



HAL
open science

Pour un renouvellement des postures et des approches du cadre dirigeant territorial

David Carassus

► **To cite this version:**

David Carassus. Pour un renouvellement des postures et des approches du cadre dirigeant territorial. Réseau des DGS et DGA des grandes collectivités en Normandie, CNFPT, Caen, Nov 2019, Caen, France. hal-02427615

HAL Id: hal-02427615

<https://univ-pau.hal.science/hal-02427615>

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.

Pour un renouvellement des postures et des approches du cadre dirigeant territorial



*Réseau des DGS et DGA des grandes collectivités en
Normandie, 29 novembre 2019, Caen*



David CARASSUS

Professeur des universités

Directeur de la Chaire OPTIMA

david.carassus@univ-pau.fr

SOMMAIRE

- 1) Introduction : un contexte en mutation
appelant des innovations managériales
- 2) Constats de départ et problèmes rencontrés
- 3) Solutions possibles
- 4) Conclusion : un changement de paradigme



1) Introduction : un contexte en évolution



- mutations **institutionnelles** (Etat, Europe, etc.).
- mutations **politiques** (compétences, périmètres, etc.)
- mutations **financières** (baisse dotation, augmentation des dépenses, etc.)
- mutations **productives** (externalisation, satellisation, public-privé, etc.)
- mutations **démocratiques** (volonté de participation, défiance vis-à-vis des élus/partis, demande de reddition des comptes, exigences plus forte),
- mutations **culturelles** (logique de résultat au delà d'une logique de moyens, etc.)

1) Introduction : Innovation managériale et changement

- **Définition du changement**

- « *Changer, c'est tout à la fois devenir, s'ajuster, s'adapter et transformer* » (Beaudoin, 1990)
- « *La gestion du changement désigne l'**adaptation** des mentalités, de la culture et des attitudes des agents à un nouvel environnement* » (Melchor, 2008)

*Le changement est donc une **dynamique**, un **processus d'apprentissage**, une **reconstruction des routines***

- **Définition de l'innovation managériale** : proposition et mise en œuvre de **stratégies** locales, de **structures/organisations**, de **règles/normes**, de **cultures**, d'**outils/techniques**, de **modes de fonctionnement** des services publics locaux, significativement différents des pratiques habituelles

Etat initial

Innovation

Changement

SOMMAIRE

- 1) Introduction
- 2) Constats de départ et problèmes rencontrés**
- 3) Solutions possibles
- 4) Conclusion : un changement de paradigme



06.21.75.82.57

2) Des constats de départs critiques : des pratiques locales trop verticales et peu anticipatrices, malgré des risques importants

- Des pratiques actuelles « isolées » et hétérogènes (MNT, 2016)
 - Étude INET/AATF : « *Contrainte budgétaire : adapter ou réinventer les organisations ?* », étude sur une cinquantaine de collectivités
 - **Résultat 1** : « quelques îlots d'innovation managériale dans un océan de gestion et de pragmatisme », des actions de gestion plus que d'innovation
 - **Résultat 2** : des innovations souvent participatives, mais avec un modèle souvent vertical (direction des finances)
 - **Résultat 3** : l'émergence de l'expérimentation, mais peu compatible avec l'urgence de la situation
 - **Résultat 4** : un faible prise en compte de la question RH (repositionnement, pilotage de l'innovation, impact RPS/absentéisme)

2) Des constats de départs critiques : des pratiques locales trop verticales et peu anticipatrices, malgré des risques importants

- Des risques pourtant importants sur le plan RH

Surcharge de travail

Relations difficiles avec la ligne
hiérarchique

Perte de confiance / contrôle

Diminution de la réponse aux besoins

Augmentation de l'incertitude / flou

Remise en question individuelles ou
collectives

Diminution de l'implication / engagement, augmentation des RPS,
démotivation, augmentation du risque d'absentéisme, etc.

2) Des constats de départs critiques : des pratiques locales trop verticales et peu anticipatrices, malgré des risques importants

- Des difficultés à innover dans le secteur public
 - Un **fonctionnement bureaucratique** néfaste à l'émergence de l'innovation : la lourdeur de la **hiérarchie**, les **structures en silo**, et les **processus fermés** top-down des administrations bureaucratiques impactent négativement les cycles d'innovation (Moore, 1995)
 - Le **cloisonnement** structurel propre au secteur public **réduit la transparence** et la **confiance** dans la mise en place des innovations, fragilisant donc leur diffusion
 - La **faiblesse des stratégies d'innovation** dans les politiques publiques se manifeste dans une **conception cyclique fermée** (Harris et Albury, 2009). Les administrations ne produisent pas la qualité et la quantité nécessaire d'innovations

SOMMAIRE

- 1) Introduction
- 2) Constats de départ et problèmes rencontrés
- 3) Solutions possibles**
- 4) Conclusion : un changement de paradigme



06.21.75.82.57

3) Des nombreuses solutions : différentes études globales

Des solutions innovantes possibles (MNT, 2016)

- 1) Faire faire des **choix** aux **élus**
- 2) Passer d'une logique de plan à une logique d'**évaluation**
- 3) Affirmer le principe de **transparence** pour gagner la confiance des agents et les responsabiliser
- 4) **Inform**er, rassurer et faire **participer** les **agents**
- 5) Affirmer le droit à **expérimenter**, le **droit à l'erreur** afin de favoriser l'innovation
- 6) **Réinterroger** systématiquement les modes de faire
- 7) **Impliquer** largement les acteurs

3) Des nombreuses solutions : différentes études globales

Des solutions innovantes possibles (Bearing Point/SGMAP, 2014)

- 1) Renverser les points de vue
- 2) Croire aux vertus de l'échec
- 3) Faire simple, ça marche
- 4) Oser l'approche partenariale
- 5) Diversifier les profils
- 6) Recourir à de nouveaux modes collaboratifs
- 7) Motiver et mobiliser durablement

3) Des nombreuses solutions : différentes études globales

Les 6 virages à prendre (BlueNove, 2014)



3) Des nombreuses solutions :

3.1) Vers des managers « leaders » :

Quels déterminants de l'innovation managériale ??

- Des motivations **environnementales/contextuelles** (pression financière/fiscale, compétition politique, etc.) : **perspective déterministe et exogène** 
- Des motivations **internes liés aux leaderships** (portage/soutien des élus, portage/soutien de la direction administrative, suivi dans le temps) : **perspective volontariste** 
- Des motivations **internes liés aux innovations engagées** (facilité, faible périmètre, valeur ajoutée perçue) : **perspective opérationnelle** 
- Des motivations **internes comportementales** (culture préalable au management, capacité d'innovation, niveau de formation/ouverture à l'innovation) : **perspective endogène** 



L'innovation managériale est conditionnée par des facteurs internes. Les managers doivent devenir des **leaders**, sous une forme partagée

3) Des nombreuses solutions :

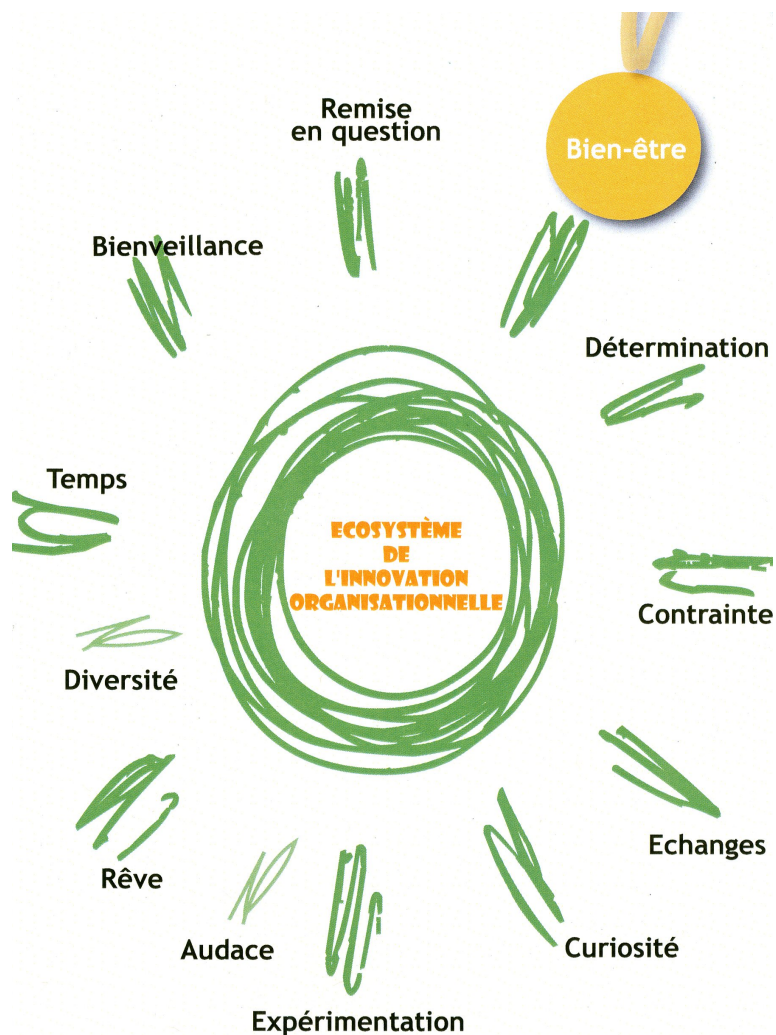
3.1) Vers des managers « leaders » :

Les éléments à mobiliser



3) Des nombreuses solutions :

3.1) Vers des managers « leaders » :



Exemple : La mise en place d'un écosystème de l'innovation organisationnelle

3) Des nombreuses solutions :

3.1) Vers des managers « leaders » :

Exemple : le Département 64 et son projet 2016/20

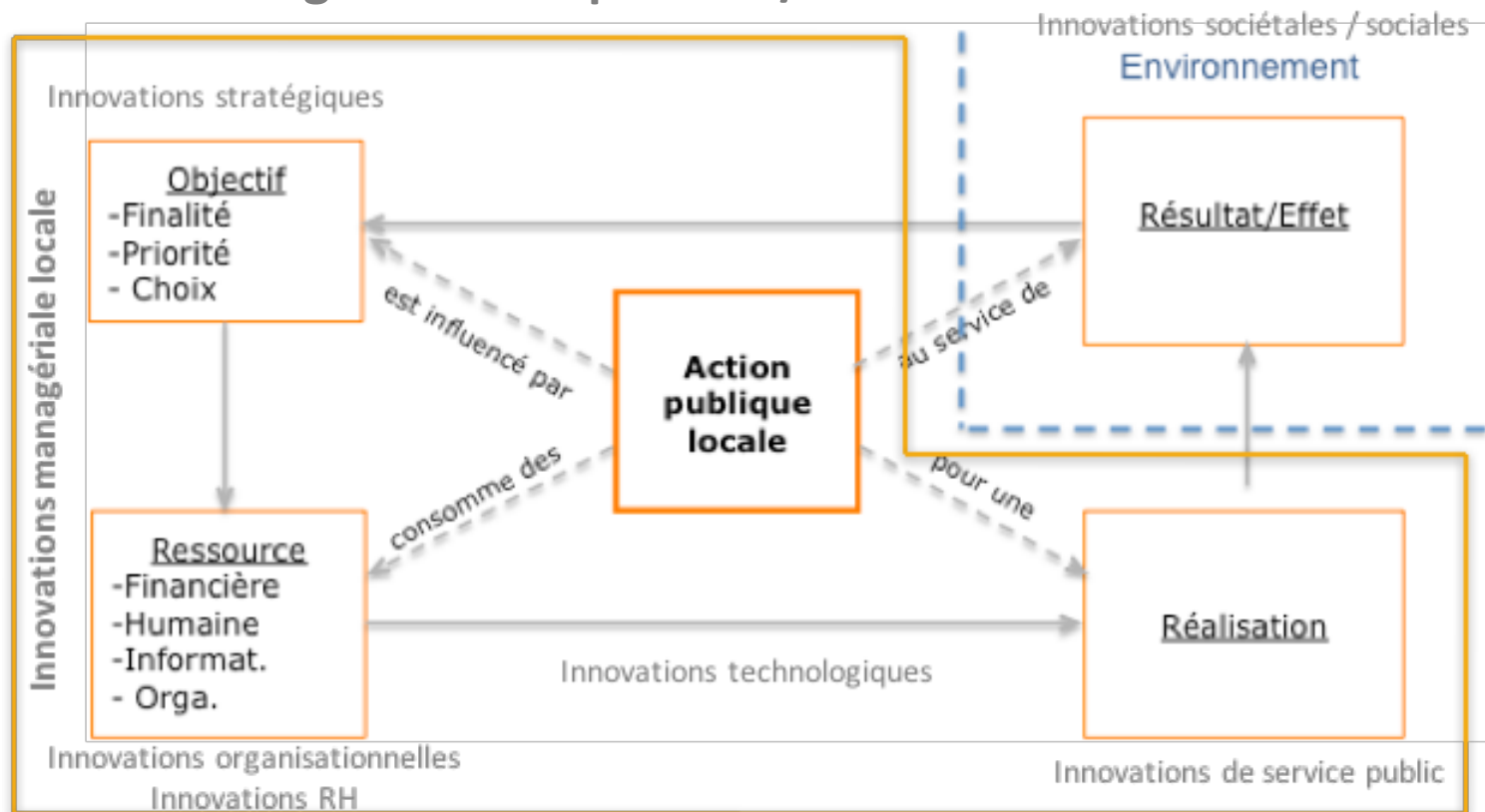


- une réflexion étalée sur une année mêlant élus, cadres et agents
- un mode projet avec COPIL et COPROJ, des GT représentatifs des différentes DGA/Dir.
- 6 chantiers appréhendant les compétences départementales
- des objectifs et un plan d' action co-produits



3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :



L'innovation managériale est multiple, ses différentes formes étant liées. Les managers doivent **anticiper** et **inventer** (définition d'une politique d'innovation, laboratoire, boîte à innovation, start-up publique, innovation émergente, etc.)

3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :

Les éléments à mobiliser



3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :



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**

3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :

Exemple : Le Lab 06

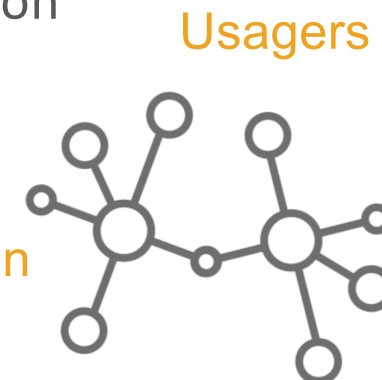


- Accompagner des projets : *ateliers de créativité, de simplification de processus administratifs, accélération de projets innovants*
- Assurer une veille numérique et construire des partenariats avec d'autres acteurs publics ou privés
- Faciliter l'appropriation de nouvelles méthodes de travail : design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



**SOCIO-CONNECT
LEARNING CENTER**

Expérimentation



Intelligence collective

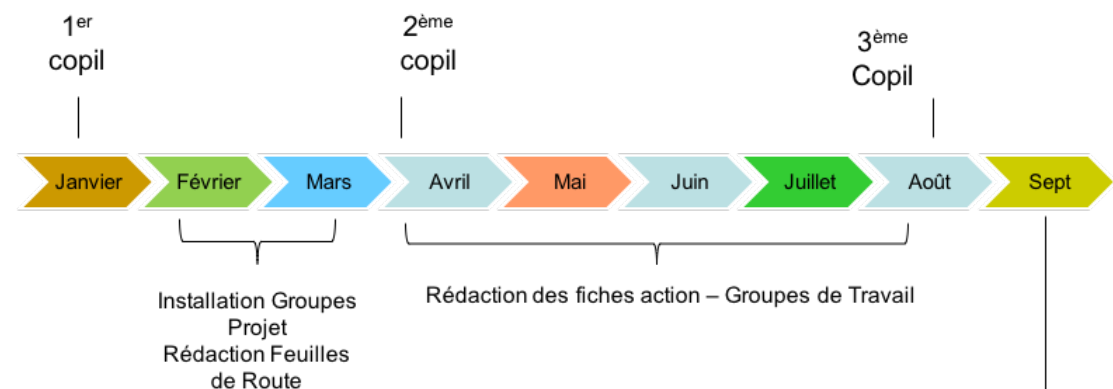
3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :

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

3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :

Exemple d'outils pour l'innovation stratégique :

- Des outils de veille stratégique

Les outils stratégiques

Banque de Données de l'Innovation Territoriale



SE CONNECTER

> innovation-territoriale.fr

3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :



Exemple d'outils pour l'innovation stratégique :

- **Des outils de diagnostic stratégique** : Matrice FFOM - diagnostic int. / ext.

Les outils stratégiques

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

1. Le diagnostic général	
d) Le diagnostic global	
Détermination des FFOM	
<p>FORCES</p> <ul style="list-style-type: none"> ✗ 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 	<p>OPPORTUNITÉS</p> <ul style="list-style-type: none"> ✗ Nouvelle équipe ✗ Foncier disponible ✗ Transferts / mutualisation CDAPP ✗ Réforme territoriale (positionnement / cdapp) ✗ Situation démographique et géographique
<p>FAIBLESSES</p> <ul style="list-style-type: none"> ✗ 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 	<p>MENACES</p> <ul style="list-style-type: none"> ✗ Trop bien faire ✗ Pas de politique RH ✗ Anarchie organisationnelle ✗ Eloignement de certains satellites ✗ Foncier cher, PLH ✗ Potentiel fiscal important ✗ Perte d'identité et de compétences / EPCI

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



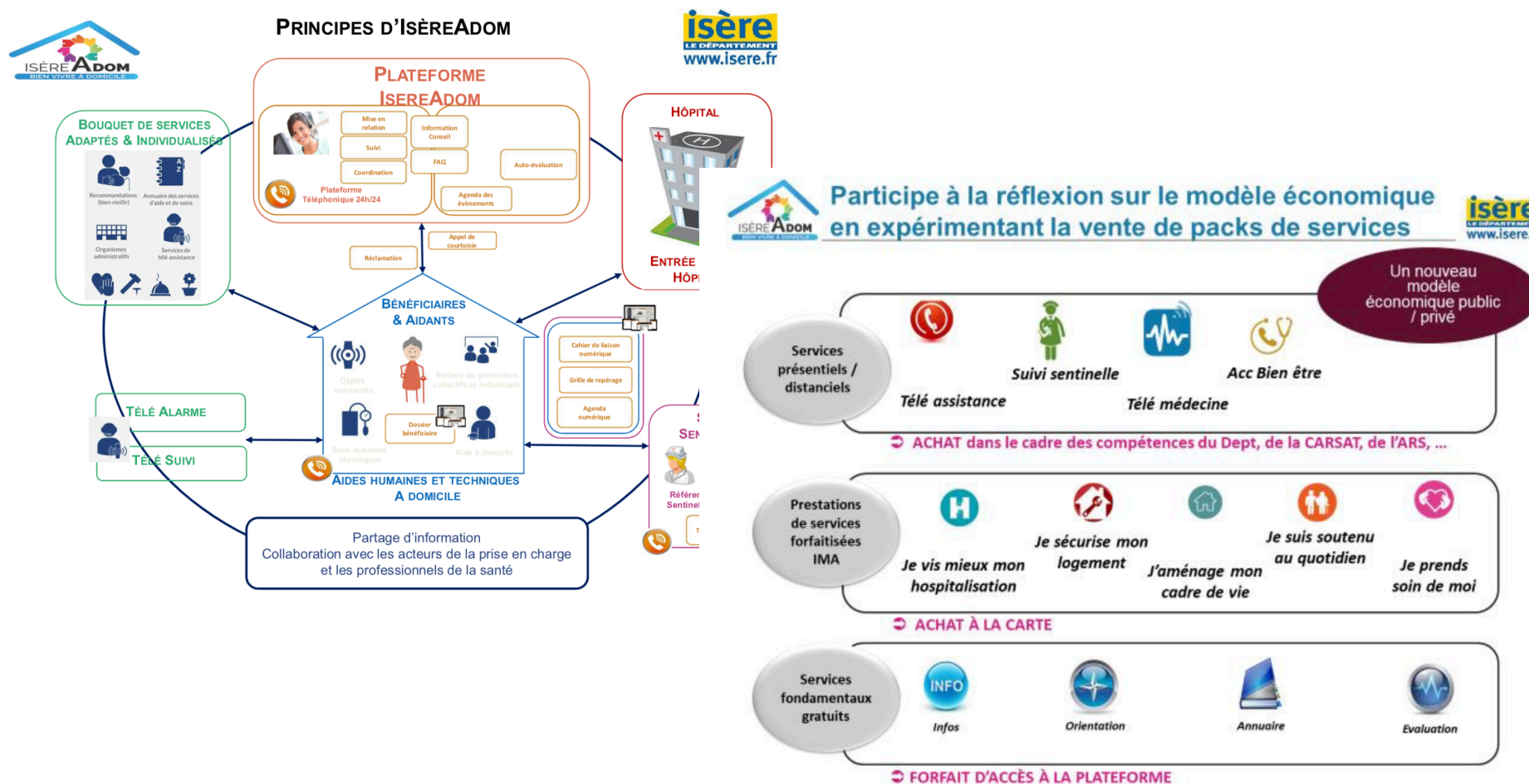
**Ambitions
Orientations
Priorités**

3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :

Exemple d'innovation stratégique :

Les outils stratégiques

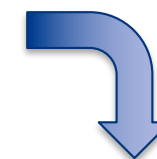
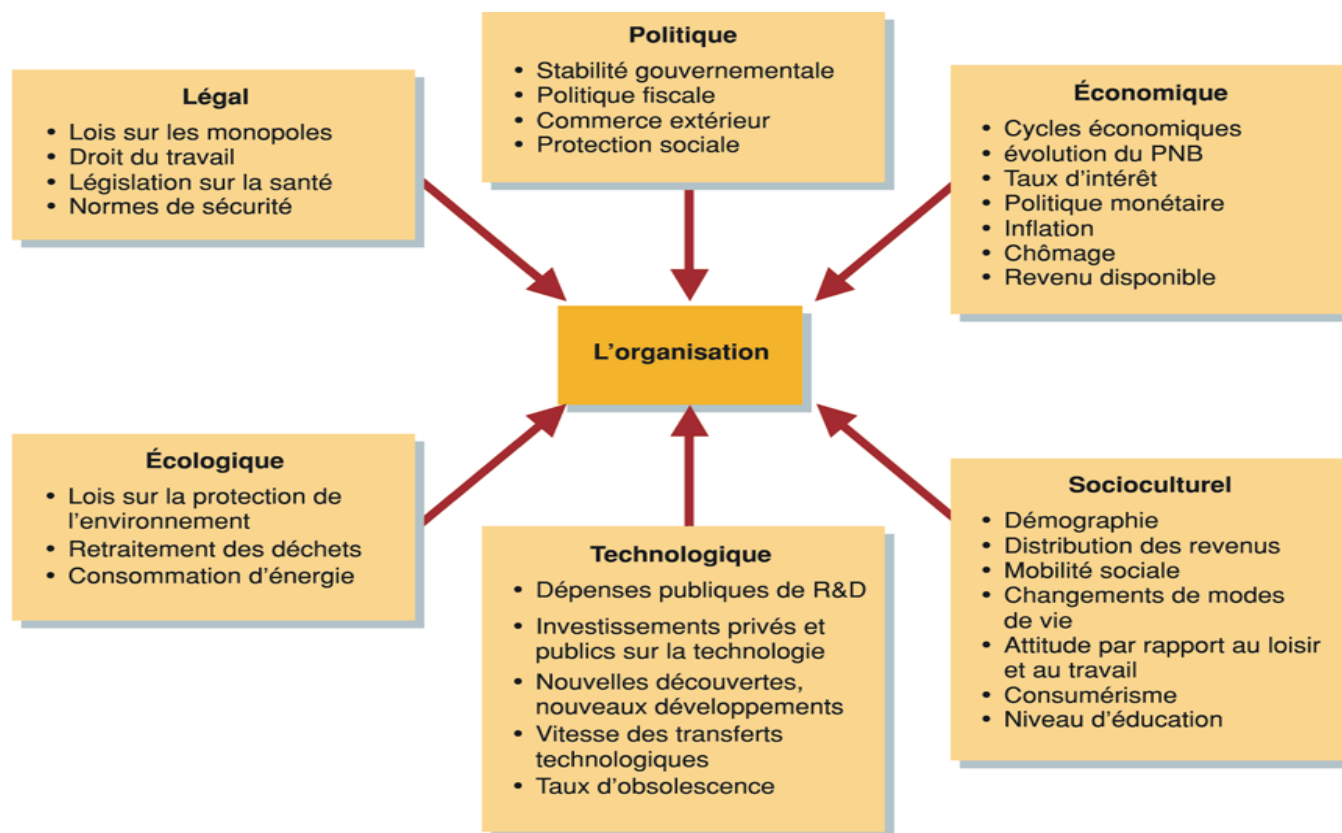


3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :

Exemple d'outils pour l'innovation stratégique :

- Des outils de diagnostic stratégique : Modèle PESTEL



- Conséquences stratégiques
- Conséquences organisationnelles

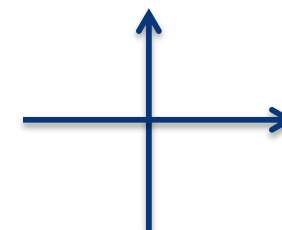
FCS

3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :

Exemple d'outils pour l'innovation stratégique :

- **Des outils de prospective** : 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**



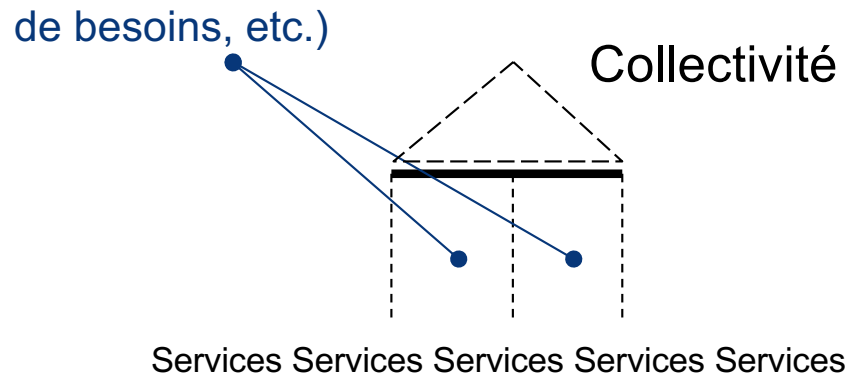
3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :

Exemple d'outils pour l'innovation stratégique :

- Des outils de segmentation stratégique :

Domaine d'activité stratégique
(type d'utilisateur, domaine réglementaire, technologie, type de besoins, etc.)



Isoler des "zones" :

- A l'intérieur desquelles la combinaison des FCS est similaire entre les couples services * marchés * technologies
- Entre lesquelles les combinaisons de FCS sont différentes
- Entre lesquelles les partenaires sont différents

3) Des nombreuses solutions :

3.2) Vers des managers « anticipateurs / inventeur » :

Exemple d'outils pour l'innovation stratégique :

- **Des outils de segmentation stratégique** : les politiques publiques...

Segmentation stratégique de la ville de Bordeaux

Une gestion structurée autour des missions de la ville



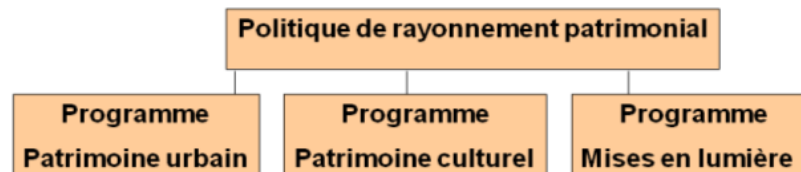
10 politiques :

- 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

3) Des nombreuses solutions :

3.3) Vers des managers « accompagnant » / « participatif »

- Des **facteurs méthodologiques importants** : une **perspective technique, rationnelle et matérielle** de l'innovation (communication, participation des acteurs, démarche planifiée et organisée)
- Un **changement « capacitant »** (Suarez, 2016) :
 - permet le **dialogue** et le **transfert** du changement dans les pratiques de travail,
 - permet la stimulation de variables individuelles par la **réinvention** et la réappropriation de l'activité de travail
- Les **modalités du changement** sont plus importantes, ou du moins ont plus d'impacts, que le changement lui-même (Crozier, 1991)
- Nécessité de favoriser une « **médiation collaborative** » (Gilbert, 2013) dans la réalisation du changement



L'innovation managériale dépend du process mobilisé. Les managers doivent **piloter le changement** en faisant **participer** les acteurs concernés (internes, externes)

3) Des nombreuses solutions :

3.3) Vers des managers « accompagnant » / « participatif »

Les éléments à mobiliser



3) Des nombreuses solutions :

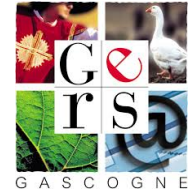
3.3) Vers des managers « accompagnant » / « participatif »



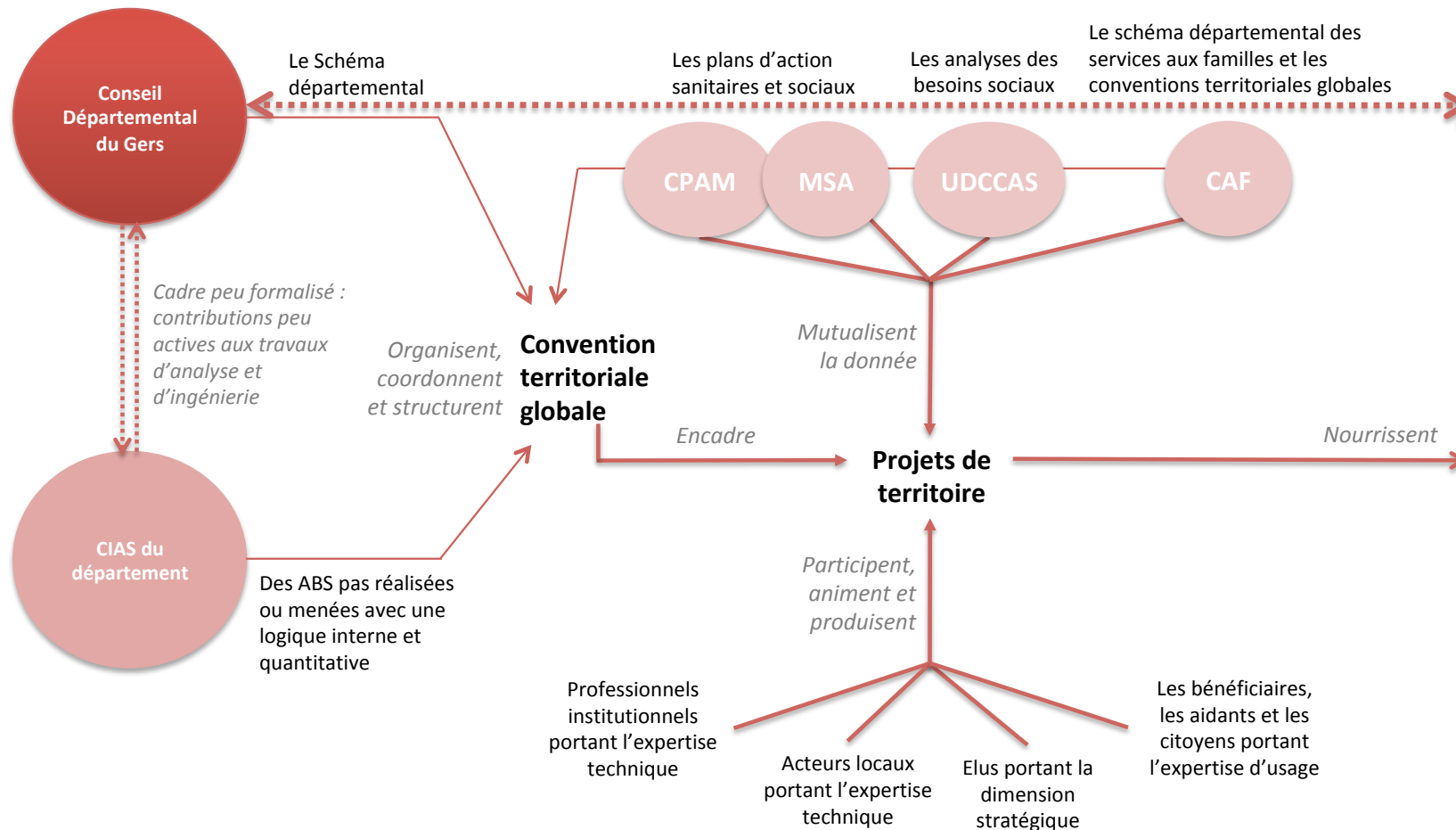
La mise en place d'une politique sportive en tenant compte des usages

3) Des nombreuses solutions :

3.3) Vers des managers « accompagnant » / « participatif »

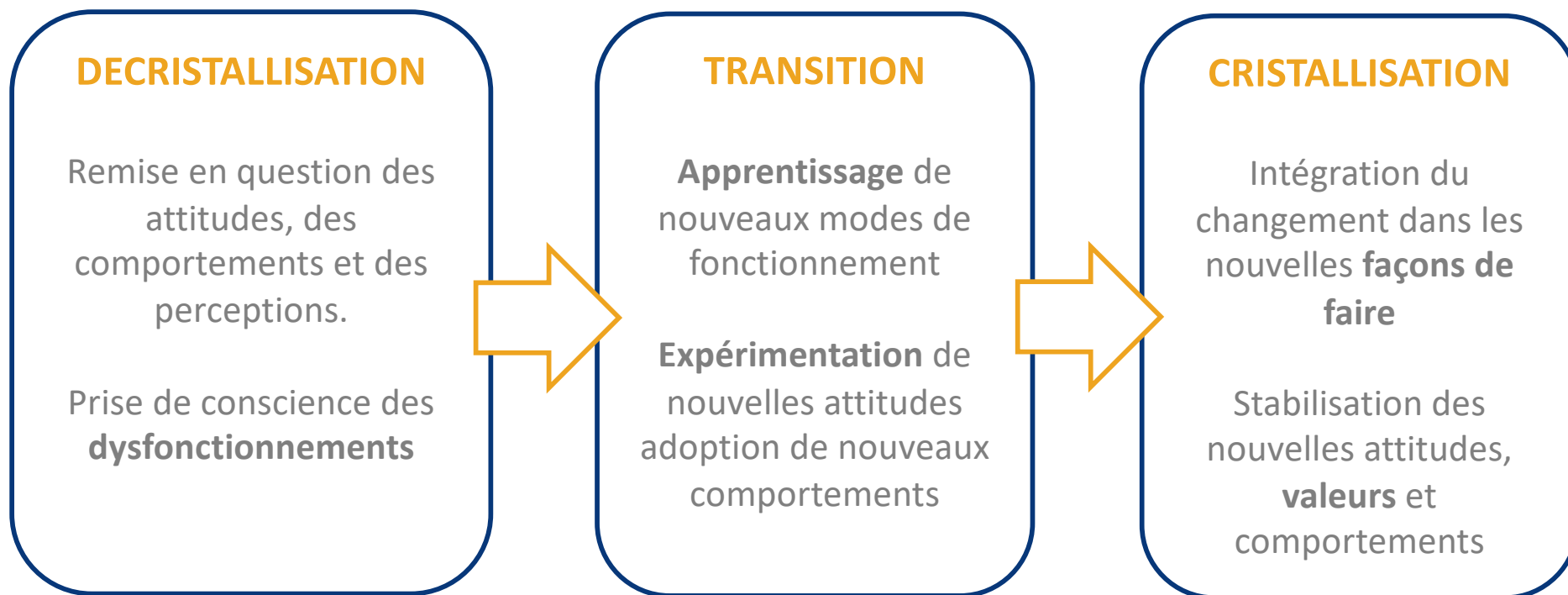


Exemple : La Convention Territoriale Globale Gersoise des Solidarités



3) Des nombreuses solutions :

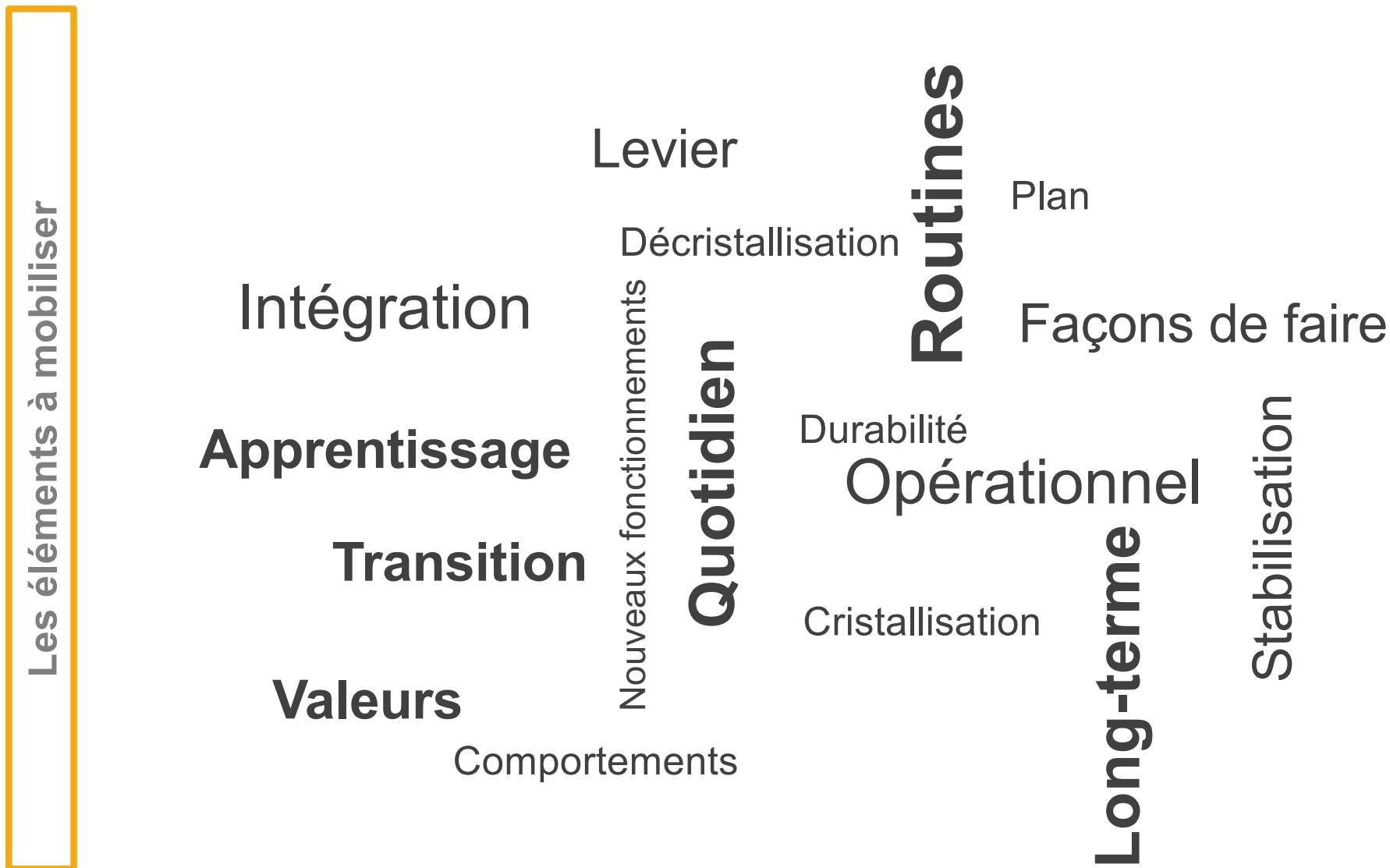
3.4) Vers des managers « apprenant » / « optimisateur »



Le changement des pratiques et des modes de fonctionnement doit se situer sur le long terme. Le manager doit aider l'organisation à **apprendre** et à **changer ses routines**

3) Des nombreuses solutions :

3.4) Vers des managers « apprenant » / « optimisateur »



3) Des nombreuses solutions :

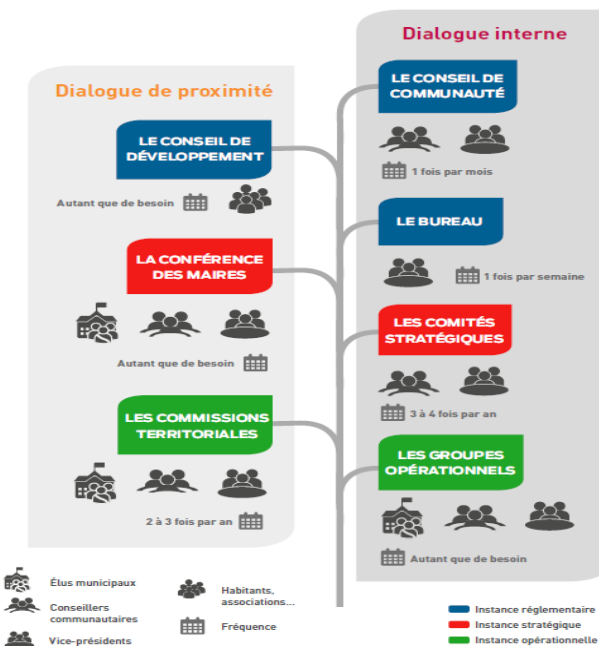
3.4) Vers des managers « apprenant » / « optimisateur »

Exemple : Gouvernance et pilotage au SICOVAL



- **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 **rénover** 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



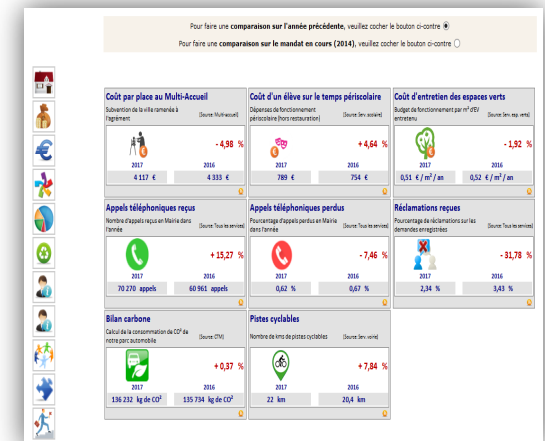
3) Des nombreuses solutions :

3.4) Vers des managers « apprenant » / « optimisateur »

Exemple : La mise en œuvre d'une carte stratégique



- **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.)



3) Des nombreuses solutions :

3.4) Vers des managers « apprenant » / « optimisateur »



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)

SOMMAIRE

- 1) Introduction
- 2) Constats de départ et problèmes rencontrés
- 3) Solutions possibles
- 4) Conclusion : un changement de paradigme



06.21.75.82.57

4) Conclusion : un changement de paradigme sur le fonctionnement de la collectivité

	Excellence	Performance
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	Innovation, autonomie
Objectif	Maîtriser l'activité	Satisfaire les besoins des usagers/citoyens
Objets de gestion	Moyens/Structures, CT	Services publics, MT/LT
Leaders	Financiers	Elus et administratifs, Fonctions métiers et supports

4) Conclusion : un changement de paradigme sur la gouvernance locale

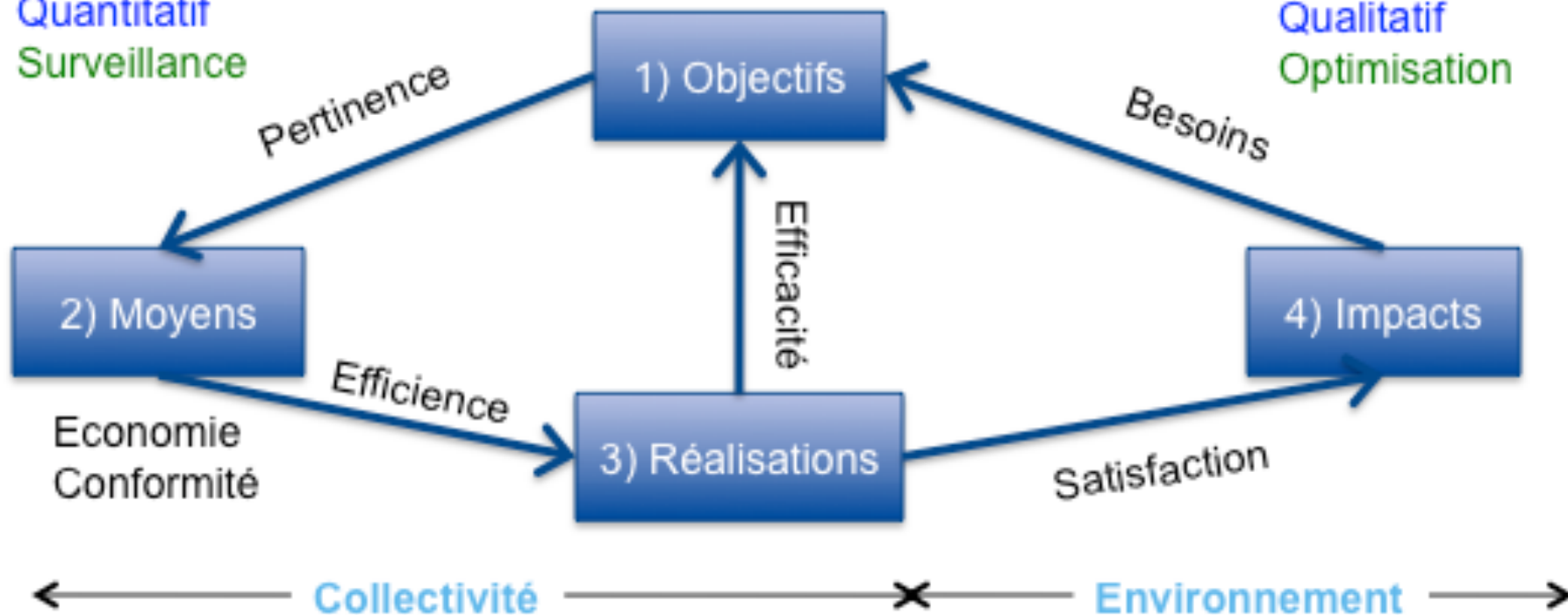
Composantes	Logique passive / fermée	Logique active / ouverte
1) Stratégique	Dispositifs, Globalisation, « Clientélisme »	Priorités, Ambitions, Sens, Politiques publiques, Personnalisation, Projet
2) Décisionnel	« Pré-carré », Individuel, Pouvoir, Endogène, Moyens	Choix, Arbitrages, Exogène, Usagers, 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

4) Conclusion : un changement des pratiques managériales



Court-terme
Quantitatif
Surveillance

Long-terme
Qualitatif
Optimisation



4) Conclusion : un changement pour les encadrants (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

Pour un renouvellement des postures et des approches du cadre dirigeant territorial



*Réseau des DGS et DGA des grandes collectivités en
Normandie, 29 novembre 2019, Caen*



David CARASSUS

Professeur des universités

Directeur de la Chaire OPTIMA

david.carassus@univ-pau.fr