



HAL
open science

De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales

David Carassus, Christophe Favoreu

► To cite this version:

David Carassus, Christophe Favoreu. De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales. 1er Workshop Ville-Management, 2005, Paris, France. ⟨hal-03083164⟩

HAL Id: hal-03083164

<https://hal.science/hal-03083164v1>

Submitted on 18 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.



HAL Authorization

Working paper

De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales

Workshop VM – Décembre 2005

**« *La performance publique locale :
composants et mesures* »**

Ville - Management
<http://www.ville-management.org>



De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales

David Carassus

Maître de conférences

Université de Pau et des Pays de l'Adour – CREG/IAE

david.carassus@univ-pau.fr

Christophe Favoreu

Professeur

Ecole Supérieure de Commerce - Toulouse

c.favoreu@esc-toulouse.fr

Résumé

50 mots

Bien que la LOLF soit originellement réservée à l'administration centrale, la question de son application aux collectivités locales s'impose progressivement. L'intérêt et la légitimité de cette application semblent résider à deux niveaux, d'une part dans la mesure où ces dernières reçoivent de l'Etat des transferts de fonds, d'autre part, par la nécessaire avancée en matière d'efficience et d'efficacité de l'action publique locale. Notre communication aura alors pour objet d'apporter un éclairage et des éléments de réponse sur ces différents questionnements et plus généralement sur la légitimité et les limites du transfert.

Mots clés : Lolf, collectivités locales

Abstract

50 words

Keywords :

Bien que la Loi Organique relative aux Lois de Finance (LOLF) soit originellement réservée à l'administration centrale, la question de son application aux collectivités locales s'impose progressivement aussi bien chez les parlementaires que chez les responsables ministériels (Migaud et Lambert, 2005). L'intérêt et la légitimité de cette application semblent résider à deux niveaux. D'une part, les collectivités locales sont directement concernées par cette réforme à travers les crédits qu'elles reçoivent de l'Etat et l'obligation de respect du pacte de croissance et de stabilité. D'autre part, si cette modernisation de la gestion publique constitue une réelle avancée en matière d'efficacité et d'efficacités de l'action publique, il serait difficile de comprendre et d'accepter que les collectivités locales en soient écartées. Malgré l'intérêt apparent de son application, le transfert de la LOLF pose un certain nombre d'interrogations et de questionnements portant : sur les apports spécifiques de cette démarche aux collectivités locales, sur ses conditions d'implantation au regard de leurs caractéristiques, sur ces éventuelles modifications aussi bien au niveau méthodologique que dans son contenu. Notre communication aura alors pour objet d'apporter un éclairage et des éléments de réponse sur ces différents questionnements et, plus généralement, sur la légitimité et les limites du transfert.

La problématique générale est ainsi focalisée ici sur l'évolution des modes de pilotage et d'information des collectivités locales. Or, comme dans tout changement au sein d'organisations publiques, entendu comme « *une modification, observable dans le temps, d'une situation existante et qui affecte l'organisation ou le fonctionnement d'une entité, d'une manière non provisoire* » (Amiel et al., 1998, p. 217), deux voies sont théoriquement possibles afin de proposer de possibles perspectives d'évolution : celle de l'innovation et celle de l'imitation (Metcalf¹).

Concernant la première voie d'évolution, la problématique consisterait ici en l'étude de moyens nouveaux et distincts des formes actuelles de pilotage et d'information. D'après Bouckaert et Halachmi (1995, p. 13), cette voie de l'innovation permettrait le développement de changements structurels au niveau interorganisationnel, différenciant ici ainsi le management public local d'un management public national ou bien privé. Concernant la seconde de ces voies, celle de l'imitation, la problématique consisterait ici en l'étude de la transposition de la LOLF aux collectivités locales. La tentation en la matière pourrait, en effet, consister au transfert direct des principes et méthodes en place au niveau national.

Dans le cas de notre recherche, nous tentons de privilégier simultanément, comme le conseillent d'ailleurs Bouckaert et Halachmi (1995, p. 13), les voies de l'imitation et de l'innovation. Nous cherchons, en effet, à appréhender les formes innovantes de pilotage et d'information des collectivités locales à travers l'analyse des pratiques publiques nationales originales. Ces dernières y représentent un changement conceptuel comparé aux moyens locaux actuels, nécessitant une adaptation indispensable en fonction de facteurs identitaires et culturels spécifiques aux collectivités locales. Plus qu'un transfert des concepts par imitation, le changement est alors anticipé, permettant une adaptation des dimensions et mesures de la performance publique locale.

¹ In Bouckaert et Halachmi, 1995, p. 13.

Dans cet esprit, nos propos seront organisés en trois temps. Dans une première partie, nous rappellerons le contenu et les caractéristiques de la LOLF. Dans une seconde partie, nous précisons les intérêts et enjeux associés à l'introduction de la LOLF au niveau local, puis, dans une troisième, nous étudierons les limites et conditions d'application de la LOLF aux collectivités locales.

1 Rappel sur le contenu et les caractéristiques de la LOLF

Le 1er janvier 2006, le gouvernement appliquera une nouvelle loi relative aux lois de finances, la LOLF, promulguée le 1er août 2001. Elle fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'Etat et vise à satisfaire deux objectifs principaux. Tout d'abord, elle réforme le cadre de la gestion publique pour l'orienter vers les résultats et la recherche de l'efficacité. Le budget de l'Etat passe ainsi d'un modèle structuré par nature de moyens avec pour seul contrôle la conformité avec les autorisations de dépenses, à un modèle structuré par les finalités des politiques publiques, contrôlé par les résultats obtenus. Le cadre de gestion privilégie alors non seulement la responsabilité des gestionnaires, mais aussi le contrôle de la performance.

Ensuite, la LOLF tente de renforcer la qualité des informations publiques. Cette nouvelle loi permet en effet d'accroître la transparence de la gestion budgétaire, mais aussi de rappeler l'application de principes comptables nécessaires à une vision patrimoniale. Les pouvoirs budgétaires du Parlement s'en trouvent alors renforcés par son influence sur les choix stratégiques en matière des finances publiques.

1.1 Un premier objectif d'amélioration des performances publiques

Dans une logique pré-lolfique, le terme de performance publique pouvait être utilisé pour appréhender la capacité d'une organisation, nationale ou locale, à diminuer le taux d'évolution des dépenses ou le taux de consommation des crédits affectés, dans une optique élémentaire d'économie. Avec la LOLF, cette notion liée aux **moyens** publics est complétée par les concepts d'objectif et de résultat permettant de dépasser une vision centrée sur la seule performance économique.

Le concept d'**objectif** est introduit par la LOLF à travers l'obligation d'organiser les grandes politiques publiques en missions, programmes et actions. Ainsi, à partir du 1^{er} janvier 2006, 34 missions, et 132 programmes correspondants, décomposent les différentes activités publiques couvertes par l'Etat. Ces deux formes d'objectivation, qui peuvent être complétées par des niveaux encore plus fins, les actions ou destinations, sont, de plus, assortis d'un ensemble d'indicateurs détaillés qui mesurent, de manière opérationnelle, l'objectif concerné et formalisé de manière précise.

La formulation des indicateurs de performance associés à chacun des objectifs publics, qui relève d'un travail propre à chaque ministère, introduit, en cascade, le concept de **résultat**.

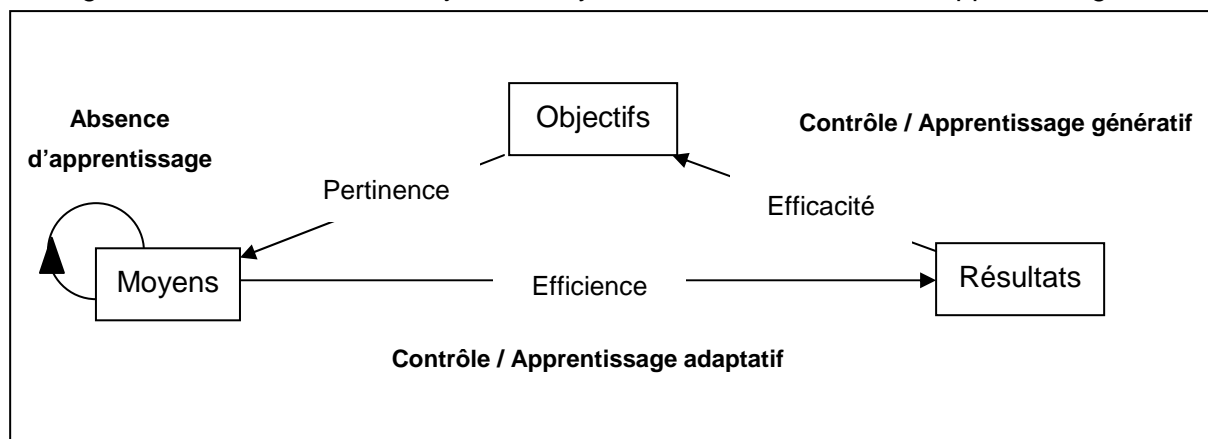
Chacun de ces indicateurs devant être normalisés par la fixation d'une valeur cible, les différentes politiques publiques, une fois engagées, font alors l'objet d'une mesure des effets produits. Associés à des indicateurs de moyens, ces indicateurs de résultats permettent au total de mesurer le niveau de performance publique par différentes logiques, au delà de la seule logique économique évoquée précédemment. Tout d'abord, par la comparaison des politiques publiques traduites en objectifs et des résultats associés, l'efficacité de l'action publique peut être appréciée. Ensuite, en incorporant à cette dernière relation les moyens utilisés, la performance publique peut être mesurée selon une logique d'efficience.

Il faut par ailleurs noter que la notion de résultat semble, avec la LOLF, couvrir non seulement la notion d'*output*, mais aussi celle d'*outcome*, traduite par le concept d'impact. En effet, Gibert (1986) ayant précisé l'existence d'une double fonction de production des organisations publiques, le seul résultat, au sens strict d'*output*, ne permet pas d'appréhender la globalité et la complexité de l'action publique. Il faut alors y ajouter l'effet de la réalisation de cette action sur l'environnement concerné.

D'une approche strictement quantitative centrée sur la capacité des organisations publiques à réaliser des économies, la performance publique passe ainsi à une approche intégrant des mesures qualitatives centrées sur les résultats et les effets de l'action publique, combinés à des indicateurs quantitatifs liés non seulement aux moyens utilisés, mais aussi aux finalités des actions engagées.

Au-delà de l'élargissement de la notion de performance publique, l'introduction des concepts d'objectif et de résultat permet aussi l'introduction de mécanismes d'apprentissage dans des organisations que Gibert et Theonig (1993) ont pu qualifier d'amnésiques. En effet, lorsqu'un écart est perçu entre les objectifs et les résultats, deux niveaux d'apprentissage peuvent alors être distingués (Argyris & Schön, 1978, 1996). Un premier niveau (adaptatif ou simple boucle) consiste à produire des changements de comportements de nature adaptative mais ne conduisant pas à des changements de valeur importante, les objectifs restant inchangés. Un degré plus élevé d'apprentissage (génératif ou double boucle) est celui par lequel l'organisation révisé ses critères et ses objectifs au travers desquels sont définies ses performances.

Fig. 1 – Les relations entre objectifs, moyens, résultats et niveaux d'apprentissage



Source : Batac et Carassus (2005)

1.2 Un second objectif d'amélioration de la qualité des informations publiques

En même temps que l'amélioration des performances, la LOLF cherche aussi à renforcer la qualité des informations publiques produites vis-à-vis du Parlement. La fragmentation antérieure du budget de l'Etat en 848 chapitres, formant un cadre de gestion rigide et peu responsabilisant, n'incitait pas en effet les gestionnaires nationaux à dépasser la seule et originelle approche quantitative de la performance publique. Avec la LOLF, le Parlement dispose ainsi, non seulement, de plus d'information, l'ensemble des crédits faisant l'objet d'un vote contrairement aux pratiques antérieures, mais aussi d'une information de meilleure qualité.

Concernant le premier point, la LOLF, avec l'introduction des concepts d'objectifs et de résultats, crée le projet annuel de performance, dit PAP, présentant les coûts, les objectifs poursuivis, et les résultats attendus pour l'année à venir, les valeurs cibles des indicateurs associés pouvant toutefois intégrer une vision pluriannuelle. A ce titre, un budget de gestion couplant une vision par nature et un découpage par action est à produire. De la même manière, après l'exécution budgétaire, un rapport annuel de performance, appelé RAP, est produit, par programme, afin, non seulement, de rendre compte des résultats obtenus, mais aussi, d'identifier les écarts avec les résultats escomptés. Même s'ils peuvent être perçus comme une simple formalisation des nouveaux concepts de la performance publique, ces modes d'information du Parlement peuvent être appréhendés comme une refonte profonde du système français de reddition des comptes. En effet, en se référant aux pratiques pré-lolfiques, l'article 15 de la déclaration des Droits de l'homme et des citoyens semblait exercer une influence importante en mentionnant que « *La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration* ». Dés lors, avec la LOLF, la relation s'inverse pour intégrer des logiques déjà appliquées dans les pays à influence anglo-saxonne (Carassus, 2001). Dans ces pays, la relation entre la société et l'agent public y apparaît en effet moins déséquilibrée, la notion d'*accountability* obligeant tout agent public à rendre compte de son administration à la société. Avec la création des PAP/RAP, avec l'obligation de communication sur les actions engagées et leurs résultats, le compte rendu fourni au Parlement permet alors à ce dernier d'exercer un pouvoir de contrôle quasi absent jusqu'ici de par la qualité des informations produites, souvent incompréhensibles, parcellaires et hétérogènes.

Concernant le second point, à savoir celui lié à la qualité des informations produites, la LOLF tente aussi, en même temps qu'elle accroît la valeur de contrôle de l'information, d'en augmenter la fiabilité. Une refonte du cadre conceptuel et des normes comptables, à partir du plan comptable général (PCG) emprunté à l'entreprise et adapté aux spécificités de l'Etat, fait notamment partie intégrante de cette loi. Même si ce n'est pas une nouveauté dans la mesure où le décret de 1962 réglementant la comptabilité publique introduisait déjà une harmonisation avec le PCG, la LOLF rappelle le principe du passage d'une comptabilité de caisse à une comptabilité patrimoniale, mais aussi à une comptabilité d'analyse des coûts par actions.

Au total, la LOLF constitue une novation importante de la gestion publique en permettant non seulement de participer au suivi d'une performance publique définie de manière plus globale,

mais aussi en améliorant le processus et la qualité de l'information produite vis-à-vis du Parlement.

2 Intérêts et enjeux associés à l'introduction de la LOLF au niveau local

Selon ses propres auteurs, et de manière conforme aux rappels effectués précédemment, la LOLF est plus qu'un outil de modernisation budgétaire et va au delà d'une simple réforme du cadre budgétaire. Selon Guillaume et al. (2002), elle permet en effet d'introduire au sein de l'administration française un véritable système de gestion par la performance et comprenant tous les éléments constitutifs de ce type de démarches telles qu'elles ont été expérimentées en Europe à savoir :

- ◆ L'explicitation des objectifs des politiques publiques et des structures en charge de leur réalisation,
- ◆ La définition de normes et d'indicateurs de performance, qui comme le soulignent les auteurs, traduit un engagement sur les moyens à mobiliser et les résultats à atteindre,
- ◆ La mise en place de systèmes d'évaluation et de reporting,
- ◆ L'intégration de données de performance dans les décisions d'affectation de ressources et d'utilisation de budgets,
- ◆ L'accroissement de responsabilités des responsables opérationnels.

Ainsi que le démontrent les expériences de pays tels que le Canada (Mazouz et Rochet, 2005), l'Angleterre ou bien encore le Danemark (Guillaume et al., 2002), les démarches de type gestion par la performance, même si elles permettent de réaliser des économies, visent à atteindre un autre type de bénéfices que la simple recherche d'économies budgétaires.

Des résultats et des retombées associés à ces démarches tels que :

1. la transformation et l'élargissement des responsabilités et compétences des responsables politiques et administratifs,
 2. l'accroissement de la transparence de l'action publique et le renforcement du contrôle démocratique par les citoyens,
 3. l'augmentation de la lisibilité et de la mise en cohérence des politiques publiques,
- semblent particulièrement en phase avec les valeurs défendues et/ou revendiquées par les acteurs locaux publics et privés.

Les apports de ces démarches de modernisation semblent en outre fortement adaptés aux exigences et pressions que doivent gérer et intégrer les responsables locaux : l'exigence d'une démocratie locale participative et d'un système de gouvernance élargi, l'engagement sur des objectifs et des priorités de développement, la montée en puissance du partenariat public-privé, la prise en charge de nouvelles responsabilités et compétences.

Les principes et valeurs qui structurent et sous-tendent la LOLF (responsabilisation, lisibilité, engagement sur des objectifs, imputabilité) s'avèrent ainsi particulièrement adaptés pour

répondre aux enjeux auxquels ont à faire face les collectivités locales. Ainsi que le soulignent Maltais et Mazouz (2004), la logique de performance associée à ce type de démarche ne remet pas en cause directement le rôle et la place de l'Etat, mais questionne de manière radicale son organisation et son fonctionnement. Ceci limite, à nos yeux, les risques d'oppositions et de rejet. En outre, l'introduction de cette démarche en milieu local pourrait bénéficier d'un contexte et d'un soutien institutionnel, managérial, démocratique et organisationnel favorables.

2.1 Intérêts institutionnels et technico-économiques

Bien qu'à l'origine l'application de la LOLF aux collectivités locales n'a pas été envisagée, notamment par les auteurs de cette réforme, cette idée s'est progressivement diffusée aussi au bien au niveau du parlement que de l'exécutif. Ainsi, dans un discours récent, le ministre délégué au budget s'est clairement positionné en faveur du transfert de la méthode aux collectivités locales en suivant des principes d'adaptation et d'expérimentation. Selon les partisans du transfert, une gestion publique locale plus efficace contribuerait à respecter le pacte de stabilité et de croissance. En effet, à travers ce pacte, le gouvernement s'engage sur trois ans, non seulement, (à travers le programme de stabilité) sur les finances de l'Etat, mais aussi sur celles des organismes de sécurité sociale et des administrations locales. La diffusion de cette démarche au niveau local pourrait permettre d'associer les collectivités locales au cadrage global des finances publiques. L'introduction de la LOLF au niveau local pourrait ainsi bénéficier d'une impulsion, d'une légitimité voire d'un soutien financier de l'Etat. Cette diffusion de la LOLF paraît en outre d'autant plus logique que la coexistence de deux modèles de gestion publics, l'un national l'autre local, paraît difficilement concevable et acceptable à long terme, et ceci d'autant plus si des différences de performance apparaissent entre eux. Les auteurs de la LOLF soulignent ainsi que la diffusion d'une culture de responsabilité des gestionnaires publics et de pilotage par la performance est un objectif qui doit être repris et poursuivi par l'ensemble des collectivités et institutions publiques.

De plus, d'un point de vue, strictement technique, l'absence de considération des relations économiques existantes entre l'Etat et les collectivités locales, sous diverses formes (dotations, subventions, etc.) nuit à la pertinence des informations produites. En effet, les flux de dépenses de l'Etat concernant les collectivités locales ne sont pas affectés à leurs réelles destinations, mais seulement de manière globale. Le budget global des collectivités locales représentant, non seulement, en moyenne, plus la moitié du budget de l'Etat, soit 11 % du PIB en 2000 pour près de 20 % pour l'Etat, mais aussi connaissant une augmentation de plus de 60 % entre 1991 et 2000, c'est ainsi une part non négligeable des dépenses publiques qui échappe à ce mode de suivi et de transparence de la performance publique.

2.2 Enjeux managériaux

Au delà de ces facteurs techniques et institutionnels, il apparaît, de plus, que les collectivités locales pourrait utiliser, en complément des techniques et outils déjà développés de manière volontaire, les principes et concepts de la LOLF pour faire face au nécessaire besoin de

maîtrise des dépenses publiques locales. En effet, l'accroissement des services publics locaux, de par les transferts de compétences de l'Etat, n'a pas toujours été compensé par une augmentation des ressources.

Dans une dimension strictement managériale, l'application de la LOLF aux collectivités locales permettrait alors de mettre en application, de manière légale et pas seulement de manière volontaire, des formes de contrôle guidées par l'amélioration des performances et l'évaluation des politiques publiques engagées. Les systèmes de contrôle, externes, et dans une moindre mesure ceux internes, pourrait alors faire l'objet d'un changement de paradigme pour intégrer des dimensions plus complexes et globales que la seule logique d'économie abordée précédemment, ou bien celles de régularité et de légalité qui conduisent la majorité des modes actuels. Comme le mentionne Bartoli (1998, p. 156), « *les processus de contrôle dans les démarches de management contemporain nécessitent un pilotage permanent de l'activité* », plus qu'une vérification à laquelle est souvent attachée une sanction.

En outre, cet outil de modernisation serait d'autant profitable, d'un point de vue managérial, que les collectivités locales ont, pour certaines d'entre elles, adopté une présentation fonctionnelle de leur budget. En effet, cette dernière connaît des similitudes avec la présentation par action qu'impose la LOLF pour l'Etat. L'application de cette dernière permettrait alors de compléter les démarches déjà engagées en mettant en œuvre des modes de communication novateurs, à travers les PAP/RAP, mais aussi la prise en compte d'indicateurs de performance associés, permettant au total l'implémentation d'une démarche de gestion par les résultats, nécessaire dans le contexte économique-financier actuel.

2.3 Enjeux démocratiques et d'exigence de transparence de l'action publique

L'un des apports de l'application de la LOLF aux collectivités locales pourrait aussi résider dans l'accroissement de lisibilité de l'action locale vis-à-vis des parties prenantes internes et externes, et notamment des acteurs et décideurs économiques. A travers la LOLF, pourrait ainsi s'enclencher un processus de réflexion et de décision permettant de dégager des priorités, d'afficher des ambitions de développement visibles et lisibles auprès des entreprises et investisseurs externes. La LOLF pourrait alors conduire les acteurs locaux à rendre lisible et explicite des différences en matière de projets de développement local, à se positionner les uns par rapport aux autres et à s'engager sur des objectifs précis de dépenses et d'investissements, accroissant de ce fait la confiance des investisseurs et entrepreneurs externes au territoire.

En outre, la LOLF pourrait être un moteur dans la création et l'implantation d'un système de gouvernance² locale axée sur la participation et l'implication des acteurs locaux dans la mise

² Le terme renvoie à un modèle interactif, négocié et pluriel de l'action publique, plus complexe que les formes traditionnelles d'interventions publiques, mais aussi plus adapté aux nouvelles contraintes et opportunités de développement auxquelles sont confrontées ce type d'organisations (la raréfaction des ressources et des budgets publics, l'accroissement de la complexité et de l'ampleur des enjeux à traiter, le phénomène de fragmentation socio-politique et institutionnelle, ou encore la crise de légitimité de l'Etat) (Cavallier, 1998). La gouvernance urbaine se définit comme un système de gestion

en œuvre de projets de développement urbain. En effet, la LOLF, à travers l'explicitation d'objectifs et d'indicateurs de performance ainsi qu'à travers la structuration des actions en programmes, missions et actions, sous entend et sous tend une démarche préalable de réflexion et d'analyse stratégique. Or, un certain nombre de recherches (Favoreu, 2000, 2004) ont démontré que les démarches stratégiques menées au niveau local peuvent être à l'origine du développement d'un certain nombre de compétences ou de capacités territoriales qui vont à leur tour conditionner la mise en place et l'efficacité des politiques de développement et des programmes d'action mis en œuvre. Ces compétences peuvent être définies comme des aptitudes, des savoir-faire individuels et collectifs qui caractérisent certains milieux locaux et qui servent de supports aux efforts de redéploiement et aux actions de revitalisation urbaines. Elles représentent des conditions fondamentales et indispensables à la mise en place et au fonctionnement d'un système d'action collectif réunissant une diversité d'acteurs locaux autour de la formulation et de la mise en œuvre de politiques publiques organisées et cohérentes.

Les réflexions stratégiques préalables à la définition d'objectifs et de missions peuvent ainsi représenter un outil de rapprochement des intérêts et des logiques d'actions des différents acteurs locaux dans une perspective d'action collective et harmonisée, selon des rapports de partenariats et de coopération sans cesse renégociés. La LOLF, à travers ses composantes et dimensions stratégiques, pourrait ainsi aussi apparaître comme un vecteur d'activation et de mobilisation de la société civile.

2.4 Enjeux et intérêts organisationnels

La LOLF, en tant que démarche globale articulant toutes les dimensions du changement (humaine, financière, organisationnelle, culturelle...), permettrait, enfin, non seulement de donner un sens au changement entrepris dans les collectivités locales depuis un certain nombre d'années, mais aussi d'impliquer plus fortement les acteurs concernés. Davantage qu'un outil budgétaire et de contrôle de gestion, la LOLF est sous-tendue par un projet politique et des priorités d'action. Elle peut, en conséquence, avoir un effet motivant et impliquant beaucoup plus important que les démarches qui ont été entreprises jusqu'à présent et qui, généralement, ne se focalisaient que sur des aspects techniques et limités du processus de modernisation des organisations publiques.

L'introduction d'une comptabilité analytique et de techniques de contrôle de gestion illustre cette vision purement instrumentale et parcellaire du changement. Ainsi que nous l'avons signalé ci-dessus, la LOLF véhicule et sous tend un certain nombre de valeurs et de principes relativement attractifs (la qualité de service, l'augmentation des marges de manœuvres et des responsabilités, la transparence, la collégialité dans la prise de décision) qui peuvent faciliter son appropriation par les agents publics locaux et sa diffusion au sein des collectivités territoriales selon des mécanismes mimétiques et normatifs - au sens des théories institutionnelles (Scott, 2001 ; Suchman, 1995). Ces aspects et dimensions positifs

et de pilotage du développement local fondé sur des relations partenariales, coopératives et consensuelles s'instaurant entre une diversité d'acteurs locaux et orienté vers la réalisation d'objectifs et de stratégies collectifs.

de la LOLF pourraient contribuer à légitimer cette démarche de changement, notamment car certains principes n'apparaissent comme contradictoires ou antinomiques de la logique de service public.

De plus, de ce point de vue, la LOLF pourrait bénéficier, en milieu local, d'un effet de capitalisation, en s'appuyant sur les expériences développées par certaines collectivités locales dans la mise en place de démarches similaires : les plans stratégiques, les démarches de prospective et de réflexion stratégiques, de projet de territoire, ou bien les chartes d'objectifs. Ces expériences comprennent, en effet, généralement les éléments tels qu'une définition d'objectifs, la structuration par programme, une projection pluriannuelle des investissements, le développement d'outils de diagnostic et d'aide au pilotage ainsi que de logiciels intégrés de gestion budgétaire et financière, soit, au total, des éléments largement liés aux principes et concepts sous-jacents à la LOLF.

En outre, et ainsi que le soulignent Lambert et Migaud (2005), grâce à « *l'avance en matière de gestion publique* » dont disposent certaines personnes et organisations publiques locales, la LOLF pourrait bénéficier et être mise en œuvre, de manière beaucoup plus efficace, à partir des instruments déjà existants, notamment en ce qui concerne la nomenclature budgétaire et les normes comptables.

En conséquence, les intérêts de la LOLF pour les collectivités locales semblent nombreux, qu'ils soient managériaux, démocratiques ou institutionnels. Toutefois, sa possible application au contexte local ne doit pas faire oublier sa nécessaire adaptation aux spécificités de notre terrain d'étude. Même si les problématiques sont proches, il semble en effet primordial, comme souligné en introduction, de ne pas tomber dans le piège d'un changement par simple imitation. Les particularités identitaires et culturelles du secteur public local demande alors que soient prises en compte les limites et conditions d'application de la LOLF aux collectivités locales afin de savoir si réellement ce cadre novateur leur est applicable.

3 Limites et conditions d'application de la LOLF aux collectivités locales

3.1 Les limites juridico-institutionnelles

L'un des principaux dangers serait que la LOLF soit perçue au niveau local comme un outil de contrôle et d'encadrement des politiques budgétaires locales, remettant en cause ainsi le principe constitutionnel de libre administration des collectivités territoriales. En effet, le risque est grand que les objectifs d'association et d'insertion des collectivités locales au cadrage global des finances publiques et d'amélioration des modalités de gestion publiques locales apparaissent comme une volonté d'orienter et de contrôler les choix de politique budgétaire de ces acteurs.

A cette limite s'ajoute une limite de type institutionnel. Il convient en effet de remarquer chez les partisans du transfert, l'Etat et les auteurs de la LOLF, une certaine prudence et une certaine retenue en ce qui concerne le degré de transposition de la démarche. Ceux-ci ne souhaitent pas que la LOLF se substitue totalement au mode de présentation actuel des budgets locaux -notamment dans la classification par nature des dépenses et recettes- qui présente un certain nombre d'avantages :

- ◆ Il permet une homothétie entre le budget et les comptes.
- ◆ Il est une garantie de saine gestion (distinction entre les sections de fonctionnement et d'investissement).
- ◆ Il permet une lisibilité et des comparaisons entre collectivités territoriales.

En outre, ceci introduirait de la complexité car il faudrait, en cas de structuration des budgets en missions/programmes/actions, développer et mettre en oeuvre un traitement matriciel permettant l'articulation et la lisibilité entre cette approche et les comptes actuels des collectivités locales.

3.2 Les limites techniques

Parallèlement à ces limites juridiques et institutionnelles, il est aussi possible d'identifier deux contraintes techniques qui pèsent sur l'application de la LOLF aux collectivités territoriales. D'une part, l'objectif de mesure de la performance et de contrôle des coûts à travers l'utilisation d'indicateurs nécessite, non seulement, d'unifier préalablement les systèmes d'information, notamment les logiciels de gestion financière, mais aussi de développer des outils de diagnostic et de pilotage. D'autre part la LOLF ne semble s'appliquer qu'aux collectivités locales de taille importante pour lesquelles l'idée de programmes, de missions et de stratégie à un sens. En outre, ce processus, s'il s'accompagnait d'un maintien des cadres budgétaires et comptables actuels, serait beaucoup trop coûteux et trop complexe à mettre en oeuvre pour des petites collectivités territoriales.

3.3 Les facteurs clés de succès et les conditions d'application de la LOLF aux collectivités locales

L'étude comparative des expériences et pratiques étrangères en matière de gestion par la performance, les deux séries d'évaluation des expérimentations de la LOLF au sein d'organismes pilotes en 2004 et 2005 et, plus généralement, les théories relatives au changement sont autant d'éléments sur lesquels il est possible de s'appuyer pour tenter de recenser les facteurs susceptibles de favoriser l'implantation d'une démarche de type LOLF. Ces études théoriques et empiriques permettent notamment de tirer trois grandes leçons en matière de changement dans les organisations publiques.

Tout d'abord, l'analyse des expérimentations étrangères en matière de gestion par la performance démontre que l'introduction de ce type de démarche est un effort de longue haleine qui passe par des phases d'expérimentations, d'essais, d'apprentissage et qui s'appuie sur la continuité des réformes déjà engagées (Guillaume et al., 2002).

Ensuite, l'introduction de la LOLF, de par les objectifs qu'elle poursuit et les caractéristiques des organisations publiques, correspondrait à un changement de type « transformation ». Ce dernier, s'il induit une modification des croyances et des comportements préétablis, soit un changement de paradigme, se fait en revanche de manière progressive et très articulée (Balogun et Hope Hailey, 2005). Ce type de changement, et la méthode qui y est associée, à savoir créer et enraciner progressivement un changement culturel, s'avèrent particulièrement adaptés aux finalités visées par la LOLF et aux spécificités des collectivités territoriales.

Enfin, toute démarche de changement doit, non seulement, respecter un principe de contingence et d'adaptation, mais aussi éviter les risques associés au fait d'appliquer directement dans un contexte des formules de changement qui ont fait leur preuve dans d'autres situations (Pettigrew et Whipp, 1991; Jick, 1993). Les possibilités de transfert de la LOLF semblent reposer sur le respect de principes d'adaptation, de progressivité dans le rythme de changement, de contingence et de capitalisation sur les expériences et les démarches déjà entreprises.

3.3.1 Le principe d'adaptation de la méthode.

Afin de conserver les avantages des normes budgétaires et comptables actuels, et pour ne pas provoquer de bouleversements trop soudains, Lambert et Migaud (2005) préconisent soit de superposer au mode de présentation traditionnel du budget une présentation indicative du type Mission/Programmes/Actions, soit d'ajouter des objectifs et des indicateurs de performance aux budgets par fonctions qui existent déjà. Dans les deux cas, la question de l'intérêt et de la portée de ce type de changement peut être toutefois posée si coexistent deux approches des budgets locaux.

L'intérêt de l'adaptation pourrait résider dans l'articulation de la LOLF à des démarches et des savoir faire préexistants et différenciés selon les collectivités locales. Ainsi, dans le cas de collectivités ayant déjà expérimenté et adopté des techniques modernes de gestion du type budgétisation par type de dépense, logique de pluriannualité, ou contrôle de gestion, la démarche pourrait se focaliser sur l'amélioration des techniques budgétaires existantes et sur le développement d'outils de contrôle et d'évaluation qui sont souvent absent de la gestion locale.

3.3.2 Le principe de progressivité de l'introduction de la démarche.

L'évaluation de la LOLF conduite en 2004 a démontré que la gestion globalisée des moyens ainsi que l'application du dispositif de fongibilité asymétrique peuvent constituer des voies d'entrée techniques relativement efficaces dans les nouveaux modes de gestion sous-tendus par la LOLF, mais aussi favoriser les processus d'apprentissage et d'appropriation. Cette progressivité présente deux avantages. Elle permettrait, d'une part, une appropriation et un apprentissage de la part des personnels publics locaux et, d'autre part, d'éviter de provoquer, dans le cas d'une transposition étendue, un « embouteillage de la réforme ». Ainsi, la progressivité peut s'envisager avec une première étape centrée sur la gestion globalisée des moyens, une seconde sur la structuration par programmes et missions, et une troisième focalisée sur l'introduction d'indicateurs de performance et de système de suivi.

3.3.3 Le principe d'expérimentation et de volontariat

Les arguments développés ci-dessus, ainsi que les expériences étrangères en matière de système de gestion par la performance, démontrent la nécessité de passer par l'expérimentation et de viser en priorité les collectivités territoriales ayant déjà une expérience en matière de planification et de réflexion stratégique. Ceci suppose toutefois que l'implantation de la LOLF se fasse en priorité sur la base du volontariat.

3.3.4 Le soutien et l'implication politiques au niveau local

L'ensemble des études et des travaux actuels convergent pour souligner l'importance de ce facteur. Ainsi, selon Guillaume et al. (2002), l'ensemble des expériences en matière de gestion par la performance mises en place en Europe et en Amérique du nord n'auraient pu voir le jour et se développer sans une implication politique soutenue et un pilotage administratif de la réforme : « *Nulle part l'administration s'est réformée de l'intérieur. La mise en place d'un SGP est le fruit d'une volonté politique forte portée au plus haut niveau de l'exécutif, et non l'aboutissement d'un simple processus administratif* ». Des auteurs tels que Deschênes et Divay (1994), Paquin, (1994), Berg et al, (1996) ont depuis longtemps démontré l'importance au sein des collectivités territoriales du leadership politique, ainsi que son rôle de légitimation et d'ancrage des démarches de changement.

Cette fonction de légitimation pourrait se traduire par des actions de communication sur les aspects les plus positifs de la LOLF, c'est-à-dire les valeurs et les principes qui sont le plus en adéquation avec les attentes et les propres valeurs des acteurs publics locaux, à savoir les fonctionnaires et managers territoriaux. L'évaluation de l'implémentation en 2004 a ainsi démontré que l'information des organisations syndicales, leur implication dans le processus et plus généralement la construction d'un véritable dialogue social ont été considérées comme un facteur déterminant d'implication et de motivation des personnels.

* * *

Au total, il apparaît que la LOLF pourrait constituer à la fois un mode original de reddition des comptes entre les collectivités locales et leurs parties prenantes, mais aussi un moyen d'amélioration de leurs performances par l'introduction de logiques et de concepts originaux pour ce terrain d'application. Son implémentation répondrait ainsi à des enjeux institutionnels, managériaux, démocratiques, mais aussi organisationnels. Toutefois, cette possible application devrait prendre en considération des limites juridico-institutionnelles, liées principalement au principe de libre administration, et techniques, liées à l'état actuel du système d'information de gestion des collectivités locales. Pour cela, certaines conditions d'application semblent devoir être respectées, notamment celle, primordiale, d'anticipation et d'adaptation. Dans le cas contraire, s'il advenait que la LOLF, ou l'équivalent, était appliquée aux collectivités locales sans respect de ces facteurs clés de succès, elle serait alors vécue et utilisée comme un simple mode de formalisation d'une gouvernance locale sans réels fondements politiques et managériaux.

Références bibliographiques (partielles)

Amiel et al. (1998), *Management de l'administration*, De Boeck Université.

Argyris C., Schön D. (1978), *Organizational learning*, Reading, MA : Addison-Wesley.

Argyris C., Schön D. (1996), *Organizational learning II - Theory, Method and Practice*, Addison-Wesley Publishing Company.

Bartoli (1998), *Le management dans les organisations publiques*, Dunod.

Batac J., Carassus D. (2005), « *Les interactions contrôle/apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité : Une étude comparative avec Kloot (1997)* », Colloque de l'Association Française de Comptabilité, Lille.

Bouckaert et Halachmi (1995), « The challenges of management in a changing world », in « *The enduring challenges in public management. Surviving and excelling in a changing world* », Geert BOUCKAERT and Arie HALACMI (eds), San-Francisco: Jossey-Bass.

Carassus D. (2001), « De l'obligation d'une reddition de comptes audités pour un renforcement de la démocratie locale française », *Rencontres Ville-Management*, Sous la direction de Jean-Jacques Rigal et Robert Le Duff, Dalloz.

Gibert P. (1986), « Management public, management de la puissance publique », *Politiques et Management Public*, vol. 4, n° 2, juin.

Gibert P., Thoenig J.-C. (1993), « La gestion publique: entre l'apprentissage et l'amnésie », *Politiques et Management Public*, vol. 11 n° 1, mars.