

# Pilotage des politiques et des structures publiques locales : les outils actuels ?

David Carassus, Damien Gardey

► **To cite this version:**

David Carassus, Damien Gardey. Pilotage des politiques et des structures publiques locales : les outils actuels ?. 5èmes Universités de la Fonction Publique Territoriale, Oct 2011, Aix-en-Provence, France. hal-02432503

**HAL Id: hal-02432503**

**<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02432503>**

Submitted on 18 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.

5èmes Universités de la Fonction Publique Territoriale

*Pilotage des politiques et des structures publiques  
locales : les outils actuels ?*

David CARASSUS  
MCF HDR – UPPA



Damien GARDEY  
Professeur – ESC Pau





## Un contexte local en mutation

- Politique : / compétences et responsabilisation
- Organisationnelle : / redimensionnement des moyens
- Productive : / recomposition des modes de gestion publics
- Financière : / effet de ciseau
- Démocratique : / reddition des comptes
- Culturelle : / logique de résultat
- Institutionnelle : / stabilité des finances de l'Etat;  
/application de la LOLF

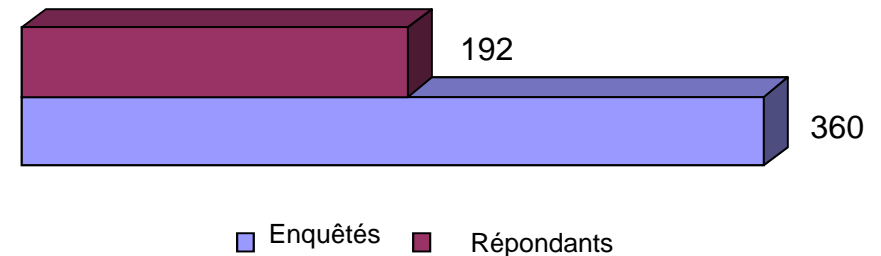
# Un constat

## ➔ L'engagement de démarches locales de performance en France

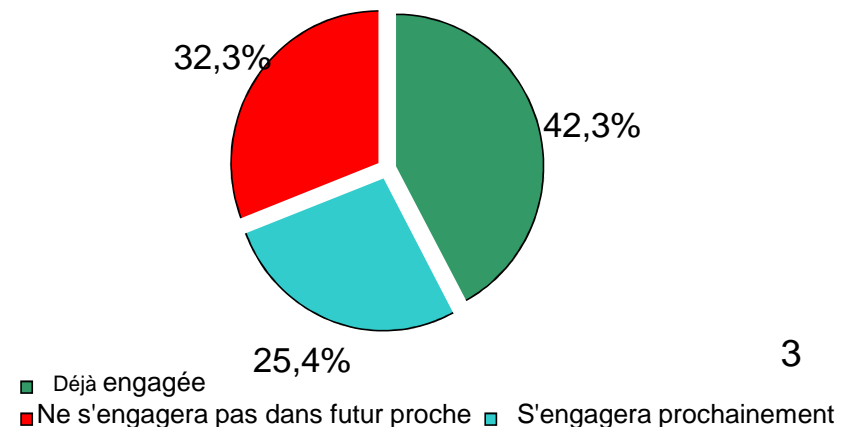
- Enquête nationale menée en 2008
- 53,3 % de répondants
- 67,7% des collectivités engageront une démarche de Performance de type LOLF à court terme

*La suite des résultats de cette enquête ne concerne que les 42,3% de collectivités s'étant actuellement engagées dans une démarche de type LOLF*

État de participation à l'enquête



L'engagement des collectivités dans des démarches de type LOLF





# Problématique

- Problématique générale :
- Quelles sont les outils actuels du pilotage des politiques et des structures publiques ?
- Problématiques spécifiques :
  - Quels sont les outils méthodologiques ?
  - Quels sont les outils stratégiques ?
  - Quels sont les outils de dialogue de gestion ?
  - Quels sont les outils d'évaluation ?
  - Quels sont les outils informatiques ?



## Quels sont les outils actuels du pilotage des politiques et des structures publiques ?

- I) Les outils méthodologiques
- II) Les outils stratégiques
- III) Les outils de dialogue de gestion
- IV) Les outils d'évaluation
- V) Les outils informatiques

**Sommaire**



## I) Les outils méthodologiques du pilotage des politiques et des structures publiques

### ■ Les facteurs individuels liés au leadership

Le rôle et l'action des leaders ou des agents de changement internes apparaissent déterminants dans la création d'une culture et d'une aptitude organisationnelles favorables au changement et à l'innovation (Damanpour et Schneider, 2008 ; Elenkov et al., 2005 ; Kavanagh et Ashkanasy, 2006)

- Implication importante des élus
- Implication des managers et cadres publics
- Implication des directeurs généraux



## I) Les outils méthodologiques du pilotage des politiques et des structures publiques

### ■ Les facteurs organisationnels et managériaux (1)

La nécessité plus impérative que dans le secteur privé (1) d'expliquer le changement et donc de réduire les incertitudes (Brikenshaw et al, 2008), (2) de communiquer sur ses caractéristiques, ses impacts et ses apports, (3) d'impliquer les acteurs concernés, (4) de lutter contre les résistances et les *a priori* en termes de culture et de valeurs, expliquerait le rôle clé joué par des structures d'animation et de pilotage ainsi que par un management de type socio-politique.

- **Existence et implication d'une structure de pilotage dédié assurant l'interface entre les différents acteurs impliqués.**

La communication apparait comme un autre moyen d'implication (Fernandez et Rayney, 2006) et déterminerait le soutien progressif des parties prenantes externes et internes.

- **Communication interne**
- **Communication externe**
- **Participation de la société civile**





## I) Les outils méthodologiques du pilotage des politiques et des structures publiques

### ■ Les facteurs organisationnels et managériaux (2)

La définition d'un plan d'actions, d'objectifs et de lignes directrices, établissant un lien entre les actions à entreprendre et les résultats et effets espérés, est généralement présentée comme un élément clef permettant (1) de réduire les incertitudes organisationnelles (Rusaw, 2007 ; De Lancer Julnes, 2008)

- **Existence d'une méthodologie et d'une planification formalisée de la démarche**



## Quels sont les outils actuels du pilotage des politiques et des structures publiques ?

- I) Les outils méthodologiques
- **II) Les outils stratégiques**
- III) Les outils de dialogue de gestion
- IV) Les outils d'évaluation
- V) Les outils informatiques

**Sommaire**



## II) Les outils stratégiques du pilotage des politiques et des structures publiques

- 1) La réalisation d'un diagnostic stratégique, pour connaître l'existant
- 2) Le choix d'une vision et d'une segmentation stratégique, pour structurer et prioriser
- 3) La formalisation du projet stratégique de la collectivité, pour donner du sens
- 4) L'adaptation du SI (financier, RH, Patrimoine) à la lecture politique par MPA, pour dépasser la seule analyse réglementaire par nature
- 5) La détermination des indicateurs de performance, pour mesurer les objectifs politiques et stratégiques



## Quels sont les outils actuels du pilotage des politiques et des structures publiques ?

- I) Les outils méthodologiques
- II) Les outils stratégiques
- **III) Les outils de dialogue de gestion**
- IV) Les outils d'évaluation
- V) Les outils informatiques

**Sommaire**



### III) Les outils de dialogue de gestion du pilotage des politiques et des structures publiques

- 1) L'adaptation de l'organisation politique et administrative au projet stratégique, pour passer à un management en mode projet
- 2) L'identification et l'allocation des moyens nécessaires à la réalisation du projet stratégique, pour mettre en cohérence objectifs et ressources
- 3) La détermination des indicateurs de performance, pour mesurer les objectifs opérationnels
- 4) La formalisation des projets de services, pour activer le dialogue de gestion



## Quels sont les outils actuels du pilotage des politiques et des structures publiques ?

- I) Les outils méthodologiques
- II) Les outils stratégiques
- III) Les outils de dialogue de gestion
- **IV) Les outils d'évaluation**
- V) Les outils informatiques

**Sommaire**



## IV) Les outils d'évaluation du pilotage des politiques et des structures publiques

- 1) La définition de tableaux de bord de suivi des politiques et des structures, pour mesurer la bonne réalisation des missions, programmes et actions/activités (*performance, moyens, avancement*)
- 2) La formalisation de rapports annuels d'activité, pour rendre compte
- 3) L'adaptation de la communication externe locale, pour accroître la transparence



## Quels sont les outils actuels du pilotage des politiques et des structures publiques ?

- I) Les outils méthodologiques
- II) Les outils stratégiques
- III) Les outils de dialogue de gestion
- IV) Les outils d'évaluation
- **V) Les outils informatiques**

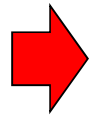
**Sommaire**





## V) Les outils d'évaluation du pilotage des politiques et des structures publiques

Exemple : la plateforme collaborative de pilotage

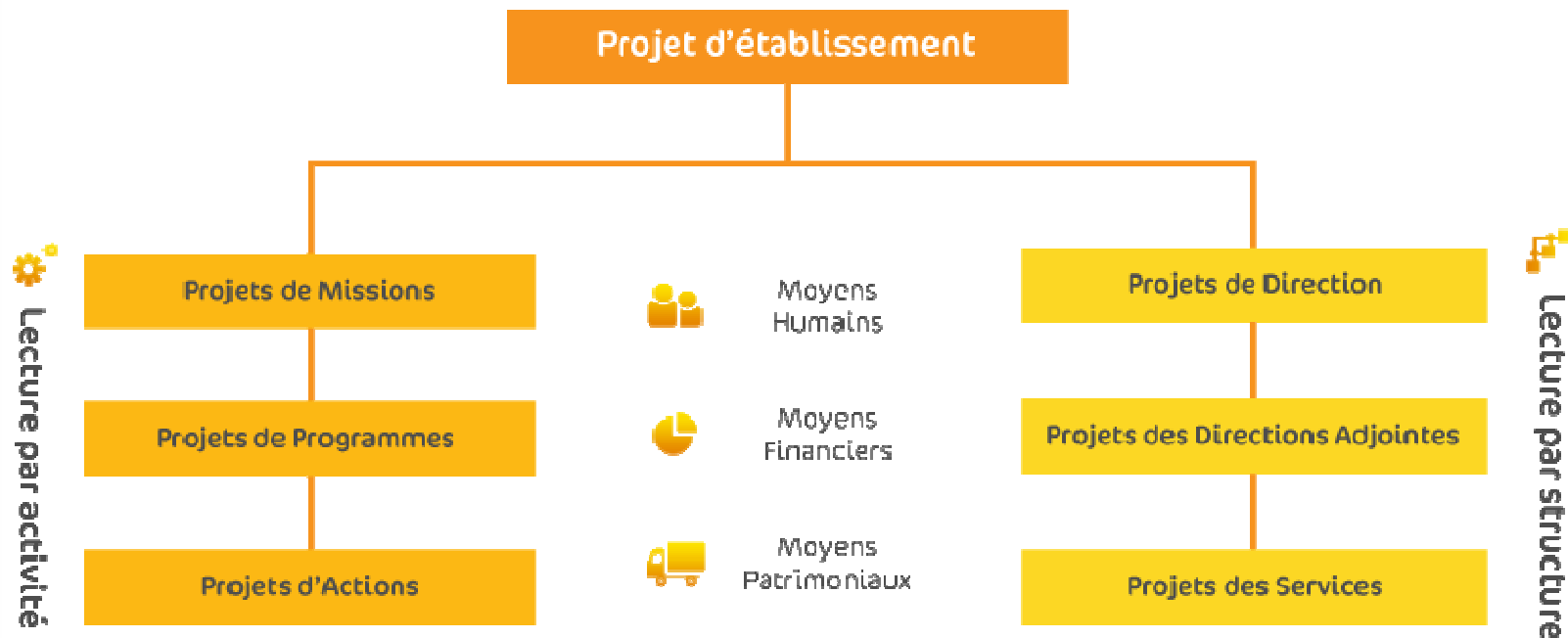


conçue pour répondre aux enjeux de pilotage des politiques et structures publiques

Les outils de pilotage des politiques et structures publiques

## IV) Les outils d'évaluation du pilotage des politiques et des structures publiques

Principe de la plateforme : 2 référentiels liés entre eux pour un pilotage **stratégique** et **structurel** de l'action publique




Les outils de pilotage des politiques et structures publiques

# V) Les outils d'évaluation du pilotage des politiques et des structures publiques

## Un référentiel stratégique pour piloter l'action publique

Application ▾ Référentiels ▾ Tableaux de Bord ▾ Aide ▾

Accueil > A 01.01.02

 **Action | A 01.01.02** Responsable: Louise Charles  
Rapports ▾



Financer la production de logement sociaux

**Missions**

- ▲ **M 01** | Aménagement du territoire
  - ▲ **P 01.01** | Aménagement et urbanisme
    - A 01.01.01** | Financer l'aide au logement
    - A 01.01.02** | Financer la production de lo
    - A 01.01.03** | Créer des aires d'accueil po
    - A 01.01.04** | Réaliser un diagnostic du fo
    - A 01.01.05** | Equiper le territoire d'un sys
    - A 01.01.06** | Mettre en place un SCOT
  - ▲ **P 01.02** | Voirie
    - A 01.02.01** | Entretenir les routes
    - A 01.02.02** | Construire de nouvelles rou
    - A 01.02.03** | Investir dans la signalisatio
    - A 01.02.04** | Définir des zones piétonnes
  - ▲ **P 01.03** | TIC
    - A 01.03.01** | Réaliser une étude sur la m
  - ▷ **P 01.04** | Transports
  - ▷ **P 01.05** | Ports
  - ▷ **P 01.06** | Aéroports
- ▷ **M 02** | Sport, culture et loisirs
- ▷ **M 03** | Environnement
- ▷ **M 04** | Développement économique
- ▷ **M 05** | Instruction et éducation
- ▷ **M 06** | Enseignement supérieur et formation p
- ▷ **M 07** | Sécurité et santé publique

**Synthèse** | Objectifs | Organisation | Moyens | Évaluation


**Identification**

Code: **A 01.01.02**  
Action: **Financer la production de logement sociaux**  
Type: **Action**  
Programme:  Aménagement et urbanisme  
Mission:  Aménagement du territoire

**Objectifs**

Objectif opérationnel: **18 % de logements sociaux d'ici 2020**


**Organisation**

Responsable: Louise Charles  
Avancement: **20 %** 

**Moyens**

Moyens financiers (€)

Prévu  
**431 250**

Réalisé  25,0 %

# V) Les outils d'évaluation du pilotage des politiques et des structures publiques

## Un référentiel stratégique pour piloter l'action publique

**Action | A 01.01.02**

Financer la production de logement sociaux

Responsable: Louise Charles

Rapports

Missions

- M 01 | Aménagement du territoire
  - P 01.01 | Aménagement et urbanisme
    - A 01.01.01 | Financer l'aide au logement (F
    - A 01.01.02 | Financer la production de loge**
    - A 01.01.03 | Créer des aires d'accueil pour
    - A 01.01.04 | Réaliser un diagnostic du fonc
    - A 01.01.05 | Equiper le territoire d'un systèr
    - A 01.01.06 | Mettre en place un SCOT
  - P 01.02 | Voirie
    - A 01.02.01 | Entretien des routes
    - A 01.02.02 | Construire de nouvelles routes
    - A 01.02.03 | Investir dans la signalisation r
    - A 01.02.04 | Définir des zones piétonnes e
  - P 01.03 | TIC
    - A 01.03.01 | Réaliser une étude sur la mis
  - P 01.04 | Transports
  - P 01.05 | Ports
  - P 01.06 | Aéroports
- M 02 | Sport, culture et loisirs
- M 03 | Environnement
- M 04 | Développement économique
- M 05 | Instruction et éducation
- M 06 | Enseignement supérieur et formation prof
- M 07 | Sécurité et santé publique
- M 08 | Action sociale
- M 09 | Fonctionnement de l'institution
- M 10 | Vie politique
- M 11 | Affaires du Maire / Président

Synthèse | Objectifs | Organisation | Moyens | **Évaluation**

Performance | Commentaires | Indicateurs

**Dimension Financière** (performance globale: 3,0 / 2,0) [Détails](#)

Indicateur	Valeur actuelle	Valeur cible	Tendance	Score
<b>Prix de construction moyen d'un bâtiment de logement social</b> ↳ Action: A 01.01.02   Financer la production de logement sociaux	2 200 €/m <sup>2</sup>	1 800 €/m <sup>2</sup>	↩	3,0 / 2,0

**Dimension Humaine** (performance globale: 2,0 / 3,0) [Détails](#)

Indicateur	Valeur actuelle	Valeur cible	Tendance	Score
<b>Nombre de réunions d'information des agents sur les chantiers prioritaires</b> ↳ Action: A 01.01.02   Financer la production de logement sociaux	8	12	➡	2,0 / 3,0

**Dimension Organisationnelle** (performance globale: 1,0 / 2,0) [Détails](#)

Indicateur	Valeur actuelle	Valeur cible	Tendance	Score
<b>Taux de logements sociaux sur le territoire</b> ↳ Action: A 01.01.02   Financer la production de logement sociaux	9 %	18 %	➡	1,0 / 2,0

# V) Les outils d'évaluation du pilotage des politiques et des structures publiques

## Un référentiel structurel pour piloter l'organisation publique

Accueil > SURB

**Service | SURB**  
Service de l'Urbanisme

Responsable: Olivier Auger  
Rapports

**Structures**

- CAB | Cabinet
- COMASco | Commission affaires sociales
- COMASoc | Commission affaires scolaires
- COMDD | Commission développement durable
- COMDE | Commission développement économique
- COMF | Commission formation
- COMSC | Commission sports et culture
- COMSP | Commission sécurité publique
- COMTA | Commission travaux et aménagement
- CONS | Conseil
- DGS | Direction générale des services
  - PADM | Pôle Administration
    - SAIO | Service d'Accueil, Information et Orientation
    - SCOMPTA | Service Comptabilité
    - SEC | Service Etat civil
    - SFCG | Service des Finances et du Contrôle
    - SG | Secrétariat général
    - SIL | Service Informatique et Logistique
  - PAM | Pôle Aménagement
    - SGA | Service de gestion des Aérodrômes
    - SGP | Service de gestion des Ports
    - ST | Services techniques
    - STRAN | Service des Transports
    - SURB | Service de l'Urbanisme**
- PCS | Pôle Cohésion sociale
- PDD | Pôle Développement durable
- PDE | Pôle Développement économique
- PEF | Pôle Enseignement et formation
- PGRH | Pôle Gestion des ressources humaines
- PSCT | Pôle Sport, culture et loisirs
- PSSP | Pôle Sécurité et santé publique

**Synthèse** | Objectifs | Organisation | Moyens | Évaluation

**Identification**

Code: SURB  
Nom: Service de l'Urbanisme  
Pôle: Pôle Aménagement  
Direction: Direction générale des services

**Objectifs**

Objectif managérial: Assurer le suivi administratif des projets d'aménagement du territoire

**Organisation**

Responsable: Olivier Auger

**Moyens**

Moyens financiers (€)	Moyens humains (ETP)
Prévu: 4 500 002	Prévu: 8,0
Réalisé: 3 374 995	Réalisé: 8,0
Disponible: 1 125 007	Disponible: 0,0

75,0 % (Finances) | 100,0 % (Humains) | 0,0 % (Humains)

**Évaluation**

Finances

■ Valeurs  
■ Cibles

# V) Les outils d'évaluation du pilotage des politiques et des structures publiques

## Une vision des moyens (financier, RH) par politiques et structure

Accueil > MPA | Moyens Humains

**Synthèse des moyens humains sur le référentiel Missions / Programmes / Actions**

Missions / Programmes / Actions	Prévu (ETP)	Réalisé (ETP)	Écart (ETP)
M 01   Aménagement du territoire	32,800	33,000	-0,200
P 01.01   Aménagement et urbanisme	5,500	5,600	-0,100
A 01.01.01   Financer l'aide au logement (FSL)	1,600	1,600	0,000
A 01.01.02   Financer la production de logement ...	1,200	1,300	-0,100
A 01.01.03   Créer des aires d'accueil pour les g...	0,500	0,500	0,000
A 01.01.04   Réaliser un diagnostic du foncier et ...	1,000	1,000	0,000
A 01.01.05   Equiper le territoire d'un système d'i...	0,700	0,700	0,000
A 01.01.06   Mettre en place un SCOT	0,500	0,500	0,000
P 01.02   Voirie	4,500	4,500	0,000
P 01.03   TIC	0,300	0,300	0,000
P 01.04   Transports	6,500	6,500	0,000
P 01.05   Ports	8,200	8,300	-0,100
P 01.06   Aérodrômes	7,800	7,800	0,000
M 02   Sport, culture et loisirs	43,400	41,800	1,600
M 03   Environnement	60,650	60,850	-0,200
M 04   Développement économique	37,750	37,750	0,000
M 05   Instruction et éducation	25,150	25,150	0,000
M 06   Enseignement supérieur et formation professio...	18,900	18,900	0,000
M 07   Sécurité et santé publique	30,200	30,200	0,000

# V) Les outils d'évaluation du pilotage des politiques et des structures publiques

Un portail d'accueil personnel pour faciliter la communication et promouvoir la responsabilisation

Bienvenue, Olivier Auger Configurer mon Portail

### Projets dont je suis responsable

**A 01.01.03 Créer des aires d'accueil pour les gens du voyage** | Projet d'Action 57 %

Réalisé 259 615 € Disponible 86 539 €

Réalisé 0,5 ETP Disponible 0,0 ETP

Finances (1,0 / 2,0) Humain (2,0 / 2,0) Organisation (3,0 / 2,0)

**A 01.01.05 Equiper le territoire d'un système d'information géographique (SIG)** | Projet d'Action 57 %

Réalisé 259 615 € Disponible 86 539 €

Réalisé 0,7 ETP Disponible 0,0 ETP

Finances (2,0 / 2,0) Humain (3,0 / 4,0) Organisation (3,0 / 4,0)

**A 01.01.06 Mettre en place un SCOT** | Projet d'Action 17 %

Réalisé 259 615 € Disponible 86 539 €

Réalisé 0,5 ETP Disponible 0,0 ETP

Finances (1,0 / 3,0) Humain (2,0 / 2,0) Organisation (2,0 / 4,0)

**A 01.02.04 Définir des zones piétonnes et des pistes cyclables en agglomération** | Projet d'Action 0 %

Réalisé 259 615 € Disponible 86 539 €

Réalisé 0,7 ETP Disponible 0,0 ETP

Finances (2,0 / 3,0) Organisation (1,0 / 2,0)

**A 01.03.01 Réaliser une étude sur la mise en place d'une couverture haut-débit** | Projet d'Action 0 %

Réalisé 259 615 € Disponible 86 539 €

Réalisé 0,3 ETP Disponible 0,0 ETP

Finances (1,0 / 2,0) Humain (3,0 / 4,0) Organisation (3,0 / 4,0)

[... Voir tous les projets dont je suis responsable \(11\)](#)

### Actions / Activités sur lesquelles je suis affecté

**A 02.01.04 Faire un recensement des associations œuvrant sur le territoire** Action

Programme P 02.01 | Vie associative Prévu 0.8 ETP Réalisé 0.8 ETP

Mission M 02 | Sport, culture et loisirs

**A 02.01.05 Organiser un forum annuel des associations** Action

Programme P 02.01 | Vie associative Prévu 0.2 ETP Réalisé 0.2 ETP

Mission M 02 | Sport, culture et loisirs

[... Voir toutes les actions / activités \(2\)](#)

### Projets auxquels je participe

**COMTA | Commission travaux et aménagement** | Présidence

Présidence

Responsable **Monique Girard**

[... Voir tous les projets auxquels je participe \(1\)](#)

### Derniers commentaires

Il y a 3 mois

Projet d'Action **A 01.01.03 | Créer des aires d'accueil pour les gens du voyage**

**Grille des tarifs** par Olivier Auger

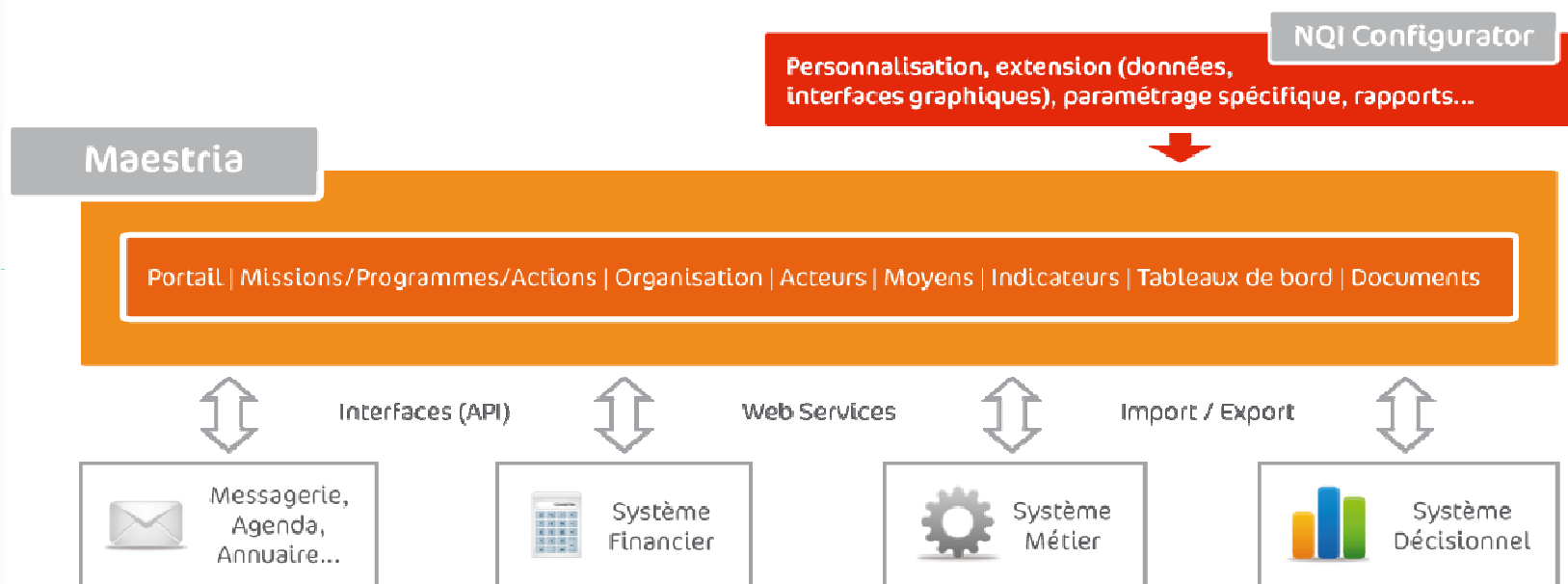
La nouvelle grille des tarifs sur les aires d'accueil doit être soumise à l'avis des re...

### Mes tâches

Aucune tâche

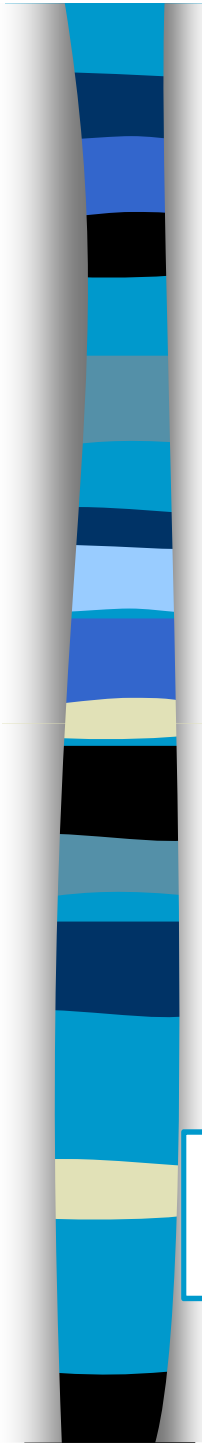
## V) Les outils d'évaluation du pilotage des politiques et des structures publiques

Une plateforme de pilotage connectée à votre système d'information pour disposer de données à jour



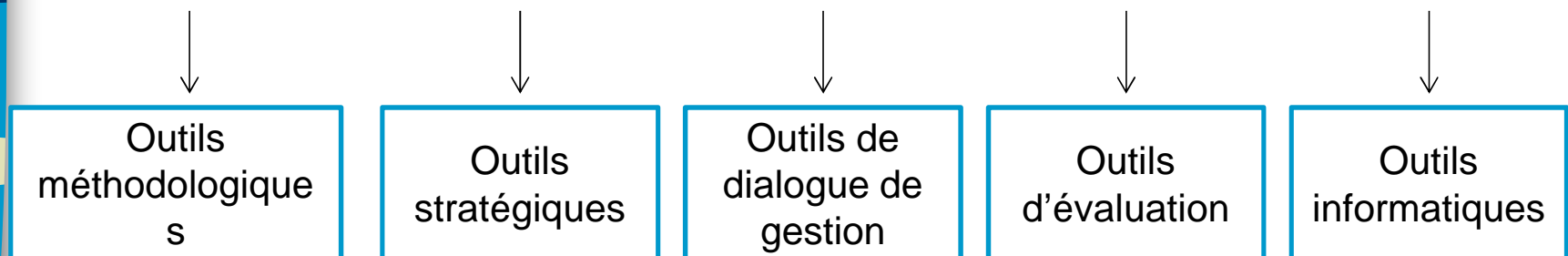
Les outils de pilotage des politiques et structures publiques





## Conclusion : L'implantation nécessaire de nouveaux outils de pilotage pour permettre aux collectivités locales de répondre aux enjeux contextuels et organisationnels qui se posent à elles

- ✓ Au niveau français, pratiques de pilotage actuellement guidées par des logiques administratives, internes et centralisées
  - ➔ Expliqué par la nouveauté de ces démarches
  - ➔ Expliqué par la nature actuelle de la culture gestionnaire locale
- ✓ Dans un contexte en crise, nécessité d'utilisation de nouveaux outils de pilotage de l'action et des structures publiques





## Conclusion (suite) :

- ✓ Perspectives d'évolution des pratiques de pilotage des collectivités locales françaises
  - ✓ La proposition d'une norme pratique en matière de pilotage de l'action et des structures publiques
  - ✓ La proposition d'une « LOLF locale » basée sur un modèle participatif entre Etat et Collectivités locales

5èmes Universités de la Fonction Publique Territoriale

*Pilotage des politiques et des structures publiques  
locales : les outils actuels ?*

David CARASSUS  
MCF HDR – UPPA



Damien GARDEY  
Professeur – ESC Pau

