

L'analyse des démarches de type LOLF dans les collectivités locales

David Carassus, Damien Gardey

► To cite this version:

David Carassus, Damien Gardey. L'analyse des démarches de type LOLF dans les collectivités locales. 5ème Workshop Ville-Management, "Analyse comparative internationale des outils de gestion de la performance", UPPA, Maison des Communes des Pyrénées-Atlantiques, Conseil de l'Europe, Jun 2009, Pau, France. hal-02429637

HAL Id: hal-02429637

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02429637>

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.

L'analyse des démarches de type LOLF dans les collectivités locales

David CARASSUS, MC en sciences de gestion

Damien GARDEY, Doctorant Cifre au CG 65

Centre de Recherche et d'Etudes en Gestion





Un contexte local en mutation

- Politique : / compétences et responsabilisation
- Organisationnelle : / redimensionnement des moyens
- Productive : / recomposition des modes de gestion publics
- Financière : / effet de ciseau
- Démocratique : / reddition des comptes
- Culturelle : / logique de résultat
- Institutionnelle : / stabilité des finances de l'Etat;
/application de la LOLF



Un constat

- L'engagement de démarches locales de performance en France
- Des démarches analysées à l'échelle internationale : identification de modèles politiques de gestion de la performance (modèle anglo-saxon, modèle nordique);
- Mais peu étudiées dans le contexte français: absence de caractérisation du modèle de gestion de la performance par les collectivités locales



Notre problématique


- Problématique générale : Quelles sont les caractéristiques du modèle de gestion de la performance mis en œuvre par les collectivités locales françaises ?
- Problématiques spécifiques :
 - Les outils des démarches locales de type LOLF privilégient-ils des finalités internes ou externes ?
 - Les modalités d'implémentation des démarches locales de type LOLF sont-elles de nature administrative ou politique ?
- Moyens de recherche :
 - Enquête nationale en partenariat avec l'Afigese/OPPALE
 - 360 enquêtés; 192 répondants; 53,3% de répondants
 - 42,3% des collectivités actuellement engagées
 - 25,4 % des collectivités souhaitant s'engager dans les 3 ans
 - 2/3 des démarches engagées sur les 3 dernières années



Les démarches locales de type LOLF

Sommaire

- I) **Les outils de gestion de la performance publique locale** : des pratiques novatrices, mais limitées au pilotage interne des activités et des moyens
- II) **Les modalités d'implémentation des démarches locales de performance** : des dispositifs originaux, mais sous l'influence du seul encadrement administratif



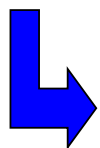
I) Les outils de gestion de la performance publique locale : des pratiques novatrices, mais limitées au pilotage interne des activités et des moyens

- 1) De nouveaux **outils prospectifs**, gages de pertinence de l'action publique locale et d'objectivation des moyens engagés
- 2) De nouveaux outils de **responsabilisation**, gages de synergie des ressources humaines autour des objectifs de la collectivité
- 3) De nouveaux **outils d'évaluation**, gages de mesure de la qualité de gestion



I.1) De nouveaux **outils prospectifs**, gages de pertinence de l'action publique locale et d'objectivation des moyens engagés

- 88,9% des collectivités engagées dans une démarche de type LOLF ont défini une **segmentation stratégique** en M/P/A
 - Pour 96% des collectivités, la détermination des M/P/A correspond à la déclinaison des politiques publiques de la collectivité;
 - Pour 45,5% des collectivités, la détermination des M/P/A correspond à la traduction des compétences réglementaires de la collectivité;
 - Pour 22,8% des collectivités, la détermination des M/P/A correspond à la présentation fonctionnelle du budget existant préalablement.

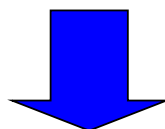


*Peu de collectivités s'appuient sur leur **environnement** pour déterminer la nature des politiques publiques à engager*

Vision **endogène** des démarches locales de performance

I.1) De nouveaux **outils prospectifs**, gages de pertinence de l'action publique locale et d'objectivation des moyens engagés

- 61,7% des collectivités ayant initié une démarche de type LOLF ont défini des **objectifs** de performance et de résultat à atteindre:
 - 89% ont défini des objectifs stratégiques et 67% des objectifs opérationnels
 - 43,5% des collectivités ont formalisé leurs objectifs dans un Plan Annuel de Pilotage (PAP)

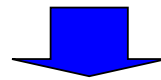


Gestion **formelle** de leurs moyens et activités,
mais plutôt **interne**



I.1) De nouveaux **outils prospectifs**, gages de pertinence de l'action publique locale et d'objectivation des moyens engagés

- Pour 95,8% des collectivités, cette démarche s'applique à l'ensemble de leurs services; pour 80% des collectivités, cette démarche s'applique à la totalité de leur budget
- 58% des collectivités ont adapté leur segmentation stratégique à leurs documents budgétaires réglementaires (BP,CA, BS...)

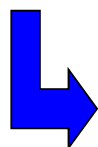


Vision **globale** des démarches locales de performance

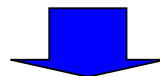


I.2) De nouveaux **outils de responsabilisation**, gages de synergie des ressources humaines autour des objectifs de la collectivité

- 51,9% des collectivités ont responsabilisé leurs directions
- 18,5% des collectivités ont responsabilisé leurs agents
- 14,8% ont implémentés des dispositifs d'évaluation des directions et des agents



Peu de collectivités mettent en oeuvre des dispositifs de pilotage collectifs et individuels dans l'exécution de leurs politiques publiques

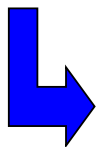


Gestion **centralisée** des moyens et des activités



I.3) De nouveaux **outils d'évaluation**, gages de mesure de la qualité de gestion

- 59,3% des collectivités ayant initié une démarche de type LOLF ont défini des **indicateurs** de performance et de résultat à atteindre (57,1% d'entre elles ont défini des indicateurs stratégiques et 85,7% des indicateurs opérationnels)
- 86,7% des collectivités utilisent des TDB
 - A destination des services/directions pour 92,9% des collectivités
 - A direction de la direction générale pour 71,4% des collectivités
 - A direction des élus pour 57,3% des collectivités
 - A direction des agents pour 14,3% des collectivités

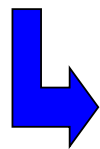


Peu de prise en compte de l'environnement et utilisation interne de l'information produite (haut de la hiérarchie)

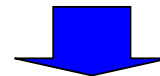
Vision **bureaucratique** des démarches locales de performance

I.3) De nouveaux **outils d'évaluation**, gages de mesure de la qualité de gestion

- 68,8% des collectivités rattachent leurs indicateurs de performance à leur segmentation stratégique en M/P/A
- 43,8% des collectivités rattachent leurs indicateurs de performance aux objectifs déterminés à priori
- 25% des collectivités formalisent leurs indicateurs de performance dans un Rapport Annuel de Pilotage (RAP)



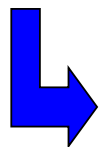
Révéléateur de l'insuffisance d'utilisation des analyses et des préconisations de l'évaluation dans le pilotage des moyens et activités



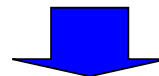
Gestion **administrative** de la performance locale

I.3) De nouveaux outils d'évaluation, gages de mesure de la qualité de gestion

- 100% des collectivités ont défini des indicateurs couvrant la dimension budgétaire de la performance
- 87,5% des collectivités ont défini des indicateurs couvrant la dimension liée à la quantité d'offre de services publics
- 62,5% des collectivités ont défini des indicateurs couvrant la dimension liée à la qualité perçue d'offre de services publics
- 68,75% des collectivités ont défini des indicateurs couvrant la dimension liée aux modes de fonctionnement de l'organisation
- 62,5% des collectivités ont défini des indicateurs couvrant la dimension liée au capital humain



Évaluation de la performance locale largement focalisée sur les facteurs de production de ressources



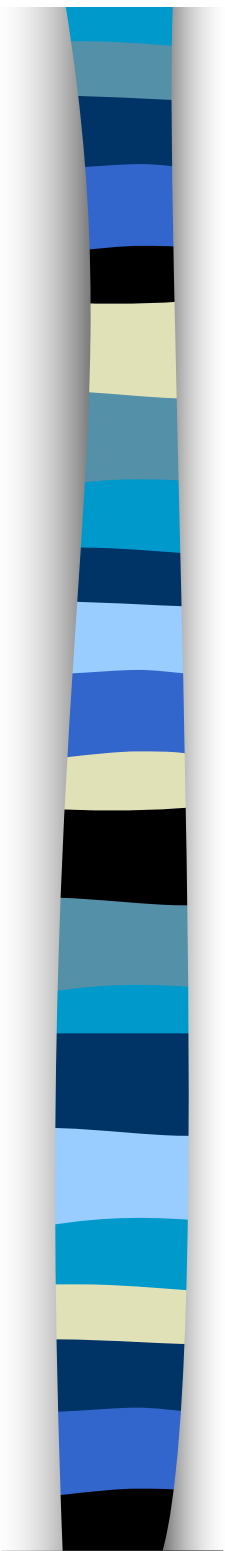
Vision interne des démarches locales de performance



Les démarches locales de type LOLF

Sommaire

- I) **Les outils de gestion de la performance publique locale** : des pratiques novatrices, mais limitées au pilotage interne des activités et des moyens
- II) **Les modalités d'implémentation des démarches locales de performance** : des dispositifs originaux, mais sous l'influence du seul encadrement administratif

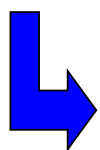


II) Les modalités d'implémentation des démarches locales de performance : des dispositifs originaux, mais sous l'influence du seul encadrement administratif

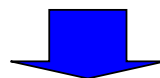
- 1) Des modes de **pilotage** et **d'accompagnement** portés par les directions générales et fonctionnelles
- 2) Des modes de **mise en oeuvre** focalisées sur les ressources organisationnelles internes

II.1) Des modes de pilotage et d'accompagnement portés par les directions générales et fonctionnelles

- 90% des collectivités ont créé un comité de pilotage global de la démarche
- 69,2% des collectivités ont créé des groupes de travail/direction
- 42,8% des collectivités ont nommé des responsables de programmes ou d'objectifs par direction
- 41,7% des collectivités ont organisé des commissions politiques et administratives d'études autour des missions et programmes



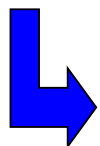
Absence dans quasiment 60% des collectivités de commissions politiques autour de la démarche



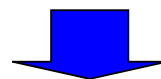
Caractère **administratif** des démarches locales de performance

II.1) Des modes de pilotage et d'accompagnement portés par les directions générales et fonctionnelles

- 57,1% des collectivités considèrent l'implication politique des élus dans la démarche comme un de ses facteurs clés de succès
 - Cependant, les élus n'ont été à l'initiative de la démarche que dans 16,7% des collectivités et ne participent à la définition et à l'animation du projet que dans 10% des cas



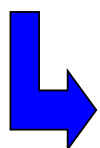
Absence des élus dans l'impulsion, le partage et le suivi des démarches de type LOLF



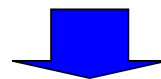
Logique **apolitique** des démarches locales de performance

II.1) Des modes de pilotage et d'accompagnement portés par les directions générales et fonctionnelles

- La direction générale est à l'initiative de la démarche dans la 1/2 des collectivités, et participe à l'animation et la définition de la démarche dans 63,3% des cas;
- Les directions fonctionnelles sont à l'initiative du projet dans 50% des collectivités et participent à sa définition et son animation dans 80% des cas.



Pilotage du projet principalement assuré par la DG et les directions fonctionnelles

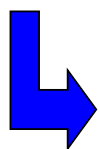


Vision **technique** des démarches locales de performance



II.1) Des modes de pilotage et d'accompagnement portés par les directions générales et fonctionnelles

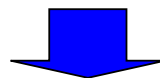
- Les directeurs ou chefs de services opérationnels participent à l'animation et la définition du projet dans 26,7% des collectivités
- Les agents sont quasiment absent de la définition de la segmentation stratégique
- Les agents ne participent que dans 13% des collectivités à la quantification budgétaire des MPA
- Les agents ne sont associés que dans 8% des collectivité à la définition des objectifs opérationnels



Manque d'implication des directions opérationnelles dans les démarches locales de type LOLF

II.2) Des modes de mise en œuvre focalisés sur les ressources organisationnelles internes

- Importance de l'implication hiérarchique et transversale de l'ensemble des acteurs de l'organisation
 - La création d'interactions entre les différents acteurs de la collectivité (élus et administratifs, supérieurs et agents) constitue, pour plus de la moitié des collectivités locales, un des facteurs clés de succès de leur démarche de performance
- Cependant, certains acteurs de la collectivité restent faiblement associés à la communication autour de la démarche de performance (élus dans 30% des cas; Directeurs opérationnels dans 25% des cas; Agents dans 13% des cas)
- Moins d'1/3 des collectivités ont développés des dispositifs de responsabilisation individuelle et collective

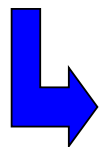


Gestion **centralisée** des démarches locales de performance




II.2) Des modes de mise en œuvre focalisés sur les ressources organisationnelles internes

- 20,8% des collectivités communiquent en externe sur la démarche de performance engagée
 - Pour la totalité d'entre elles, cette communication porte sur des informations générales sur la démarche
 - Pour 60% sur les M/P/A retenus, pour 40% sur les politiques publiques segmentées et les objectifs envisagés
 - 20% des collectivités communiquent en externe sur les indicateurs fixés, sur leurs valeurs cibles, et les moyens alloués/engagés
 - Aucune des collectivités locales répondantes ne communique sur l'état d'avancement par rapport aux objectifs fixés



Faiblesse de la dimension politique dans la réédition de comptes

Vision **interne** des démarches locales de performance



Conclusion : Un modèle français de gestion de la performance locale actuellement guidé par une logique administrative, ne risquant de générer que de faibles apprentissages

- ✓ Émergence de démarches locales de type LOLF caractérisées par leurs outils et leurs modalités d'implémentation
- ✓ Pratiques de gestion de la performance locale actuellement guidées par des logiques administratives, internes et centralisées
 - ➔ Expliqué par la nouveauté de ces démarches
 - ➔ Expliqué par la nature actuelle de la culture gestionnaire locale



Conclusion (suite) :

- ✓ Faible dimension politique dans l'impulsion, la mise en œuvre et le suivi des démarches de type LOLF : risque de faibles **apprentissages**
- ✓ Quelques perspectives
 - ✓ Mettre la et le politique local au coeur de ces démarches (/modalités; / connexion objectifs et indicateurs; / circuit d'information et de prise de décision)
 - ✓ Mettre l'environnement local au cœur de la démarche (/ analyse stratégique; / adaptation de la communication externe; / prise en compte d'indicateurs exogènes)
 - ✓ Mettre tous les acteurs locaux au cœur de la démarche (diffusion auprès des agents; mise en œuvre de mécanismes de responsabilisation collectifs et individuels)