



**HAL**  
open science

## Evolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance : le cas des départements

David Carassus, Sébastien Diaz, Damien Gardey, Serge Huteau

► **To cite this version:**

David Carassus, Sébastien Diaz, Damien Gardey, Serge Huteau. Evolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance : le cas des départements. *Annuaire du GRALE (Groupe de Recherche d'Administration Locale en Europe)*, 2006. hal-03068453

**HAL Id: hal-03068453**

**<https://hal.science/hal-03068453v1>**

Submitted on 15 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.

# **EVOLUTION DE LA GESTION PUBLIQUE LOCALE VERS L'AMELIORATION DE LA PERFORMANCE : LE CAS DES DEPARTEMENTS**

**David Carassus** (*Maître de conférences en sciences de gestion à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour - UPPA*)

**Sébastien Diaz** (*Contrôleur de gestion au Conseil Général des Hautes-Pyrénées*)

**Damien Gardey** (*Doctorant en sciences de gestion à l'UPPA*)

**Serge Huteau** (*Directeur général des services au Conseil Général de la Mayenne*)

Depuis une vingtaine d'années, l'évolution contextuelle des collectivités locales est largement marquée par le mouvement de décentralisation, et ses différentes conséquences dans ses composantes en particulier politique, organisationnelle, productive, financière, institutionnelle, démocratique, et culturelle. Politique, tout d'abord, via un accroissement des compétences et une responsabilisation dans l'offre de services publics locaux vis-à-vis du contribuable/usager/citoyen; Organisationnelle, aussi, en raison du redimensionnement des moyens budgétaires, humains, financiers, et technique, nécessaire à l'exercice de leurs nouvelles missions en quantité et qualité plus grande; Productive, par la recomposition des modes de gestion publics locaux autour d'institutions et de circuits économiques et financiers résultant d'une connexion plus étroite entre organismes publics et privés; Financière, ensuite, par l'effet de ciseau généré par les transferts de compétences de l'Etat non-compensés en totalité par une augmentation des ressources, et impliquant une régénération budgétaire; Institutionnelle, par le biais de l'engagement du gouvernement sur la stabilité des finances de l'Etat, dans le respect du pacte de stabilité et de croissance européen; Démocratique, les collectivités locales devant être en mesure de rendre des comptes sur l'exécution de leurs politiques publiques vis-à-vis des parties prenantes internes et externes, ce besoin de transparence étant favorisé par l'exigence croissante des partenaires et acteurs de l'action publique locale sur l'utilisation efficiente des dépenses publiques; Culturelle, enfin, par l'évolution du système financier public français d'une culture juridique basée sur des principes essentiels et procédant plus largement d'une tradition politique, celle de l'Etat de droit, à une culture gestionnaire révélatrice d'une nouvelle conception économique de l'action publique tant à un niveau étatique que local, orientée vers une maîtrise des dépenses et une rationalisation objective de l'action publique.

Aussi, dans ce contexte en mutation, de nombreuses collectivités locales ont fait le choix en réaction, depuis une dizaine d'années pour les premières, d'améliorer leurs pratiques managériales et de les faire évoluer en ayant en

perspective l'amélioration de leur performance publique locale. De multiples démarches locales de performance se sont ainsi engagées dans des collectivités locales, de manière plus ou moins approfondie en fonction de leur stade d'avancement, souvent dans les plus grandes d'entre elles. Inspirées des principes et outils de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF), promulguée en 2001 et entrée en application le 1<sup>er</sup> janvier 2006, ces démarches font alors évoluer l'organisation d'une logique centrée sur les moyens à une logique centrée sur les résultats, en impactant la globalité de la gestion publique locale des collectivités concernées en particulier dans ses composantes financières, humaines, informationnelles, et politiques.

Cette évolution de la gestion publique locale vers une amélioration de la performance, dans un contexte en mutation, appelait donc la description et la compréhension des caractéristiques de ces démarches volontaires engagées par certaines collectivités locales. En effet, contrairement à l'Etat où ce type de démarche a été rendu obligatoire, il semblait intéressant d'analyser les principes, outils et modalités de leur implémentation dans un contexte encore libre de toute contrainte légale. Dans cette optique, nous réalisons ici, dans un premier temps, une description des outils novateurs de gestion mis en œuvre par les collectivités locales engagées dans une démarche locale de performance (section 1). Dans un second temps, nous déclinons les modalités originales d'implémentation de ce type de démarche (section 2). Pour cela, nous nous appuyons sur deux types d'études empiriques. Le premier correspond à l'étude produite par l'Institut Nationale des Etudes Territoriales (INET) en octobre 2006 intitulée « *les démarches locales de type LOLF* ». Selon cette étude<sup>1</sup>, la moitié des collectivités répondantes de plus de 50 000 habitants, dont une majorité de départements, est engagée, déjà à cette époque, dans une démarche de performance locale. En effet, la taille de ces derniers et l'effet de ciseau croissant les concernant, notamment en matière sociale par la décentralisation du Revenu Minimal d'Insertion et l'instauration de l'aide personnalisée d'autonomie semble expliquer leur volonté pressante d'améliorer l'efficacité de leur gestion, ainsi que la qualité de leurs services publics. Guidé par la prégnance de ce type de démarche dans les départements, le second type d'études empiriques est ainsi focalisé sur des analyses cliniques qualitatives de ces mêmes objets, mais complémentaires de la première étude globale et quantitative. Ces nouvelles pratiques managériales locales sont ainsi analysées via deux départements implémentant actuellement une démarche globale de performance, à savoir le Conseil Général de la Mayenne (CG53), et son projet intitulé « Nouvelle Gouvernance », mais aussi le Conseil Général des Hautes-Pyrénées (CG65) et son Projet d'Elaboration du Pilotage des Services (PEPS).

---

<sup>1</sup> 200 collectivités locales interrogées, 101 répondants ; 42% des répondants sont des départements, 34% sont des communes, 15% des EPCI, et 9% des régions.

## ***1) Les outils novateurs d'une gestion publique locale tournée vers l'amélioration de la performance***

Afin de répondre aux enjeux de maîtrise des dépenses publiques, d'amélioration de la qualité d'offre de services publics, mais aussi de réédition de comptes, les collectivités locales ont élaboré de nouveaux outils de gestion permettant la maîtrise de leurs moyens et de leurs activités. Ceux-ci peuvent être distingués en trois catégories, cohérentes avec les motivations à l'origine de ce type de démarche<sup>2</sup>, à savoir les nouveaux outils prospectifs (section 1), de pilotage et d'évaluation (section 2), et de responsabilisation (section 3).

### *1) De nouveaux outils prospectifs, gages de transparence et de pertinence de l'action publique locale*

D'un point de vue prospectif, le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats s'est traduit, en premier lieu, par la *nécessaire définition, a priori, d'une segmentation stratégique*, c'est à dire d'un regroupement de compétences, de prestation, ou de services homogènes pour lesquels il est possible de formuler une stratégie. Celle-ci résulte dans la majorité des cas (INET, 2006) de la déclinaison des politiques publiques de la collectivité concernée *en Missions/Programmes/Actions* (M/P/A) quelles que soient les appellations retenues, avec pour objectif d'améliorer la pertinence et la transparence de l'allocation des moyens aux politiques locales. Les missions sont alors déclinées en un certain nombre de programmes à un niveau stratégique, auxquels sont associées des actions relevant d'un niveau plus opérationnel, ces actions traduisant l'activité concrète de la collectivité dans la poursuite de l'exécution de ses politiques publiques.

Pour le CG53, la définition des missions prioritaires, sans s'exonérer d'une prise en compte des compétences obligatoires de la collectivité départementale, s'est surtout fondée sur les enjeux de développement du territoire pour les années à venir. Ainsi, il a été défini non seulement 8 missions<sup>3</sup> traduisant ses politiques publiques, déclinées en 25 programmes, divisés en 153 actions, mais aussi 2 missions transversales « support et de coordination », déclinées en 9 programmes, divisés en 63 actions.

---

<sup>2</sup> L'INET (2006) met en effet en évidence que les motivations volontaires des démarches locales de performance sont issues du désir d'améliorer la transparence budgétaire (pour 26 % des répondants), d'évoluer vers une culture du résultat et de constituer un levier d'évaluation des politiques publiques (pour 47 %) gage d'aide à la décision politique, ceci via le contrôle de gestion et contrôle stratégique qu'ils paraissent pouvoir induire.

<sup>3</sup> En l'occurrence la solidarité et la cohésion sociale, l'aménagement du territoire, l'environnement et la santé publique, le développement économique, le transport et la mobilité, l'enseignement, la culture et le patrimoine, la jeunesse, le sport et la coopération décentralisée.

Quant à lui, le CG65 a défini 7 domaines spécifiques traduisant l'ensemble de ses compétences, et un domaine support « Moyens communs ». Pour chaque domaine a été défini des M/P/A. Ainsi ont été déterminées 22 missions, déclinées en 94 programmes, divisés en 155 actions.

En second lieu, dans une optique de pilotage organisationnel, cette segmentation des politiques publiques locales peut alors être *rattachée au budget* de la collectivité. En effet, afin non seulement de responsabiliser les gestionnaires sur l'utilisation de leurs crédits, mais aussi d'accroître la pertinence de l'allocation des moyens financiers aux politiques de la collectivité, ce rattachement consiste avant tout en un processus de globalisation des enveloppes, gage de fongibilité des crédits. Ensuite, une planification budgétaire, infra ou pluri-annuelle, peut aussi être engagée par la liaison entre moyens prévus/consommés et la structure de type M/P/A définie préalablement. Cette nouvelle structure budgétaire, de type matricielle, se superpose alors à la présentation budgétaire réglementaire des collectivités locales par nature ou fonction, en adaptant même les documents budgétaires réglementaires concernés (budget primitif, compte administratif, budget supplémentaire,...).

A ce niveau, sur le plan pratique, les premières difficultés peuvent apparaître. En effet, l'existence de missions ou programmes « support » ou « transverses » paraît révélatrice de la difficulté d'imputation de l'ensemble des moyens prévus/consommés aux politiques publiques, ce qui peut présenter un biais à la pertinence réelle de l'allocation des moyens aux orientations de la collectivité. Ainsi au CG65, en l'état actuel de l'implémentation, certains moyens ressources ne sont pas rattachés à la nouvelle architecture budgétaire. Au contraire, au CG53, plus avancé dans la démarche, le choix d'identifier clairement une mission d'administration générale regroupant les programmes tels que la gestion des ressources humaines, les systèmes d'information, la communication, l'action immobilière ou la gestion des moyens généraux a aussi reposé sur la nécessité de conduire dans chacun de ces domaines une véritable politique de gestion des ressources. Toutefois, ce dernier a pu, dans cette voie, rencontrer certaines difficultés non seulement pour concilier la réglementation budgétaire et comptable - qui relève prioritairement d'une approche annuelle - avec une approche par missions et programmes - qui traduit la perspective pluriannuelle des politiques publiques - , mais aussi pour acculturer l'administration et les élus à une approche stratégique de l'action publique locale.

## *2) De nouveaux outils de pilotage et d'évaluation, gages de mesure de la performance publique locale*

Concernant maintenant des outils de pilotage et d'évaluation, les démarches globales de performance observées se traduisent, tout d'abord, par la définition

d'objectifs de performance à des niveaux organisationnels et individuels, déclinant la stratégie de la collectivité dans l'exécution de ses politiques publiques et responsabilisant l'ensemble des acteurs de l'organisation dans l'atteinte des objectifs collectifs.

Ainsi, au niveau global de la collectivité, peuvent être définis, pour chaque programme, non seulement, des objectifs ou orientations stratégiques, traduisant les finalités et enjeux politiques du programme, mais aussi les moyens alloués à l'atteinte de ces objectifs correspondant à ceux attribués au programme au sein de l'architecture budgétaire performante préalablement définie. Ces objectifs stratégiques sont soit de nature socio-économique en répondant aux besoins des citoyens, soit liés à la qualité des services vis-à-vis des attentes des usagers, soit d'efficience de la gestion intéressant le contribuable. De manière illustrative, concernant la mise en œuvre du projet « Nouvelle Gouvernance » du CG53, la commande passée aux responsables de programme dans le cadre des réflexions stratégiques était de mettre en évidence pour chaque programme ces trois natures d'objectifs. Néanmoins, tous les programmes n'ont pas été formalisés de la sorte. Des objectifs de qualité de service et d'efficience ont été produits pour toutes les politiques, alors que des objectifs d'efficacité socio-économique n'ont été élaborés que dans des domaines où l'action du CG53 est autonome. Cette situation paraît révélatrice de plusieurs contraintes temporelles et politiques dans la définition des objectifs d'efficacité socio-économique. En effet, s'interroger sur les impacts et finalités des politiques publiques s'inscrit dans une perspective pluri-annuelle, alors que l'annualité budgétaire rythme traditionnellement la vie des collectivités. Egalement, s'interroger sur plusieurs catégories d'objectifs révèle que la réponse à un enjeu de développement du territoire, n'est pas une réponse purement technique, mais aussi une réponse de nature politique. Pour pallier à ces contraintes, le CG53 a ainsi prévu de généraliser la définition d'objectifs pluriannuels, lesquels devront donner lieu systématiquement à la formalisation de plans d'action pluriannuels qui eux-mêmes pourront être déclinés en objectifs annuels.

Au niveau des services de la collectivité, peuvent aussi être définis des objectifs opérationnels, associés aux actions concernées. Ces objectifs opérationnels déclinent ainsi les objectifs stratégiques en définissant les finalités des actions des services. A un niveau plus fin encore, peuvent être également déterminés des objectifs spécifiques aux agents, participant à l'atteinte des objectifs collectifs, que ceux-ci soient opérationnels ou stratégiques. Enfin, des objectifs transversaux relatifs aux leviers d'action mis en œuvre peuvent également être définis. Ils concernent les moyens, les activités et les produits.

Tous ces objectifs de performance se retrouvent formalisés au travers de tableaux de bord aux différents niveaux hiérarchiques de l'organisation (agents,

directions opérationnelles et fonctionnelles, direction générale, élus). Ils peuvent aussi être communiqués, pour les objectifs spécifiquement associés à la nouvelle architecture budgétaire de type M/P/A, au travers d'un Plan Annuel de Pilotage ou de Performance (PAP), présenté en séance publique lors du conseil dédié au Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) et/ou lors du vote du Budget Primitif (BP). Cette mise en relation permet alors de renforcer la légitimité et la transparence des politiques publiques de la collectivité. Dans le cadre du projet « Nouvelle Gouvernance » du CG53, ce document de pilotage organisationnel de type PAP s'est traduit par l'élaboration d'un Rapport/Programme, support du débat de l'Assemblée départementale et annexé au BP, relatant les finalités d'intérêts généraux des programmes, les éléments de contexte, les axes de progrès, les objectifs de l'exercice, les propositions budgétaires, ainsi que les actions proposées. Pour le CG 65 et son PEPS, ce document de pilotage s'est aussi formalisé à travers un PAP répondant à un enjeu de gestion pour la recherche d'optimisation de l'action publique, adossé au DOB et au BP, engageant les directions sur des résultats à obtenir via la production d'objectifs stratégiques et opérationnels budgétisés aux travers des programmes et actions.

Dans une logique de pilotage organisationnel, ces démarches de performance se traduisent, ensuite, par la *définition d'indicateurs de performance* évaluant l'atteinte des objectifs stratégiques, opérationnels et individuels. Ainsi, la définition des indicateurs du CG53 repose sur la logique suivante : l'environnement (mesuré par des indicateurs de contexte) influe sur la définition des objectifs (appréhendés par des indicateurs de résultat), l'activité explique le niveau de résultat (mesuré par des indicateurs d'activité), et les coûts sont déterminés par le niveau d'activité. Ainsi, pour chaque programme, quatre types d'indicateurs ont été identifiés : des indicateurs de contexte et d'environnement, des indicateurs de résultat, des indicateurs d'activité, ainsi que des indicateurs d'efficience et de coût.

Ces indicateurs sont mis en perspective avec les objectifs et moyens associés dans le cadre de tableaux de bord pour les différents niveaux hiérarchiques concernés. Ils peuvent aussi être communiqués au travers d'un Rapport Annuel de Pilotage ou de Performance (RAP) et présentés en séance publique lors du conseil dédié au vote du Compte Administratif. Ce RAP met ainsi en perspective, par le biais d'indicateurs de performance, l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels au vue des moyens alloués sur les différents M/P/A. Dans cette logique, le document d'évaluation du CG53 de type RAP consiste en un rapport présenté à l'Assemblée départementale et annexé au CA, indiquant les finalités du programme, le taux de consommation des crédits, leurs taux d'évolution, les actions, mais aussi les commentaires sur leur réalisation. Un rapport d'activité est aussi produit permettant d'évaluer l'opportunité des politiques publiques au travers d'indicateurs de performance associés. En

parallèle, pour chaque programme, sont communiqués, au minimum trimestriellement, les indicateurs de suivi d'activité, de suivi budgétaire, de suivi des charges indirectes (dépenses des programmes supports ventilées sur la base d'une comptabilité analytique entre les programmes de politique publique), et de suivi des coûts (coûts par bénéficiaire, dossier ou projet calculés à partir des trois types d'indicateurs de suivi précédents). Pour le CG65, le PEPS a défini, quant à lui, un RAP, adossé au CA permettant de produire de l'information sur l'atteinte des objectifs fixés dans le PAP, avec les moyens qui leurs avaient été alloués dans le BP. Cette information permet alors de juger, en fonction des indicateurs retenus, de la pertinence, de l'efficacité, de l'efficience, voire de l'impact des politiques publiques sur l'environnement.

Au total, la définition de ces objectifs et indicateurs de performance paraît non seulement traduire l'évolution du contrôle interne des collectivités locales, passant du paradigme conceptuel de surveillance à celui de maîtrise, mais également semble potentialiser l'opportunité d'implantation de nouveaux outils de gestion dans les collectivités locales. Sur un plan conceptuel, le contrôle interne mis en œuvre de manière volontaire par les collectivités locales, à l'origine centré sur les moyens via des analyses quantitatives et court-termistes de la conformité entre réalisations et prévisions budgétaires, s'oriente en effet vers une analyse de résultats en terme de niveau d'offre de services publics et d'impacts environnementaux. L'évaluation des politiques publiques locales peut alors se développer en intégrant des contrôles internes de nature opérationnelle et stratégique. A un niveau plus opérationnel, l'analyse partagée des indicateurs, qualitatifs ou quantitatifs, stratégiques ou opérationnels, à court terme ou moyen terme, émanant des réalisations d'offre de services publics, permet une analyse du pilotage des moyens et activités, sur différents objets. Sur le plan organisationnel, la mise en interaction du triptyque objectifs (stratégiques et opérationnels), moyens (humains et financiers), indicateurs (de résultats et d'activité), favorise ainsi des analyses d'efficacité, d'efficience, et de pertinence des politiques publiques. Sur un plan environnemental, permettant d'appréhender toutes les parties prenantes de la collectivité locale, ainsi que son territoire, ce type de démarche, par le biais d'indicateurs qualitatifs à moyen et long-terme (de qualité, d'image, d'attractivité...), paraît également permettre de juger de la pertinence du pilotage, cette fois ci sur un plan sociétal, grâce à des analyses de cohérence, de coïncidence, d'impact ou de satisfaction. Sur un plan individuel, l'utilisation d'indicateurs métiers et d'activité paraît enfin permettre d'évaluer la performance des agents dans l'atteinte des objectifs collectifs.

Au plan global, il faut toutefois minorer le niveau de développement de ces outils de pilotage et d'évaluation. En effet, si les outils prospectifs, abordés dans la première sous-partie, sont développés dans la majorité des collectivités (INET, 2006), ceux étudiés ici paraissent encore dans une phase d'étude et de

réflexion. Ainsi, seules 30% des collectivités ayant initié une démarche de performance disposent d'objectifs clairement définis. De plus, moins de 25% d'entre elles ont mis en place des indicateurs de gestion et de performance<sup>4</sup>.

### *3) De nouveaux outils de responsabilisation et de structuration organisationnelle, gages de synergie des ressources humaines autour des objectifs de la collectivité*

Les démarches de performance locales peuvent enfin se traduire par de nouveaux *outils de responsabilisation* et de structuration organisationnelle. Les premiers d'entre eux correspondent à la mise en œuvre de contractualisations avec les agents et directions, résultant de la définition d'objectifs de résultats collectifs et individuels à atteindre, concourant à l'atteinte des objectifs de la direction et/ou du service à un premier niveau, puis de la collectivité au final. Au sein du CG53, ces dispositifs de responsabilisation de l'ensemble des agents de la collectivité, se caractérise par une évaluation annuelle de l'atteinte des objectifs individuels et collectifs préalablement fixés, via l'utilisation d'indicateurs de performance. Ces évaluations, dans une démarche vertueuse de résultats, ne s'inscrivent pas dans un processus de sanction, mais de valorisation de la contribution individuelle à l'effort collectif. Elles impliquent ainsi non seulement une modulation du rythme d'avancement d'échelon, une variabilité du régime indemnitaire, par la mise en œuvre d'une rémunération au mérite, ainsi que par la mise en œuvre de contrats de performance aux niveaux collectifs et individuels.

Afin d'adapter les activités et les moyens humains, financiers, et techniques, à la stratégie de l'organisation, dans la poursuite de ses finalités politiques, la modernisation de la gestion des collectivités locales peut passer également par une *réorganisation structurelle* autour de sa nouvelle politique de projets. En effet, selon l'INET (2006), 79% des collectivités interrogées révèlent le potentiel d'impact sur l'organisation des services des démarches locales de performance. Concernant ce point, le projet « Nouvelle Gouvernance » du CG53 paraît, en l'état, aller au-delà du PEPS du CG65 dans l'adaptation de la structure organisationnelle. Il réadapte en effet l'organisation et le mode de fonctionnement de ses services autour de sa nouvelle architecture budgétaire, via notamment une reconfiguration de ses commissions d'étude autour de ses missions, ainsi qu'une réorganisation des directions et des services autour des notions des M/P/A définis préalablement. Cependant, dans la pratique, la logique d'organisation ne répondant pas totalement à la logique de segmentation politique, en particulier du fait des oppositions pouvant exister entre une logique

---

<sup>4</sup> 60% des indicateurs sont mis en place par les départements, 20% par les communes, 10% par les intercommunalités, et 10% par les régions.

de projet et une logique métier, certains services et directions peuvent ainsi ne pas totalement coïncider avec les programmes et missions auxquels ils sont rattachés.

De manière globale, la gestion publique locale guidée par l'amélioration de la performance semble mettre en jeu trois volets, appelés ici budgétaire, évaluation, et responsabilisation. Il apparaît toutefois, dans la pratique, que ces différents outils puissent être implémentés de manière partielle ou totale. Sur un plan global, l'INET (2006) montre en effet que 50% des collectivités sont, à l'époque, en phase d'étude/réflexion, 42% à la mise en œuvre, et 13% à la généralisation. La durée de l'implémentation est, elle, estimée à 2-3 ans. Il apparaît donc cohérent qu'un processus incrémental soit engagé par les collectivités locales. Dans le même sens, concernant les deux collectivités de notre analyse clinique, il apparaît aussi que l'implémentation de ces trois volets ne connaît pas un stade de développement identique. Le CG53, une des premières collectivités engagée dans ce type de démarche, connaît une implémentation quasi-totale. Par contre, le CG65, plus récemment engagé, a d'abord débuté par les outils de nature budgétaire, puis par des outils d'évaluation, encore en voie de généralisation. Le volet responsabilisation en est lui à ses balbutiements. Ce phasage, c'est à dire l'implémentation d'abord du volet budgétaire, ensuite du volet évaluation, et enfin du volet responsabilisation, apparaît être, au global, la démarche suivie par les collectivités locales pour faire évoluer leurs pratiques managériales vers l'amélioration de la performance.

Au-delà de la prise en compte de ces outils, les démarches locales de performance se caractérisent également par leurs modalités d'implémentation, bras de leviers de leurs enjeux organisationnel et environnemental.

## ***II) Les modalités originales d'implémentation d'une démarche locale de performance***

L'évolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance se caractérise, comme nous venons de le décrire, non seulement par l'élaboration formelle de nouveaux outils, mais également par ses modalités originales d'implémentation, tant dans le pilotage et l'accompagnement stratégique ou opérationnel du projet (section 1) , que dans la mise en œuvre de supports informationnels et de respect d'un rythme d'apprentissage (section 2), facteurs clés de son succès.

### *1) Des dispositifs novateurs de pilotage et d'accompagnement*

Les démarches locales de performance, résultant d'une gestion rationnelle des moyens et des activités, reposent sur une implication et une participation de l'ensemble des acteurs organisationnels dans l'atteinte des objectifs collectifs. Ainsi, les projets de performance locale doivent être pilotés à un niveau stratégique par les élus (§ A), et coordonnés à un niveau administratif et opérationnel par les directions (§ B).

#### **A) Les élus dans l'impulsion et le pilotage stratégique du projet**

Au sommet de la hiérarchie, les élus se doivent d'être impliqués dans l'impulsion, la définition, et l'animation du projet, afin de favoriser la coordination entre niveaux politiques et administratifs/opérationnels, potentialisant l'opportunité d'un pilotage organisationnel orienté vers l'exécution des politiques publiques.

Pour ce faire, ils doivent, tout d'abord, définir et communiquer à l'ensemble de l'organisation les enjeux et modalités de leur projet de performance locale. Ainsi, les démarches de performance des CG53 et CG65 ont été initiés au niveau politique par leurs présidents respectifs, depuis septembre 2005 pour le premier et depuis janvier 2007 pour le second.

Ensuite, les élus doivent aussi participer à la formalisation des politiques publiques, à la déclinaison en M/P/A dans le cadre de la définition de la nouvelle architecture budgétaire performante, mais aussi à l'association avec les objectifs et indicateurs stratégiques. Ceux-ci pourront alors être présentés en séance publique, dans leur logique prévisionnelle, via le PAP, et dans une logique d'exécution, afin de favoriser la réédition de comptes interne et externe, via la présentation d'un RAP.

Leur implication dans une démarche globale de performance consiste également à participer au suivi de son exécution dans l'analyse des indicateurs de

performance, dans la réorientation induite des objectifs et/ou des moyens alloués, et dans l'adaptation stratégique de l'organisation aux besoins environnementaux.

A un niveau stratégique, des commissions d'élus peuvent s'organiser autour des M/P/A et leurs objectifs stratégiques associés. Dans le même sens, peut-être créée une cellule de pilotage globale du projet, associant élus, directeurs opérationnels et services fonctionnels. Ainsi, au niveau du CG53, à un niveau politique, au-delà de l'impulsion donnée au projet par son président, l'implication des élus dans la définition et le suivi de la démarche s'est traduite par la reconfiguration des commissions d'études autour des missions prioritaires de l'organisation. A chaque commission d'étude correspond alors une mission de politique publique. Les présidents de commission, responsables des programmes de la mission, constituent les interlocuteurs des responsables administratifs de programme. Ils sont également membres de la commission « contrôle interne et coordination », commission transversale en charge des réflexions stratégiques transversales, du pilotage des politiques, et, surtout, des arbitrages budgétaires. Le rôle des commissions d'étude se réoriente ainsi progressivement vers une fonction stratégique. Elles sont non seulement en charge de la définition des objectifs par programme et de leur suivi, mais également responsables de l'imputation des crédits de la mission entre les programmes.

Au delà de l'exemple des deux collectivités, objets de notre analyse clinique, il faut toutefois remarquer que si le portage politique est présent dans leurs démarches, ce facteur clé de succès ne semble pas être généralisé. En effet, si les élus sont parties prenantes dans la majorité des cas, il s'avère que seulement 10% de ces démarches de performance sont initiées par les élus et seulement 2% des démarches sont mises en oeuvre par les élus (INET, 2006). Il est même des cas de collectivités où ces projets sont seulement portés par les acteurs administratifs sans approbation politique forte et, donc, sans un niveau de développement très important.

### **B) Une coordination entre niveaux politiques et administratifs dans le pilotage rationnel du projet**

La gestion de la performance des collectivités locales semble devoir aussi être conduite par un pilotage organisationnel orienté vers l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels déclinant les politiques publiques des élus. Ainsi, au-delà de l'impulsion politique du projet, celui-ci doit être coordonné à un niveau administratif et opérationnel par la mise en oeuvre d'un dialogue de gestion permettant d'engager un processus d'échanges à l'échelle du département afin de faciliter la participation et l'initiative de chaque agent à tous

les niveaux de responsabilité et d'implication. Cette participation synergique des différents acteurs de la collectivité peut alors se caractériser par la création de comités de pilotage dans la gestion globale de la démarche (point a), par l'implication des directions fonctionnelles et opérationnelles dans le pilotage opérationnel des orientations stratégiques (point b), et par l'activité des agents dans l'exécution opérationnelle du projet (point c).

*a) Le comité de pilotage dans la gestion globale de la démarche*

La gestion globale d'une démarche de performance locale, dans la définition en amont d'une première analyse prospective du territoire, et dans la coordination des orientations stratégiques en actions opérationnelles, semble devoir être assurée par une cellule de pilotage global du projet, associant élus, directeurs opérationnels et services fonctionnels. Ainsi, le PEPS du CG65, se traduit par la création d'un Comité de Pilotage (appelé COPIL) ayant pour rôle de veiller à la cohérence globale du projet, de valider les documents de travail et les livrables, ainsi que de valider les différentes phases du projet. Il est composé d'un élu référent, du Directeur Général des Services, du Directeur Général Adjoint et/ou référent PEPS, d'un responsable du service informatique, du directeur financier, et du contrôleur de gestion.

*b) Les directions fonctionnelles et opérationnelles dans le pilotage organisationnel des orientations stratégiques*

Le pilotage opérationnel résultant d'une nouvelle gestion de la performance local se traduit, lui, à la fois par l'implémentation de cellules de pilotage par direction, émanant d'une stratégie de responsabilisation sectorielle et hiérarchique dans l'atteinte des objectifs collectifs, et par le travail de la direction générale et des directions et/ou services fonctionnels et opérationnels, dans la déclinaison et le pilotage des stratégies en actions.

Pour le premier point, la mise en place de cellules de pilotage infra-directionnelles s'est traduite au sein du CG53 par la définition de deux nouvelles fonctions inspirées directement de la logique LOLF, celles de « coordonnateur de missions » et de « responsable de programme ». Le coordonnateur de mission est le directeur général adjoint (DGA) en charge de l'ensemble des programmes de la mission ou, si le champ de la direction ne coïncide pas totalement avec le contour de la mission, le DGA en charge de la majorité des programmes de la mission. Les coordonnateurs de mission sont nécessairement membres du conseil de direction. Les responsables de programme sont, eux, généralement des chefs de service. Lorsque le service ne coïncide pas totalement avec le programme, le responsable de programme est le chef de service en charge de la majorité des actions du programme. Ces nouvelles fonctions ne se résument

donc pas toujours au rôle hiérarchique du DGA ou du chef de service. Dans certains cas, elles supposent un management transversal via une coordination de l'action de différents services. Ces responsables de programmes, accompagnés par le contrôleur de gestion et/ou un cabinet conseil, définissent alors les indicateurs de performance sous-tendant l'évaluation des politiques publiques du CG53.

Le Projet PEPS du CG65 prévoit, quant à lui, par direction, la constitution de Groupes de Travail PEPS (GTP) et la définition de la fonction de Référents PEPS (RP). Le GTP est composé de groupes de travail relatif à chaque direction, d'un référent PEPS, et de responsables informatique, finance, et contrôle de gestion, et travaille sur les différentes étapes du projet. Le RP dans chaque direction aura lui pour rôle non seulement d'assurer l'interface et la coordination entre sa direction et le contrôle de gestion, mais aussi de mettre en œuvre la compétence « contrôle de gestion » dans sa direction au niveau métier.

Pour le second point concernant les directions de la collectivité concernée, la direction générale se doit d'assurer, dans la mise en œuvre et la gestion de la performance locale, les interactions entre objectifs stratégiques et opérationnels, en pilotant l'ensemble de l'organisation vers l'atteinte de ses finalités politiques. Elle est ainsi impliquée dans la communication du projet à l'ensemble de l'organisation, dans la détermination de la segmentation stratégique, dans sa quantification budgétaire, dans la définition d'objectifs de performance, dans l'évaluation des politiques publiques, ainsi que dans la responsabilisation des directions dans l'atteinte des objectifs collectifs.

Soutenant la direction générale, les directions fonctionnelles, notamment services financiers et contrôle de gestion, sont elles largement impliquées à un niveau administratif/opérationnel. Ainsi, elles agissent dans la globalité du pilotage rationnel de l'organisation, de la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels à leur quantification budgétaire et évaluation, et au suivi global de l'exécution du projet, en relation avec les élus, la direction générale, les directions et services opérationnels, jusqu'aux agents administratifs et opérationnels. Dans ce sens, l'INET (2006) met ainsi en évidence que deux tiers des démarches locales de performance sont initiés et mis en œuvre par la direction des finances. Les directions opérationnelles sont, quant à elles, en relation avec la direction générale dans la gestion des moyens et des activités. Elles doivent exécuter le projet de performance à l'intérieur de leur unité dans une relation synergique avec le reste de l'organisation, en pilotant rationnellement l'ensemble de leurs moyens humains, financiers, et techniques. Le caractère « rationnel » de leur pilotage émane d'une déclinaison des programmes en actions, et des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels,

puis d'une évaluation de l'atteinte de leurs objectifs via l'utilisation d'indicateurs de performance.

c) Les agents dans la mise en oeuvre opérationnelle du projet

La démarche de performance est, en terme de gestion des ressources humaines, une gestion par objectifs. Le niveau de réalisation des objectifs globaux au sein d'un programme étant la conséquence de l'activité des agents de la collectivité, l'implication et la participation des agents dans le projet semble constituer la clé de voûte de son opportunité. Ainsi, l'implication des ressources humaines dans le projet du CG53 s'est traduite en amont de son initiation par une enquête d'opinion interne pour identifier les dysfonctionnements, les points de blocage, ainsi que les attentes des agents (enquête renouvelée 18 mois plus tard). En aval, l'implication des agents a été nécessaire dans la réorganisation des services et directions autour des M/P/A, afin de donner du sens à la démarche engagée et à l'action de chacun.

Au total, il apparaît que l'évolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance est caractérisée par ses modalités novatrices de pilotage et d'accompagnement stratégique ou opérationnel. Ce premier facteur clé de succès nécessaire n'est pourtant pas suffisant. La mise en oeuvre de supports informationnels adaptés ainsi que le respect d'un rythme d'apprentissage approprié en constituent d'autres, complémentaires du premier, fondant de nouvelles pratiques managériales locales.

*2) De nouvelles pratiques managériales locales focalisées sur les ressources organisationnelles*

L'opportunité de l'implémentation des démarches de performance locale, résultant de l'élaboration d'outils de gestion budgétaires, d'évaluation, et de responsabilisation, apparaît aussi dépendante de pratiques managériales fondées sur les ressources organisationnelles locales. En effet, ces dernières doivent être pris en compte et, si nécessaire, adaptées à la démarche locale de performance. Concernant les ressources humaines, cette intégration prend la forme non seulement d'une implication et d'une participation de l'ensemble des acteurs dans la démarche (§ A), mais aussi de l'adaptation du rythme d'apprentissage de l'organisation (§ B). Concernant les ressources informationnelles, elle prend aussi la forme de l'adaptation du système d'information local, support technologique du projet (§ C).

**A) Une synergie intra-organisationnelle vers les objectifs de l'organisation**

La traduction des politiques publiques en objectifs de performance, vers lesquels doivent s'orienter les activités administratives et opérationnelles, révèlent l'importance de l'implication hiérarchique et transversale de l'ensemble des acteurs de l'organisation. Cette implication résulte d'un dialogue itératif, fait d'aller et retour entre les différents acteurs, politiques et administratifs, cadres et opérationnels. Ce dialogue peut, par exemple, être débuté par une communication, une explicitation descendante du projet de la part des élus jusqu'aux agents. Celui-ci peut, ensuite, être approfondie par un retour d'information ascendant des agents jusqu'aux élus, évaluant in fine, par exemple, l'opportunité des M/P/A retenus. Ce type de modalité est ainsi visible au sein du CG53 par l'accompagnement important des cadres intermédiaires (responsables de programme) dans le travail de préparation des stratégies et de définition des indicateurs de performance, et enfin d'une communication auprès de l'ensemble des agents pour expliquer la démarche, en faire partager l'intérêt, dédramatiser le changement, et donner du sens à leur action. Concernant le CG65, la mise en œuvre d'une démarche participative résulte, elle, de la généralisation d'un dialogue de gestion initié par le comité de pilotage à un niveau stratégique, et les responsables de programme et référents PEPS à un niveau opérationnel, facilitant l'information, la participation, et le pilotage de chaque agent à tous les niveaux de responsabilité et d'implication. Egalement, la déconcentration du contrôle de gestion au sein des directions, paraît soutenir l'implémentation de centres de responsabilité, ainsi que la communication des résultats à l'ensemble de l'organisation.

### **B) Le respect d'un rythme d'apprentissage de la gestion de la performance**

L'implication et la participation synergique de l'ensemble des acteurs organisationnels à l'implémentation d'une démarche de performance locale paraît aussi dépendante du respect d'un rythme d'apprentissage de l'organisation à ses nouvelles caractéristiques culturelles, budgétaires, de performance, de responsabilisation, et de communication. Ainsi, la réussite des démarches de performance paraît inhérente au respect de l'adaptation et de l'acculturation de l'ensemble de l'organisation à sa stratégie, résultant d'une rationalisation politique, managériale, et économique, orientée vers l'atteinte de ses finalités environnementale.

Dans cet objectif, la mise en œuvre du PEPS au CG 65 correspond au déroulement de trois phases successives. Dans un premier temps, le PEPS s'est en effet traduit par l'élaboration d'une nouvelle segmentation stratégique et budgétaire, permettant de définir et de partager l'ensemble des orientations politiques de la collectivité. Puis, dans une optique de pilotage et d'évaluation, elle s'est formalisée par l'élaboration d'un PAP. Enfin, en tant que support à l'implémentation de ses deux premières étapes, un dialogue de gestion a été

initié et traduit au travers, d'une part, de la responsabilisation de l'ensemble des acteurs dans l'atteinte des objectifs collectifs, et d'autre part, de l'élaboration d'un système d'information et de pilotage partagé par l'ensemble de l'organisation.

Afin d'acculturer l'organisation à sa nouvelle démarche de performance, la mise en oeuvre du projet « Nouvelle Gouvernance » au CG 53 s'est elle traduite en amont par une objectivation partagée de la performance à atteindre, puis par une adaptation rationnelle de l'ensemble de son organisation politique, administrative, et opérationnelle, à l'atteinte de ses finalités. Ainsi, dans une démarche incrémentale, ont été réalisés, depuis 2005, une analyse prospective du territoire Mayennais, une segmentation stratégique au regard des enjeux de développement territoriaux, l'élaboration d'objectifs de performance associés, une réorganisation politique et administrative, une refonte du système d'information, et une responsabilisation de l'ensemble des agents. L'informatisation des tableaux de bord constitue la dernière étape à engager pour le CG 53 dans la mise en oeuvre de sa démarche globale de performance.

### **C) L'adaptation du système local d'information, support technologique du projet**

L'implémentation de nouveaux principes et outils managériaux paraît, enfin, nécessiter l'adaptation du système local d'information (SI). Cette dernière semble en effet primordiale dans la mesure où le SI constitue un support technologique à l'automatisation et à la formalisation des indicateurs, à l'harmonisation et au partage des procédures, des ressources, et des objectifs organisationnels. Ainsi, au sein des CG53 et CG65, une évolution de leurs systèmes d'information a été engagée de manière parallèle à la démarche de performance. Celle-ci a été sous-tendue par la nécessité de produire de nouvelles connaissances, en particulier pour évaluer leurs politiques publiques, de partager les résultats de ces évaluations, ainsi que de disposer d'un outil d'aide à la décision. Le SI constitue alors, dans une logique de pilotage, un support à la formalisation partagée des objectifs et indicateurs de performance, et dans une logique de responsabilisation, un support à une déconcentration des processus financiers, de contrôle, et de gestion des ressources humaine, dans l'ensemble des directions de l'organisation.

***Conclusion : Des évolutions en cours de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance, mais restantes à développer et à conceptualiser***

Au total, la gestion des collectivités locales françaises, sous l'influence de facteurs contextuels financiers et politiques, paraît connaître des évolutions importantes impactant l'ensemble de leur organisation. Ces évolutions, ici mises en évidence par la description de démarches locales de performance, sont caractérisées par l'implémentation de nouveaux principes, outils, et modalités de gestion, largement inspirés de la démarche nationale de performance issue de la LOLF. Les principes sont ceux d'une synergie organisationnelle orientée vers une réponse aux besoins environnementaux, dans une logique de résultats plus que de moyens. Les outils, permettant un pilotage rationnel de l'organisation, sont de nature stratégique/budgétaire, évaluative, et responsabilisante. Les modalités d'implémentation, elles, permettant de coordonner orientations politiques, déclinaisons administratives, et exécutions opérationnelles, sont focalisées sur des logiques, informationnelles et humaines, participatives, intégratives, et adaptatives.

L'observation approfondie de l'implémentation de ce type de démarche dans deux collectivités locales, en l'occurrence le CG 53 et le CG65, paraît, au global, cohérente avec ce type d'évolution. Néanmoins, l'état de modernisation organisationnelle de ces deux collectivités locales, notamment du CG53 précurseur dans l'implémentation de nouvelles pratiques managériales inspirées des principes et outils de la LOLF, ne peut être considéré comme représentatif de la réalité actuelle des évolutions managériales, politiques, et culturelles de l'ensemble des collectivités locales françaises. En effet, certains des résultats de l'étude de l'INET (2006), présentés ici, relativisent le niveau d'intégration de ce type de mutation au niveau local. Dans ce même dernier sens, le cabinet ERNST & YOUNG (2006), dans le même temps, met aussi en évidence une faiblesse globale des pratiques d'évaluation et de l'efficacité des dispositifs locaux de contrôle interne, ces derniers restant encore centré sur les moyens évaluant une performance budgétaire au détriment d'une performance managériale et politique. Aussi, il apparaît qu'il faille analyser ces deux exemples, non comme le reflet de l'ensemble des comportements locaux, mais comme des bonnes pratiques vers lesquelles les autres collectivités peuvent tendre.

Si des évolutions de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance sont donc en cours, elles n'en restent pas moins à développer et à conceptualiser. Concernant la première de ces perspectives, il semble en effet exister un nombre encore important de collectivités dans lesquelles subsiste un écart entre des volontés de modernisation et l'adaptation réelle de l'organisation

des collectivités locales à leurs besoins d'évolution. L'INET (2006) observe, à ce propos, que les obstacles à l'implémentation d'une démarche de performance peuvent être nombreux. En particulier, pour 46% des répondants, les obstacles organisationnels sont les plus importants, marqués par des réticences au changement ou une difficulté de remise en cause des pratiques actuelles. De plus, des difficultés politico/techniques peuvent aussi être rencontrées au moment de la segmentation stratégique ou l'objectivation d'une performance à atteindre.

Concernant la seconde de ces perspectives, à savoir une nécessaire conceptualisation, il semble en effet primordial que ce type de démarche soit précédé d'une prise de recul et d'une analyse de la notion de performance publique locale sur laquelle veut s'appuyer la collectivité concernée. D'après HUTEAU (2008), cette conceptualisation devrait prendre en considération une analyse des limites du modèle traditionnel de gestion publique, de l'évolution du contexte dans lequel évoluent actuellement les collectivités publiques, ainsi que sur une étude critique du *New Public Management* et de sa traduction au niveau de l'Etat en France dans le cadre de la LOLF. Or, dans la pratique, il s'avère que ces implémentations souffrent souvent d'un manque d'abstraction. D'une manière plus générale, NIOCHE (1991) constate dans ce même sens que le management public est marqué par un déficit conceptuel, notamment, par l'absence d'analyse de « *l'articulation entre les politiques publiques, les structures administratives et l'orientation du comportement des agents* ». En particulier, il apparaît important que la collectivité locale s'engageant dans ce type de démarche s'appuie sur une définition de la performance publique locale, notion pourtant multiforme, sensible, et difficilement saisissable. Multiforme par l'hétérogénéité des objets de la performance, des ressources consommées, des actions engagées, des effets obtenus, de l'organisation, des horizons, des dimensions sous-tendues, des types de mesure, des contextes. Sensible par la complexité de l'environnement territorial composé d'acteurs nombreux aux intérêts potentiellement contradictoires voire irrationnels. Difficilement saisissable par le conflit de finalités pouvant exister entre les différentes rationalités économiques, managériales, et politiques, sous-tendant l'action publique locale. L'absence de définition préalable de la performance publique locale peut alors conduire, en premier lieu, au rejet du terme de performance dans le cadre de démarche, pourtant largement fondée sur cette notion. Dans ce sens, le CG53 parle ainsi de « Nouvelle gouvernance », le CG65 de pilotage au travers du terme PEPS.

En second lieu, cette absence de conceptualisation peut conduire à l'utilisation de concepts, de construits, et de dimensions de la performance non adaptés au contexte local, mais souvent spécifiques au secteur privé, comme les notions de rentabilité ou de productivité. Or, en ne tenant compte ni de la complexité et des

spécificités culturelles, organisationnelles et politiques des collectivités locales, ni des finalités et valeurs sous-tendues par l'action publique locale, l'utilisation de ces définitions pourra alors conduire à un rejet de l'implémentation de ce type de démarche. En effet, comment gérer et piloter administrativement, opérationnellement, et politiquement une collectivité locale, sans objectiver une performance à atteindre ? Comment juger de l'opportunité de pratiques managériales sans évaluer leur potentiel d'amélioration de la performance ? Comment parler de résultats sans définir la performance ? Comment améliorer sa performance sans connaître ses « leviers » organisationnels de performance ? Telles sont les perspectives qui se posent à l'avenir aux collectivités locales afin de développer et conceptualiser leurs démarches d'amélioration de la performance dans le cadre d'une évolution de la gestion publique locale.

### **Bibliographie**

P. BOURGUIGNON, « Performance et contrôle de gestion » in *Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, 2000.

D. CARASSUS, C. FAVOREU, « De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales », *working paper Ville-Management*, 2005.

J. CARLES, « Le contrôle interne dans les collectivités locales », *4èmes rencontre expert-comptables – Université des sciences sociales Toulouse 1*, 1997.

CNFPT-INET, « Les démarches de type Lolf », *rencontres du club finances de la Gazette des communes*, 2006.

M. CROZIER, « Le changement dans les organisations », *revue Française d'Administration Publique* n°59, 1991.

R. DEMEESTERE, « Quelle démarche de pilotage pour une collectivité territoriale ? », *revue Française de finances publiques*, n°53, 1996.

ERNST and YOUNG « Panorama des pratiques de contrôle interne dans le secteur public », *secteur public*, 2006.

S. HUTEAU, « La nouvelle gestion publique locale », *Editions Le moniteur*, 2008.

A. LAMBERT, D. MIGAUD, « La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion politique responsable et efficace » *rapport au gouvernement* , 2005.

Les actes « La Lolf : quelles transformations de l'action publique ? », *Université d'automne La Rochelle*, 2006.

F. MORDACQ, « LOLF 2006 : la gestion sera-t-elle plus efficace ? » *in les notes bleues de Bercy* n°305, 2006.

J-P. NIOCHE, « Management public: à la recherche de nouvelles régulations », *Revue Française de Gestion* n° 85, septembre 1991.

B. PERRET, S. TROSA, « Vers une nouvelle gouvernance publique?: la nouvelle loi budgétaire, la culture administrative et les pratiques décisionnelles » *in Esprit*, n°2, 2005.