

REVUE DU GESTIONNAIRE PUBLIC

POUR UNE ACTION PUBLIQUE PERFORMANTE

Direction scientifique :

David CARASSUS

Michel KLOPPER

Éric PORTAL

Marie-Joëlle THÉNOZ

JUILLET-AOÛT-SEPTEMBRE 2016- **N°3**

1^{re} ANNÉE - ISSN 2492-3192

DOSSIER

CHANGEMENTS OPTIMISATION

Dialogue

Valeurs

STRATÉGIE

MARKETING

DYNAMIQUE

Compétences

ORGANISATION

MUTUALISATION



62 à 65 > p. 8

**Innovation managériale
publique : définition,
types et pratiques**

Les types d'innovations managériales et leurs facteurs clés de succès, Pierre MARIN, David CARASSUS, Christophe FAVOREU et Christophe MAUREL

L'innovation managériale au sein du SDIS des Yvelines, Jean-Marie BIDAUD

Innov'action : la start-up territoriale, Christian BOUCHÉ

Les innovations managériales en lien avec des démarches locales de mutualisation : le cas de Bordeaux Métropole, David CARASSUS, Pierre MARIN et Pierrick RAUDE

► **CHRONIQUE DES
CHAMBRES RÉGIONALES
DES COMPTES**

66 > p. 29

**Les économies dans la gestion
du personnel**

**La règle du petit équilibre
budgétaire**

Denis LARRIBAU

Marc LARUE

► **CONTRÔLE INTERNE ET
MAÎTRISE DES RISQUES**

68 > p. 38

**Garanties d'emprunt : cadre
juridique et pilotage des
risques**

Pascal BELLEMIN

► **GESTION DES SATELLITES
ET INGÉNIERIE JURIDICO-
FINANCIÈRE**

71 > p. 56

**En marche vers la
dématérialisation totale
des marchés publics**

François AUMONT

Sylvie DUPOIRIER

Eléna TRAN QUANG TY

► **CONTRÔLE DE GESTION
ET ÉVALUATION DES
POLITIQUES PUBLIQUES**

67 > p. 34

**Du dialogue de gestion à la
gestion du dialogue au sein des
établissements médico-sociaux**

Alain PORTEILS

► **GESTION COMPTABLE
ET FINANCIÈRE**

70 > p. 49

**Le déclin inéluctable de
l'autonomie financière des
collectivités locales françaises**

Éric PORTAL

► **MARKETING TERRITORIAL
ET RELATION USAGERS**

72 > p. 60

**Comment créer une nouvelle
expérience du secteur
public pour ses usagers,
entre simplification et
décloisonnement**

Philippe GODDARD

64

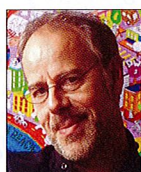
Innov'action

La start-up territoriale, l'innovation managériale et organisationnelle

Retour d'expérience rédigé par :

CHRISTIAN BOUCHÉ

chef de projet développement
et innovation territoriale
commune de Romans-sur-Isère



Innover ou disparaître, tel pourrait-être l'enjeu majeur de la prochaine décennie pour les collectivités locales. Un changement de paradigme radical, qu'il soit managérial ou organisationnel semble en effet aujourd'hui s'imposer à elles. L'extrême tension entre les écosystèmes qui irriguent le service public et les organisations qui l'incarnent n'a en effet jamais atteint ce paroxysme. Lorsque l'agile supplante l'inerte, lorsque la créativité transcende la norme, lorsqu'humanisme et bienveillance deviennent les principaux leviers de la productivité, lorsque un projet de société post modernisme est à ré-inventer, les collectivités doivent repenser leurs modèles. Entre vision et utopie, la ville de Romans-sur-Isère s'est engagée dans un processus de mutation irréversible, porteur de sens et d'espoir.

Introduction

La géométrie euclidienne de l'espace territorial renvoie quasi systématiquement à trois axes orthogonaux qui matérialisent les notions de territoire, de temporalité et de moyens...

Valeurs aux significations variées, tantôt refuge, tantôt excuse, qui ne manquent pas de traduire la difficulté de nos organisations territoriales à appréhender autrement qu'en échec, l'écart entre la représentation de la finalité de la production du service public avec sa réalisation.

Une philosophie de l'échec, dont la négation de la vertu d'apprentissage complexifie considérablement toute tentative d'expérimentation, qu'elle soit managériale ou organisationnelle et pose comme invariant l'obligation d'une réussite dont l'évaluation repose autant sur la polysémie des axes territoriaux et temporels que sur la confusion entre moyens et finalités...

Le terme de territoire renvoie en effet à des significations variées qui ne sauraient être déconnectées du point de vue de celui qui l'exprime, de son rôle d'acteur, voire de son rapport à la notion de temporalité.

Territoires d'usage, de flux, géographiques, de la connaissance, économiques ou administratifs qui impliquent l'existence de frontières, de limites... Autant de concepts qui recouvrent certes des réalités de l'instant différentes mais qui participent cependant à la construction d'une identité sociale à la fois multiple et commune.

Identité qui tend à s'inscrire dans une notion de temporalité abstraite, existentielle, qualitative et quantitative mais aussi concrète lorsqu'elle renvoie au temps opératoire, au temps d'une action objectivée et mesurable, à l'aune de finalités clairement énoncées et partagées...

Finalités et sens du service public que la contrainte budgétaire assez généralement et souvent indûment exprimée, tend à occulter et ainsi à renvoyer essentiel et accessoire dos à dos.

Autant de paramètres qui ne manquent pas de questionner la gouvernance de nos politiques publiques, territoires et organisations.

Organisations qui lorsqu'elles savent s'organiser en s'adaptant aux écosystèmes qui les entourent possèdent un réel avantage « coopétitionnel » ou « concurrallianciel ». Le monde territorial se réinvente en effet et au cœur de sa mutation, l'innovation organisationnelle et managériale est notamment un enjeu crucial pour les collectivités et les territoires.

Aussi, parce que l'histoire démontre que c'est l'approche systémique, le travail sur l'organisation qui font le succès, la stratification des organisations qui fonde les échecs, la ville de Romans-sur-Isère a choisi de faire de l'innovation organisationnelle une des clés de réussite dans la mise au point de nouveaux services, de procédés plus performants et de nouvelles formes de relations entre la collectivité et son environnement.

1. Constat et impulsion

Si la génération 2007-2013 des programmes européens et des Contrats de plan État-Région (CPER) avait mis l'accent sur l'innovation, déclarée priorité majeure, force est de reconnaître que celle-ci reste encore cependant pour l'essentiel technologique et principalement axée sur la sphère économique telle que définie dans le manuel d'Oslo.

Toutefois, celle-ci ne saurait être considérée uniquement comme un levier du seul développement économique. En effet, depuis le milieu des années 90, l'innovation sociétale, territoriale, environnementale... est, grâce à l'impulsion de sociologues et praticiens du développement local, désormais considérée comme un levier de compétitivité pour les territoires et leurs organisations. En écho à la notion d'intérêt général, l'innovation sociétale, adossée à une vision de la société répondant aux finalités des politiques publiques concourt en effet désormais pleinement à l'amélioration des attentes individuelles et collectives des citoyens, usagers et contribuables des services publics.

Ainsi, à l'issue de son élection en 2014 comme maire de la commune de Romans-Sur-Isère, M^{me} Thoraval, afin de mettre en œuvre les grandes orientations définies dans le cadre de son mandat, a choisi de systématiser l'application d'un processus de pilotage de l'ensemble des projets stratégiques et à caractère transversal de la collectivité. Cela en s'inspirant de la démarche BSC « *Balanced Score Card* », ou tableaux de bord prospectifs directement inspirés d'une gestion privée et entrepreneuriale.

La mise en œuvre de cette méthode innovante, dans le contexte d'une collectivité territoriale, devant permettre de piloter, mettre en œuvre et évaluer les actions dont le but est à la fois de contribuer à l'atteinte des objectifs fixés dans le Plan de mandat, mais aussi de répondre de façon adaptée aux attentes des citoyens, usagers, contribuables, personnels et partenaires de la collectivité.¹ Revêtant également une importante dimension managériale, en facilitant le découplage des services et en développant la culture de la gestion de projet au sein de l'administration, le choix de son animation a été confié à une équipe d'ingénierie composée de sept cadres A expérimentés, formant un véritable incubateur et accélérateur de projets au sein de l'administration. Enfin, il est important de rappeler que la réalité macro-économique et son impact sur le fonctionnement des collectivités locales rendent désormais prioritaires les recherches de solutions innovantes et efficaces de production de l'action publique.

2. La « start-up territoriale », la fin du modèle jacobin ?

A. - Fondements

Le modèle hiérarchique, pyramidal, dit jacobin, également appelé « *top down* » constitue l'archétype même du modèle organi-

sationnel de la fonction publique française, qu'elle soit étatique ou territoriale.

Force est de constater que celui-ci ne semble plus aujourd'hui viable tant la structuration de notre société a elle-même évolué. Gestion prévisionnelle des emplois et carrières, « plafond de verre », transversalité, agilité, autant de principes et promesses qui ne peuvent plus être tenus ou qui s'opposent désormais à l'adéquation recherchée entre finalité et moyens du service public.

Les modèles « agiles » au contraire du modèle « *top down* », promettent au contraire et diffusent d'autres formes de structuration ou autonomie d'action et d'organisation, reconnaissance et bienveillance deviennent les moteurs d'une confiance et d'une productivité retrouvées.

La Direction de l'attractivité, du développement et de l'innovation (DADI), véritable « start up » au sein de « l'entreprise » ville de Romans, affiche en ce sens la promesse d'une fonction publique territoriale moderne, décomplexée, au service de son territoire et de ses acteurs.

Dotée d'une forte autonomie vis-à-vis de l'administration (rattachement direct au maire, organisation des temps de travail libre incluant une forte flexibilité, espaces de travail aménagés, ateliers de *co-working*...), cette entité créée en novembre 2014 s'inspire de la philosophie d'Edgar Morin, qui oppose pensée rationnelle et pensée complexe.

Elle affirme ainsi le droit, non à l'erreur, mais à l'expérimentation, oppose la segmentation des politiques publiques à une analyse et compréhension systémique des écosystèmes qui irriguent son territoire et revendique sa légitimité à transgresser l'ordre établi...

S'adossant à un projet d'administration réinventé, elle rappelle la primeur et la supériorité sur la somme des parties, d'un tout cohérent, commun et partagé qui appelle une forte implication et cohésion de l'ensemble des parties prenantes, politiques et administratives.

Innovante, cette approche inverse la relation à la norme, affirme la prédominance de l'agile face au statique, questionne le sens davantage que les moyens, réinterroge le rationnel, l'expliqué au profit de la pensée complexe et de « l'anomalie au système »...

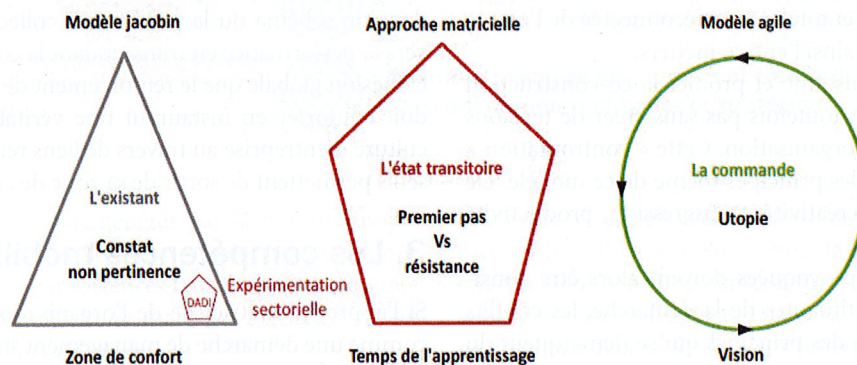
B. - Du modèle jacobin au modèle agile, une étape intermédiaire l'approche matricielle

Si l'innovation est importante pour la croissance de toute entreprise, il en est désormais de même pour les collectivités locales dans un contexte budgétaire et plus largement sociétal incertain. Toutefois, l'acculturation vers un modèle d'organisation délibérément fluide et créatif, n'est possible qu'à la condition d'un véritable changement de paradigme comportemental et managérial. En effet, s'il est assez unanimement reconnu que la créativité des salariés représente une richesse abondante et quasi inépuisable des entreprises, les conditions de son expression nécessitent cependant qu'un certain nombre de préalable soit auparavant validé : vision, incitation, compétences, ressources et plan d'actions. Soit, trouver le point d'équilibre entre exploiter et explorer, s'enrichir de la confrontation entre modes de raison-

¹ Cette initiative a été récompensée par un prix TERRITORIA 2015 dans la catégorie management.

nement et principes et gérer les tensions qui peuvent en découler assez logiquement. Comment en effet demander toujours plus d'agilité à des structures qui semblent figées dans des modes de fonctionnement inertes et incapables de s'adapter aux change-

ments toujours plus rapides des écosystèmes dans lesquels elles évoluent ? La réponse apportée par la création expérimentale de la DADI, forme innovante de « start up territoriale », semble de ce point de vue porteuse d'enseignements.



Alors que son environnement proche s'articule autour des *hardskill*, cette nouvelle entité s'appuie davantage sur les *softskill* plus diffuses et informelles. Cette évolution vers un modèle holistique favorise la libération de créativité qui permet de donner une plus grande latitude aux agents qui en constituent l'organisation.

Concept cher à Michel Crozier (*M. Crozier et E. Friedberg, L'acteur et le système, les contraintes de l'action collective, Seuil 1977*) qui invite les acteurs de l'organisation à identifier et maîtriser à leur profit les marges d'incertitude pour les transformer en marges de liberté, qui doivent leur permettre d'atteindre leurs propres objectifs et ainsi nourrir ceux de « l'entreprise ».

Une créativité indispensable pour intégrer et maîtriser ses réseaux constitués de partenaires multiformes et changeants aux caractéristiques culturelles parfois divergentes mais complémentaires. Une créativité et une liberté toutefois source de tensions en interne à l'entreprise communale.

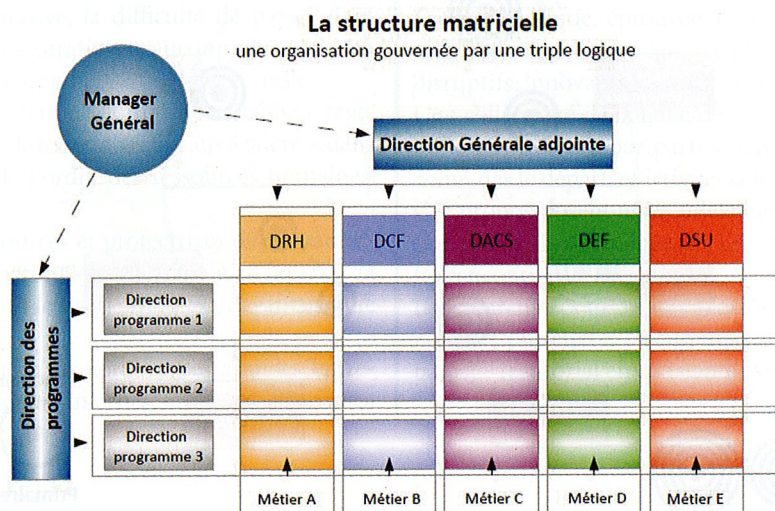
En effet et assez paradoxalement, si la vision, voire l'utopie de l'impulsion politique est très clairement énoncée et partagée, si le discours est relayé par la direction administrative, il apparaît

tout aussi évident que sa traduction révèle une forte appréhension et résistance de l'organisation.

Alors que les compétences managériales sensées répondre aux *softskill*, paraît *a priori* la mieux à même de rencontrer l'adhésion des agents et des cadres au regard de formes et pratiques moins formelles, sont peu mobilisées, force est de constater que l'organisation tend à répondre par la mise en œuvre de processus de plus en plus sophistiqués et complexes à appréhender.

Réflexes naturels de protection et de repli vers des domaines mieux maîtrisés et minimisant ainsi la part de l'inconnu. Les champs de l'ouverture et de l'intégration sont alors supplantés par ceux de la conception et de la réalisation. La vision et la transgression cèdent le pas à l'adaptation et à la structuration.

L'approche matricielle de l'organisation, qui crée les conditions d'une transversalité effective permet alors de répondre de façon pragmatique aux résistances individuelles et collectives de l'entreprise par la mise en œuvre d'un véritable basculement du modèle « top down » vers une approche qui concilie à la fois la part structurellement immuable, régalienne du service public avec son volet plus agile.



Utilisé dans certaines organisations importantes, l'organigramme matriciel semble particulièrement adapté à la gestion des projets importants, stratégiques et opérationnels. Ainsi, l'ensemble des projets portés par la collectivité sont désormais intégrés à un ensemble de neuf programmes qui infusent l'organisation de façon transversale et totalement déconnectée de l'entrée hiérarchique, revalorisant ainsi l'entrée métiers.

Cette approche, qui décloisonne et promet la co-construction d'un modèle partagé n'est toutefois pas sans créer de tensions et de conflits au sein de l'organisation. Cette « confrontation » organisée est en effet un des principes même de ce modèle. De celle-ci doivent émerger créativité, transgression, productivité puis performance.

Les zones de frottement provoquées doivent alors être considérées comme étant constitutives de la démarche, les conflits acceptés et managés selon des principes qui se démarquent du management hiérarchique.

Le directeur général des services se mue progressivement en manager général de l'organisation, et se doit d'affirmer et de garantir la reconnaissance des différences et complémentarités individuelles et collectives en maîtrisant le risque d'introduire une confusion entre modalités hiérarchiques et fonctionnelles.

Les missions des managers hiérarchiques et fonctionnels qui peuvent avoir des objectifs et des priorités différents doivent alors être précisées et restituées dans le cadre d'une analyse globale du système qui les héberge.

Le travail sur les valeurs, le sens, les objectifs communs de service public est une des réponses qui permettent alors de dépasser les divisions habituelles de l'organisation du travail en restaurant la connexion entre les domaines métiers, expertises et organisationnels.

Deux avantages à cette approche qui sont communément admis se retrouvent d'ores et déjà dans le fonctionnement de la collectivité : le décloisonnement et le partage d'informations au-delà

de la stricte approche hiérarchique, la valorisation de la spécialisation et le partage de connaissances et expériences.

L'organigramme matriciel crée et devient l'interface qui permet alors une transversalité effective, libère les espaces d'expression, de frottement et d'argumentation pour l'ensemble des acteurs dans un schéma où la production collective peut enfin tendre vers la performance en transcendant la cohésion globale.

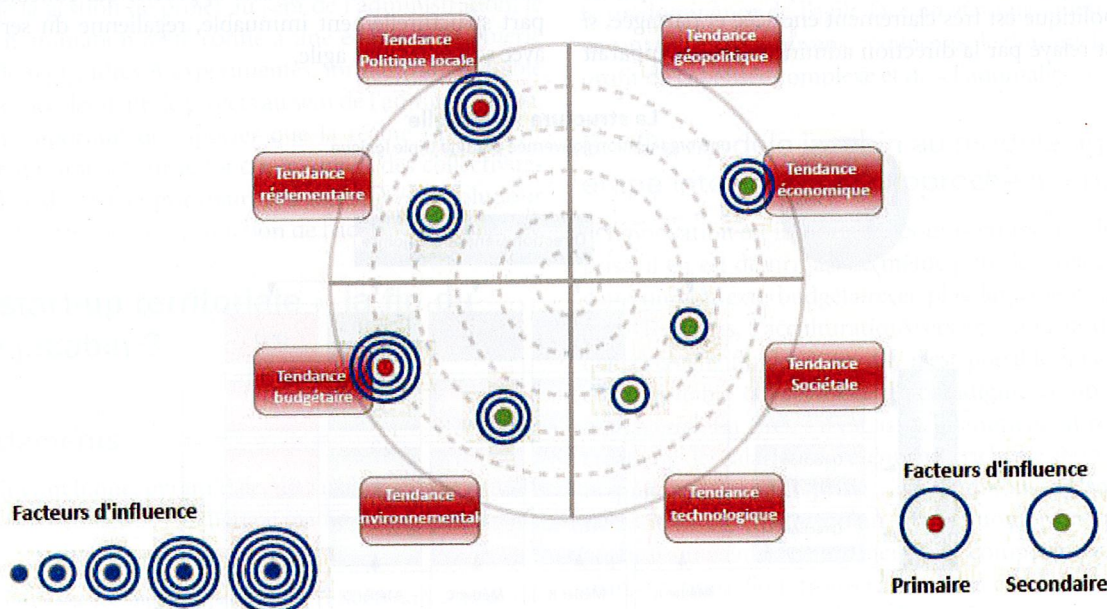
Cohésion globale que le renforcement de la pratique des *softskills* doit conforter en instaurant une véritable communication et culture d'entreprise au travers de liens renforcés et pérennes qui seuls permettent de sortir de sa zone de confort.

3. Les compétences mobilisées

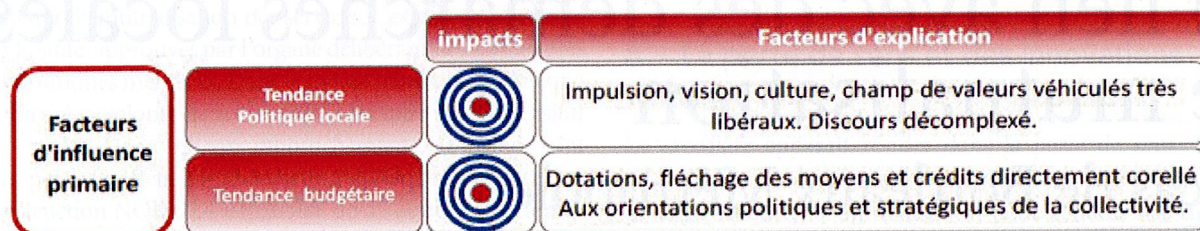
Si l'approche matricielle de l'organisation doit être considérée comme une démarche de management structurée qui tend à stimuler et à favoriser l'émission, la mise en œuvre et la diffusion d'idées par l'ensemble du personnel en vue de créer de la valeur ajoutée et de faire progresser l'organisation, ne suffit toutefois pas à prévenir et garantir la stabilité de l'écosystème qui l'héberge sans que soient identifiées et mobilisées les compétences adéquates.

L'identification des grandes tendances macro-environnementales qui viennent impacter directement le fonctionnement de la collectivité (tendance politique, budgétaire, réglementaire, économique...) et dont l'émission ne peut être maîtrisée, suppose en effet la mise en œuvre de compétences fondamentales et fonctionnelles qui adossées au repérage de variables pivot accroissent sensiblement la capacité de l'organisation à absorber leurs impacts.

Impacts correspondants, dans le cas de la ville de Romans à un changement de paradigme marqué : un impact structurel évident, un impact qui questionne les valeurs de service public ainsi qu'un impact à l'effet potentiellement durable.

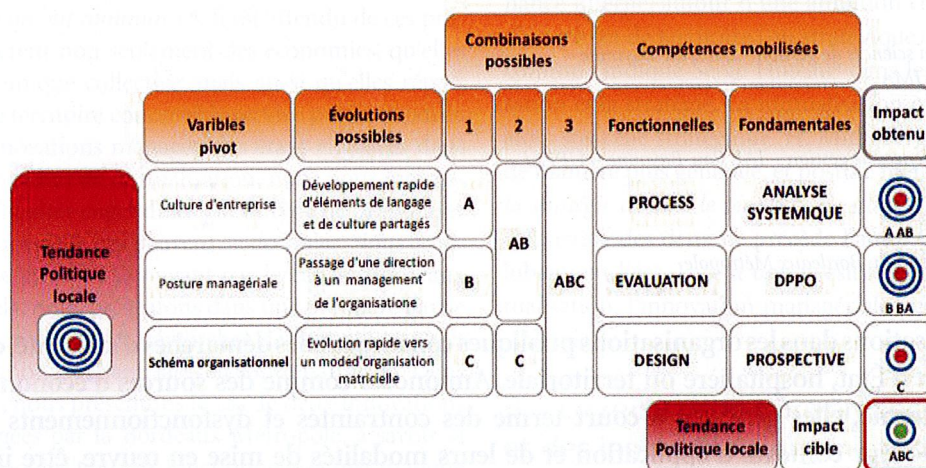


EXEMPLE



Identifiés, analysés, les impacts générés par la vision, l'utopie politique, sont ensuite, autour de trois variables pivot, minimisés par le déploiement de compétences tant fondamentales que fonctionnelles que l'organigramme matriciel permet d'implémenter à l'ensemble de l'organisation.

Intelligence managériale et culture de l'innovation ainsi mobilisées et insufflées au cœur même de l'entreprise atténuent très sensiblement, tant pour la structure elle-même que pour l'ensemble des agents les risques de perte de sens et de dégradation de la productivité et de la valeur générée.



4. Transformer l'essai

Sans surprise, au-delà d'une vision politique très innovante et de son impulsion administrative, la difficulté de passer d'un schéma pyramidal à une structuration beaucoup plus agile, en investissant notamment le champ matriciel est bien réelle.

La collectivité locale est en effet une entreprise « établie » régie par un ensemble de règles et de fonctions elles aussi ancrées dans sa culture, qu'elles soient de l'ordre des ressources humaines, budgétaires...

Ces fonctions, à la fois ressources et protectrices de l'organisation tendent en effet, très naturellement à analyser (et c'est là aussi leur rôle et raison d'être) le risque encouru, davantage que le gain généré.

Face à cette difficulté, comme de nombreuses grandes entreprises qui créent des incubateurs internes, la ville de Romans a

choisi de créer sa DADI censée tirer parti du meilleur de deux mondes, promettant d'allier puissance budgétaire et services centraux à l'agilité d'une start-up.

Dans la pratique, éprouvée après deux années de fonctionnement, le respect des règles et procédures tend à rendre moins disruptifs, innovants les nouveaux schémas mis en œuvre.

Une collectivité de la taille de la commune de Romans ne peut donc pas innover par partie, mais doit être innovante en son cœur, dès le départ, et irriguer cette vision dans tout son corps. Ces propos posent assez fidèlement l'intérêt de l'expérimentation actuellement menée, ses limites, les satisfactions et difficultés rencontrées.

Ils augurent des pistes de réflexion et chantiers à venir passionnants et porteurs d'enjeux majeurs pour notre avenir dans un paysage territorial en constante évolution.