

Les démarches de performance de type LOLF dans les collectivités locales

Dans un contexte, notamment, de nécessaire régénération budgétaire et d'exigence accrue de qualité d'offre de services publics, de nombreuses collectivités locales ont fait le choix, en réaction, de moderniser leurs pratiques managériales. Pour les appréhender, l'Afigese et l'université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), par le biais de l'Observatoire de la performance publique locale (OPPALE), ont mené, sur le premier trimestre 2008, une enquête nationale intitulée « Les démarches locales de performance », auprès de 360 collectivités françaises

42,3 % des collectivités ont engagé une démarche de performance depuis trois ans en moyenne, et 25,4 % comptent l'engager dans les deux ans. Sont présentés ici leurs outils et leurs modalités d'implémentation avant d'en tirer une conclusion sur la nature actuelle du modèle sous-jacent.

LES OUTILS DE GESTION DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE

Des pratiques novatrices mais limitées au pilotage interne des activités et des moyens
Les collectivités locales ont élaboré de nouveaux outils de gestion, prospectifs, d'évaluation et de responsabilisation, afin de maîtriser leurs moyens et leurs activités. **Du point de vue prospectif**, 96 % des collectivités engagées dans une démarche de performance, ont élaboré une segmentation stratégique de leurs politiques publiques en missions/programmes/actions (M/P/A). Néanmoins, pour 50 % d'entre elles, la détermination des M/P/A correspond à la traduction des compétences réglementaires de la collectivité et se superpose dans 58 % des collectivités à leur présentation budgétaire réglementaire. En conséquence, la segmentation stratégique semble résulter d'une vision administrative et interne du pilotage organisationnel. Ces nouveaux outils prospectifs restent ainsi souvent focalisés sur des dimensions réglementaires et non politiques de l'activité publique locale.

Au niveau des outils d'évaluation, 61,7 % des collectivités ont défini des objectifs de performance stratégiques et opérationnels. Afin de renforcer la lisibilité des politiques publiques, 72 % des collectivités ont associé leurs objectifs à la nouvelle architecture budgétaire de type M/P/A.

43,5 % d'entre elles les ont formalisés dans un document du type « Plan annuel de pilotage » (ou de performance) (PAP), présenté lors du vote du BP et du DOB dans respectivement 83,3 et 50 % des cas. Ces PAP répondent à une recherche d'optimisation de l'action publique, en engageant les directions sur des résultats à obtenir via la production d'objectifs budgétisés aux travers des programmes et actions.

Afin d'évaluer l'atteinte des objectifs, 59,3 % des collectivités ont défini des indicateurs de performance, produits de manière manuelle dans 73,3 % des cas, de manière automatisée dans 60 % des cas, via un système d'information décisionnel dans 40 % des situations, et par le biais d'un tableur récupérant les données du système d'information ou du personnel concerné dans 33,3 % des cas. Ces indicateurs sont mis en perspective avec les objectifs et moyens associés dans le cadre de tableaux de bord pour 86,7 % des collectivités, et/ou dans le cadre d'un rapport annuel de pilotage ou de performance (RAP) au niveau organisationnel pour seulement 25 % des collectivités.

Cette déconnexion entre indicateurs et segmentation stratégique paraît modérer l'existence d'analyses de pertinence, d'efficacité et d'efficience, permettant de capitaliser sur les expériences passées. Ces indicateurs évaluent principalement la performance budgétaire (100 % des collectivités), ainsi que la performance liée à l'activité de l'organisation (87,5 %). En revanche, la dimension liée à la qualité produite ou perçue des services publics locaux ou celle liée au capital humain sont moins présentes. Ici aussi, l'évaluation de la performance publique locale semble être influencée par une logique interne en se focalisant sur des facteurs de production et de ressources.

46 % des collectivités développent également de nouveaux **outils de responsabilisation** prenant la forme de contractualisation interne, ou de désignation des responsables de programme. Si la responsabilisation des services est pratiquée de manière modérée, la responsabilisation des agents (contrats individuels de performance), n'apparaît que dans 19 % des cas. Les démarches engagées par les collectivités locales françaises paraissent faiblement marquées par la restructuration des services, ces derniers restant organisés autour d'une division fonctionnelle classique.

Au final, en s'axant sur les outils de gestion de la performance, le modèle sous-jacent privilégié par les collectivités locales semble, à l'heure actuelle, être guidé par une logique administrative.

LES MODALITÉS D'IMPLEMENTATION DES DÉMARCHES DE PERFORMANCE

Des dispositifs originaux, mais sous l'influence du seul encadrement administratif
Les modes de pilotage, d'accompagnement et de suivi du projet sont également essentiels. Dans 90 % des collectivités, l'encadrement global du projet prend la forme de comité de pilotage décliné sous diverses formes : des groupes de travail par direction (69,2 % des collectivités); des responsables programmes ou objectifs par direction (42,8 % des cas); des commissions politiques et administratives autour des M/P (41,7 % des cas), des référents « projet » par direction (30 % des cas). L'existence de ces différentes structures révèle la prédominance des formes administratives des pratiques locales, résultant de l'absence de suivi politique de la démarche, néanmoins considéré par 57 % des collectivités comme nécessaire à la réussite du projet. Au-delà de ces groupes de pilotage, la direction générale est à l'initiative de la démarche dans la moitié des collectivités, et participe à l'animation et à la définition de la démarche dans 63,3 % des cas. Soutenant la direction générale, les directions fonctionnelles, notamment les services financiers et le contrôle de gestion, sont largement impliquées dans l'ensemble des étapes de la démarche de performance. Enfin, l'implication modérée des directions opérationnelles, et faible des agents, dans les démarches de performance, résultant d'un manque de coordination entre direction générale et directions opérationnelles et/ou d'une insuffisante diffusion de cette démarche dans l'organisation, paraît traduire le caractère centralisé de la gestion de la performance locale.

Au-delà de ses modalités novatrices de pilotage et d'accompagnement, la réussite de ce type de démarche tient aussi à ses **modes de mise en œuvre**, focalisés sur les ressources organisationnelles des collectivités concernées.

Si certaines collectivités développent un dialogue itératif entre les différents niveaux hiérarchiques, la majorité d'entre elles restent toutefois encore focalisées sur une gestion centralisée, caractérisée par des décisions descendantes et par un manque de responsabilisation dans la gestion des moyens et des activités. La réussite des démarches de performance paraît aussi dépendante du respect d'un rythme d'apprentissage de l'organisation aux nouvelles caractéristiques culturelles ou techniques de ce type de changement. L'implémentation de nouveaux principes et outils managériaux paraît, ensuite, requérir l'adaptation du système local d'information (SI), aux enjeux de pilotage et d'évaluation du projet de performance. Ainsi, 71,4 % des collectivités ont effectué une refonte totale des procédures de leur système d'information budgétaire et comptable. Enfin, seulement 20,8 % des collectivités communiquent à l'externe sur leur démarche de performance. La faiblesse de la dimension politique de ces démarches de performance est ainsi mise en évidence, que cela soit dans l'impulsion, dans le portage ou bien dans l'affichage du projet.

Les démarches restent donc guidées par des logiques administrative et interne, sans implication importante des élus ou des agents. Si ce type de pratique ne semble pas avoir en l'état de conséquences dommageables compte tenu de sa faible antériorité, il ne risquerait de générer à terme, dans la mesure où il se maintiendrait dans cette logique, que de faibles apprentissages. Au niveau

managérial, ces pratiques pourraient en effet générer un manque de pertinence dans l'allocation des moyens aux objectifs de la collectivité; au niveau démocratique, une insuffisante réédition de comptes à l'extérieur de la collectivité; au niveau politique, une faible influence de ces démarches sur la décision locale en matière d'actions à engager.

CE QU'IL FAUT RETENIR

Les démarches de performance, engagées par un nombre croissant de collectivités locales depuis plus de trois ans, se caractérisent par l'implémentation de nouveaux principes, outils et modalités de gestion des activités et moyens locaux. Néanmoins, la faible implication des élus, la focalisation sur l'optimisation des ressources et besoins internes de l'organisation, ainsi que l'insuffisance de réédition de comptes à l'externe, révèle, à l'analyse et en l'état actuel d'implémentation, le caractère administratif de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises.

David Carassus et Damien Gardey