opérationnelle** :



  - La mise en œuvre d'un schéma de mutualisation des ressources comme **point de départ** :
    - Ressources matérielles (équipements, locaux, etc.)
    - Ressources immatérielles (connaissances, process, projet, etc.)
    - Ressources humaines (agents, services, etc.)
  - L'émergence du **projet de territoire** en conséquence (pour donner du sens à la mise en commun) :
    - EPCI C : c'est le premier schéma de mutualisation qui a conduit à la volonté de rédiger le projet de territoire
    - EPCI A : c'est l'obligation réglementaire et le lancement de la démarche de schéma de mutualisation qui ont réveillé la volonté de faire un projet de territoire
    - EPCI B : la démarche de schéma de mutualisation met en avant le manque de projet de territoire

5. Résultats (2/3)

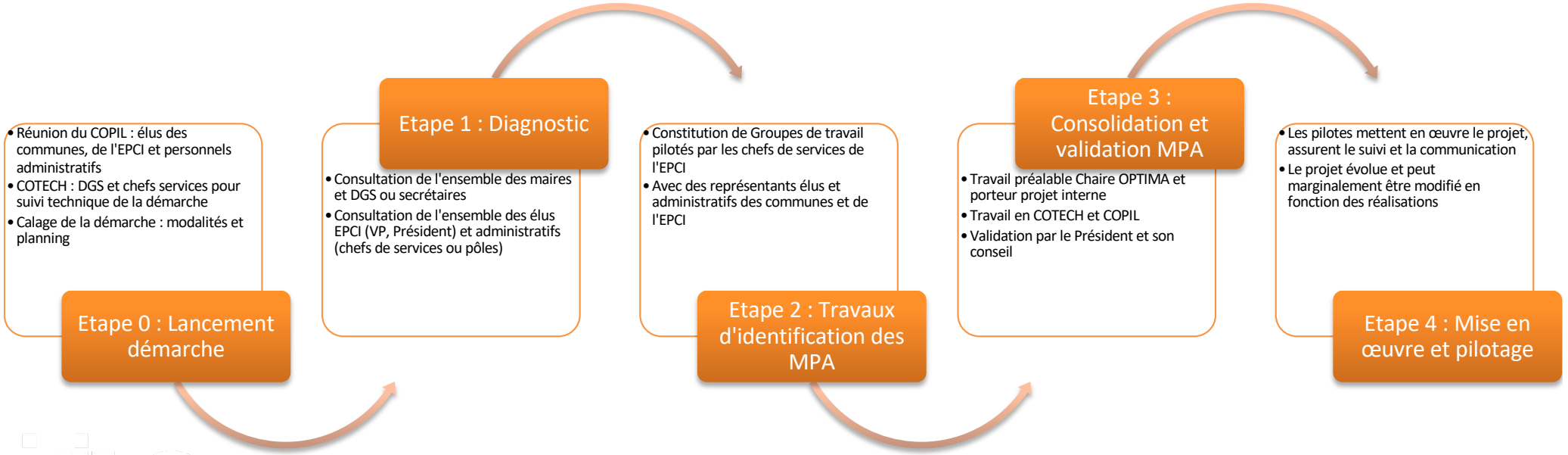
- Une **stratégie** émergente **en privilégiant la collaboration (1/3)** :



- Une volonté de favoriser et d'accompagner le changement dans le temps, par une démarche participative
- Une participation des acteurs du terrain, de l'ensemble des communes et de l'EPCI avec les élus pour asseoir les choix stratégiques et politiques

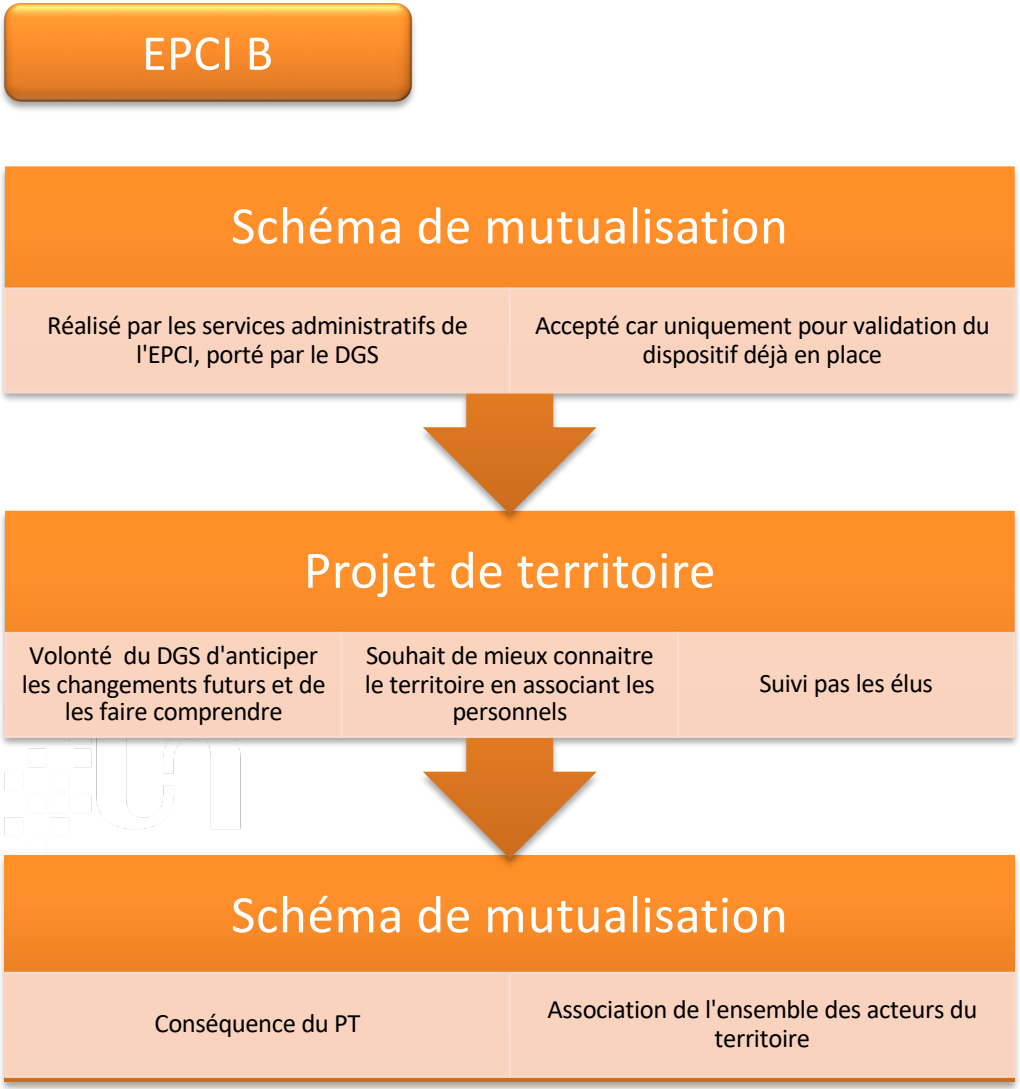
5. Résultats (2/3)

- Une **stratégie** émergente **en privilégiant la collaboration (2/3)** :



5. Résultats (2/3)

- Une **stratégie** émergente **en privilégiant la collaboration (3/3)** :



- **Constitution d'un COPIL**
  - Validation et suivi de la démarche
  - Des représentants de l'EPCI et des communes membres élus et administratifs (DGS)
- **Constitution d'un COTECH**
  - Suivi technique de la démarche
  - DGS et responsables des Groupes de Travail
- **Groupes de travail :**
  - Réalisation des travaux
  - Portés par les chefs de services. Présence d'élus et d'agents des communes
- **Association de l'ensemble des maires et agents**
  - Rencontrés dans le cadre du diagnostic par OPTIMA
  - Informés régulièrement

5. Résultats (3/3)

- Une **stratégie** émergente **en partant d'une contrainte réglementaire (1/3)** :

  – Rapport de mutualisation : la réalisation du diagnostic fait apparaître **des lacunes en matière de stratégie limitant le développement du territoire:**

  - **EPCI A :** le manque de stratégie dans le temps se fait sentir pour **dépasser un premier niveau simple de mutualisation** déjà en place (sur l'ensemble des compétences communautaires et des prêts de matériels entre communes)
  - **EPCI B : l'absence de projet structuré ne permet pas d'aller plus loin en matière de mutualisation**. Les agents ne savent pas dans quelle dynamique d'inscrire. Les projets ne sont pas cohérents entre eux.
  - **EPCI C : l'absence de consensus politique et de projet ne permet pas de progresser** en matière de mutualisation.

5. Résultats (3/3)

- Une **stratégie** émergente **en partant d'une contrainte réglementaire (2/3)** :

  – Une focale initiale uniquement sur les fonctions « support » pour **s'orienter vers les fonctions « métier »:**

    - **EPCI A, B et C :** des **accords rapides sur les fonctions supports** car peu ou pas de lien direct avec le public (RH, finances, marchés publics, informatique)

    - **EPCI A et B :** pour trouver de nouveaux leviers d'amélioration du service public et des réduction de coûts, **une réflexion s'engage de la part des élus pour déterminer les orientations principales et les modalités de mise en œuvre des services publics** (entretien de la voirie et des espaces verts, CIAS, etc.)

5. Résultats (3/3)

- Une **stratégie** émergente **en partant d'une contrainte réglementaire (3/3)** :

  – Recherche des impacts de la mutualisation sur la masse salariale et les finances : une **meilleure connaissance du service public sur le territoire pour un rééquilibrage**:

    - **EPCI A et B :** la connaissance de la répartition des ressources pour déterminer les voies possibles de mutualisation permet de pouvoir **réfléchir aux dotations sur les politiques publiques et de revoir l'équilibre et les priorités** ainsi que de dégager des voies possibles d'entente pour créer ou **renforcer des politiques publiques.**

5. Conclusion (1/2)

- **Analyses :**
  - **Intérêts** du processus collaboratif /itératif
    - Un changement accompagné et partagé
    - Une prise en compte des réalités du terrain avant de mettre en place des nouveautés
    - Une intégration des problématiques collectives et individuelles
    - Un travail consensuel et progressif
    - Une alimentation de la réflexion stratégique par l'opérationnel et inversement
  - **Limites** du processus collaboratif /itératif
    - Une démarche longue et prenante pour les équipes
    - Une recherche de consensus parfois complexe
    - Un accompagnement qui demande une présence terrain importante
    - Une correction régulière de la stratégie qui peut être prise pour de la versatilité politique

5. Conclusion (2/2)

- Un **processus complexe** qui allie (1) des logiques décisionnelles rationnelle, collaborative et politique, (2) un changement planifié et émergent (Shove et al., 2007; Kickert, 2010)
- Un **processus ascendant et collaboratif** qui crée les conditions favorables à des changements et des innovations stratégiques ▶ Phase initiale critique qui détermine la volonté de changement (Van der Voet, 2013)
  - Prise de conscience collective (1) des interdépendances entre les enjeux et problèmes clés et de leur nature ou fondement stratégique, (2) d'un manque de perspective globale et de long terme ▶ Apprentissage collaboratif (Andersen, 2015)
- Une démarche adaptée à un contexte marqué par les **dissensions et l'absence de consensus et de vision commune** (Van der Voet, 2013)
- Une gestion du changement orientée vers la mise en relation des acteurs et la **gestion des interactions** ▶ La collaboration comme (1) facteur de motivation et d'implication et (2) vecteur d'apprentissages mutuels et de mobilisation de l'intelligence collective dispersée (Barzelay et Campbell, 2003; Bryson et al., 2010)

6. Prolongements

- Analyse et caractérisation de différences phases du **processus de formation de la stratégie** en milieu public: interactions et influences mutuelles entre le local et le central, l'opérationnel et le stratégique, l'émergent et le planifié

- Etude de la **gouvernance collaborative** à travers ses différentes composantes: antécédents, conditions initiales, processus, déterminants et dynamique de la gouvernance collaborative (Bryson et al., 2010; 2015)

- Analyse de l'influence et des rôles des **différents types de leadership**: leadership politique de légitimation, leadership méthodologique ou de gestion changement, leadership collaboratif (Simo, 2009) et intégratif (Morse, 2010) – Quel type de leadership dans un processus émergent ?(By, 2005)

- Influence des **niveaux intermédiaires** dans le changement et l'innovation (Burke 2010)

CHAIRE OPTIMA
Observatoire du PiloTage et de l'Innovation Managériale LocAle

Quand l'innovation opérationnelle conduit à la rénovation stratégique : le cas de la mutualisation du bloc commune - EPCI

VIIème édition Symposium International 2015

« Regards croisés sur les transformations de la gestion et des organisations publiques »

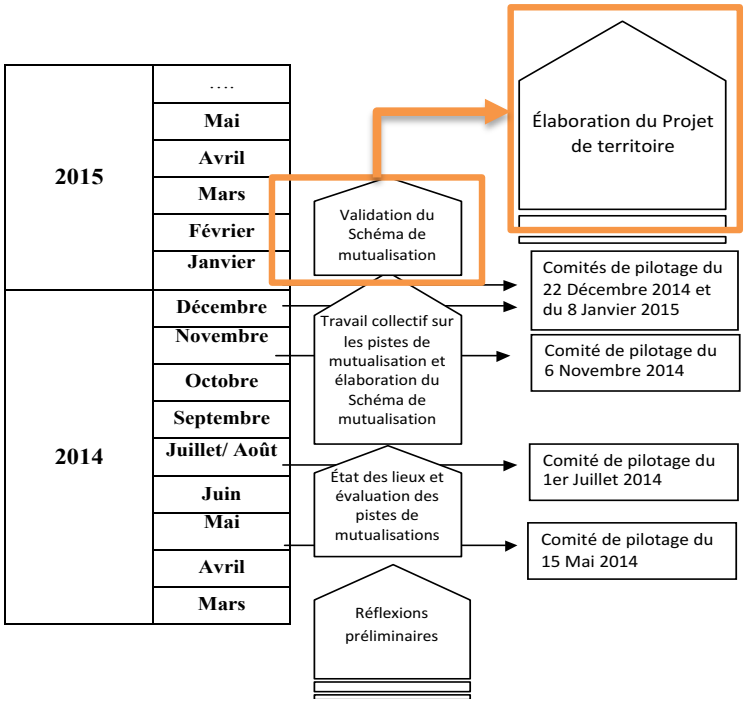
Christophe FAVOREU – TBS
Pierre MARIN – UPPA-IAE
David CARASSUS – UPPA- IAE

IAE PAU-BAYONNE Ecole Universitaire de Management

UNIVERSITÉ DE PAU ET DES PAYS DE L'ADOUR

Annexes

- Une **stratégie** émergente **en partant d'une contrainte réglementaire** :
  - EPCI B : une démarche qui émane de l'opérationnel (obligation du schéma de mutualisation) mais qui a fait naitre la nécessite de créer un projet de territoire
  - Volonté du DGS et du Président de rendre le territoire plus fort à l'aune des futurs changements (fusions EPCI)

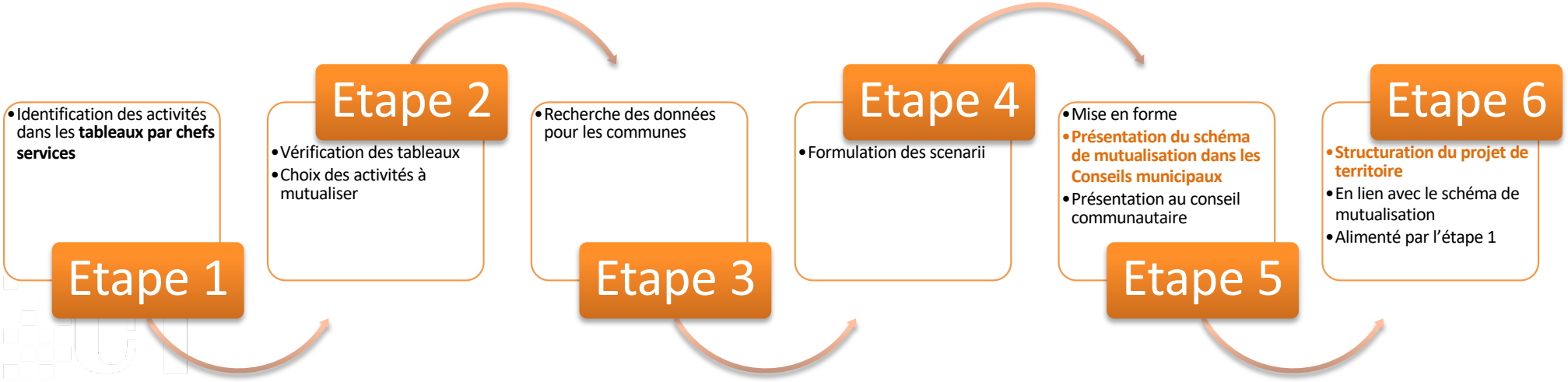


Annexes

- Une **stratégie** émergente **en partant d'une contrainte réglementaire** :
  - EPCI B :
    - Des pratiques de mutualisation en cours d'intégration suite à la réalisation d'un premier « schéma de mutualisation » réglementaire
      - Création de plusieurs services communs
        - » recherche de financements, conseil juridique, instruction des autorisations d'urbanisme, marchés Publics
      - Autres pratiques de coopération en cours de développement
        - » Rencontres des secrétaires de mairie ; Formations mutualisées (habilitations électriques, premiers secours, archivage, hygiène et sécurité, services funéraires)
    - Pourtant, le diagnostic initial révèle des lacunes stratégiques par les opérationnels
      - *« Oui il y a une vision globale, mais je ne saurais pas la formaliser… », « on sait ce qui devrait être fait, on suppose ce qu'on va faire et on essaie de comprendre ce qu'on fait »; « on découvre les choses au fur et à mesure des projets », « aucune feuille de route n'est distribuée, validée ou encore respectée quand elle existe »,…*
        - » Ces verbatims mettent en avant le manque de repère pour les élus et pour les agents quant aux modalités de décision, de gouvernance, etc. ce qui peut remettre en cause certains projets comme celui du schéma de mutualisation.

Annexes

- Une **stratégie** émergente **en partant d'une contrainte réglementaire** :
  - EPCI A : la volonté des élus d'aller plus loin dans les pratiques de mutualisation, de mieux connaître l'activité courantes et les projets communs à venir et de structurer l'ensemble des politiques publiques. Rôle important du DGS et du VP délégué à la mutualisation.



Le diagnostic initial a mis en avant une faiblesse du projet politique (manque de clarté) et une faiblesse de la lisibilité de l'action publique locale de l'EPCI (par les communes et par les agents eux-mêmes de l'EPCI)

Annexes

- Une **stratégie** émergente **en partant d'une contrainte réglementaire** :
  - EPCI C
    - Un diagnostic initial à la démarche de mutualisation qui met en avant :
      - Un manque d'entente entre les élus et une fragilité du projet politique qui met en péril le schéma de mutualisation;
      - Le besoin des agents de comprendre mieux les souhaits politiques et leur échéancier;
      - L'absence de volonté commune entraine :
        - » Une non motivation des agents de l'EPCI;
        - » Une défiance des agents des communes à travailler avec les agents et les élus de l'EPCI;
        - » Un manque de participation dans les réunions ou pour la réalisation des travaux nécessaire à la réalisation du schéma de mutualisation.
      - La nécessité d'écrire et de se tenir à un projet politique semble devoir s'imposer en amont de la réalisation du schéma de mutualisation (a minima une charte d'engagement commun des élus).


ONLY LYON
TM SO TOULOUSE
1
2
3
TM
@