

## Newsletter n° 2 : quelles sont les innovations à engager par les collectivités dans un contexte contraint ?

Les effets du contexte local contraint sur l'évolution du management public territorial : de l'excellence à la performance



Extrait de la revue : « **La revue du gestionnaire public** », n°1, mars 2016 édition Lexis Nexis

Ils nous livrent leur analyse :

**David CARASSUS**, Professeur des Universités en sciences de gestion,

Directeur de la Chaire OPTIMA (CREG / IAE Pau-Bayonne / Université de Pau et des Pays de l'Adour)

**Philippe LEMAIRE**, Directeur Général des Services, SICOVAL (Communauté d'agglomération du Sud-est Toulousain)

**Guillaume LE MEUR**, ingénieur d'études, Chaire OPTIMA (IAE Pau-Bayonne / Université de Pau et des Pays de l'Adour)

Dans un contexte en pleine mutation, les collectivités locales apparaissent devoir être de plus en plus performantes dans la production de leurs politiques publiques. Différentes mesures institutionnelles impulsées par l'Etat amènent ces collectivités à s'interroger sur leurs modes de gestion sur le plan politique ou organisationnel, notamment avec les démarches imposées de mutualisations et de croissance des EPCI, ou de fusions régionales. Le contexte national actuel, marqué en particulier par le PLF 2016, contraint aussi les collectivités locales sur le plan financier, avec une large diminution des dotations de l'Etat.

Dès lors, les collectivités locales sont confrontées à de nouveaux risques et enjeux associés à ces évolutions sous contraintes. En effet, l'incertitude et le flou semblent désormais faire partie intégrante du quotidien des acteurs publics locaux, en augmentant la complexité organisationnelle entre les différentes parties prenantes et générant des tensions importantes, notamment au niveau des ressources humaines. Dans ce contexte turbulent, il semble nécessaire que les collectivités locales anticipent les possibles influences de ces changements apparaissant s'ancrer dans le long terme. En effet, les possibles impacts négatifs de ces évolutions, générées sur un temps court, doivent être connus et maîtrisés en mettant en œuvre, le plus tôt possible, des solutions adaptées et limitant les effets pervers sur les ressources organisationnelles ou individuelles locales. Ainsi, nous nous proposons ici d'analyser les influences de ces changements contextuels sur l'évolution du management public territorial. Pour traiter de cette question, nous abordons dans un premier temps les influences de ce contexte sur l'évolution du paradigme actuel de fonctionnement des collectivités locales (1). Ensuite, nous analysons ses influences sur leur gouvernance

locale actuelle (2), puis sur leurs outils de gestion (3). Enfin, nous traitons de ses influences sur le modèle de pilotage de l'innovation locale (4).

## **1. Une influence sur le paradigme de fonctionnement des collectivités locales ? D'un contrôle des moyens au pilotage des politiques locales**

La première influence du contexte mouvant actuel sur l'évolution du management territorial semble être liée, de manière large, au paradigme de fonctionnement des collectivités locales. En effet, Batac et Carassus (2009)<sup>1</sup> mettent en évidence que le mode d'organisation du secteur public local est originellement marqué, depuis le premier acte de la décentralisation, par une logique de contrôle. Selon cette logique, la gestion de l'action publique s'effectue à travers une vérification *a priori* et *a posteriori* des ressources, formalisé par l'assignation de moyens budgétaires (Tondeur et De La Villarmois, 1999)<sup>2</sup>. L'affectation de moyens est alors censée déterminer *a priori* et de manière mécanique les résultats futurs. De ce fait, la gestion locale se focalise sur les moyens et ressources mobilisées, ainsi que sur les directions et structures de la collectivité. La définition du service public et du processus de production étant supposée acquise et stable, la régulation devient alors un problème de dimensionnement et d'ajustement quantitatif des ressources. L'importance de l'action publique se mesure ainsi à l'ampleur des ressources que l'on pourra mobiliser (Lorino, 1999<sup>3</sup>).

Ce paradigme originel du contrôle trouve ses avantages dans un contexte stable et peu contraint. Or, dans le contexte actuel, marqué par de nombreuses évolutions et des pressions financières, les limites de cette logique de contrôle apparaissent nombreuses. Elles se posent ainsi à travers son manque d'efficacité et de dynamisme induit par une primauté des procédures (Grunov, 1986<sup>4</sup>), notamment via la démarche budgétaire, avec une moindre préoccupation pour les résultats et la satisfaction des usagers. De ce fait, la complexité croissante des collectivités locales et de leurs activités débouchent sur des systèmes sociaux peu prédictibles et finalement incontrôlables. La maîtrise de ces systèmes peut alors nécessiter l'utilisation d'un paradigme complémentaire à celui du contrôle : celui du pilotage.

Ainsi, alors que dans une logique de contrôle, la gestion des ressources s'effectue dans le cadre d'un système décisionnel hiérarchisé et formalisé, Lorino (1999)<sup>5</sup> indique que le paradigme du pilotage implique une gestion managériale plus incitative qu'autoritaire, plus planificatrice et anticipatrice que centré sur le court-terme. Toujours selon cet auteur (Lorino, 1995<sup>6</sup>), la performance de l'organisation se traduit alors par le surplus de valeur généré entre la valeur de la réponse produite au regard du besoin exprimé par l'utilisateur et celle de la consommation de ressources nécessaires à l'obtention de cette réponse. Le pilotage consiste alors à orchestrer la performance à tous les niveaux de l'activité et induit des notions de planification, d'animation, de contrôle et d'évaluation.

Dans ce cadre, la gestion locale consiste non plus seulement à administrer les moyens de la collectivité (qu'ils soient financiers, humains ou patrimoniaux), mais à maîtriser les réalisations et les productions organisationnelles, c'est à dire, pour les collectivités locales, les services publics produits. Contrairement au paradigme du contrôle, les variables caractérisant le concept de pilotage traduisent l'idée d'une gestion inscrite dans le long terme, jouant sur les interactions et complémentarités

existant entre les différents domaines du développement local, et d'une gestion qui se structure autour d'objectifs stratégiques et de priorités d'action clairement définies (Lorino, 1999<sup>7</sup>). Il s'agit ainsi d'une démarche globale et intégrée qui combine respectivement le court terme et le long terme, les planifications stratégiques et opérationnelles, mais aussi le contrôle et l'évaluation, les dimensions politique, sociale mais aussi économique et organisationnelle de la performance. Ce paradigme permet alors non seulement de formaliser et de prioriser l'action publique locale, mais aussi d'inscrire celle-ci dans une logique prospective et anticipative. Elle contribue en outre à donner un sens à l'action quotidienne des cadres et agents publics, en associant les élus, tout en favorisant une approche transversale et globale des enjeux et des problématiques locales (Meyssonnier, 1993<sup>8</sup>). Le pilotage permet, enfin, de légitimer et fonder les priorités mises sur certaines prestations et politiques publiques et, à l'inverse, l'abandon ou la réduction d'interventions dans d'autres domaines.

Le passage d'un paradigme de contrôle à celui de pilotage, dans un contexte mouvant, appelle ainsi une démarche innovante des collectivités locales pour réinterroger le contenu réel de la valeur reconnue socialement aux services publics existants, pour mieux appréhender les besoins nouveaux et pour mieux être à l'écoute de l'usager. Le paradigme du pilotage s'avère alors plus efficace pour faire face à la complexité croissante liée à la personnalisation du service public local et à son évolutivité (Sabadie, 2003<sup>9</sup> ; Dupuis, 2014<sup>10</sup>), appelant aussi à une évolution des modes de gouvernance locaux.

---

[1] Batac J., Carassus D. (2009), "*Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local*", Finance Contrôle Stratégie, vol. 12, n° 1, p. 155-180, mars.

[2] Tondeur H., Villarmois O. (De La) (2009), « *Une analyse des finalités des systèmes de contrôle* », Congrès de l'AFC, Congrès de l'EAA, Bordeaux, 5 - 7 mai.

[3] Lorino P (1999), « *A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public* », Politiques et Management Public, vol. 17 n°2.

[4] Grunov D. (1986), « *Internal control in public administration* », in « *Guidance, control, and evaluation in the public sector* », F-X. KAUFMAN, Walter de GRUYTER (eds), Berlin-New York.

[5] *Ibidem*.

[6] Lorino P. (1995), « *Comptes et récits de la performance, Essai sur le pilotage de l'entreprise* », Les Editions d'Organisation.

[7] *Ibidem*.

[8] Meyssonnier F. (1993), « *Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales* », In: Politiques et management public, vol. 11 n° 1.

[9] Sabadie W. (2003), « *Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public* », Recherche et Applications en Marketing », n°18.

[10] Dupuis J. (2014), « *L'évaluation des services publics par la satisfaction et les valeurs des usagers-citoyens, le cas du baromètre du Service Public Municipal* », Communication, Nantes, 3<sup>ème</sup> journée du réseau Pilote.

---

## 2. Une influence sur la gouvernance locale ? D'une logique passive et fermée à une logique active et ouverte

Au delà d'une évolution de leur paradigme de fonctionnement, le contexte actuel, marqué par le PLF 2016, appelle aussi une évolution des modes de gouvernance locaux. Leborgne (2015)<sup>11</sup>, en tant qu'adjointe au DGS de la Métropole Européenne de Lille, remarque ainsi que les collectivités locales ne peuvent plus se cantonner au seul exercice efficace de leurs compétences. Les nouvelles attentes de citoyens les amènent désormais à réinterroger leurs modes de gouvernance pour aller vers « *de nouvelles formes de concertation et de coconstruction des politiques publiques* », l'open data et la transparence en étant des exemples.

Cette évolution semble d'autant plus nécessaire que les modes actuels de la gouvernance territoriale sont marqués par de nombreuses insuffisances. En effet, Balde et Carassus (2015)<sup>12</sup> observent que la gouvernance locale peut être caractérisée par une logique fermée et passive. Pour arriver à cette conclusion, les auteurs s'appuient sur une enquête réalisée auprès de 122 EPCI et proposent un modèle d'analyse multidimensionnel qui s'articule autour de cinq dimensions, à savoir celles stratégique, structurelle, décisionnelle, relationnelle et informationnelle de la gouvernance locale. A partir de cette grille, les analyses mettent en évidence, tout d'abord, une dimension stratégique à dynamiser dans certaines EPCI au regard des objectifs de l'intercommunalité. En effet, seulement 2/3 des intercommunalités ont défini des projets communautaires et, dans 20% des cas, ces derniers ne sont pas déclinés en projets de services, alors que la logique collaborative et partenariale semble constituer un pré-requis important à l'exercice intercommunal. Ensuite, concernant la dimension structurelle, les analyses montrent une prépondérance des instances obligatoires de gouvernance. En effet, les EPCI se limitent majoritairement à ne mettre en place que le Conseil Communautaire et le Bureau, à l'exception de quelques-unes qui mettent en place des instances supplémentaires, comme la conférences des Maires. Aussi, il ressort de ces analyses que la gouvernance des EPCI peut être caractérisée par une gouvernance décisionnelle plutôt de nature institutionnelle et focalisée sur une logique de moyens. En effet, il apparaît que le pouvoir de décision reste confiné aux seules instances règlementaires, à savoir le Conseil Communautaire (37,7%), le Bureau (29,5%) et le ou la Président(e) (15,6%) sans réelle ouverture sur des modes participatifs plus larges, le consensus constituant le principal mode de prise de décision. Ces analyses montrent aussi que les relations restent globalement apaisées et constructives entre la multitude de parties prenantes concernées par la gouvernance intercommunale. En effet, l'écrasante majorité des répondants (80,3%), affirment que les relations entre les élus communautaires considérées par ailleurs comme consensuelles et constructives pour 82% des EPCI ayant répondu à notre questionnaire. Enfin, concernant la gouvernance communicationnelle, l'analyse des résultats indique la nécessité de mieux communiquer, aussi bien en interne qu'en externe. En effet, il apparaît que la communication descendante et transversale est souvent défailante. De plus, il semble que la communication externe à destination des habitants et citoyens est insuffisante, fermée et très peu ciblée sur l'évaluation des politiques exercées.

Au global, ces analyses mettent en évidence, pour la majorité des répondants, la prédominance d'un modèle passif et fermé de la gouvernance locale, caractérisé par une faible logique stratégique, une dimension structurelle marquée par une

prépondérance des instances obligatoires de gouvernance, un pouvoir décisionnel confiné et une communication limitée. Un second modèle, plus innovant, vers lequel quelques EPCI se tournent, qualifié d'actif et d'ouvert, est lui caractérisé par une gouvernance stratégique forte, avec des relations globalement constructives et communicatives avec les parties prenantes locales, notamment celles externes à la collectivité en tant qu'organisation.

L'existence de cette modélisation et des différentes caractéristiques en découlant laisse alors entrevoir des pistes d'évolutions importantes dans la gouvernance locale française pour les années à venir, compte tenu des contraintes actuelles les impactant. En termes de gouvernance stratégique, tout d'abord, les acteurs locaux apparaissent devoir désormais afficher des politiques publiques claires, choisies et priorisées. La stratégie de la collectivité doit en effet donner du sens à l'action publique, en renforçant la cohérence avec les spécificités du territoire. Le passage à une logique de pilotage, évoquée précédemment, implique alors, sur le plan de la gouvernance, davantage de choix et d'arbitrages de la part des responsables locaux, pour mieux correspondre aux besoins des usagers. Cela induit, en particulier sur les plans structurels et décisionnels, la prise en compte de variables plus exogènes au fonctionnement de la collectivité tels que la satisfaction des usagers, par exemple sous forme d'une coopération accrue ou d'instances plus consultatives. Aussi, les pratiques informationnelles appellent des évolutions importantes, la qualité de l'information diffusée semblant insuffisante. En effet, la communication interne, plutôt ascendante et verticale, doit aussi devenir transversale. La communication externe, fermée et pas assez focalisée sur l'évaluation des politiques publiques, doit aussi permettre davantage de transparence. La gouvernance relationnelle s'en trouverait ainsi améliorée, l'analyse des pratiques montrant notamment un faible degré de connaissance des compétences locales par les citoyens.

Ainsi, en complément d'une évolution du paradigme de fonctionnement des collectivités vers une logique de pilotage, un nouveau modèle de gouvernance locale semble être aussi nécessaire, de manière liée. Une transversalité interne plus importante, une transparence externe favorisée, une participation citoyenne adaptée, des décisions plus partagées, le développement d'un mode projet dépassant des relations hiérarchiques sont autant de voies d'évolution permettant de répondre aux évolutions contextuelles actuelles en matière de gouvernance locale. Les outils de la gestion locale s'en trouveraient aussi alors modifiés.

---

[11] Leborgne D. (2015), « S'engager vers une démocratie de réseaux », La Gazette, 28 avril.

[12] Balde K., Carassus D. (2015), "*Définition et caractérisation de la gouvernance locale*", Les Mercredis de l'INET, « Modèles locaux de gouvernance : entre coopération et coordination », 29 avril.

---

### **3. Une influence sur les outils de la gestion locale ? D'outils principalement financiers à des outils aussi stratégiques, organisationnels et RH**

Si le contexte actuel local appelle des évolutions du paradigme de fonctionnement des collectivités locales et de leurs modes de gouvernance, il semble aussi nécessaire que les outils actuels de la gestion locale s'adaptent aux mutations contextuelles actuelles. En effet, au delà de la dimension comportementale et culturelle représentée par le paradigme de fonctionnement, et de la dimension relationnelle représentée par les modes de gouvernance actuels, la dimension technique et instrumentale apparaît aussi être impactée par les mutations présentes. Or, à l'analyse des pratiques locales, il apparaît que les outils mobilisés actuellement restent principalement élémentaires, en s'appuyant sur des instruments comptables et financiers, comme le budget, le contrôle budgétaire, le compte financier, ou le tableau de financement. En privilégiant le suivi des moyens au détriment du pilotage des finalités de l'action publique, les deux principaux outils de la gestion locale sont alors largement associés au processus budgétaire et comptable (Batac et Carassus, 2009<sup>13</sup>). Ces outils, dit « traditionnels » selon (Simons, 1995<sup>14</sup>), se fonde ainsi, pour surveiller et ajuster la performance opérationnelle, sur les plans d'affaires, les budgets, les systèmes financiers et la comptabilité.

Au delà de ces outils élémentaires, Simons (1995) indique que des outils plus innovants doivent être mobilisés pour conduire un renouvellement stratégique ou organisationnel, comme le connaissent actuellement les collectivités locales françaises. Dans ce cadre, trois types d'outils répondant à des logiques complémentaires semblent pouvoir être utilisés par les collectivités locales, en opérationnalisant les évolutions déjà décrites antérieurement. Le premier type est lié à une logique politique et stratégique, en étant focalisée sur le service public produit. Le second est lui lié à une logique organisationnelle, alors que le troisième prend en compte une logique individuelle. Avec ces trois types d'outils, les objets gérés sont ainsi complémentaires et liés, en passant de la collectivité dans son ensemble pour le premier à l'individu pour le dernier.

Le premier type d'outil apparaissant devoir émerger en réponse au contexte actuel est ainsi lié au pilotage politique et stratégique, en donnant du sens à l'action publique locale. En effet, selon Poister (2010)<sup>15</sup>, le besoin de stratégie et de management stratégique dans le secteur public n'a jamais été aussi pressant et légitime qu'au cours de ces dernières années. Les pressions financières et sociales croissantes poussent les organisations publiques à repenser leur mode de fonctionnement et à structurer leurs actions selon des objectifs et des priorités clairement définis (Favoreu et al., 2015)<sup>16</sup>. Au regard de ces nombreuses mutations, il semble ainsi nécessaire pour les collectivités d'apprécier les besoins de leur environnement territorial, en repensant les modes de fonctionnement en fonction des besoins de la population. Les décideurs pourront alors structurer les actions selon des objectifs et des priorités correspondant aux exigences et évolutions de l'environnement. Le processus de production des services publics locaux s'en trouverait aussi largement influencé par la mesure des réalisations et effets des politiques locales. Dans ce cadre, l'évaluation des politiques locales apparaît indispensable en permettant non seulement d'appréhender les effets et impacts des politiques actuelles, mais aussi, et surtout, de prendre en compte ces informations pour adapter les services rendus aux nouvelles contraintes, notamment financières. La mise en œuvre de ces outils stratégiques aura alors pour effet de rendre plus visible et plus cohérente l'action publique de la collectivité, mais également de lui permettre d'améliorer la reddition des comptes à ses parties prenantes. Au delà de

l'évaluation des politiques locales, d'autres outils répondent aussi à ses enjeux, un certain nombre d'entre eux étant déjà mis en œuvre par des collectivités innovantes. Par exemple, les projets de territoire ou d'établissement, les plans de mandat, les projets d'administration permettent de créer une segmentation stratégique utile à la décision locale, notamment sur le plan financier. Meyssonier (1993)<sup>17</sup> observe dans ce sens que les feuilles de route ou budgets par politiques publiques peuvent aussi être utilisés en privilégiant des dimensions projectives, évaluatives et analytiques. Dans un autre domaine, mais toujours dans ces logiques politiques et stratégiques, les outils du marketing territorial peuvent aussi être mobilisés. Chamard (2015)<sup>18</sup> remarque ainsi l'importance de ces nouveaux outils à la fois pour développer l'attractivité du territoire, répondant à un besoin de développement, mais aussi pour améliorer l'hospitalité du territoire, répondant à une nécessité de fidélisation des acteurs existants. Au global, Lorino (1999) résume ces évolutions instrumentales, sur les plans politiques et stratégiques, par la nécessité d'analyser le couple « valeur-coût ». En effet, selon l'auteur (Lorino, 1999), définir et piloter la performance d'une collectivité locale pose non seulement le problème de définir les besoins légitimes des usagers auxquels elle doit répondre, c'est à dire le contenu de la valeur, mais aussi d'en étudier le coût de son organisation, notamment financier. Les outils de gestion à mettre en œuvre doivent alors permettre d'éclairer la décision des équipes de direction au regard de l'analyse du besoin social, mais aussi de la réponse adaptée dans un contexte contraint avec des priorités de service public adaptées.

Le second type d'outil innovant relève lui d'une logique plus organisationnelle. Il vise essentiellement à optimiser l'organisation locale en fonction de sa stratégie préalable, mais aussi de ses ressources financières et structurelles (notamment humaines ou patrimoniales). Différents outils peuvent être évoqués dans ce sens, permettant l'amélioration du pilotage des ressources locales. Par exemple, en matière de gestion patrimoniale, Queyroi et Carassus (2014) observent que les outils actuels sont principalement caractérisés par des logiques court-termistes, par des niveaux d'action et d'utilisation centrés sur les acteurs opérationnels et administratifs, et par des finalités managériales couvrant principalement la gestion de la propriété. Or, des outils innovants de la gestion patrimoniale, afin de l'optimiser, devraient concilier des temporalités de court terme avec une vision à long terme permettant de définir une stratégie patrimoniale, en lien avec les services rendus à la population. De surcroît, l'instrumentation de gestion des collectivités locales apparaît aussi devoir franchir le cap d'une vision succincte relative à des outils financiers court-termistes, vers des analyses privilégiant des « schémas d'interprétation qui sont à l'origine de l'action et des résultats » (Malo et Mathe, 1998) . Un autre exemple peut être pris avec l'amélioration de la commande publique dépassant la seule logique administrative de passation des marchés. En effet, sur ce plan, des leviers d'optimisation apparaissent exister en particulier en intégrant la fonction d'acheteur, mais aussi en participant à définir préalablement une politique achat en lien avec la stratégie globale de la collectivité (Malm, 2015 ). Toujours dans cette logique organisationnelle, les outils de gestion semblent aussi devoir évoluer en permettant d'améliorer la responsabilisation des acteurs et la transversalité des modes d'action. A ce titre, l'introduction d'un management de projet, l'instauration d'un dialogue de gestion collaboratif (tout au long de l'année et pas seulement au moment des arbitrages budgétaires) ou la responsabilisation financière des directions « métiers » (culture, sport, développement économique, etc.) à la maîtrise

budgétaire sont autant d'exemple d'évolutions pouvant être engagées sur le plan organisationnel.

Le troisième et dernier type d'outil de la gestion locale apparaissant devoir faire l'objet d'améliorations au regard du contexte actuel concerne lui le niveau individuel. En effet, ici aussi, les pratiques actuelles de gestion des ressources humaines sont très largement marquées par une logique administrative. Ainsi, SIMON et al. (2012) observent que la majorité des outils existants sont focalisés sur la gestion des rémunérations ou de la carrière. Or, les auteurs montrent que le contexte actuel local appelle des outils de pilotage RH, formalisés par exemple par la mise en œuvre d'une gestion des risques psycho-sociaux, de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences ou d'amélioration de la qualité de vie au travail. Au regard du contexte contraint, la maîtrise des problématiques de santé au travail, de démotivation et de désengagement des agents apparaît ainsi comme fondamentale dans le processus de production des services publics. Il devient alors impératif d'adapter les conditions organisationnelles de travail, notamment en améliorant le lien entre les dimensions RH et stratégiques. Permettre à chaque agent de situer sa contribution au projet politique tout en lui donnant les moyens d'exercer ses missions dans les conditions requises devient ainsi un facteur de mobilisation. L'amélioration des conditions collectives du travail permettent alors de diminuer les impacts individuels souvent faiblement maîtrisés et pourtant visibles à travers une augmentation de l'absentéisme, du turn-over, des risques psychosociaux, ou de l'inefficience au travail.

L'évolution des outils de la gestion locale est peut être la plus visible des évolutions à engager. En effet, au contraire des mutations de leur paradigme de fonctionnement et de leurs modes de gouvernance, les outils constituent la dimension la plus opérationnelle et pratique de la gestion locale. Les exemples donnés ici sont pourtant intimement liés aux évolutions paradigmatiques et relationnelles évoquées plus haut en combinant une logique de pilotage des politiques locales ainsi qu'une gouvernance active et élargie. L'ensemble de ces transformations est aussi, et enfin, lié à la façon d'innover à l'échelle locale.

---

[13] *Ibidem*.

[14] Simons R. (1995), « *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal* », Harvard Business Review Press.

[15] Poister T.H. (2010) « *The future of strategic planning in the public sector: linking strategic management and performance* », Public Administration Review, Vol. 70, s.1, p. 246-254.

[16] Favoreu C., Carassus D., Maurel C., " *Strategic management in the public sector: a rational, political or collaborative approach ?* ", Revue Internationale des Sciences administratives, vol. 82, n°3.

[17] *Ibidem*.

[18] Chamard C. (sous la dir.) (2014), « *Marketing territorial : comment développer l'attractivité et l'hospitalité des territoires ?* », De Boeck.

---

#### 4. Une influence sur le modèle de pilotage du changement ? Du top-down à la participation anticipative

Si des mutations apparaissent nécessaires sur les dimensions culturelles, relationnelles et techniques, au regard du contexte actuel, il apparaît aussi crucial de « changer la façon de changer » dans les collectivités locales. En effet, jusqu'alors, dans un contexte au final peu contraint, les changements réalisés se sont opérés dans un temps long, dans une logique incrémentale et souvent imposés par le haut. Dans le contexte local actuel, cette façon de changer n'apparaît plus réaliste, et semble devoir être sous-tendue par une logique beaucoup plus radicale et anticipative, un temps court, une nature frugale et une démarche plus collaborative.

Dans ce contexte, la capacité organisationnelle à innover devient aussi plus importante qu'elle ne l'était. Ainsi, une collectivité locale ne pouvait, jusqu'à présent, que peu faire évoluer ses pratiques et outils dans la mesure où elle était, pour leur grande majorité, en capacité d'adapter ses ressources à son projet ou à son organisation (que cela soit par l'endettement, la pression fiscale ou par les dotations étatiques). Dans la mesure où ces leviers externes sont réduits, le pilotage de l'innovation interne de la collectivité devient alors primordial, les réponses au contexte contraint se trouvant alors dans la collectivité.

Or, comme l'indique Crozier (1991)<sup>19</sup>, dans tout processus de changement, en particulier dans les organisations publiques, les modalités de changement peuvent être plus importantes que le changement lui-même. En effet, le processus de mise en œuvre du changement est garant de la réussite de l'implantation de la nouvelle dynamique et permet la reconstruction de l'organisation autour de ses routines. Dans le même sens, Marin et al. (2012)<sup>20</sup> confirme que le changement en milieu public résulte à la fois d'un pilotage planifié, volontaire et structuré, mais aussi de logiques émergentes et d'évolutions incrémentales. Les éléments et enjeux de type socio-politique, les phénomènes de négociation, de lutte de pouvoir, de coalitions, constituent les composantes clés du changement en milieu public. Cette étude démontre aussi l'importance du facteur temps dans des processus d'expérimentation et d'appropriation progressifs. Toujours sur le terrain public local, Gardey et al. (2014) notent eux que les caractéristiques spécifiques des organisations publiques et leur contexte semblent déterminer les conditions particulières de changement. En effet, la phase de mise en œuvre d'un changement est beaucoup plus complexe dans le secteur public, pour des raisons liées à la nécessité de légitimation et d'explication du changement engagé. Dans la mesure où les freins aux changements peuvent être forts, et que la culture des acteurs publics ne se prête pas facilement à l'introduction d'innovations managériales, les systèmes organisationnels et méthodologiques mis en œuvre pour innover, ainsi que la gestion du processus de changement lui-même, constituent alors des facteurs essentiels du succès de ce type d'initiative. Ainsi, le soutien des leaders politiques et administratifs, l'instauration préalable d'une culture managériale, la participation active des personnes concernées, une démarche itérative entre équipe de direction et agents ou encore l'anticipation dans le temps des changements nécessaires constituent quelques exemples d'éléments du processus à mettre en œuvre pour s'assurer de la réussite du changement souhaité.

Une bonne gestion du changement permet ainsi l'adaptation des mentalités, de la culture et des attitudes des acteurs concernés à un nouvel environnement, ce qui permet de produire les résultats souhaités en surmontant les effets secondaires gênants et la résistance au changement. Le changement organisationnel mené n'a en effet d'intérêt que s'il modifie durablement les routines de l'organisation pour parvenir aux objectifs fixés en amont de la démarche engagée. Pour arriver à ces fins, Lewin (1950)<sup>21</sup> indique que l'ancrage de nouvelles routines organisationnelles s'effectue par des étapes de « dé cristallisation », remettant en question les attitudes et comportements actuels des agents, de « transition » durant laquelle l'adoption de nouveaux comportements seront mis en place, et enfin, de « cristallisation », permettant d'intégrer les « nouvelles façons de faire » et à la stabilisation des nouvelles attitudes, valeurs et comportements souhaités au sein de l'organisation.

---

[19] Crozier M. (1991), « *Le changement dans les organisations* », Revue Française d'Administration Publique, n° 59, Septembre.

[20] Marin P., Carassus D., Favoreu C., Gardey D. (2012), « *La caractérisation et le management des déviations organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche de performance publique : application au contexte local français* », Management International, vol. 16, n° 3.

[21] Lewin K. (1950), "*Psychologie dynamique: les relations humaines*", Paris, P.U.F.

---

### Conclusion : de l'excellence à la performance publique locale



Au final, au regard des changements contextuels actuels, il apparaît que les effets sur le management public local sont nombreux. Force est de constater que les collectivités locales ne peuvent plus se contenter d'une gestion fondée sur le seul contrôle de leurs ressources, sur une gouvernance fermée et passive, sur des outils de gestion court-termistes et financiers, ainsi que sur des logiques de changement top-down et peu préventive. Elles semblent devoir au contraire se tourner vers un paradigme de fonctionnement intégrant le pilotage de leurs politiques et services publics, vers des modes de gouvernance ouvert et pro-actif, vers des outils de gestion mobilisant aussi des dimensions stratégiques, organisationnelles et individuelles, ainsi que des logiques de changement participative et anticipatrice.

Le changement est donc là. Et alors ? Depuis plusieurs années, les collectivités ont ainsi été profondément bousculées par de nombreuses réformes. Fusions, absorptions, disparitions de structures, transferts de compétences, mutualisations sont devenus le quotidien dans un contexte financier et économique plus que resserré. Cette double contrainte doit-elle pour autant inciter les collectivités à se lamenter sur leur sort ? Les attentes des citoyens semblent appeler actuellement à réagir, le résultat des dernières élections régionales le mettant en évidence. On entend ici et là que les collectivités locales sont aujourd'hui à l'heure des choix. Mais n'était-ce pas un discours déjà connu depuis la crise de 2008 ? Et si ce changement

tant redouté était en fait une formidable opportunité de faire ce que certaines collectivités rêvaient de faire depuis si longtemps ?

Les territoires et les populations locales ont ainsi besoin de réponses appropriées, guidées par la concertation et l'adaptation, l'innovation et l'expérimentation, mais aussi la stratégie, le pilotage et l'efficacité. Il apparaît alors aujourd'hui essentiel de construire un nouveau modèle de management public local, en dépassant le schéma classique de l'administration qui impose ses choix dans une démarche descendante, pour ne pas dire condescendante, en observant et en analysant les besoins de la population, en s'adaptant à ses besoins, et en déterminant avec elle les finalités de l'action publique pour en déduire ensuite, des objectifs politiques et opérationnels pour la collectivité dans son ensemble. Si les lois de décentralisation ont donné les moyens aux collectivités de faire différemment, leur premier réflexe a souvent été de faire simplement « à la place de », sans réellement changer de méthode et souvent en imposant leurs choix aux citoyens. Or, consulter, concerter, co-construire ne veut pas dire perdre le pouvoir de décider, ni refuser sa responsabilité à l'heure des choix. Ainsi, les collectivités ne peuvent plus tout faire. Le temps de l'action/réaction est de ce fait révolu. Il faut désormais plus que jamais utiliser nos moyens à bon escient et viser la performance dans un cadre stratégique. Dans ce cadre, l'Agenda 21, en tant que recueil de finalités ne suffit plus. Les collectivités semblent devoir aller plus loin dans la programmation, l'allocation de moyens, la définition d'objectifs à atteindre à travers des contrats passés avec les élus et les services responsables. Les collectivités doivent ensuite suivre l'évolution en temps réel de ces actions, continuer à croiser les regards tout au long de ce nouveau processus de pilotage, et évaluer l'action engagée pour possiblement la réorienter, l'adapter ou tout simplement la suspendre quand elle ne porterait plus ses fruits ou ne serait plus ou moins adaptée aux besoins de la population au regard des ressources disponibles. Or, cette démarche globale d'amélioration permanente, n'est pas réellement une innovation. Beaucoup d'acteurs locaux y pensent depuis longtemps sans souvent pouvoir la mettre en place dans sa globalité.

En un mot, le contexte local actuel appelle les collectivités à passer d'une logique d'excellence à la celle de performance. Ainsi, au regard d'un contexte fortement contraint et mouvant, les collectivités locales n'apparaissent plus pouvoir continuer à faire croître leur offre de service public, que cela soit en terme de qualité ou de quantité. Dans un contexte faiblement contraint et de transferts de compétences, elles ont en effet souvent développé le périmètre de l'intervention, ainsi que le niveau de leur qualité, en étant très attentives aux capacités techniques de leur processus de production. Or, l'heure ne semble plus à l'application de cette vision endogène, court-termiste et centrée sur les ressources de la gestion locale. Le contexte contraint et mouvant actuel incite en effet les collectivités locales à devenir performantes, en privilégiant les choix et priorités, en connaissant mieux les besoins de la population et en adaptant leur offre de service à ces besoins et ressources à la baisse. Comme l'indique Carassus et al. (2014)<sup>22</sup>, les collectivités doivent ainsi améliorer leur capacité « à produire une offre de services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets positifs sur son territoire, tout en maîtrisant ses ressources humaines, financières et organisationnelles ». Dans cette logique de performance, adaptée au contexte public local, la finalité de l'action locale est alors la réponse aux besoins de la population sous contraintes, et non la maîtrise du processus de production sans contraintes,

comme c'est le cas dans une logique d'excellence. Les ressources locales (qu'elles soient financières, humaines ou organisationnelles) ne sont plus alors l'objet principal de la gestion locale, mais seulement le moyen d'aboutir à la finalité originelle de toute organisation publique. Comme nous l'avons montré dans nos analyses *infra*, le management territorial apparaît alors devoir être plus orienté « usagers/citoyens/contribuables », transparent et collaboratif, priorisé et objectif, évalué et apprenant, responsabilisant et transversal, ou encore anticipé et préventif.

Certaines collectivités locales ont déjà engagées ces transformations, face aux évolutions du contexte local déjà en mutation depuis la fin des années 2000. Cependant, pour la grande majorité d'entre elles, les pratiques apparaissent limitées au regard des rapides évolutions actuelles. L'innovation locale, notamment sur le plan managérial, semble ainsi plus nécessaire aujourd'hui qu'antérieurement. Elle constitue d'ailleurs une dynamique privilégiée que cela soit au niveau européen, via l'OCDE<sup>23</sup>, ou au niveau national, avec en particulier les démarches Futurs Publics<sup>24</sup>, la Semaine de l'innovation<sup>25</sup>, la 27<sup>ème</sup>Région<sup>26</sup>, le laboratoire Superpublic<sup>27</sup>, le programme Réacteur Public<sup>28</sup> ou l'Observatoire TERRITORIA<sup>29</sup>. Ainsi, le contexte contraint et mouvant actuel peut être analysé comme un formidable levier d'innovation et un moyen, comme le proposent les travaux de la chaire OPTIMA, de « *faire mieux avec moins* ».

---

[22] Carassus D., Favoreu C., Gardey D., Maurel C. (2014), "*The Characterization and Definition of Public Performance: An Application to Local Government Authorities*", Gestion et Management Public, vol. 2, n°3.

[23] L'OCDE a ainsi créé un Observatoire de l'innovation publique : <https://www.oecd.org/governance/observatory-public-sector-innovation/>

[24] <http://www.modernisation.gouv.fr/mots-cle/futurs-publics>

[25] <http://www.modernisation.gouv.fr/en/mots-cle/semaine-de-linnovation-publique>

[26] <http://www.la27eregion.fr>

[27] <http://superpublic.fr>

[28] <http://www.modernisation.gouv.fr/les-services-publics-se-simplifient-et-innovent/par-la-co-construction/reacteur-public-etat-et-collectivites-unis-pour-mieux-innover>

[29] <http://www.territoria.asso.fr>