

Séminaire CNFPT

Jeudi 19 juin 2014

Enjeux et impacts du pilotage collaboratif dans les organisations publiques locales

David CARASSUS

www.univ-pau.fr



Observatoire du PiloTage et de
l'Innovation Managériale locAle

CHAIRE

OPTIMA

<http://optima.univ-pau.fr>

Présentation de la Chaire OPTIMA

Observatoire du Pilote et de l'Innovation Managériale locale

CHAIRE
OPTIMA

- ✓ **Antériorité** : Ville-Management (1995-2012), PILOTE (depuis 2012)
- ✓ **Rattachement** : UPPA, IAE, CREG
- ✓ **Finalités** : observer, partager, inventer, accompagner, proposer
- ✓ **Domaines** : Innovation managériale et pilotage dans les collectivités locales
- ✓ **Partenaires principaux et ponctuels** : collectivités, entreprises, institutionnels locaux

CHAIRE
OPTIMA



Présentation de la Chaire OPTIMA

→ Le séminaire OPTIMA 2015 « Collectivités locales, comment faire mieux avec moins ?? innovons !! »

14 mai 2015

CHAIRE
OPTIMA



Programme de la conférence introductive

- 1) **Pilotage et collaboration : deux termes liés**
- 2) Des enjeux importants du pilotage collaboratif
- 3) Des pratiques limitées
- 4) Des méthodes et outils à rénover

CHAIRE
OPTIMA



1) Pilotage et collaboration

➤ Le pilotage (1/2)

« *Le pilotage est une démarche de management qui s'attache à relier en permanence stratégie et action opérationnelle en s'appuyant sur trois volets complémentaires :*

- *Le déploiement de la stratégie sous forme de plans d'action [...] ;*
- *la construction et la mise à jour d'un réseau d'indicateurs de performance permettant de mesurer le résultat des actions en cohérence avec les objectifs ;*
- *le suivi et le retour d'expérience de la mise en œuvre de cette stratégie »*

Demeestère, Lorino et Mottis (2002)

CHAIRE
OPTIMA



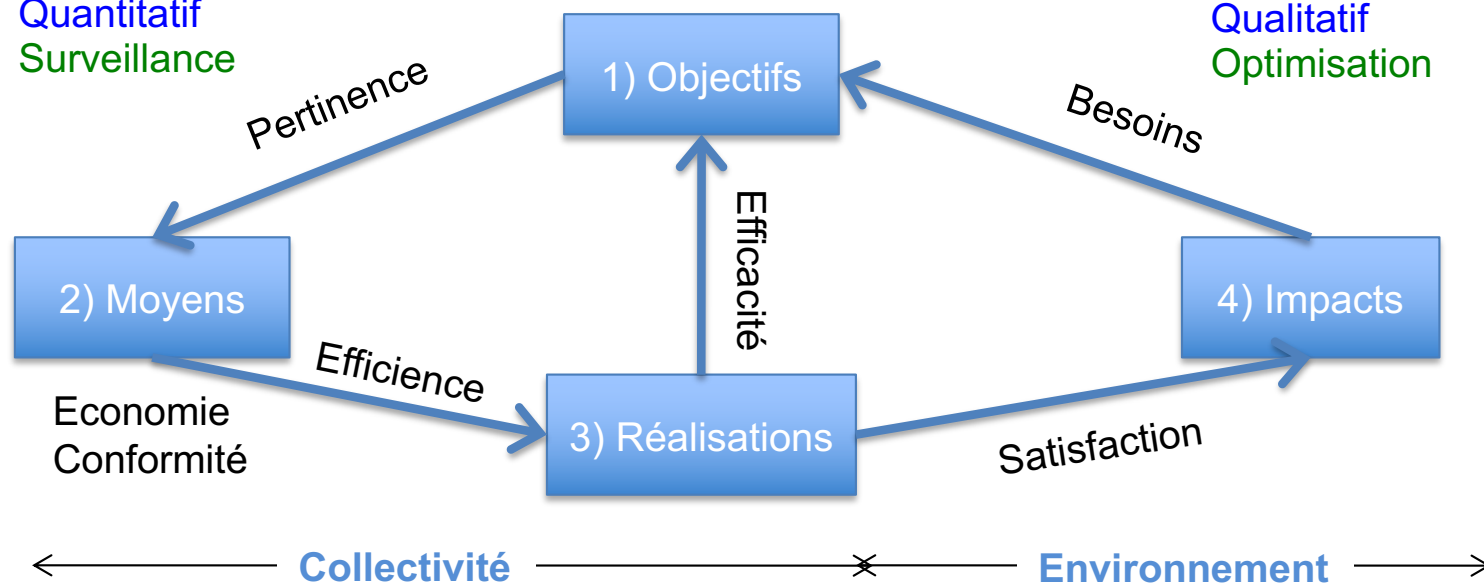
1) Pilotage et collaboration

➤ Le pilotage (2/2)



Court-terme
Quantitatif
Surveillance

Long-terme
Qualitatif
Optimisation



CHAIRE
OPTIMA



1) Pilotage et collaboration

➤ La collaboration (1/2)

- travail commun de plusieurs personnes, sur des tâches communes, partagées pour atteindre un même but
- processus par lequel des parties, qui voient un problème à travers un prisme différent, peuvent explorer leurs différences de manière constructive et ainsi chercher des solutions communes qui dépassent leur vision limitée (Gray, 1989)
- induit des réciprocités, des échanges de ressources qui ne sont pas toujours symétriques, c'est à dire équivalentes en terme de valeur. L'ensemble est plus important que la somme de ses divisions (Thomson et Perry, 2006)

CHAIRE
OPTIMA



1) Pilotage et collaboration

- La collaboration (2/2)
 - ne signifie pas seulement qu'on s'accordera sur la meilleure des solutions possibles, cela signifie aussi que l'on doit bien vouloir porter la décision commune une fois qu'elle est prise (Thomson, 2001).
 - Ainsi, la collaboration est un processus dans lequel les acteurs autonomes interagissent au travers de négociations formelles et informelles (Thomson, 2001), en créant dans un même temps des rôles et des structures pour superviser, gouverner leurs relations et leur manière de prendre des décisions sur les sujets qui les ont amenés à travailler ensemble

CHAIRE
OPTIMA



1) Pilotage et collaboration

- Le pilotage collaboratif : deux termes liés
 - Le pilotage induit la collaboration entre les acteurs stratégiques (élus, direction) et opérationnels (cadres et agents)
 - La collaboration induit le pilotage en s'appuyant sur des échanges en terme de stratégie, d'organisation, d'évaluation

CHAIRE
OPTIMA



Programme de la conférence introductive

- 1) Pilotage et collaboration : deux termes liés
- 2) Des enjeux importants du pilotage collaboratif
- 3) Des pratiques limitées
- 4) Des méthodes et outils à rénover

CHAIRE
OPTIMA



2) Des enjeux importants

2.1) Des enjeux globaux à la fois **interne** et **externe** (1/2)

Enjeux pour les usagers/citoyens/contribuables

- AMELIORER la transparence de l'action publique
- AMELIORER la qualité d'offre de services publics
- MAITRISER les dépenses publiques

Enjeux pour les services

- RESPONSABILISER les services dans le pilotage des ressources financières, des risques et de la qualité, des ressources humaines, et des activités
- AMELIORER l'allocation des moyens humains, financiers, techniques aux activités
- REORIENTER les objectifs des services

Enjeux pour les élus

- AMELIORER la lisibilité des politiques publiques
- PRIORISER les politiques publiques en fonction des besoins environnementaux et des moyens disponibles
- JUGER de l'opportunité des politiques publiques

Enjeux pour les agents

- RESPONSABILISER et valoriser les agents dans leurs activités
- TRAVAILLER sur le lien entre les objectifs de la collectivité, les objectifs du service et les objectifs individuels
- AJUSTER les formations aux besoins



2) Des enjeux importants

2.1) Des enjeux globaux à la fois **interne** et **externe** (2/2)

- Finalité systemique: comprendre les interdépendances entre les dimensions économique sociale, politique, culturelle et spatiale du développement local
- Finalité territoriale : prendre en compte les cibles externes et de leurs attentes
- Finalité sélective: hiérarchiser les projets d'aménagement et d'investissement selon des priorités et des objectifs communs
- Finalité participative: éviter les excès d'un management local à dominante technique et administrative , mobiliser une multiplicité de ressources et d'expertises

CHAIRE

OPTIMA





2) Des enjeux importants

2.2) Une **solution interne innovante** face à :

- La limite des solutions externes (emprunt, pression fiscale, dotations Etat, etc.)
- La limite des solutions internes traditionnelles (centralisation/localisation/externalisation sur le plan organisationnel ; gel de postes/rabotage sur le plan financier)
- L'évolution de l'environnement local :

« *la collaboration est devenue, au fil du temps, un impératif pour les managers publics* » (Thomson et Perry, 2006) .

D'après les auteurs, plusieurs facteurs en sont à l'origine :

- Les transferts de compétences,
- les changements technologiques importants,
- la raréfaction des ressources associés à l'augmentation des interdépendances entre les organisations



2) Des enjeux importants

2.3) Une **mise en cohérence** avec des évolutions identiques à l'échelle nationale et internationale

- Nationale : Loi Organique relative aux Lois de Finances, Révision Générale des Politiques Publiques, Modernisation de l'Action Publique, Commission stratégique de la Dépense
- Internationale : *New Public Management*
 - Principes : transparence, responsabilisation, performance, culture du résultat
 - Modèles : anglo-saxon, nordique, Québec



2) Des enjeux importants

2.4) Un moyen de créer une **dynamique collective** :

- « *Les collaborations se forment typiquement autour de problèmes que les partenaires ne savent pas ou ne peuvent pas résoudre seuls* » (Finn 1996 , Gray 1989, Huxham 1996 , Pasquero 1991)
- Il s'agit « *d'atteindre une compréhension mutuelle, une volonté collective, de la confiance et de la sympathie pour implémenter des préférences partagées* » (March et Olsen, 1989)
- Selon Stone (2000), les membres d'une collaboration sont, à l'origine, en compétition les uns avec les autres car ils perçoivent leurs partenaires comme des menaces pour leur autonomie (de décision, de réalisation,...).



2) Des enjeux importants

2.4) Un moyen de créer une **dynamique collective** :

- Constat de départ d'ARGYRIS : la stratégie de base des organisations est d'organiser l'effort humain pour atteindre des objectifs spécifiques (sans lien direct avec ses individus), par des principes tels la spécialisation ou l'unité du commandement.
- Or, plus le travailleur connaît la rigidité, le contrôle étroit, l'autorité de style directif, plus il tend à créer des **activités adaptatrices antagonistes** dont la seule limite est la menace de renvoi (absantéisme, rotation, tirage au flanc, élaboration de normes personnelles, ralentissement de l'allure, accent sur les facteurs matériels, non implication, etc.).



2) Des enjeux importants

2.4) Un moyen de créer une **dynamique collective** :

- Avec ces activités adaptatrices, les hommes créent un milieu dont les valeurs diffèrent des valeurs de l'organisation et ces deux milieux existent simultanément.
- Cette coexistence est mal vécue par les cadres intermédiaires car ils servent de tampons. Pour les cadres de haut niveau, les activités adaptatrices tendent vers la négation des sentiments et des émotions.
- Ce comportement tend à bloquer les idées et valeurs nouvelles, à ne pas prendre de risques.
- Toutes les activités adaptatrices demandent une dépense d'énergie croissante et peuvent conduire à une atrophie organisationnelle

2) Des enjeux importants

2.4) Un moyen de créer une **dynamique collective** :

- Solution pour ARGYRIS : il est important qu'une organisation permette à tous ses membres d'atteindre le **succès psychologique**, c'est à dire de lui fournir des travaux qui leur donnent la possibilité de développer leur efficacité personnelle.
- Deux conditions en lien avec la collaboration :
 - ✓ les individus doivent s'accorder de la valeur et aspirer à un sentiment croissant de compétence (notamment par la fixation d'objectifs qui constituent des défis),
 - ✓ l'organisation doit valoriser l'estime de soi et la compétence (notamment en communiquant sur l'atteinte des objectifs par les activités réalisées).



2) Des enjeux importants

2.5) Un moyen de créer de la **confiance** et de résoudre les **conflits d'intérêts** :

- Pour l'école behavioriste organisationnelle, la réciprocité en matière de collaboration est perçue comme une technique de résolution des problèmes sur le mode gagnant-gagnant qui aborde le conflit des intérêts divergents (Hellriegel et al., 1986).
- En matière de collaboration, les partenaires individuels démontrent souvent la volonté d'interagir de manière collaborative uniquement si les autres partenaires font la preuve de la même volonté. La confiance est un élément central de la collaboration puisqu'il réduit la complexité et les coûts de transaction plus rapidement que dans d'autres formes d'organisations (Chiles et McMackin, 1996; Smith, 1995)

A decorative graphic on the left side of the slide. It features a pair of black scales of justice with silver pans, set against a background of blue binary code (0s and 1s). A thick, curved orange and yellow bar runs vertically through the center of the slide, partially overlapping the scales and the text area.

2) Des enjeux importants

2.6) Un moyen de dépasser les **limites du modèle bureaucratique** :

- Selon Quicke (2000), la collaboration casse la rigidité du cadre bureaucratique pour instaurer un contexte favorable à l'échange et à la réflexion

CHAIRE
OPTIMA





2) Des enjeux importants

2.7) Un support à « l'**alignement** » :

- entre environnement et organisation par la stratégie
- entre individu et organisation

Pour GOSCHAL (1991), il est important de créer de la coopération comme mode d'action dans l'organisation, en poursuivant des objectifs communs. Il propose un nouveau contrat psychologique entre entreprise et employé, où le personnel est un élément de responsabilité et une ressource auquel il convient d'ajouter de la valeur



2) Des enjeux importants

2.8) Un mode de **management rénové** :

LIKERT propose une théorie du management assise sur les relations entre supérieurs et subordonnés (entreprises américaines). L'évaluation de ces systèmes est faite à partir des variables suivantes :

- les **motivations** des agents, les **communications** internes,
- les processus d'**interaction** et d'**influence** (coopération/confiance), les processus de prise de **décision** (niveau/participation/influence),
- les modes de fixation des **objectifs**,
- les méthodes de **contrôle** et les **performances** (productivité, absentéisme, déchets, etc.).

Chaque question donne lieu à une cotation de 1 à 20, les faibles notes étant associés à des styles plutôt autoritaires et les fortes notes à des styles participatif

2) Des enjeux importants

2.8) Un mode de **management rénové** :

Les résultats obtenus permettent à distinguer, en traçant le profil psychologique des organisations, 4 styles de management :

- le système autoritaire exploiteur :
craintes/sanctions, communication faible,
communication haut vers bas avec déformations,
distances fortes entre supérieurs et subordonnés,
pas d'esprit d'équipe, décision prise au sommet sans
consultation, centralisation,
- le système autoritaire paternaliste,
- le système consultatif
- et le système participatif par groupe : utilisation du
groupe pour gestion des conflits, pour décider, pour
établir les objectifs, communication dans les deux
sens, participation, cohésion, décentralisation

Les enquêtes montrent que le **système participatif** par groupe est le plus performant, mais le plus difficile à mettre en œuvre...



2) Des enjeux importants

2.8) Un mode de **management rénové** :

Pour SIMON (1983), il y a deux manières d'« influencer » sur le comportement des exécutants :

- La première est l'**autorité**, ainsi que le stipule la vision traditionnelle du management : « en exerçant son autorité, le supérieur ne cherche pas à convaincre son subordonné mais seulement à obtenir son consentement »
- L'autre manière, **collaborative**, consiste à « *donner au personnel subalterne lui-même les attitudes, les habitudes et un état d'esprit qui le conduisent à prendre une décision favorable à l'organisation* ». Dans cette deuxième perspective, il s'agit pour les managers intermédiaires de faire connaître les objectifs organisationnels, de les décliner en termes factuels à leur propre niveau hiérarchique, et de traduire ceux-là en sous-objectifs opérationnels selon des chaînes fins-moyens.



2) Des enjeux importants

2.8) Un mode de **management rénové** :

Pour HOPWOOD (1972), il existe trois styles de management :

- Le management **sans comptabilité**, où la subjectivité du manager tient lieu de critère de pilotage.
- Le management **sous contrainte** financière, où le pilotage se fait de façon mécanique et où Il faut impérativement entrer chaque année dans l'enveloppe budgétaire.
- Le management **collaboratif** à long terme par les objectifs, avec un pilotage moins quantitatif et plus stratégique.

Ces différents styles n'ont pas les mêmes conséquences en termes de focalisation sur le court terme, en termes de contrôlabilité, d'anxiété pour les responsables de services, de justesse des évaluations, de compétition entre les responsables de différents services ou de manipulations des données comptables.



2) Des enjeux importants

2.8) Un mode de **management rénové** :

Pour GHOSHAL, il existe de nouveaux rôles managériaux pour l'encadrement, organisés autour de trois processus fondamentaux :

- Un rôle **entrepreneurial**, où les cadres dirigeants doivent élaborer des objectifs et des normes de performance incitant au dépassement de soi,
- Un rôle **d'intégration**, où les cadres dirigeants doivent institutionnaliser un ensemble de normes et de valeurs pour soutenir la confiance et la coopération,
- Un rôle **de renouvellement.**, où les cadres dirigeants doivent créer un projet et une ambition fédérant toute l'organisation tout en remettant en question les hypothèses enracinées



2) Des enjeux importants

2.8) Un mode de **management rénové** :

GOOLD et CAMPBELL décrivent eux 2 styles de pilotage :

- Le style « contrôle financier » ou le « **bâton et la carotte** », caractérisé par une faiblesse de la planification stratégique par la direction, une mise sous tension par la contrainte financière, le cloisonnement entre les domaines de compétences, l'importance de la validation des budgets annuels, et la surveillance financière du respect des enveloppes
- Le style « pilotage stratégique » ou la recherche (délicate) de la **collaboration**, caractérisée par la décentralisation de la définition d'orientations générales par la direction, l'encouragement à créer des synergies entre domaines de compétences, un contrôle à la fois sur le suivi des critères financiers et sur l'atteinte des objectifs stratégiques définis

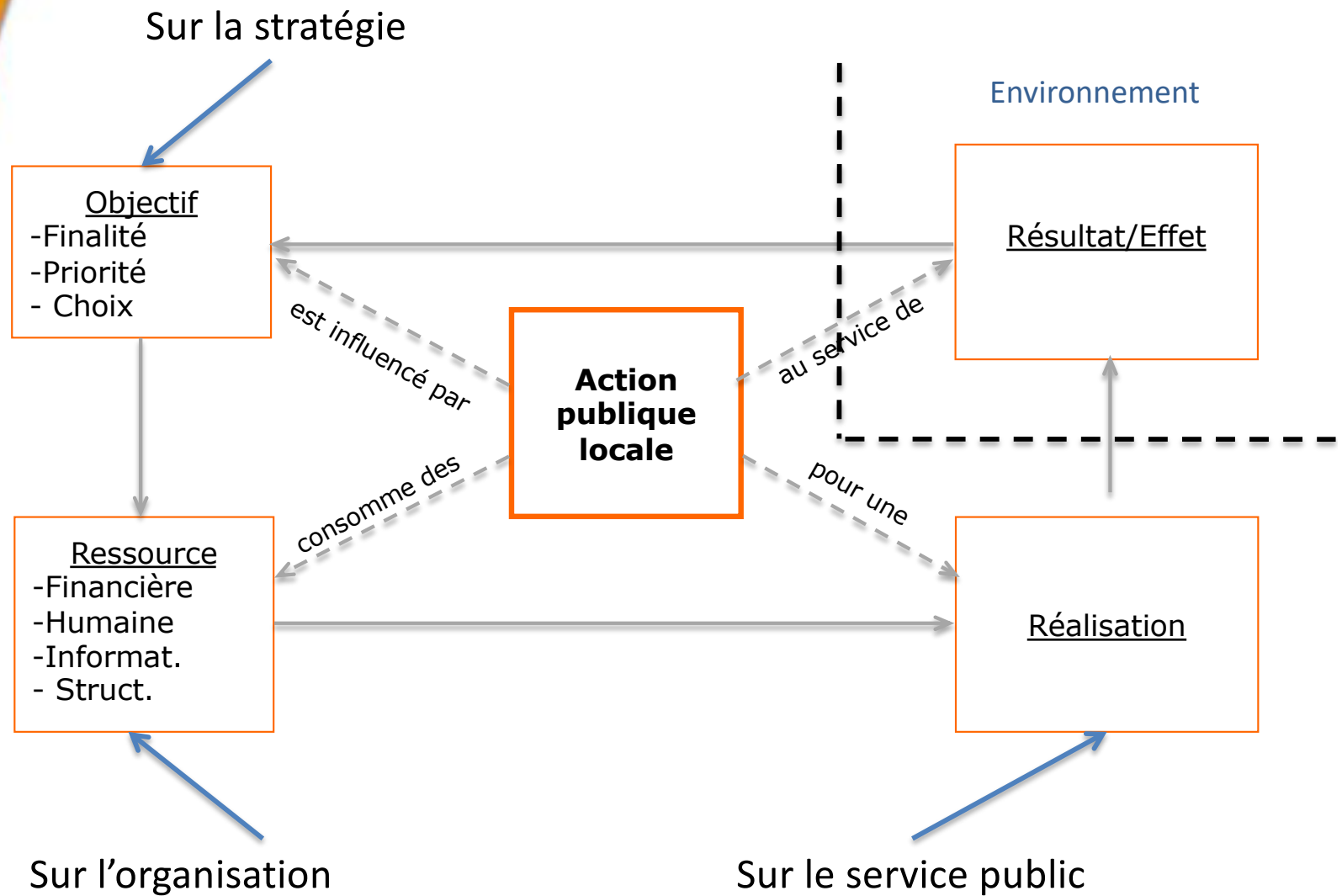
Programme de la conférence introductive

- 1) Pilotage et collaboration : deux termes liés
- 2) Des enjeux importants du pilotage collaboratif
- 3) **Des pratiques limitées**
- 4) Des méthodes et outils à rénover

CHAIRE
OPTIMA



3) Des pratiques limitées



3) Des pratiques limitées

- Les **pratiques innovantes actuelles** :
 - Sur la stratégie (entre élus, entre élus et admfs) : projet de territoire, projet d'établissement, projet de mandat, projet sportif local, stratégie patrimoniale, analyse des besoins sociaux, etc.
 - Sur l'organisation (entre admfs en vertical et en horizontal) : gestion/management de projet, démarche qualité, *lean management*, rénovation du dialogue de gestion, projet d'administration/projet de services, entretien d'évaluation rénové, GPEEC, etc.
 - Sur le service public (entre la collectivité et les PP externes) : évaluation des politiques publiques, gestion des relations aux citoyens, enquête de satisfaction, démocratie participative, etc.

CHAIRE
OPTIMA



3) Des pratiques limitées

- Les **freins** à ces pratiques (1/2):
 - Un fonctionnement bureaucratique néfaste à l'émergence du pilotage collaboratif
 - ✓ hiérarchie, structures en silo, processus fermés top-down : Moore (1995)
 - ✓ conception fermée : Harris et Albury (2009)
 - Des limites à la diffusion et l'appropriation des innovations
 - ✓ cloisonnement structurel, faible confiance dans la mise en place des innovations
 - ✓ démarches quelquefois déviantes, des processus peu adaptés (leadership, démarche collaborative) (Favoreu et al., 2011)

3) Des pratiques limitées

- Les **freins** à ces pratiques (2/2):
 - Des collaborations souvent partielles
 - ✓ Communication vs participation, descendant vs itération
 - ✓ Démarche globales vs démarches individuelles
 - Un approche « politique » de l'organisation publique locale
 - ✓ Un processus non organisé, inductif, imprévisible
 - ✓ Des outils absents ou faibles, une formalisation réduite de la collaboration
 - ✓ Des coalitions/clans plus importants que la collaboration globale dans la collectivité
 - ✓ Des logique individuelles plus forte que la logique collective (« Pré-carrés »)
 - ✓ L'organisation publique locale comme une « arène » politique

CHAIRE
OPTIMA



Programme de la conférence introductive

- 1) Pilotage et collaboration : deux termes liés
- 2) Des enjeux importants du pilotage collaboratif
- 3) Des pratiques limitées
- 4) Des méthodes et outils à rénover

CHAIRE
OPTIMA



4) Des méthodes et outils à rénover

- Accepter de modifier les **modes de gouvernance** en terme de pouvoirs et de structures :
 - La littérature concernant la collaboration décrit la gouvernance comme des arrangements dans le partage des pouvoirs (Clift et al, 1995, Crosby et Bryson 2005)
 - Au delà des relations d'interdépendance informelles, la collaboration doit aussi passer par des instances (existantes ou à créer – CODIR, commissions, etc.) et ainsi faire le lien avec les mécanismes liés à la hiérarchie, à la formalisation des procédures et aux routines. La collaboration est renforcée par l'organisation de l'établissement.

CHAIRE
OPTIMA



4) Des méthodes et outils à rénover

- Accepter de modifier les **modes de gouvernance** en terme d'information et de participation :
 - La dynamique collective et le processus de changement paraissent plus importants que le changement lui-même (CROZIER, 1991)
 - Des facteurs relationnels (leadership administratif, leadership politique, nature des relations entre acteurs, processus de participation ascendant/descendant/itératif), des facteurs méthodologiques (comités, calendrier, outils, etc.) et des facteurs informationnels (communication interne/externe, sens/nature/modalités) sont très importants dans la collaboration (CARASSUS et al., 2012)

CHAIRE
OPTIMA



4) Des méthodes et outils à rénover

- Accepter de modifier les **modes de gouvernance** en terme de décision et d'équilibre :
 - La littérature concernant la collaboration décrit aussi la gouvernance comme participative pour la prise de décision (Mc Caffrey et al, 1995, Wood et Gray, 1991)
 - Au delà de la participation des acteurs aux processus informationnels, la collaboration doit aussi passer par la participation des acteurs à la prise de décision
 - Sans bénéfice commun, le partage d'information ne conduira pas à la collaboration. Selon Wood et Gray (1991), la collaboration ne peut perdurer que si les parties prenantes peuvent satisfaire les attentes et les intérêts des autres sans pour autant être perdants

CHAIRE
OPTIMA



4) Des méthodes et outils à rénover

- Faire évoluer les **outils de gestion** vers le pilotage collaboratif en privilégiant de manière formalisée :
 - ✓ la communication ascendante/descendante
 - ✓ la gestion de la transversalité et des interdépendances, le décloisonnement vertical
 - ✓ la responsabilisation des acteurs
 - ✓ la participation des acteurs à la décision
 - ✓ la priorisation et la planification dans le temps
 - ✓ le partage du sens sur le devenir de l'organisation
 - ✓ la valorisation des activités réalisées
 - ✓ une gestion des moyens (humains et financiers) en tenant compte des projets et activités récurrentes, etc.

CHAIRE
OPTIMA



Programme de la conférence introductive

- 1) Pilotage et collaboration : deux termes liés
- 2) Des enjeux importants du pilotage collaboratif
- 3) Des pratiques limitées
- 4) Des méthodes et outils à rénover

CHAIRE
OPTIMA



Conclusion du séminaire

Un **paradigme** de fonctionnement à faire évoluer:

	Administration / Contrôle	➔ Management / Pilotage
Objet	Moyens, Organigramme	Politiques et services publics
Logique	Endogène, normative	Exogène/Endo., création valeur
Temps	Court-terme	Long-terme/court-terme
Processus	Discontinu, hiérarchique	Continu, itératif, transverse
Performance	Economique	Globale (int./ext.)
Apprentissages	Absent ou adaptatif	Génératif
Outils	Budget, contrôle budg., compte financier	Projet stratégique/services, dialogue de gestion, évaluation
Leaders	Admfs, fonctions support	Elus et admfs, métiers/supports

CHAIRE
OPTIMA



Séminaire CNFPT

Jeudi 19 juin 2014

*Enjeux et impacts du pilotage
collaboratif dans les
organisations publiques locales*

David CARASSUS

www.univ-pau.fr



Observatoire du PiloTage et de
l'Innovation Managériale locAle

CHAIRE

OPTIMA

<http://optima.univ-pau.fr>