



HAL
open science

Les effets des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics

Christophe Maurel, Christophe Favoreu, Damien Gardey, David Carassus

► To cite this version:

Christophe Maurel, Christophe Favoreu, Damien Gardey, David Carassus. Les effets des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics. 6ème Journée d'Etude en Contrôle de Gestion de Nantes, "Le pilotage des services publics", Feb 2014, Nantes, France. hal-03057931

HAL Id: hal-03057931

<https://hal.science/hal-03057931>

Submitted on 11 Dec 2020

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

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

6^{me} journée d'étude en contrôle de gestion de Nantes,
« Le pilotage des services publics »,

Les effets des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics

Maurel Christophe, Favoreu Christophe, Gardey Damien, Carassus David

Résumé :

Les démarches locales de performance se sont développées dans les collectivités françaises parallèlement à la LOLF dans les administrations d'Etat. Ces démarches, qui s'inscrivent dans le *New Public Management*, visent à améliorer le pilotage des structures et services publics selon des logiques d'efficacité, d'efficacités et de lisibilité de l'action publique (Behn, 2003). A partir d'une grille d'analyse, reprenant les pratiques associées aux démarches de performance au sein de collectivités « avancées » en matière d'implantation d'outils novateurs de gestion, nous analysons les impacts observés et montrons que l'orientation de ces nouveaux modes de management est principalement interne avec un objectif premier d'économies de ressources financières.

Mots-clés : collectivités locales, démarche de performance, pilotage, performance, service public

Abstract :

Local approaches to performance are developed in French authorities with a financial law in state administrations. These modifications, as part of the New Public Management, aim to improve the structures' management and many effects can be expected (Behn). From a guideline resuming the characteristics of the performance practices in "advanced" local authorities, but also the impacts observed, we show that the orientation of these approaches is rather internally with a main goal of saving (financial) resources.

Key words: local governments, performance, management system,

Introduction

Au début des années 1990, Meyssonier (1993) étudiait le système de contrôle de gestion dans les collectivités françaises et concluait à un "*développement faible et inégal des outils de contrôle de gestion*", avec néanmoins des développements intéressants dans des communes dites « innovantes ». Cependant, sous l'influence au niveau de l'Etat du développement de démarches de rationalisation telles que la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF, 2001) et la Revue Générale des Politiques Publiques (RGGP, 2004), les collectivités, qui ont vu leurs ressources se raréfier, se sont orientées au cours des années 2000-2010 vers des "démarches de performance" (terme utilisé par le *Guide méthodologique pour l'application de la LOLF*, 2004). Ces démarches, volontaires, ne concernent qu'une centaine de collectivités françaises (villes et départements principalement) selon les rapports de l'AFIGESE (Association Finances GESTion et Evaluation des collectivités) et l'enquête de Carassus et Gardey (2009), mais elles témoignent d'une volonté d'amélioration de la gestion des ressources et du pilotage des structures publiques.

Ces démarches de modernisation des pratiques managériales des collectivités locales motivent des recherches s'intéressant à l'utilité et à l'impact effectif du management par la performance dans le sens où l'on se situe davantage aujourd'hui dans un paradigme de "*performance measurement*" que de "*Performance management*" (Melkers et Willoughby 2005, Martin et Smith 2005, Greiling 2006, Poister et Streib 1999, Carassus et al. 2012). Les questions qui se posent alors portent sur l'utilité et l'utilisation de données collectées dans le cadre des "démarches de performance" : Quelle(s) utilisation(s) est faite de cette information et de ces indicateurs ? Plus précisément, les informations collectées nourrissent-elles vraiment les processus de décision et le management des ressources et des programmes publics ?

Nous proposons d'étudier les démarches initiées dans des collectivités qualifiées d'innovantes et de vérifier les effets obtenus. La méthodologie mobilisée dans le cadre de cette étude correspond à celle des cas exemplaires (Miles et Huberman 2003) dans le sens où le recueil de données nécessite des cas de collectivités ayant déjà développé des démarches de modernisation visant un management par la performance. L'intérêt de cette méthode consiste à mettre en évidence des pratiques considérées « développées » sur l'échantillon considéré, mais avec une portée limitée puisque contingenté par l'environnement de la structure étudiée. Pour répondre à notre questionnement sur l'utilité du management par la performance, nous utilisons les données issues de quatre collectivités: une des douze communes étudiées par Meyssonier

(op.cit.) et trois conseils généraux considérés comme innovants parmi les collectivités membres de l'AFIGESE.

Une première partie expose les effets attendus des démarches de performance (DP) et la seconde les résultats des visites de cas, avant une discussion sur le lien entre les données collectées et le pilotage.

1. Des systèmes de pilotage orientés vers la mesure de la performance

Après avoir exposé la diversité des systèmes, sont présentées les données collectées et leurs utilisations théoriques.

1.1 Une diversité des systèmes de pilotage et des objectifs poursuivis

Au travers des démarches de performance, l'organisation publique peut s'orienter vers des finalités diversifiées, que Behn (2003) synthétise en huit verbes : évaluer, contrôler, planifier, motiver, promouvoir, célébrer, apprendre et s'améliorer. Cependant il n'est pas possible de toutes les atteindre, ce qui implique des choix tant dans le système de pilotage que de mesure.

Ce travail montrant la diversité des finalités des systèmes de pilotage est confirmé par les différents cadres théoriques usuels en management public, qui nous renseignent sur les utilisations potentielles des systèmes de management par la performance (Greiling 2006). Selon le cadre bureaucratique de Weber, l'objectif principal d'une démarche de performance (DP) est le renforcement du fonctionnement interne(1). A partir du cadre de la maximisation budgétaire développé par Niskanen, la démarche viserait à éviter les allocations inefficaces dues aux jeux d'acteurs (exemple *in* Greiling 2006) (2). Suivant la théorie de l'agence, une DP aurait pour objectif principal un meilleur contrôle des conflits d'intérêts en réduisant les asymétries informationnelles(3). Dans le cadre de la théorie de l'inefficience-x de Leibenstein, l'objectif poursuivi serait le calcul de coûts de production directs afin de se comparer et s'améliorer en réduisant l'inefficience économique (exemple *in* Guerin et Nakhla 2003) (4). Et (5) si l'on retient la théorie néo-institutionnelle, à travers une DP, il s'agit de se mettre en conformité avec l'environnement externe pour accroître sa légitimité (exemple *in* Al-Sharif et Bourquia, 2011) selon des principes d'isomorphismes mimétiques, coercitifs et/ou normatifs.

Chaque grand courant théorique met l'accent sur une modalité de fonctionnement essentielle à maîtriser (l'efficacité, les conflits d'intérêts, etc.) et que l'on devrait retrouver dans la démarche

de performance d'une structure publique. Aussi, à chaque courant théorique est associé un objectif ou un usage spécifique, alors qu'une diversité de buts est possible. Ce constat correspond aux résultats de recherches tant dans les pays anglo-saxons qu'euro-péens (Greiling, 2006 ; Osborne 1993 ; Benito et al. 2010 ; Taylor 2007), où les démarches de performance apparaissent comme des systèmes de mesure de performance recherchant prioritairement une efficience accrue. Cet objectif, quasi généralisé, de recherche d'économies financières achoppe néanmoins sur de nombreuses difficultés mises en évidence dans les mêmes recherches (complexité d'une traçabilité des charges pour obtenir un coût, d'une définition d'indicateurs à la fois pertinents, fiables et mesurables, de la prise en compte de la multidimensionnalité des activités, de leurs impacts et des indicateurs qui y sont associés, etc..).

Nous retrouvons ces idées dans les travaux s'inscrivant dans le champ théorique du *New Public Management* (Hood 1995) où les travaux (Olson et al. 1998) montrent des démarches de performance poursuivant des efforts financiers s'inscrivant dans une politique de réduction budgétaire, mais recherchant également un rapprochement avec les citoyens, une meilleure reddition des comptes, ainsi qu'une amélioration de l'aide à la décision des élus. Des questions se posent alors sur la capacité de ces démarches à atteindre simultanément cette diversité d'objectifs et de finalités.

Afin de préciser les finalités des démarches de performance, nous détaillons le contenu des données collectées et leurs utilisations.

1.2 La nature des informations collectée dans le cadre des DP

Si la performance est souvent définie au travers des notions d'efficacité et efficience, Gibert indiquait dès 1986 la nécessité de s'intéresser également à la notion de pertinence, définie comme le rapport entre les moyens mis en œuvre et les objectifs définis, ce que Hood (op. cit.) reprend en parlant de l'efficacité des coûts. Nous reprenons cette approche de la performance perçue en termes de mesures, en s'intéressant aux indicateurs mobilisés.

Dans l'optique simplifiée de la performance réduite à sa seule dimension financière, les indicateurs de mesures correspondent à des indicateurs quantitatifs évaluant les consommations de moyens pour les activités. Cependant, le but de la mesure de la performance selon Moynihan (2006) consiste à établir un système permettant de mesurer les résultats à travers les indicateurs et l'utilisation d'informations afin d'améliorer le management et la gouvernance

démocratique. Dans ce sens, les seuls indicateurs financiers n'apparaissent plus en capacité de traduire l'ensemble des réalités de l'organisation. Atkinson et al. (1997) trouvent ainsi que les indicateurs financiers de la performance résultent du système comptable qui génère et communique des informations financières. Or celui-ci n'est pas structuré pour communiquer les informations pertinentes de prises de décisions à l'intérieur de l'organisation. Ainsi, les indicateurs de performance sont amenés à couvrir différentes dimensions, à s'intéresser à la stratégie en intégrant éventuellement un caractère qualitatif (Kaplan et Norton, 1992).

Au sein des organisations publiques françaises, nous pouvons distinguer deux approches de développement des indicateurs de performance (IP) : soit une approche réglementaire des IP à l'instar de la LOLF, qui privilégie une conception exhaustive de la performance à travers le recours à trois catégories d'indicateurs correspondant à trois types d'objectifs stratégiques (l'efficacité socio-économique, l'efficacité de la gestion, la qualité des services) ; soit une approche politique des IP, correspondant à l'amélioration de la prise de décision des élus, et la légitimité institutionnelle (communication externe de la structure).

Parmi ces deux approches, une recherche menée en France sur des collectivités (Maurel et al. 2011) montre que les démarches de performance volontaires des collectivités françaises sont fortement inspirées de la LOLF, avec des IP mesurant l'efficacité de la gestion et l'efficacité socio-économique. Le système d'information des collectivités est donc principalement orienté vers l'organisation et non son environnement (approche territoriale). Le recours à des indicateurs internes, plutôt qu'externes (la qualité de l'offre, la satisfaction des bénéficiaires, etc..), correspond à un choix pragmatique d'obtention de l'information (plus aisé en interne), à la nature des systèmes d'information technique existants (le système de comptabilité générale oriente les systèmes d'information à travers la nomenclature comptable et budgétaire), mais aussi, éventuellement, aux enjeux actuels sur la raréfaction des ressources.

Le principe de libre administration des collectivités explique ce caractère volontaire des démarches, même si l'Etat incite les collectivités à entrer dans des processus d'efficacité organisationnelle et de maîtrise des dépenses (cf. le préambule de la LOLF). Nous pouvons par conséquent anticiper en France des démarches de performance orientées vers la réalisation de mesures principalement financières, associées à une collecte d'informations qui, même diversifiées, ne vise pas l'amélioration de la prise de décision par les élus (décision plus aisée, plus rapide, plus consensuelle).

Ce cadre légal diffère de celui des collectivités anglo-saxonnes où, par exemple en Angleterre les *Public Sector Acts* (PSA) contrôlent de manière obligatoire les organisations publiques locales en établissant des exigences minimales de service et en publiant des indicateurs de performance.

Cependant, en comparant ce cadre national avec les résultats de recherche dans les pays anglo-saxons, des similitudes apparaissent. L'enquête de Melkers et Willoughby (2005) sur les villes américaines montre que les mesures de performance ont des effets sur la communication entre les instances internes, mais influencent peu le processus décisionnel et de fait les stratégies des élus. Dans le même sens, Moynihan (2013) note dans les agences américaines le faible lien, voire la déconnexion entre système de management et la gestion par la performance.

Ces informations attirent en effet l'attention de ces derniers sur les résultats, la qualité et l'efficacité des programmes, ainsi que sur la réactivité envers les citoyens. Néanmoins, les effets sur le processus budgétaire, sur les économies, et sur la coopération entre agence et gouvernement semblent moindres.

Taylor (2009) examine les facteurs qui amènent les indicateurs de performance à servir à la prise de décision : les enquêtes australiennes mettent ainsi en évidence que l'administration australienne utilise les indicateurs de performance davantage pour répondre à des exigences en matière de rapports externes plutôt que d'amélioration du fonctionnement interne. Ceci s'expliquerait par des problèmes techniques (caractéristiques des agences, collecte des bonnes informations) et dans une moindre mesure par des contraintes politiques et organisationnelles.

A ce titre, il convient de s'interroger sur les facteurs favorisant l'utilisation des informations du système de performance. En effet, les investissements dans un système de pilotage fondé sur un management par la performance ne sont pertinents que s'ils permettent d'atteindre les buts fixés (amélioration de la prise de décision, meilleure allocation de ressources entraînant des économies financières, amélioration des informations transmises aux parties prenantes).

A l'aide d'une enquête par questionnaire s'intéressant à l'utilisation des données pour l'amélioration des services publics, Ammons et Rivenbark (2010) montrent que trois critères sont nécessaires pour rendre les données utiles : des mesures attendues par les responsables, la volonté des responsables de se comparer, et l'intégration des indicateurs de performance dans les systèmes de gestion.

Après avoir présenté la nature des données généralement collectées dans le cadre de démarches locales de performance, nous pouvons nous interroger sur leur utilisation effective et leur intégration au processus de décision politiques et administratifs.

2. Etude empirique des démarches de performance des collectivités locales

L'objet de cette analyse est de caractériser successivement les différentes composantes opérationnelles et techniques des démarches de performance, la nature des informations collectées, et l'utilisation effective ces dernières dans la prise de décision et le management des ressources. Après une présentation la méthodologie d'analyse retenue, nous exposons notre analyse des cas étudiés.

2.1. La méthodologie retenue

Afin de répondre à notre problématique nous avons choisi de recourir à la méthode des cas. L'analyse multi-site permet en effet à la fois de recueillir des données contextuelles et d'effectuer des comparaisons parmi les organisations étudiées. Les cas retenus correspondent à des collectivités françaises considérées comme innovantes en matière de pratiques de management. La sélection des cas est donc opérée à partir de leur réputation (les cas sont choisis d'après la recommandation d'experts) et sont retenus des cas « extrêmes » selon la stratégie d'échantillonnage de Miles et Huberman (op.cit.). Ces derniers permettent « l'apprentissage à partir de manifestations inhabituelles du phénomène étudié ». En l'espèce, nos cas correspondent à des collectivités en avancent sur l'implantation de démarches de performance, ce qui permet d'étudier les effets des pratiques de management développées depuis quelques années, mais limitent la portée des résultats aux autres collectivités moins sensibles à ces démarches.

Notre étude empirique se fonde sur la grille d'analyse des démarches locales de performance de Carassus et al. (2012), qui recommande la prise en compte de quatre thèmes : les systèmes de planification, de responsabilisation et d'évaluation ainsi que les modalités d'intégration des acteurs. Nous reprenons ici ces quatre sous-systèmes pour caractériser les démarches de performance selon une analyse des pratiques existantes, des indicateurs retenus, et des effets/impacts observés.

Cette grille d'analyse est présentée pour chacun des cas en synthèse de l'audit effectué, après avoir exposé la démarche de la collectivité. Les données collectées proviennent d'entretiens semi-directifs menés auprès des directeurs généraux, des contrôleurs de gestion, et des évaluateurs-auditeurs lorsqu'ils existent, ainsi que d'une étude documentaire des rapports annuels.

Les collectivités visitées font références à celles identifiées par Meyssonier (op.cit.) comme innovantes il y a 20 ans (cas n°1) et à d'autres qualifiées d'innovantes dans les colloques de l'AFIGESE (cas n°2, 3, 4).

2.2. Cas n°1: Une commune « innovante » en termes d'analyses financières organisationnelles

La ville d'Angers a été considérée comme collectivité « innovante » en 1990 par Meyssonier pour sa méthode de calcul de coût généralisée aux différentes activités (1000 centres de coûts alimentaient un système permettant un calcul de coût quasi complet par la méthode des centres d'analyse sur l'ensemble des actions menées). L'auteur synthétisait son analyse sur la ville (p.135) en soulignant une culture de gestion très forte au niveau des cadres et une palette complète d'outils de gestion à dominante analytique.

Au cours des années 2000, la ville s'est développée en districts et a créé la Communauté d'agglomération d'Angers Loire Métropole, ce qui a modifié son fonctionnement et son système d'information. Une démarche de modernisation et de performance a été initiée par un nouveau contrôleur de gestion en 2008 pour adapter le SI et simplifier le système de calcul de coût. La « démarche de performance » provient d'une initiative du directeur général de la ville, développée par le contrôleur qui l'élargit à l'agglomération, aux satellites et CCAS, puis relayée par le maire, avec actuellement un portage dans chaque direction. Cette démarche consiste depuis 2006 en un travail sur les centres de coûts (comptes d'exploitation par service-Centres de Responsabilités), relié en 2008 au système budgétaire, et en 2009 en une responsabilisation croisée par l'instauration d'un dialogue de gestion entre les responsables de services avec fixation d'objectifs. Actuellement, une amélioration du système d'information ayant pour objectif de remonter des informations consolidées des différentes entités est en cours de développement. L'objectif principal reste toujours la maîtrise des dépenses, mais sont attendues également des informations plus variées et pertinentes pour le maire, le directeur général, les élus de la majorité et les services opérationnels.

En reprenant notre typologie du système de planification, de responsabilisation et d'évaluation, nous détaillons les pratiques et leurs effets :

- le système de planification a été développé par le contrôleur sur demande du directeur général: la présentation du budget se fait par programmes d'actions (approche Mission, Programme, Actions – MPA) avec les données d'objectifs, les coûts et parfois les impacts sur le territoire. Un programme des investissements matériels (PPI) et des ressources humaines (effectifs et compétences) est présenté pour quatre années et mis à jour chaque fin d'année. Ces coûts par programme et objectifs associés ont permis de développer une véritable maîtrise des coûts, comprenant les prix des prestations internes entre les centres de responsabilités définis. Néanmoins, les prises de décisions ne sont pas améliorées par ce système de planification stratégique et opérationnel.
- le système de responsabilisation a également été développé par le contrôleur avec la mise en place d'une réunion annuelle de budget et d'objectifs avec chaque responsable de centre de coût, une réunion mensuelle sur les résultats mesurés, et une évaluation des agents permettant l'attribution au mérite de primes collectives et de promotions individuelles. Le contrat passé avec les services lors de la réunion annuelle a également permis une maîtrise des coûts.
- le système d'évaluation comprend quant à lui une variété d'indicateurs. Le système de mesure pour calculer les coûts des actions et les prestations internes a été simplifié (une centaine de centre de responsabilités sont maintenant identifiés au lieu des 1000 il y a 10 ans). Les mesures portent sur différentes dimensions de la performance locales ont prises en compte: outre l'efficacité de la gestion et la consommation des enveloppes budgétaires, le degré de satisfaction des usagers après chaque événement, la satisfaction du personnel, la qualité des prestations en terme de pertinence. Les évaluations des politiques publiques ne sont pas automatiques, faute de moyens, mais des audits ponctuels sont menés par les services opérationnels.

A ce jour de nombreuses pratiques de pilotage sont ainsi mises en œuvre (tableau n°1) et montrent la volonté de recherche d'économies financières avec cependant un effet sur les décisions très limité.

Tableau 1 : grille du cas n°1

| Caractéristiques des pratiques de pilotage des collectivités locales | | Pratiques existantes | Indicateurs | Effets, impacts | |
|---|------------------------------|--|---|--|---|
| Planification | Planification stratégique | Personnalisation de la présentation budgétaire | Segmentation en M/P/A | Maîtrise des coûts, pas d'amélioration de la prise de décision, mais non recherché | |
| | Planification opérationnelle | Adaptation des budgets par centres de responsabilités (cdr) | Lien entre la segmentation m/p/a et les centres de responsabilités | Maîtrise des coûts | |
| Responsabilisation | Individuelle / Collective | évaluation des agents, Réunion annuelle de budget et d'objectifs par cdr | | Maîtrise des coûts | |
| | Contractualisation | Contrat de service | Coûts et délais pour les responsables de service | | |
| Evaluation | Objet de l'évaluation | Objets des évaluations dans les DLP | Actions publiques, politiques publiques, agents, directions (service photocopie, etc) | Services techniques font des enquêtes ponctuelles | Préparer le rapport d'activité annuel |
| | Dimensions de l'évaluation | Territoriale | En cours | Localisation des bénéficiaires | Pertinence des politiques avec territoire |
| | | Services Publics | En cours | Qualité d'offre des services publics | à venir |
| | | Organisationnelle | 1 pers dédiée par service | Réalisation d'événements pour faciliter spl | |
| | | Humaine | | Degré de Satisfaction | |
| | Financière | Calculs de coûts et prix de cession interne | Coûts complets et consommation des enveloppes budgétaires | Maîtrise des coûts (hausse inf ou égale aux pdts fiscaux) | |
| Critères d'évaluation | Financier et extra financier | Efficacité, Efficience, Niveau de Qualité, niveau de Pertinence | Productivité, prix de cession, degré de Satisfaction des usagers, bénéficiaires, contribuables, | Maîtrise des coûts et dépenses des services | |
| Niveau d'intégration des acteurs locaux dans le pilotage de la collectivité | Acteurs à l'origine | Acteurs à l'origine | Dgs et contrôleur | | |
| | Acteurs concernés | Acteurs concernés | agents et élus et les structures associées à la coll. | | |
| | Acteurs contrôle | Acteurs contrôle | Le conseil de gestion et co construction dans les services | | |

Au total, l'initiation de la démarche de performance la ville d'Angers s'est construite sur le développement de la comptabilité de gestion, puis, grâce à un appui de l'exécutif et du directeur, une décentralisation des pratiques de gestion acceptée par les différents acteurs s'est imposée à l'ensemble de l'organisation administrative.

2.3. Cas n°2: Un conseil général "innovant" en terme de projet global de pilotage, néanmoins restreint en l'état à un niveau financier

Le département de la Mayenne a initié une démarche en 2005 appelée « Nouvelle gouvernance », dont l'objectif était de moderniser le fonctionnement de la collectivité en développant un pilotage global intégrant des dispositifs de planification, de responsabilisation, d'évaluation multicritères, et impliquant dans son implémentation l'ensemble du corps politique et administratif. Consécutivement en 2009 fut instauré un dispositif de réduction des coûts, appelé « Radioscopie », visant une révision générale des politiques menées. Cette dernière démarche n'a pas donné lieu à l'ensemble des propositions de l'administration : la moitié des économies prévues seulement a été mise en œuvre, mais des élus se sont appuyés sur les propositions pour annuler ou modifier des actions publiques. Les économies réalisées ayant été insuffisantes, un système de « budget serré » a été instauré : les enveloppes budgétaires correspondent au meilleur taux de réalisation des programmes des trois dernières années et leurs montants sont figés (pas de réévaluation possible par principe, ce qui implique des mutualisations entre services en cas de dépassements budgétaires). Ces démarches de modernisation s'inscrivent dans une recherche d'économies qui permet en 2013 au Conseil Général d'avoir une capacité d'autofinancement et des marges de manœuvre budgétaire. Cependant, la dynamique des modernisations introduites depuis 2006 est retombée : l'équipe de direction, qui avait impliqué les élus, s'est relativement désengagée de la démarche, et les élus sont apparus peu demandeurs de changements. Les objectifs poursuivis à travers les outils de pilotage de la performance restent ainsi en l'état hiérarchisés en premier lieu par le maintien de l'évolution des dépenses et dans un second temps par l'amélioration de la prise de décision des élus (par l'intermédiaire d'audits sectoriels sur le scolaire, les transports, les personnes âgées, les aides sociales).

En 2013, le système de planification permet au final de présenter les programmes d'investissements et du personnel à un horizon de quatre années. Parallèlement, le budget en missions- programmes- actions promeut une meilleure adéquation des actions avec les attentes du terrain (suppression d'actions peu utiles) et une maîtrise des coûts (budget stable sur trois ans).

Concernant le système de responsabilisation, rien n'est formalisé à ce jour : un projet de service existait avec des primes collectives en fin d'année liées à l'atteinte des objectifs. Cependant, ce

dispositif a été arrêté depuis 4 ans et l'entretien annuel d'évaluation des agents aborde seulement les objectifs de carrière.

Cependant la taille réduite de la collectivité permet des nombreuses rencontres, informelles, entre les directeurs et les élus où les objectifs et les résultats des MPA sont abordés et les écarts sont remontés aux directeurs via les élus locaux, ce qui, à défaut de responsabiliser, rappelle à l'ordre en termes de coûts, qualité et délais. Par ailleurs, un projet de plateforme informatique collaborative devrait responsabiliser les cadres en termes de délais et de coûts sur l'ensemble des projets menés, puisque l'échange facilité des fichiers de travail a pour but des gains de temps et de productivité.

Le système d'évaluation est quant à lui peu développé en interne, la collectivité débutant dans les dimensions extra financières et ayant l'habitude faire appel à des prestataires externes pour ses audits ou démarches de modernisation. Ainsi, selon le contrôleur de gestion, *"les évaluations pour l'offre de services publics et l'aspect territorial sont rares car coûteuses, même si réflexion sur la démarche évaluative existe"*. Actuellement le contrôleur *"travaille à définir nos impacts: on cherche un lien de causalité entre nos actions et quels indicateurs prendre. On s'éloigne des indicateurs LOLF et on recherche dans les données existantes"*. Ces indicateurs viennent enrichir un *"recueil annuel de fiches programme, avec des indicateurs associés à chaque programme des 11 missions identifiées, soit le coût et l'activité des 35 programmes ; et on a rajouté un certain nombre de données contextuels, un tableau swot, et avec cela les élus peuvent prendre des décisions et tenir une discussion intéressante"*. Ainsi les élus ont davantage d'informations pour prendre des décisions (et des séminaires sont organisés par l'administration pour leur faire prendre conscience des enjeux de performance), mais l'effet principal des démarches entreprises reste les économies financières.

Tableau 2: grille de synthèse du premier CG

| Caractéristiques des pratiques de pilotage des collectivités locales | | Pratiques existantes | Indicateurs | Effets, impacts | |
|---|------------------------------|---|---|--|--|
| Planification | Planification stratégique | Personnalisation de la présentation budgétaire, | | proximité avec les attentes terrain. | |
| | Planification opérationnelle | PPI et planification RH à 4 ans | | | |
| Responsabilisation | Individuelle / Collective | Adaptation des budgets par actions | coût (gde masse) par programme | Maitrise des coûts (dépenses stables) | |
| | Contractualisation | Rencontres annuelles pour budget par service | | | |
| Evaluation | Objet de l'évaluation | Objets des évaluations dans les DLP | Evaluation par prestataire de certaines actions publiques | Aides sociales, Services techniques | Préparer le rapport d'activité annuel et pertinence territoire |
| | Dimensions de l'évaluation | Territoriale | | Localisation des bénéficiaires | Pertinence des politiques avec territoire |
| | | Services Publics | | Quantité d'offre des sp | |
| | | Organisationnelle | | | |
| | | Humaine | | | |
| | Financière | mutualisation | Coûts direct et partiellement indirect et, la conso des enveloppes budgétaires | Maitrise des coûts (budget stabilisé) | |
| Critères d'évaluation | Financier et extra financier | Niveau de coût, Qualité, délais | Efficacité, Efficience Répartition des coûts, Degré de Satisfaction des usagers | Maitrise coûts, et dépenses des services | |
| Niveau d'intégration des acteurs locaux dans le pilotage de la collectivité | Acteurs à l'origine | Acteurs à l'origine | Elus +DG | | |
| | Acteurs concernés | Acteurs concernés | Tous les agents et élus, et les satellites | | |
| | Acteurs contrôle | Acteurs contrôle | Service contrôle | | |

2.4. Cas n°3 – Un pilotage financier et managérial de l'action politique

Après le lancement non aboutit d'une démarche de performance en 2007 expliqué notamment par un manque de dynamique institutionnelle, le Conseil Général des Pyrénées-Atlantiques, sous l'impulsion de son Président et de son DGS, a lancé un nouveau dispositif de gestion par les objectifs, en formalisant une segmentation stratégique-opérationnelle en Politiques-Missions-

Actions (approche LOLF). Cette volonté de renforcer la connaissance du coût, des résultats et de l'impact des politiques publiques provient principalement d'une anticipation de difficultés financières dans un contexte de crise, ne permettant plus d'assurer durablement l'ensemble des services publics. Un travail de priorisation des politiques publiques couplé à une rationalisation des processus organisationnels et managériaux est mené grâce à cette démarche de performance. Il s'agit selon le DGS de « *libérer l'intelligence d'expertise au profit du collectif* ». Dans cette optique, le CG 64 a procédé à une refonte de son organigramme autour de sa segmentation stratégique : les directions générales correspondant aux politiques, les directions et services intermédiaires représentant les missions. L'opérationnalisation des orientations politiques se traduit par la formalisation de fiches « actions » définies de manière concertée entre Directeurs et services. Ces fiches actions présentent les finalités et caractéristiques de l'intervention des services dans la mise en œuvre des politiques publiques, étayées d'indicateurs financiers, d'activité et de résultats, fournissant une aide aux élus dans le pilotage des politiques publiques, et aux directions / services dans leur mise en œuvre opérationnelle.

En terme d'aide à la prise de décision, comme vu précédemment, la segmentation stratégique est cohérente avec l'organisation des services et est rattachée au budget au niveau des actions, avec une possibilité de lecture par missions et politiques. L'ensemble des documents budgétaires est ainsi présenté sur la base de la segmentation stratégique en complément de la lecture obligatoire par fonctions. Cela permet aux élus d'appréhender les coûts des politiques publiques, à l'exception des charges de personnel, des charges indirectes, et des services support, qui font l'objet d'une segmentation de services « supports ». L'analyse budgétaire du coût des politiques publiques commence à être complétée par des indicateurs financiers, d'activités et de résultats au travers de fiches action. Néanmoins, en l'état, une faible majorité utilise ces outils de pilotage dans leur prise de décision.

Le CG 64, relativement aux trois étapes de planification, de responsabilisation et d'évaluation du modèle de Carassus et al. (2012) dans le pilotage des politiques publiques, a formalisé la première de ces étapes et a initié la seconde au sein de ses services. L'évaluation, quant à elle, bien qu'en émergence, se limite pour l'instant à une vision endogène de l'organisation.

Concernant enfin les modalités de pilotage de la démarche du CG 64, celle-ci est pilotée le comité de direction et une cellule d'animation composée de trois conseillers du DGS, en

relation avec les élus, les services supports, notamment financiers, puis progressivement les services opérationnels.

Tableau 3: grille du CG2

| Caractéristiques des pratiques de pilotage des collectivités locales | | Pratiques existantes | Indicateurs | Effets, impacts | |
|---|------------------------------|---|---|--|--|
| Planification | Planification stratégique | Personnalisation de la presentation budgétaire | Segmentation en MPA et commissions thématiques | Maitrise des coûts. Aide liminaire à la prise de décision dans l'analyse financière des politiques | |
| | Planification opérationnelle | Adaptation des budgets, réalisation de fiches-action par services | Segmentation PMA et services assimilés à des centres de responsabilités | Maitrise des coûts et pilotage/contrôle de l'activité | |
| Responsabilisation | Individuelle / Collective | Fiches actions par service | | Maitrise des coûts et de l'activité | |
| | Contractualisation | Non | | | |
| Evaluation | Objet de l'évaluation | Objets des évaluations dans les DLP | Financière, activités, réalisations | Indicateurs financiers, d'activités et réalisations rattachés aux actions | Rapports de fiches-action |
| | Dimensions de l'évaluation | Territoriale | Non | Localisation des bénéficiaires | Pertinence des pol avec territoire |
| | | Services Publics | Analyse de l'offre de services publics | Quantité / Qualité d'offre des sp | à venir |
| | | Organisationnelle | Evaluation des services via indicateurs dans fiche-action | Indicateurs financiers, d'activité, de réalisations | |
| | | Humaine | Evaluation des services via indicateurs dans fiche-action | | |
| | | Financière | Calculs de coûts / PMA | Coût semi complet et conso des enveloppes budg | Appréhension et Maitrise des coûts |
| | Critères d'évaluation | Financier | Efficacité, Efficience | | |
| | | Extra financier | Activité, réalisations | Productivité, coûts directs | Maitrise coûts, et dépenses des services |
| Niveau d'intégration des acteurs locaux dans le pilotage de la collectivité | Acteurs à l'origine | Acteurs à l'origine | Elus, DGS, Directeur financier | Activité, réalisations | |
| | Acteurs concernés | Acteurs concernés | Tous agents et élus | | |
| | Acteurs contrôle | Acteurs contrôle | Comité de Direction, Cellule d'animation de la démarche | | |

Après avoir présenté nos études de cas, nous en réalisons une analyse croisée mettant en perspective des démarches aux enjeux politico-organisationnels, mais néanmoins limités dans les faits à un niveau de maîtrise financière.

3. Discussions des résultats : un pilotage peu stratégique, centré sur la gestion des coûts et la reddition de comptes

Les données recueillies montrent que les logiques sous-jacentes aux démarches de performance émanent principalement de préoccupations économiques internes dans la pérennité financière des collectivités. Sur le plan managérial (en termes de responsabilisation et d'évaluation multidimensionnelle), moins d'éléments sont développés, mais des efforts pour intégrer un maximum d'acteurs sont mis en œuvre, notamment dans le cadre de la démarche participative du CG 65. En s'intéressant aux effets et aux utilisations des données collectées, nous montrons que les mesures portent principalement sur les économies budgétaires réalisées permises par la réduction des activités, avec pour objectif principal la maîtrise des moyens. Nous mettons ainsi en évidence dans un premier temps les impacts limités à un niveau financier des démarches de performance avant d'en analyser leurs implications théoriques et managériales.

3.1. Des démarches limitées à un niveau financier

A l'analyse des études empiriques réalisées, nous constatons des phases de développement bien en deçà aux discours affichés des collectivités: si les collectivités étudiées dites « avancées » ont développé un système de planification, le système de responsabilisation et le système d'évaluation demeurent partiels. Cette observation va dans le sens d'une enquête par questionnaires réalisée durant l'été 2012 par le Conseil Général du Loiret sur les outils de pilotage de la performance dans les départements. Parmi les 16 conseils généraux répondants, cinq se sont effectivement dotés de tels outils, qui visent surtout l'aide à la décision (par une segmentation des politiques publiques, un système d'information décisionnel et des tableaux de bord élaborés en collaboration avec les directions), mais la moitié (3/5) estime que « *l'utilisation des outils n'est pas satisfaisante* ».

Cette insatisfaction pourrait s'expliquer notamment par le nécessaire respect d'un processus d'apprentissage des élus et administratifs dans la mise en place de ce type de démarche. Si en l'état les effets des démarches correspondent à une recherche d'économies financières, les finalités et enjeux apparaissent plus larges. Nous retrouvons ici les interrogations initiales de

Taylor (2007, 2009) et Moynihan (2001) sur l'utilité des données issues des DP : la principale utilité des DP serait de faciliter la maîtrise des dépenses par le système d'évaluation et de planification et, pour les organismes de tutelle, de faciliter la reddition de comptes. Ainsi, confirmant les résultats de Taylor (op.cit.), Moynihan (op.cit.), Greiling (op.cit.) sur les collectivités anglo-saxonnes, les démarches volontaires de modernisation des collectivités étudiées paraissent s'orienter vers la recherche d'économies, à travers des IP techniques et financiers, alors qu'une démarche fondée sur un système d'information comprenant des IP plus variés reliés au système de management, permettrait d'améliorer la prise de décision.

Le degré d'avancement limité des collectivités étudiées peut aussi s'expliquer par le nombre de ruptures dans les démarches étudiées. Les changements d'acteurs, de priorités et d'intérêts, font que des démarches s'estompent ou ne sont plus mobilisées durant une période. Ces ruptures ou discontinuités viennent limiter l'intégration de nouvelles pratiques et ne permettent pas d'atteindre la routinisation de ces pratiques et les apprentissages évoqués précédemment. Les démarches décrites dans les cas sont récentes mais elles s'inscrivent dans un processus de modernisation que les collectivités ont développé depuis les lois de décentralisation il y a trente ans, pour faire face notamment à un effet de ciseau. Si l'on considère que la planification est un sous-système préalable à toute démarche de performance, alors le constat de collectivités focalisées sur cette seule étape illustre le faible développement des outils de pilotage et de modernisation intégrés depuis trente ans.

Nous analysons à présent les implications théoriques et managériales du faible niveau de développement et d'impact des démarches locales de performance.

3.2 Implications théoriques et managériales

En confirmant les travaux mentionnant un faible niveau de développement des pratiques managériales locales (Meyssonier, op.cit.) nos travaux nous amènent à nous interroger sur l'utilité de mécanismes d'incitation relatifs à l'adaptation dans le public de modes de management issus du secteur privé. Cependant l'enquête de Montesinos et al. (2013) portant sur des collectivités espagnoles et italiennes montre que malgré les recommandations/obligations de l'Etat de mettre en place des IP, ceux-ci s'avèrent inutiles ou inutilisés dans les collectivités. Nous inscrivons alors cet article dans le débat portant sur l'utilité des démarches de modernisation (Taylor 2006, 2007,2009 ; Moynihan 2006; Padovani et al., etc.)

Nous pouvons également analyser le décalage entre les discours, l'affichage, et les pratiques en cours, dans le sens de l'étude de Montesinos et al. (2013) menée au sein de collectivités espagnoles et italiennes. Celle-ci montre notamment que la mise en place d'IP a une utilité symbolique pour les collectivités et sert principalement à répondre aux recommandations du gouvernement central. Taylor (2007) met également en exergue le fait que les IP développés pour les gouvernements centraux à Taiwan, Hong Kong et Singapour ne jouent qu'un rôle mineur dans la prise de décision et sont regardés et renseignés arbitrairement. L'auteur recommande dans ce sens de viser seulement la participation à la prise de décision et non d'améliorer la qualité des décisions prises.

Nous formulons enfin certaines recommandations sur la nature des données et l'élargissement du système d'information afin de nourrir les indicateurs de performance et permettre des utilités au-delà des économies financières. Ainsi, en l'état, les indicateurs utilisés font référence aux dimensions financières et de qualité d'offre des services publics. Néanmoins, si les collectivités souhaitent s'orienter vers une performance dépassant le cadre économique et financier, alors il convient de développer des indicateurs d'activités émanant d'une démarche « LOLF », au travers de trois familles d'indicateurs stratégiques, ou mobiliser la théorie du *Balanced Scorecard* (Kaplan et Norton 1992) indiquant quatre axes pour les indicateurs (financier, client, organisationnel, RH). Ce travail sur la nature des données à collecter implique une réflexion sur le système d'information mais l'investissement dans ces éléments peut rendre les IP plus utiles pour de nombreux acteurs.

Conclusion

Notre étude montre le caractère restreint ou limité de l'information relative à la performance collectée par les collectivités françaises dites innovantes ainsi que leur faible degré d'influence de celle-ci sur la prise de décision et le management des ressources publiques. Des logiques d'affichage, de quête de légitimité ou de mimétisme semblent guider les collectivités locales dans leur décision d'adoption de ce type de pratique. Leur difficulté à s'appropriier ces démarches et à les intégrer à leur processus de décision et d'action pose la question des facteurs facilitant ou au contraire bloquant cette transition, qu'ils soient techniques, culturels ou politique.

L'absence d'influence et d'intégration de ce type de pratiques avec les niveaux politique/stratégique démontre actuellement une déconnexion, à l'instar de ce qu'observe

Poister (2010) dans le cas américain, entre le management stratégique et le management par la performance au sein des organisations publiques.

Bibliographie

Atkinson A., Waterhouse H. J., Wells R. (1997). A stakeholder Approach to strategic performance measurement. *Sloan Management Review* 3:25-37.

Ammons, D.N., Rivenbark W.C. (2008). Factors Influencing the Use of Performance Data to Improve Municipal Services: Evidence from the North Carolina Benchmarking Project. *Public Administration Review* 68(2): 304–18.

Behn, R. (2003). Why Measure Performance? Different Purposes Require Different Measures. *Public Administration Review*, 63 (5): 586-606.

Benito, B., Batisda F., Garcia J. (2010). The determinants of efficiency in municipal governments. *Applied economics* 42(4): 515-528.

Bozeman, B., Pandey S.K. (2004). Public Management Decision Making: Effects of Decision Content, *Public Administration Review* 64 (5): 553–65.

Al-sharif N., Bourquia N. (2011). Les Systemes de Mesure de Performance en Collectivités Territoriales : Un Eclairage à La Lecture du Processus d’institutionnalisation, congrès AFC, Montpellier.

Carassus C., Gardey D. (2009). Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? *Revue Française de Finances Publiques* 107 : 101-129.

Carassus C, Favoreu C, Gardey D, Maurel C. (2012). La qualification des pratiques publiques de gestion de la performance publique dans le contexte local français : un modèle plus administratif que politique, colloque « *Le pilotage des organisations publiques locales : regards croisés sur le passé, le présent et l’avenir* », Aix-en-Provence, 05 octobre 2012.

Kravchuk, R.S., Schack R.W. (1996). Designing Effective Performance-Measurement Systems Under the Government Performance and Results Act of 1993. *Public Administration Review*, 56 (4) 348–59.

Greiling, D. (2006). Performance measurement: a remedy for increasing the efficiency of public services? *International Journal of Productivity and Performance Management* 55(6): 448 – 465.

- Greiling, D. (2005). Performance measurement in the public sector: the German experience. *International Journal of Productivity and Performance Management* 54 (7): 551 – 567.
- Gibert, P. (1986). Management public, management de la puissance publique. *Politiques et Management Public* 4(2) : 89-124.
- Guérin-Schneider, L., Nakhla, M. (2003). Les indicateurs de performance : une évolution clef dans la gestion et la régulation des services d'eau et d'assainissement. *Flux* 53 : 55-68.
- Hood C. (1995) The New Public Management in the 1980s: Variations on a theme. *Accounting, Organizations and Society* 20(1):93-109
- Ittner, C., Larcker, D. (2003). Coming up short on nonfinancial performance measurement. *Harvard Business Review*, 3: 88-95
- Kaplan R., Norton D. (1992). The Balanced Scorecard measures that drive performance. *Harvard Business Review*, January: 71-79.
- Maurel, C., Carassus D., Gardey D. (2011). Les démarches de performances publiques locales et la LOLF : mimétisme ou innovation? *Politiques et Management Public* 28(4) :178-198.
- Martin, S., Smith, P.C. (2005). Multiple Public Service Performance Indicators: Toward an Integrated Statistical Approach. *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15: 599–613.
- Melkers J, Willoughby K. (2005). Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects. *Public Administration Review* 65 (2) :180-190.
- Meyssonier F. (1993). Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales. *Politiques et management public* 11(1) : 129-145.
- Miles, M.B., Huberman A. (2003). *Analyse de données qualitatives*. De boeck.
- Montesinos, V., Brusca, I., Rossi F., Aversano N. (2013). The usefulness of performance reporting in local government: comparing Italy and Spain. *Public Money & Management* 33(3): 171-176.
- Moynihan, D., Ingraham P. (2001). When Does Performance Information Contribute to Performance Information Use? Putting the Factors in Place, Campbell Public Affairs Institute Working Paper, Syracuse University: New York.
- Moynihan, D.P. (2006). Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform. *Public Administration Review* 66(1):78-90
- Moynihan, D.P. (2013). *The new federal performance system, implementing gpra modernisation act*. Rapport pour IBM Center for the business government.

- Olson, O., Guthrie, J., Humphrey, C. (1998), *Global Warning: International Financial Management Changes*. Bergen, Norway: Cappelan AkademiskForlag.
- Osborne D. (1993). Reinventing Government. *Public Productivity And Management Review* 16 (4): 349-356.
- Padovani, E., Yetano A., Orelli R. (2010). Municipal Performance Measurement And Management In Practice: Which Factors Matter?, PAQ, Winter, 592-605.
- Poister T H. (2010). The future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance. *Public Administration Review*, Spe. Is.: 246-254.
- Streib, G.D. , T.H. Poister. (1999). Assessing the Validity, Legitimacy, and Functionality of Performance Measurement System in Municipal Governments. *American Review of Public Administration* 29(2): 107–23.
- Taylor, J. (2006).Performance measurement in Australian and Hongkong government departments. *Public administration review* 27:
- Taylor, J.(2007). The Usefulness of Key Performance Indicators to Public Accountability Authorities in East Asia, *Public Administration and Development* 27: 341–52.
- Taylor J. (2009). Strengthening The Link Between Performance Measurement And Decision Making. *Public Administration* 8 (4): 853-871.
- Torres L., Pina V., Yetano A. (2011). Performance Measurement In Spanish Local Governments. A Cross-Case Comparison Study. *Public Administration* 89(3): 1081–1109.