



HAL
open science

Comment mieux innover en collectivité locale ?

David Carassus

► **To cite this version:**

David Carassus. Comment mieux innover en collectivité locale ?. Séminaire des membres de l'AATF – Région Nouvelle-Aquitaine, Dec 2021, Bordeaux, France. hal-03552692

HAL Id: hal-03552692

<https://univ-pau.hal.science/hal-03552692>

Submitted on 2 Feb 2022

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Comment mieux innover en collectivité locale ?



ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX

*Séminaire des membres de l'AATF -Région
Nouvelle-Aquitaine, 14 décembre 2021*

Le pilotage
des politiques
publiques locales
De la planification à l'évaluation

LES INDISPENSABLES



David CARASSUS

Professeur des universités
Directeur de la Chaire OPTIMA
david.carassus@univ-pau.fr



David Carassus
Préface
Jean Arthuis
Stéphane Pintre

Berger
Levrault

SOMMAIRE

1) La meilleure connaissance des innovations locales

- 1.1) Des innovations territoriales de nature managériale ou sociétale
- 1.2) Un processus d'innovation plutôt descendant, mais ouvert et structuré
- 1.3) Des facteurs déterminants davantage internes que contextuels

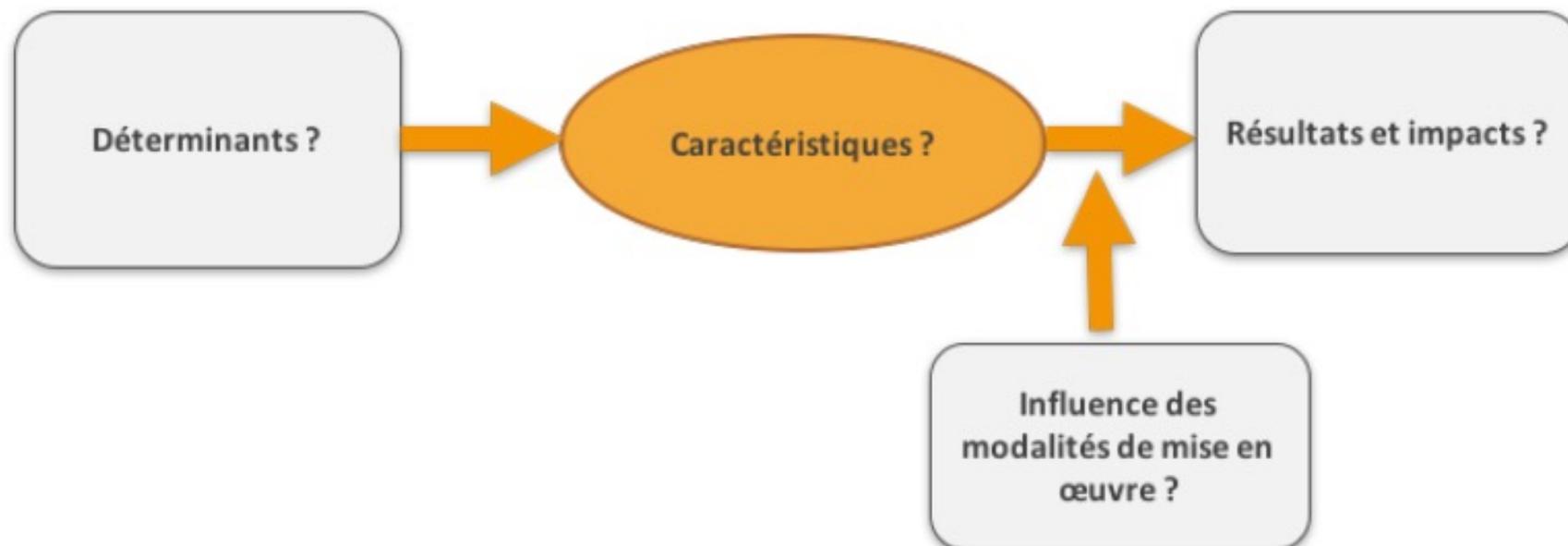
2) Les préconisations pour mieux innover

- 2.1) Vers des managers « leaders »
- 2.2) Vers des managers « créatifs »
- 2.3) Vers des managers « capacitants »
- 2.4) Vers des managers « apprenants »

Résultats d'une étude nationale :

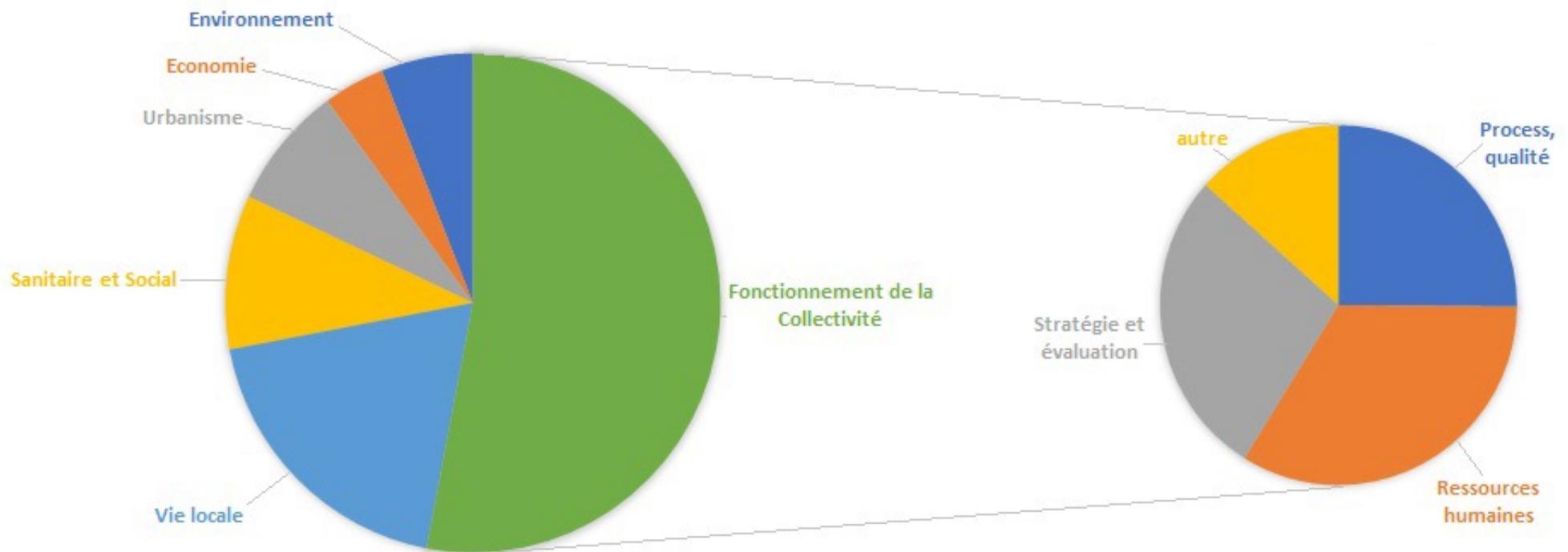
- Étude lancée fin 2017 au niveau national, publiée en 2018
- 311 répondants, 50 % de réponses complètes (communes, EPCI, départements, SDIS, région, autres - *DGS, chefs de projet, Directeurs*)

Modèle de recherche :

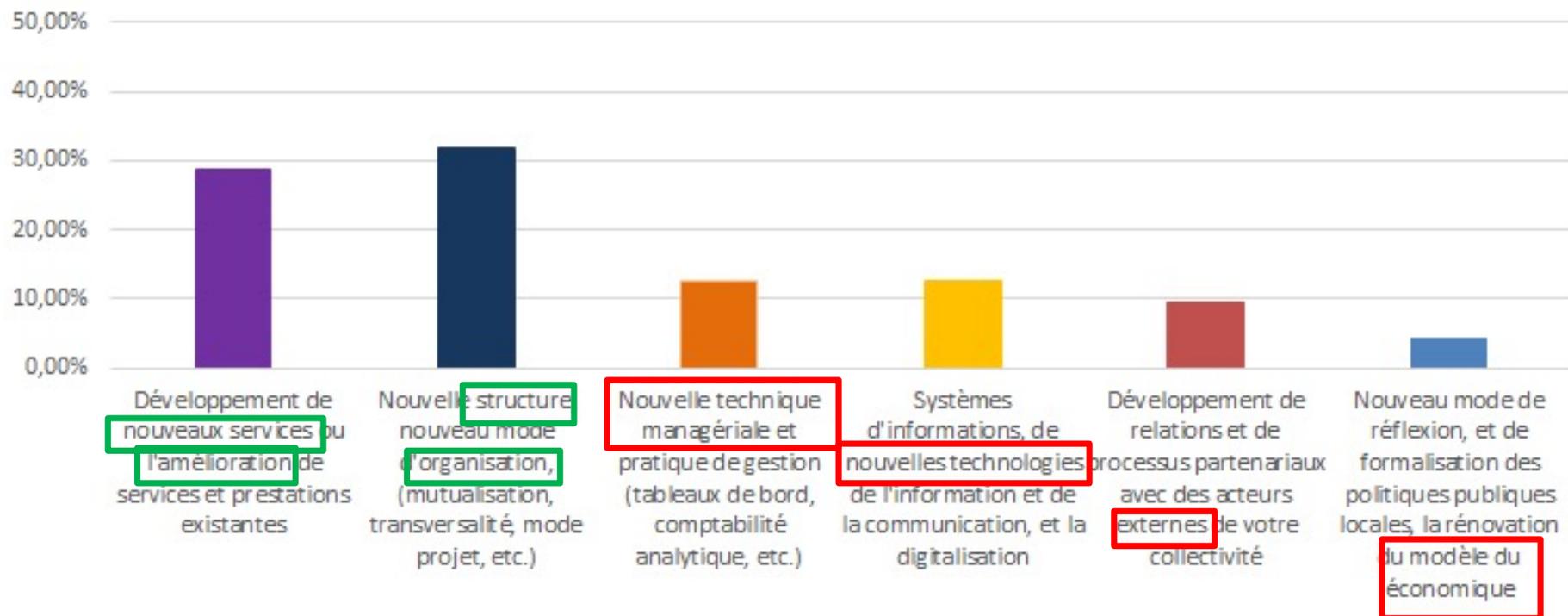


Une **pratique équilibrée** de l'innovation territoriale :

- 53 % innovation managériale/organisationnelle (logique interne) ,
- 47 % innovation sociétale/servicielle (logique externe)



Des innovations engagées centrés sur les **nouveaux modes d'organisation** et de **nouveaux services**, mais peu sur de **nouveaux outils de gestion**, sur les **NTIC** et de **nouveaux modèles économiques**



Exemples d'innovations sociétales

• La vie locale :

- La participation des usagers/citoyens à un **Forum citoyen** sur des projets à fort impact social
- La mise en œuvre d'une démarche de **design de service public**,
- La mise en place d'un **portail famille**, etc.

• L'action sanitaire et sociale :

- La mise en place d'un **réseau de bénévoles** visant à favoriser le lien social avec les seniors
- Le développement de la « **gérontechnologie** » au niveau de d'un résidence-autonomie,
- La création d'une **maison de l'autonomie** regroupant une direction de la solidarité sociale et une MDPH (Maison Départementale des Personnes Handicapées),
- La création d'une **maison de santé**,
- L'expérimentation d'une **maison de services publics itinérante**,
- La mise en place d'une démarche de **co-conception**, associant agents et usagers, visant à fluidifier les parcours médico-sociaux des usagers pris en charge par la direction des solidarités, etc.



Exemples d'innovations managériales (1/2)

- **RH :**
 - La **formation au management** en mode projet
 - Une démarche d'amélioration de la **qualité de vie au travail**,
 - La mise en œuvre d'un **concours innovation** afin de faire remonter des idées innovantes et d'améliorer l'organisation interne ou le service rendu aux usagers,
 - L'engagement d'un **management collaboratif** (avec des principes d'autonomie, de responsabilité et de confiance),
 - La mise en œuvre d'une **charte des valeurs managériales**, etc.
- **Stratégie/évaluation :**
 - La mise en œuvre d'un **projet d'administration** ou d'un projet d'établissement,
 - L'engagement d'une démarche de **relecture/révision des politiques publiques** locales,
 - La mise en place d'un outil d'analyse de **retour sur investissement** dans le domaine de l'incendie et des secours,
 - La réalisation d'une **arborescence** stratégique et opérationnelle avec des objectifs (gouvernance et efficacité) en termes de services et de projets.



Exemples d'innovations managériales (2/2)

• Les process, la qualité et l'organisation :

- Le **regroupement** des services et des locaux, la création de **services communs** dans le cadre intercommunal,
- La mise en œuvre d'une démarche de facilitation du **co-développement** à l'intention des cadres de direction en vue d'améliorer le parcours de l'utilisateur au sein des services municipaux
- Une démarche d'**amélioration continue** de ses services, pour répondre de manière optimale aux attentes de ses usagers, tout en intégrant la nécessité de modernisation des services publics,
- La création d'un **guichet unique** pour délivrer l'ensemble des services en un seul lieu,

• Systèmes d'information :

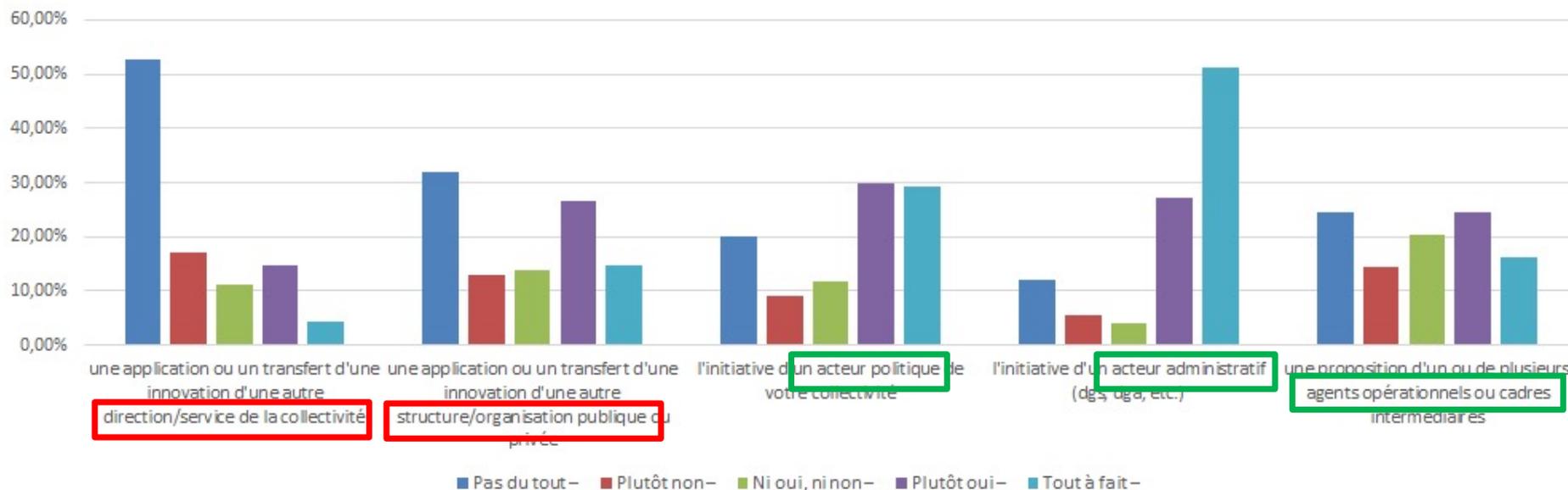
- La **dématérialisation** (conseils, actes des assemblées, procédures internes, comptabilité/budget),
- Le déploiement d'un **espace numérique citoyen** pour que l'utilisateur accède à tous les services de la collectivité via un portail numérique, accompagné d'une modification en profondeur de l'organisation (distinction du front et du back office),
- La mise en place d'un **entrepôt de données**.



Un « top management » volontariste : une innovation plus individuelle qu'institutionnelle

Éléments jouant un **rôle positif** dans l'**adoption** de l'innovation choisie :

- A **78%**, l'initiative d'un **acteur administratif** (DGS, DGA, etc.)
- A **60%**, l'engagement positif de la part d'un **acteur politique** de la collectivité
- A **40%**, la proposition **d'agents opérationnels** et de **cadres intermédiaires**



Une mise en œuvre partagée, structurée et ouverte en interne de l'innovation territoriale

Eléments **ayant favorisé** la mise en œuvre de l'innovation :

- L'implication importante et le **leadership** d'un acteur administratif (DGS, DGA...)
- La **collaboration** de plusieurs acteurs **internes** à la collectivité
- Les **échanges** répétés entre équipes de direction et opérationnels
- La clarté de la **méthodologie** de gestion de projet
- La **communication** ou la présentation faite de l'innovation

Eléments **neutres** ou **ne favorisant pas** la mise en œuvre de l'innovation :

- La **collaboration** avec des acteurs **externes**
- Le sentiment **d'urgence**

Une influence réduite de la dynamique d'innovation :

L'**engagement** d'une innovation territoriale par le passé n'influence que peu l'innovation actuelle (pour plus de 2/3 des cas)

Une faible influence des facteurs environnementaux et contextuels :

- les **contraintes institutionnelles réglementaires**
- les forces et faiblesses géographique et démographiques du **territoire**
- les **contraintes financières nationales**
- le **contexte politique de la collectivité**
- la **situation macro-économique**

Une influence importante des facteurs internes à la collectivité:

- Le caractère dominant d'un **acteur administratif** (DGS, DGA...)
- L'existence d'une **structure de pilotage** dédié,
- Le caractère dominant d'un **acteur politique**,
- La **culture interne** de la collectivité,
- La quantité de **ressources** mobilisables

La plus forte influence des facteurs propres à l'innovation engagée

- La perception de l'**avantage** donné par cette innovation
- La **compatibilité** aux valeurs et pratiques de la collectivité
- L'observabilité et la connaissance des **résultats** attendus
- La nature **simple** et ingénieuse de l'innovation
- La **dimension collective** qui concerne la majorité des services et agents de la collectivité
- Le caractère adaptable et **accessible** de l'innovation par chacun

SOMMAIRE

1) La meilleure connaissance des innovations locales

- 1.1) Des innovations territoriales de nature managériale ou sociétale
- 1.2) Un processus d'innovation plutôt descendant, mais ouvert et structuré
- 1.3) Des facteurs déterminants davantage internes que contextuels

2) Les préconisations pour mieux innover

- 2.1) Vers des managers « leaders »
- 2.2) Vers des managers « créatifs »
- 2.3) Vers des managers « capacitants »
- 2.4) Vers des managers « apprenants »

Des formes d'innovations à diversifier et à mettre en relation :

- la nécessité de **diversifier** l'innovation (support/métier)
- des **liens** à prévoir/créer entre innovations managériale et sociétale : Un « *Smart management* » avant une *Smart City*

➔ vers une politique globale de l'innovation / un portefeuille de projets innovants / une stratégie identifiée et transverse (management / politiques locale)

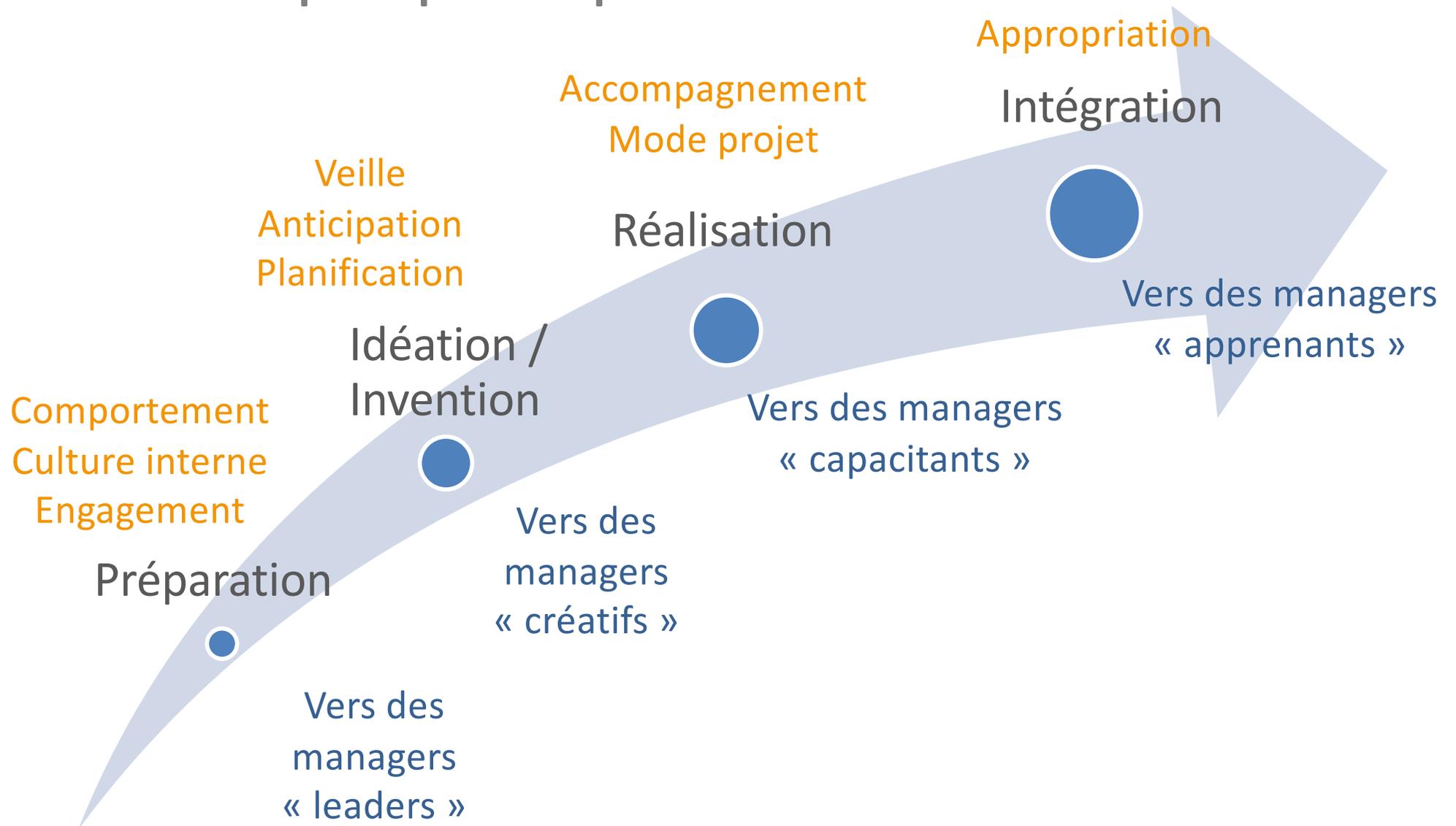
Un processus à anticiper / piloter :

- La **formation / implication** des encadrants, des agents et des élus
- L'utilisation du **mode projet**
- L'innovation en mode **design**, avec la nécessité d'**ouverture** aux acteurs externes à la collectivité (bénéficiaires, usagers, partenaires, etc.);
- La mobilisation de **structure de pilotage / animation** de l'innovation (lab', direction de l'innovation, méthodologie partagée, etc.);

Différents facteurs clés de succès à privilégier liés aux innovations :

- Privilégier des innovations **rapides, peu coûteuses**, et sur un **petit périmètre**
- Favoriser des innovations **incrémentales** / processuelles plus que celle globales ;
- Démontrer, ex-ante et ex-post, la **valeur ajoutée des innovations à engager, leur opérationnalité**
- **Communiquer** sur les succès (interne / externe) pour développer une culture interne et une image de marque
- L'innovation **dans le temps long** et de manière **collaborative / itérative**

L'innovation publique en 4 phases



- Des motivations liés au **leadership** et au **comportement** des acteurs principalement à l'origine des innovations publiques :
 - ✓ portage/soutien des élus, portage/soutien de la direction administrative, suivi dans le temps) : **perspective volontariste**
 - ✓ culture préalable au management, capacité d'innovation, niveau de formation/ouverture à l'innovation : **perspective endogène**

-  Les **managers** doivent tous être des **leaders**, sous une forme **partagée**
 - ✓ À tous les niveaux de l'organigramme (direction, encadrements, agents opérationnels)
 - ✓ Pour les élus et les agents
 - ✓ Avec des complémentarités et des relations organisées en matière d'innovation

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



- Un **droit à l'erreur** peu développé, des pratiques peu **anticipatrices**
- Le **digital**, levier de créativité, assez peu utilisé et maîtrisé
- Plusieurs **outils de créativité** peu mobilisés : gamification (dont les *serious game*), analogie, créativité frugale, acronyme, petits pas, cycle de vie du service, etc.
- Plusieurs **outils d'anticipation** peu utilisés : diagnostic stratégique, segmentation / planification, modèle stratégique, scénarisation, priorisation / choix / arbitrages, etc.
- Des **dispositifs émergents** mais à mieux mobiliser : laboratoire d'innovation publique, boîte à innovation, start-up publique, intraprenariat, etc.



Les managers doivent développer l'**anticipation** et l'**invention**

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

Exemple : La carte stratégique de Saint-Paul les Dax



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)

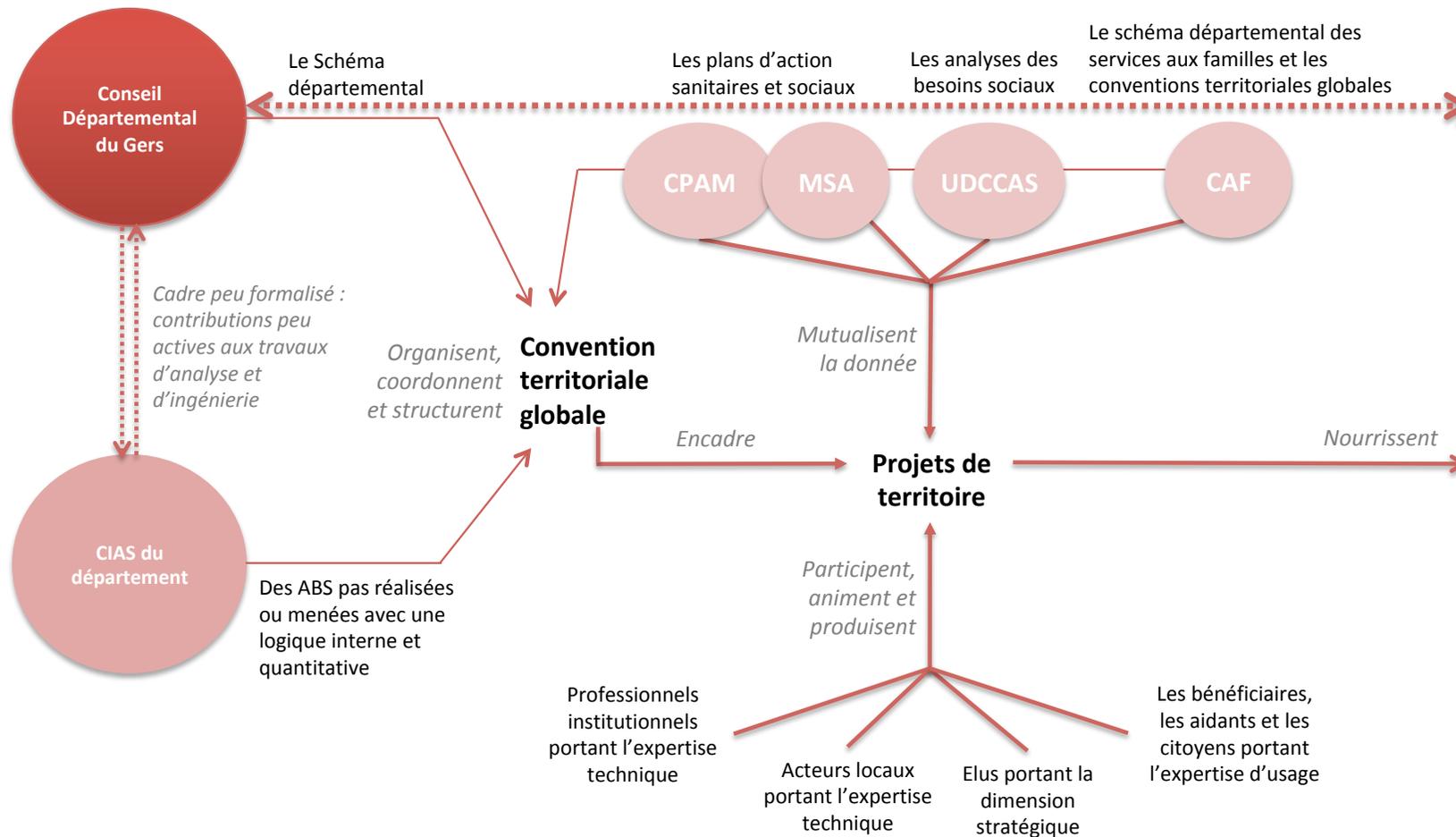
Comment ? :

- Une démarche d'amélioration continue et permanente,
- Une segmentation et un suivi d'indicateurs,
- Une institutionnalisation forte (suivi régulier, revue de direction, communication interne, entretiens annuels agents, un SID, etc.)

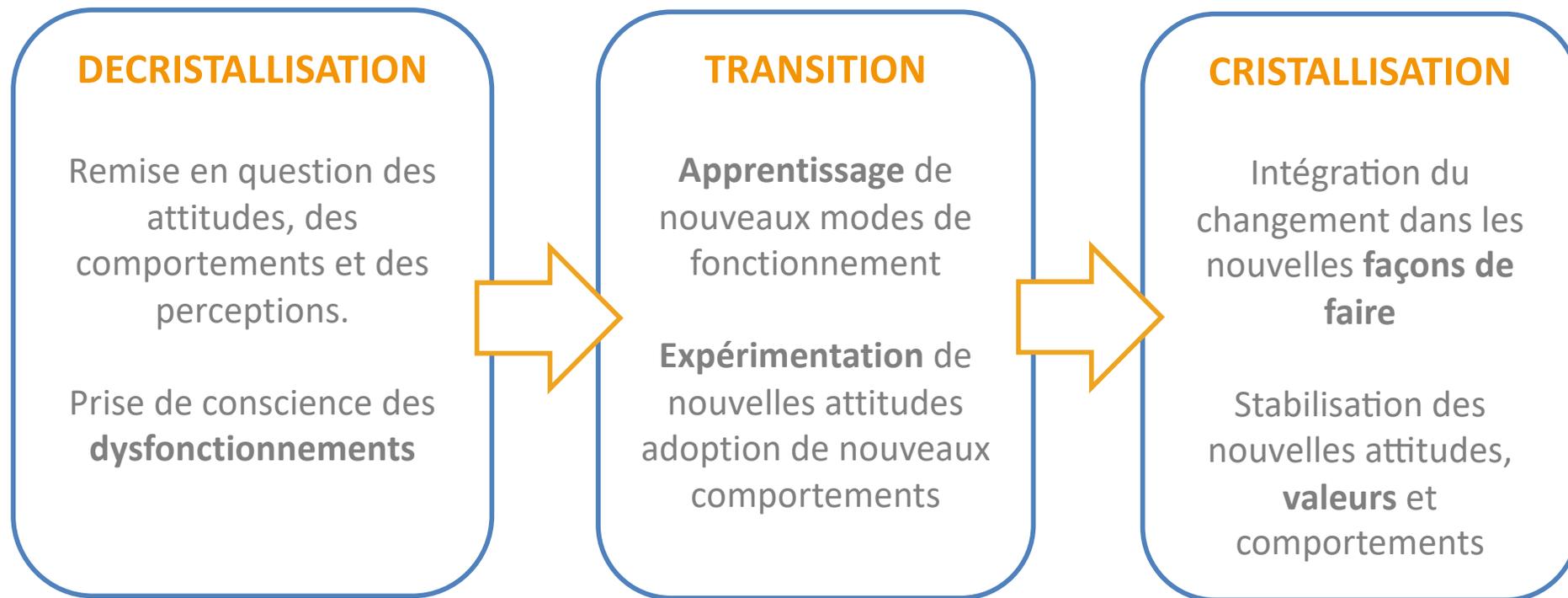


- Une **perspective technique, rationnelle et matérielle** importante pour l'innovation (communication, participation des acteurs, démarche planifiée et organisée)
 - Des **modalités du changement** plus importantes, ou du moins avec plus d'impacts, que le changement lui-même (Crozier, 1991)
 - Un **changement « 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
 - Nécessité de favoriser une « **médiation collaborative** » (Gilbert, 2013) dans la réalisation du changement
-  Les managers doivent **piloter le changement** en faisant **participer** les acteurs concernés (internes, externes)

Exemple : La Convention Territoriale Globale Gersoise des Solidarités



- L'apprentissage organisationnel (culturel, cognitif, structure) et le management de la connaissance assez peu structuré en collectivité



 Le manager doit aider l'organisation à **apprendre** et à **changer ses routines**



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)

Un changement de rôle 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

Comment mieux innover en collectivité locale ?



ADMINISTRATEURS
TERRITORIAUX

*Séminaire des membres de l'AATF - Région
Nouvelle-Aquitaine, 14 décembre 2021*

Le pilotage
des politiques
publiques locales
De la planification à l'évaluation

LES INDISPENSABLES



David CARASSUS

Professeur des universités
Directeur de la Chaire OPTIMA
david.carassus@univ-pau.fr



David Carassus
Préface
Jean Arthuis
Stéphane Pintre

Berger
Levrault