

# Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique?

David Carassus, Damien Gardey

► **To cite this version:**

David Carassus, Damien Gardey. Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique?. Revue française de finances publiques - RFFP, Librairie générale de droit et de jurisprudence / Lextenso (en ligne), 2009, pp.101. hal-02431100

**HAL Id: hal-02431100**

**<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02431100>**

Submitted on 16 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.

# Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ?

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

**Damien Gardey** (*Doctorant en sciences de gestion à l'UPPA – Conseil Général des Hautes-Pyrénées*)

En 2005, au moment de la mise en œuvre de la Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) au niveau de l'Etat, Lambert et Migaud observait déjà qu'il fallait « *inciter les collectivités territoriales à développer un processus de performance et mieux les associer au cadrage global des finances publiques* ». Or, sans attendre une possible application légale des principes de la LOLF, question qui se pose une nouvelle fois aujourd'hui, certaines collectivités locales s'étaient déjà, à l'époque, engagées dans ce type de démarche. Ainsi, l'INET (2006) observait sur cette période les premiers développements de démarches locales de performance, en particulier dans les organisations de grande taille.

Pourtant, si ces évolutions, pour l'instant volontaires, semblent marquer une mutation de la gestion publique locale française vers une amélioration de la performance locale, il n'en reste pas moins qu'elles n'ont pas, à notre connaissance, fait l'objet d'une analyse afin d'en déterminer leurs caractéristiques et leur modèle de référence. Si cette étude apparaît absente dans le contexte français, elle est, par contre, bien présente à l'échelle internationale. Ainsi, selon le Conseil de l'Europe (2005)<sup>1</sup>, quatre pays ont déclaré avoir confié au gouvernement central, la majeure partie des responsabilités en matière de contrôle et de gestion de la performance des collectivités locales : le Royaume-Uni, le Danemark, la Turquie, et la Roumanie. Egalement, dans ces pays, la fixation de valeurs standards de performance locale est de compétence exclusive du gouvernement central. La gestion de la performance y est qualifiée non seulement de centralisée, l'Etat jouant un rôle important, mais aussi de contractuelle, la gestion et le niveau de performance étant pris en compte dans le cadre des relations entre les gouvernements locaux et nationaux. Dans un autre contexte, le Conseil de l'Europe (2005) met aussi en évidence un modèle plus politique de la gestion de la performance publique locale, orientée vers le citoyen, l'utilisateur et le contribuable. Dans ce sens, l'Italie, la Roumanie, l'Espagne, et le Royaume-Uni ont ainsi édicté des dispositions légales obligeant les collectivités locales à réaliser des enquêtes de satisfaction auprès des usagers. Cette implication politique dans la gestion de la performance paraît également s'illustrer au Danemark, par la mise en œuvre de dispositifs de réédition de comptes à l'extérieur des collectivités, ces dernières diffusant de l'information sur la performance par le biais de la presse, ou d'un site web central.

Dés lors, dans un contexte français en mutation, il semblait nécessaire d'appréhender l'opportunité actuelle de l'évolution de la gestion des collectivités locales françaises, ainsi que de caractériser le modèle sous-tendant leur gestion de la performance. Ce dernier privilégie-t-il l'environnement des collectivités en se focalisant soit sur le citoyen, dans le cadre d'une reddition des comptes améliorée, soit sur l'Etat, dans le cadre de relation contractualisée entre gouvernement national et local ? Le modèle local français correspond-il

---

<sup>1</sup> Rapport sur la base d'une enquête par questionnaires sur la mesure et le suivi des performances, menée auprès des pays membres du Conseil de l'Europe.

plutôt à une gestion administrative de la performance en se focalisant sur le fonctionnement interne de la collectivité ?

Nous tenterons de répondre à ces interrogations et, ainsi, de trouver une réponse à l'absence d'un modèle circonscrit de gestion de la performance des collectivités locales françaises. A cette fin, nous utiliserons les résultats d'une enquête nationale<sup>2</sup> menée au premier trimestre 2008 en collaboration avec l'Association Finance - Gestion des Collectivités Territoriales (Afigese - ct) auprès de 360 collectivités françaises. Les réponses, au nombre de 192, soit un taux de retour de plus de 50 %, nous indiquent que 42,3% des collectivités locales ont ainsi engagé une évolution dans ce sens, et 25,4% comptent l'engager dans les 2 ans. Fort de ce premier résultat, qui met en évidence une large diffusion des démarches de performance dans les collectivités locales françaises, en regard notamment de la première enquête réalisée (INET, 2006), nous décrivons et analysons, dans un premier temps, la nature des outils novateurs mis récemment en œuvre par les collectivités locales françaises pour gérer leur performance (partie I). Puis, dans un second temps, nous présentons les modalités d'implémentation de ces nouvelles pratiques managériales (partie II).

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

Dans le cadre de leur démarche de performance, les collectivités locales françaises ont mis en œuvre de nouveaux outils de gestion afin de maîtriser leurs moyens et leurs activités. Pour répondre à notre problématique, nous nous interrogeons ici sur l'opportunité réelle de ces outils de gestion, en étant orientés vers une amélioration interne de la qualité de gestion, et/ou externe de la qualité des services rendus. Pour cela, nous les distinguons en trois catégories, cohérentes avec les motivations à l'origine de ce type de démarche, à savoir les nouveaux outils prospectifs (section A), d'évaluation (section B), et de responsabilisation (section C).

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

D'un point de vue des outils prospectifs, l'évolution instrumentale locale se traduit, en premier lieu, par la nécessaire définition, a priori, d'une segmentation stratégique à l'échelle de la collectivité, c'est à dire d'un regroupement de compétences, de prestations, ou de services homogènes pour lesquels il est possible de formuler une stratégie. En effet, selon Dupuis (1996), le pilotage des politiques publiques résulte d'une « *réflexion stratégique permettant de prendre des décisions engageant la collectivité à moyen et long terme dans le cadre de méthodes et de techniques rationnelles* » - ce positionnement stratégique, dépendant de l'environnement réglementaire, social et économique, et des choix politiques de la collectivité. Ainsi, selon notre étude empirique, cette segmentation stratégique résulte dans la quasi-totalité des cas (96%), de la déclinaison des politiques publiques de la collectivité concernée en Missions/Programmes/Actions (M/P/A), quelles que soient les

---

<sup>2</sup> L'échantillon d'étude est composé de 4,6% de conseil régionaux, de 29,5% de conseils généraux, de 20,9% d'EPCI et de 45% de villes, répartis sur toute la France. Le questionnaire d'étude se décline en 2 parties. La première, descriptive, fait appel à des réponses dichotomiques de type oui/non sur les modalités et outils des démarches de performance implémentées en collectivités locales. La seconde, plus analytique (avec des réponses de 1 à 7 sur une échelle de Lickert), aborde les impacts réels/perçus par les enquêtés de l'implémentation de ces nouveaux principes et outils managériaux. Cette enquête a été menée dans le cadre de l'Observatoire de la Performance Publique Locale (OPPALE), et est intitulée « *Les démarches locales de performance* ».

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, auxquelles sont associées des actions relevant d'un niveau plus opérationnel. Ces actions traduisent l'activité concrète de la collectivité dans la poursuite de l'exécution de ses politiques publiques. Néanmoins, nous pouvons nous interroger sur la pertinence réelle de cette déclinaison des politiques publiques. En effet, pour près de la moitié de ces collectivités, la détermination des M/P/A correspond également à la traduction des compétences réglementaire de la collectivité et pour près d'un quart à la présentation fonctionnelle du budget pré-existant. Peu nombreuses sont les collectivités locales qui s'appuient sur l'étude de leur environnement pour déterminer la nature des politiques à engager. En conséquent, pour une part importante des collectivités engagées dans ce type de démarche, la segmentation stratégique semble résulter d'une vision administrative et interne du pilotage organisationnel des collectivités locales. En moyenne, ces dernières définissent une dizaine de politiques publiques, déclinées en 21 Missions, 53 Programmes, et 288 Actions (ou Opérations).

Egalement, selon Dupuis (1996), « *le positionnement stratégique oblige chaque institution locale à repenser ses missions et la force de l'engagement sur chacune de ses missions, en tenant compte des ressources présentes et futures* ». Dans une optique de pilotage organisationnel, cette segmentation des politiques publiques locales est ainsi rattachée dans 80% des cas à l'ensemble du budget de la collectivité, et dans 20% des démarches, uniquement à une seule partie du budget. Pour une grande majorité des collectivités, la démarche peut alors être qualifiée de globale. Néanmoins, dans certains cas, l'opportunité de ce rattachement budgétaire demeure limitée par le manque de pertinence politique de certaines réorganisations stratégiques. Afin de responsabiliser les gestionnaires sur l'utilisation de leurs crédits, et d'accroître la pertinence de l'allocation des moyens financiers aux politiques de la collectivité, un rattachement pertinent se traduit aussi par la globalisation des enveloppes budgétaires, gage de fongibilité des crédits. Selon Arkwright et al. (2007), « *la fongibilité des enveloppes à l'intérieur d'un même programme permet aux responsables une liberté de gestion dans la mise en œuvre des politiques dont ils ont la charge, afin d'atteindre les objectifs qui sont annoncés et mesurés par des indicateurs chiffrés* ». Néanmoins, à ce propos, moins d'un tiers des collectivités locales ayant réorganisé leur architecture budgétaire ont procédé à cette globalisation budgétaire, ceci pouvant présenter un biais à la pertinence réelle de l'allocation des moyens aux orientations politiques de la collectivité.

Afin de promouvoir la transparence démocratique, cette nouvelle structure budgétaire en M/P/A, de type matricielle, se superpose dans 58% des collectivités engagées dans ce type de démarche, à la présentation budgétaire réglementaire des collectivités locales par nature ou par fonction, en s'adaptant aux documents budgétaires réglementaires concernés (budget primitif, compte administratif, budget supplémentaire,...). Ainsi, pour le reste des collectivités, les acteurs locaux, internes ou externes, ne peuvent juger de la pertinence de l'allocation des moyens aux politiques de la collectivité. Enfin, l'existence, selon cette enquête, au sein de ces nouvelles architectures budgétaires de missions ou programmes « transverses », regroupant un certain nombre de ressources « supports » à l'activité des directions, paraît également révélatrice de la difficulté d'imputation de l'ensemble des moyens prévus/consommés aux politiques publiques.

De nouveaux outils prospectifs sont donc engagés par les collectivités locales françaises. Toutefois, ils restent souvent focalisés sur des dimensions réglementaires de l'activité publique locale. La dimension politique de ces outils ne semble donc pas privilégiée. De plus, ces outils semblent devoir faire l'objet d'améliorations, en particulier concernant le lien avec le budget de la collectivité, la fongibilité des crédits ou le traitement des consommations non liées directement à l'activité des collectivités locales.

## B. De nouveaux outils d'évaluation, gages de mesure de la qualité de gestion

Selon Kaplan et Norton (1992), « *On ne gère que ce l'on mesure* ». En effet, même si cela paraît d'emblée tautologique, il apparaît difficile de gérer une organisation sans outils de projection et de suivi adaptés. Dans ce sens, Gibert (2000) soutient lui que l'« *on peut faire beaucoup de choses sans instruments de mesure : de la politique, de la morale, de l'idéologie, ..., mais pas de la gestion* ». Pour Dupuis (1996), « *il est impossible de contrôler les résultats d'une action publique, si l'on ne connaît pas ses objectifs attendus* ». Ainsi, les outils de pilotage organisationnel mis en œuvre dans le cadre des démarches locales de performance prennent largement en considération ces dimensions. Elle se traduisent, dans un premier temps, par la définition d'objectifs de performance, dans un second par la mise en œuvre d'indicateurs.

Tout d'abord, dans 61,7% des collectivités engagées dans une démarche de performance, des objectifs de performance déclinent la stratégie de la collectivité dans l'exécution de ses politiques publiques, et responsabilisent l'ensemble des acteurs de l'organisation vers l'atteinte de finalités collectives. Pourtant, si une majorité de collectivités ont élaboré des objectifs de performance, celles-ci doivent encore les développer et les généraliser. Pour le reste des collectivités, soit près 40% des collectivités, le défaut d'implémentation d'objectifs de performance paraît traduire une gestion interne et informelle de leurs activités. Interne par un défaut d'objectivation politique vis-à-vis des usagers/citoyens ; Informelle, par une absence d'orientations objectives et contractuelles, tant à un niveau collectif qu'individuel.

Au niveau organisationnel, sont définis en moyenne pour chaque collectivité 266 objectifs traduisant les finalités et enjeux politiques au niveau des missions, stratégiques au niveau des programmes, et opérationnels au niveau des actions. Les objectifs stratégiques sont déclinés en objectifs opérationnels définissant les finalités des actions des services, déterminées dans le cadre de la réorganisation budgétaire. Ainsi, 89% des collectivités ayant défini des objectifs de performance, ont élaboré des objectifs stratégiques, et seulement 67% ont élaboré des objectifs opérationnels. Ce défaut de déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, paraît révélateur du niveau liminaire d'implémentation des démarches locales de performance.

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). Afin de renforcer la lisibilité et la pertinence des politiques publiques, 72% des collectivités engagées dans une démarche de performance ont alors associé leurs objectifs de performance à la nouvelle architecture budgétaire performante de type M/P/A<sup>3</sup>. Dans ce même sens, 43,5% de ces collectivités ont formalisé leurs objectifs dans un document du type « Plan Annuel de Pilotage » (ou de Performance) (PAP), annexé au Budget Primitif (BP) dans 50% des cas, et présenté lors du vote du BP et du conseil dédié au Débat d'Orientation Budgétaire (DOB) dans respectivement 83,3 et 50% des cas. Ces PAP semblent répondre à une recherche d'optimisation de l'action publique, en engageant les directions sur des résultats à obtenir via la production d'objectifs stratégiques et opérationnels budgétés aux travers des programmes et actions. En premier lieu, ils présentent, dans 77,8% des cas, les M/P/A et leurs objectifs stratégiques et opérationnels associés. Pour 67,7% des collectivités, le PAP définit les éléments de contexte, les finalités des Missions et Programmes, ainsi que la programmation budgétaire pluriannuelle. Dans 44,4% des collectivités, le PAP présente aussi une analyse des objectifs stratégiques et opérationnels. Enfin, pour une minorité de collectivités les ayant élaborés, ces PAP

---

<sup>3</sup> Pour 11,1% des collectivités, ces objectifs de performance ont été rattachés à l'architecture par fonction, et pour 17% à l'architecture par nature.

présentent les axes prévus d'amélioration des M/P/A, l'existence d'une contractualisation avec les directions, ainsi que la schématisation du rattachement de l'architecture budgétaire et des objectifs de performance.

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. En moyenne, les collectivités locales concernées ont ainsi mis en oeuvre 7 indicateurs par programme, 3 par action, pour un total de 338 indicateurs. Seulement 59,3% des collectivités ayant initié ce type de démarche ont actuellement défini des indicateurs de performance. Parmi ces dernières, 57,1% ont défini des indicateurs stratégiques et 85,7% des indicateurs opérationnels. Au total, seul un tiers des collectivités engagées dans ce type de démarche utilise ainsi des indicateurs de nature stratégique. L'influence de l'environnement des collectivités locales sur la gestion de leur performance semble par conséquent relativement restreint. De plus, cette absence met non seulement en évidence la faible influence de l'évaluation stratégique de la performance sur les décisions politiques des élus, mais aussi la difficulté de mesure et d'analyse des impacts environnementaux des politiques publiques. En effet, d'une part, la production des données associées peut s'avérer coûteuse en terme de moyens. D'autre part, leur analyse peut se révéler difficile, en présence de facteurs contextuels contingents, pouvant biaiser l'objectivité du jugement, par des effets d'externalité.

Selon Huteau (2008), la définition des indicateurs de performance 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. Dans les collectivités locales les ayant implémenté, les indicateurs permettent des analyses de consommation dans 76,5% des cas, d'activité dans 82,3% des cas, d'efficacité et d'efficience, dans respectivement 82,3 et 70,6% des cas.

Ces indicateurs sont 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 collectivités les ayant implémentés. A ce propos, il apparaît que les systèmes de production de données nécessaires à la mesure des indicateurs, ne soient pas encore harmonisés, privilégiant production manuelle et/ou automatisée.

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, et/ou dans le cadre d'un Rapport Annuel de Pilotage ou de Performance (RAP) au niveau organisationnel. Pour le premier de ces deux moyens de formalisation, 86,7% des collectivités<sup>4</sup> intègrent leurs indicateurs dans des tableaux de bord à destination des services/directions de la collectivité pour 92,9% des collectivités, à destination de la direction générale pour 71,4% des collectivités, à destination des élus pour 57,3% des collectivités et à destination des agents pour 14,3% des collectivités. Cette répartition organisationnelle des tableaux de bord paraît révélatrice, non seulement de l'utilité administrative de la démarche, mais également du faible nombre d'indicateurs stratégiques et d'indicateurs de performance individuelle.

Pour le second de ces deux moyens de formalisation, 25% des collectivités ayant défini des indicateurs de performance, les ont intégrés dans le cadre d'un RAP<sup>5</sup>. Pour 75% de ces

---

<sup>4</sup> Pour 67% des collectivités, ces indicateurs sont produits mensuellement, pour 53% trimestriellement, et pour 27% semestriellement.

<sup>5</sup> Pour 68% des collectivités les ayant élaboré, ces indicateurs sont produits annuellement.

collectivités, le RAP met en perspective « Objectifs de performance avec Moyens budgétés (BP) », et les « Résultats de l'évaluation avec les crédits consommés (CA) » et présente une analyse des évaluations. Egalement pour la moitié de ces collectivités, le RAP présente les indicateurs quantitatifs budgétaires. Pour une minorité, le RAP peut aussi présenter une schématisation du rattachement de l'architecture budgétaire et des indicateurs de performance. Néanmoins, il ne présente dans aucun cas, des préconisations budgétaires, stratégiques, et opérationnelles pour le budget supplémentaire, ni des préconisations budgétaires, stratégiques et opérationnelles, pour le budget des exercices suivants. Dans le même sens, le RAP est présenté 1 fois sur 2 lors du vote du Compte Administratif N, mais en aucun cas lors du Débat d'Orientation Budgétaire N+2 situé après le vote du Compte Administratif N. Cette situation met en évidence le défaut actuel d'utilisation des analyses et des préconisations de l'évaluation dans le pilotage objectif de l'organisation.

De plus, il apparaît que les indicateurs, dans une logique de pilotage de la performance, ont été rattachés seulement pour 68,8% des collectivités à la nouvelle architecture budgétaire de type M/P/A, et pour 43,8% aux objectifs déterminés a priori. 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.

Les dimensions couvertes par ces indicateurs de performance sont les suivantes (tableau n°1) :

<b>Dimensions couvertes par les indicateurs de performance</b>	<b>Taux de collectivités locales</b>
La dimension budgétaire et financière (moyens engagés, coûts, etc.)	100.0%
La dimension liée à la quantité de l'offre de services publics locaux (niveau et volume d'activité)	87,5%
La dimension liée à la qualité perçue de l'offre de services publics locaux (niveau de satisfaction des usagers des services publics locaux et/ou des politiques engagées, etc.)	62.5%
La dimension liée aux modes de fonctionnement de l'organisation (qualité produite des services publics locaux, délais de réponse aux demandes, degré de formalisation des procédures, etc.)	68,75%
La dimension liée au capital humain (degré de satisfaction des agents, taux d'absentéisme, turn-over par type de poste, niveau d'activité des agents, etc.)	62,5%

*Tableau n° 1 : Taux d'utilisation au niveau des indicateurs des différentes dimensions de la performance publique locale*

Sans surprise, les indicateurs de performance prennent principalement en compte la performance budgétaire, ainsi que la performance liée à l'activité de l'organisation. Par contre, 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.

Pour trois-quarts des collectivités les ayant définis, l'analyse des indicateurs est « relative », via une comparaison à une norme ou à une valeur pré-ciblée ; dans 87,5% des situations, elle résulte d'une analyse dynamique, c'est à dire temporelle ; dans 31,3% des cas, elle entre dans une évaluation comparative externe de type *benchmarking* (par une comparaison à d'autres collectivités sur la base de critères d'évaluation de la performance communs). Ce

dernier type d'évaluation, bien qu'implémenté dans seulement un tiers des collectivités engagées dans une démarche de performance, paraît traduire leur volonté d'évoluer vers des modes de gestion et de contrôle synergique de la performance, tels ceux évoqués en introduction pour le Royaume-Uni ou le Danemark.

Comme nous l'avons noté concernant les outils prospectifs, des pratiques novatrices peuvent aussi être mises en évidence au niveau des dispositifs d'évaluation, en particulier au travers de l'objectivation de l'activité et de sa mesure par le biais d'indicateurs. Elles restent globalement moins développées, en moyenne à hauteur de 60 %, que les premiers outils décrits, qui sont utilisés par la quasi-totalité des collectivités engagées dans une démarche de performance. Des développements sont à attendre en la matière au niveau local. De plus, dans ce cas aussi, des insuffisances existent concernant ces pratiques. Tout d'abord, bien que majoritairement rattachés aux documents budgétaires, les objectifs de performance, quand ils sont formalisés, apparaissent comme étant faiblement annexés et présentés en séance publique lors des votes du BP et du DOB. De plus, les objectifs et indicateurs n'apparaissent pas tous être rattachés aux politiques publiques pré-définies, ainsi qu'à la nouvelle structure budgétaire. Enfin, les dimensions des indicateurs utilisés restent principalement centrées sur des logiques financières et quantitatives.

Au total, si ces pratiques novatrices traduisent l'évolution du contrôle interne des collectivités locales, passant du paradigme conceptuel de surveillance à celui de maîtrise (Batac et Carassus, 2004), il n'en reste pas moins que leurs logiques sous-jacentes restent influencées par l'organisation interne de la collectivité avec une faible vocation, en l'état, d'appréhender son environnement ou de lui communiquer le résultat des évaluations engagées.

### C. De nouveaux outils de responsabilisation, gages de synergie des ressources humaines autour des objectifs de la collectivité

Les démarches de performance locales peuvent, enfin, être appréhendées au travers de nouveaux outils de responsabilisation. Ces derniers correspondent, tout d'abord, à la mise en œuvre de contractualisations avec les agents et directions et résultent de la définition d'objectifs de résultats collectifs et individuels. Ces évaluations, individuelles et collectives, dans une démarche vertueuse de résultats, semblent ne pas s'inscrire dans un processus de sanction, mais de valorisation de la contribution individuelle à l'effort collectif. Elles peuvent impliquer une modulation du rythme d'avancement d'échelon, ainsi qu'une variabilité du régime indemnitaire. En effet, selon Thomas et al. (2001), il doit exister une approche managériale de la gestion des compétences, supposant la mise en place de formations internes et continues, combinées avec une politique de gestion des carrières.

Sur un plan opérationnel, ce type de dispositif a été implémenté dans 46% des collectivités engagées dans une démarche locale de performance. Elles prennent la forme de contractualisation interne, ou de désignation des responsables de programme. L'autonomie et la responsabilité données à ces directions, dans le pilotage de leurs moyens et activités, vers les objectifs qui leur ont été contractuellement attribués, les assimilent à des communautés de savoir (Cohendet et al., 2006 ; Merindol, 2007). Dans ce cadre, ces directions, procédant d'une logique d'auto-organisation, sont alors gouvernées par des relations de confiance et sont caractérisées par un engagement volontaire des individus vers un objectif commun ou une pratique commune.

Si la responsabilisation des services est pratiquée de manière modérée, la responsabilisation des agents, elle, n'apparaît que dans 19% des cas. Elle se formalise alors

par la mise en œuvre d'objectifs et d'indicateurs individuels, ou de contrats individuels de performance.

Ensuite, ces pratiques novatrices de responsabilisation peuvent aussi être appréhendées à travers la réorganisation des services autour d'une nouvelle politique de projets. Les modes d'activités et les moyens humains, financiers et techniques, sont alors adaptés à la stratégie de l'organisation, dans la poursuite de ses finalités politiques. Dans ce cas aussi, il apparaît que les démarches engagées par les collectivités locales françaises sont faiblement marquées par la restructuration des services, ces derniers restant organisés autour d'une division fonctionnelle classique. Seules quelques collectivités locales ont ainsi profité de ces démarches pour restructurer l'organisation de leurs services sur la base de la segmentation stratégique et budgétaire amont, notamment par la création de services transverses.

De manière globale, les pratiques novatrices de gestion de la performance publique locale, organisées ici en trois volets qualifiés de prospectifs, d'évaluation et de responsabilisation, connaissent des niveaux d'implémentation plus ou moins importants dans les collectivités locales françaises. A titre complémentaire, le tableau ci-dessous (tableau n°2) met en évidence le niveau d'engagement différencié des collectivités locales concernant les outils évoqués. De manière cohérente à la description réalisée dans cette première partie, nous voyons que les outils dits prospectifs, liés à la segmentation stratégique, mais aussi à la réorganisation budgétaire, constituent les pratiques implémentées dans un premier temps (1 à 5). La définition d'objectifs et indicateurs de performance suit (6), avant que ne soient mis en œuvre la responsabilisation des agents et/ou des directions (7 et 8).

<b>Etapes engagées dans la démarche de performance</b>	<b>Niveau d'engagement des collectivités</b>	<b>Ordre</b>
Segmentation stratégique	88.9%	1
Restructuration et quantification budgétaire	81.5%	2
Détermination des moyens alloués aux missions/programmes/actions de la collectivité	63.0%	3
Adaptation de cette architecture budgétaire aux documents budgétaires réglementaires	55.6%	4
Globalisation des enveloppes budgétaires	33.3%	5
Mise en œuvre d'objectifs et d'indicateurs de performance	63.0%	6
Responsabilisation des directions	51.9%	7
Responsabilisation des agents	18.5%	8
Evaluation des politiques publiques et des missions/programmes/actions	33.3%	9
Evaluation des directions, évaluation des agents	14.8%	10

*Tableau n° 2 : Niveau et ordre d'engagement des différentes étapes d'une démarche locale de performance*

Ainsi, actuellement, la réorganisation stratégique et budgétaire, qui correspond systématiquement à la première étape d'une démarche de performance, est quasiment généralisée pour les collectivités engagées dans ce type de démarche. Les autres étapes, celles liées aux volets « évaluation » et « responsabilisation », sont, elles, seulement émergentes, car dépendantes du premier volet stratégique et budgétaire. Ce dernier constat semble pouvoir s'expliquer par la nouveauté de ces démarches dans les collectivités locales françaises. En effet, de manière complémentaire, il apparaît que 83% des démarches recensées ont été seulement engagées sur les 3 dernières années, expliquant non seulement la nécessaire répartition de ces démarches dans le temps, mais aussi certaines des limites des outils existants.

Au-delà de leur relative nouveauté, et des insuffisances associées, ces outils de gestion de la performance peuvent aussi être caractérisés par leur logique interne, plus qu'externe. En effet, plusieurs facteurs mettent en évidence, dans cette première partie, cette finalité, en particulier ceux liés à la nature de la segmentation stratégique, à la déconnexion entre les politiques publiques et les dispositifs d'évaluation, aux dimensions budgétaires et quantitatives des indicateurs mis en œuvre, mais aussi à la focalisation sur l'optimisation des ressources de l'organisation.

En s'axant sur les outils de gestion de la performance, le modèle sous-jacent privilégié par les collectivités locales peut globalement être qualifié d'administratif. Afin de répondre à notre problématique de manière complète, il nous reste alors à décrire les modalités d'implémentation de ce type de démarche et d'en analyser la nature, politique ou administrative.

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

L'évolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance se caractérise, comme nous venons de le décrire, par l'élaboration de nouveaux outils. Elle peut également être caractérisée par ses modalités originales d'implémentation, en particulier ses modes de pilotage et d'accompagnement du projet (section A) et ses modes de mise en œuvre (section B), facteurs clés de son succès.

### **A. Des modes de pilotage et d'accompagnement portés par les directions générales et fonctionnelles**

La gestion de la performance résulte d'un pilotage organisationnel, administratif et politique, orienté vers l'atteinte des objectifs stratégiques et opérationnels de la collectivité. Dans ce cadre, la mise en œuvre d'un dialogue de gestion permettant, non seulement, d'engager un processus d'échanges à l'échelle de la collectivité, mais aussi de faciliter la participation et l'initiative de chaque acteur à tous les niveaux de responsabilité et d'implication, paraît primordiale. En effet, selon Durkheim (1930), la coopération intra-organisationnelle consiste à mobiliser des acteurs aux compétences diverses afin de favoriser la création d'une action commune enrichie par la division du travail. Les démarches locales de performance, analysées ici, paraissent respecter ces conditions. Elle se caractérise ainsi par la création de différentes formes de groupe de pilotage dans la gestion globale du projet (point 1) et par l'implication des directions fonctionnelles et métiers dans la mise en œuvre opérationnelle (point 2).

#### **1. Des groupes de pilotage de différentes formes, mais faiblement politisés**

La gestion globale d'une démarche de performance locale semble devoir être assurée par un groupe de pilotage global du projet, associant élus, directeurs opérationnels et services fonctionnels. En effet, pour Nonaka (1994), le transfert intra-organisationnel de connaissances, soutenu par un comité de pilotage, a pour objectif de faciliter la coordination en définissant une base commune de savoir. Il est aussi le moyen de valoriser la connaissance dans la poursuite d'objectifs collectifs. En effet, selon Merindol (2007), « *le cloisonnement des fonctions et la hiérarchie comme principe fondamental de régulation s'impose de moins en moins comme facilitant la réactivité face à des environnements complexes et incertains* ».

Dans les cas étudiés, il apparaît ainsi que la création de groupes projet autour de la démarche de performance, quelle qu'en soit la forme, est nécessaire à la réussite de son implémentation. Pour 19% des collectivités ayant engagé ce type de démarche, ces groupes de pilotage constituent en effet son premier facteur clé de succès.

En outre, la création de ces groupes peut prendre des formes différentes. Elle peut, tout d'abord, se caractériser par la mise en oeuvre d'un comité global. Ainsi, 90% des collectivités, engagées dans l'implémentation de nouvelles pratiques managériales, ont procédé à la création d'un comité de pilotage global de la démarche. Elle peut, ensuite, prendre d'autres formes plus variés et plus précises (tableau n°3).

Type de groupe de pilotage	Niveau hiérarchique	Attributions	%
Création de groupes de travail par direction	Direction	Mise en œuvre du projet de performance à l'intérieur de la direction	69,2%
Nomination d'un responsable de Missions et/ou Programmes et/ou objectifs par direction	Direction	Responsable de l'atteinte des objectifs ou du programme de la direction	42,8%
Organisation de commissions politiques et administratives d'études autour des missions et des programmes	Politique /administratif	Coordination entre orientations stratégiques et gestion des moyens et activités	41,7%
Nomination d'un référent « projet » dans chaque direction	Direction	Rôle d'interface avec le service porteur de la démarche	30%

*Tableau n° 3 : Niveau d'utilisation des différents types de groupe de pilotage créés dans le cadre d'une démarche locale de performance*

L'existence de ces différents types de groupe de pilotage met en évidence la prédominance des formes administratives des pratiques locales. En effet, l'absence, dans quasiment 60% des collectivités, de commissions politiques paraît traduire le manque de suivi stratégique de la démarche, révélatrice de sa vocation globalement interne. Or, à un niveau stratégique, il semblerait nécessaire que des commissions d'élus puissent s'organiser autour des M/P/A et leurs objectifs stratégiques associés. Elles seraient 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.

Pourtant, le fait de bénéficier d'un soutien et d'une implication politique des élus, dans l'impulsion, la définition, et l'animation du projet, constitue un facteur clé de succès pour 57,1% des collectivités engagées dans une démarche de performance. En effet, au sommet de la hiérarchie, les élus semblent devoir favoriser la coordination entre niveaux politiques et administratifs/opérationnels, gage d'un pilotage organisationnel orienté vers l'exécution des politiques publiques.

Paradoxalement, la pratique actuelle de ces démarches locales de performance met en évidence un portage politique qui reste faible. Dans le même sens que celui concernant la forme administrative des groupes de pilotage existants, il apparaît, de plus, que les élus ont été à l'initiative de cette démarche dans seulement 16,7% des collectivités locales. Ni l'impulsion, ni le portage ne sont donc, à l'heure actuelle, assurés globalement par les acteurs politiques locaux.

## 2. Une mise en œuvre opérationnelle assurée par les directions

Au-delà de la constitution de groupes de pilotage, la mise en œuvre opérationnelle du projet est assurée non seulement par la direction générale, par les directions fonctionnelles, mais aussi par les directions opérationnelles.

Concernant tout d'abord la direction générale, son soutien et son implication constitue un gage de réussite pour 88 % des collectivités engagées dans une démarche de performance et correspond au premier facteur clé de succès pour 65% d'entre elles. La direction générale semble en effet devoir être 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, ou bien encore dans la responsabilisation des directions dans l'atteinte des objectifs collectifs.

Dans la pratique, notre étude empirique révèle que la direction générale est à l'initiative de la démarche dans la moitié des collectivités, et participe à l'animation et la définition de la démarche dans 63,3% des cas. Elle est impliquée dans la détermination des M/P/A dans 53,3% des collectivités engagées dans une démarche de performance. Cette forte participation globale de la direction générale dans la définition, l'implémentation, et le suivi des démarches locales de performance, semble ainsi vérifier leur caractère administratif et interne, de manière logique au faible portage politique mis en évidence précédemment.

De manière plus détaillée, au delà de l'implication de la direction générale, il apparaît ensuite que les directions ou services fonctionnels ont aussi un rôle majeur dans ce type de démarche (tableau n°4).

<b>Rôle des directions ou services fonctionnels</b>	Eté à l'initiative de cette démarche	Participé à la définition et à l'animation du projet	Eté associé à la communication autour du projet	Déterminé les M/P/A	Participé à la quantification budgétaire des M/P/A
Directeurs ou chefs de services	10%	26,7%	26,7%	36,7%	30%
DRH	0%	10%	13,3%	10%	6,7%
Administration générale	3,3%	6,7%	10%	6,7%	3,3%
Finances	30%	50%	33,3%	50%	53,3%
Contrôle de gestion	23,3%	60%	36,7%	40%	26,7%
Services informatiques	0%	13,3%	13,3%	10%	0%
<b>Participation globale</b>	<b>50%</b>	<b>80%</b>	<b>63,3%</b>	<b>70%</b>	<b>60%</b>

*Tableau n° 4 : Différents rôles de directions et services fonctionnels dans le cadre d'une démarche locale de performance*

Soutenant la direction générale, les directions fonctionnelles, notamment les services financiers et le contrôle de gestion, sont largement impliquées à un niveau administratif et opérationnel. Ainsi, ces dernières apparaissent être moteur que cela soit dans la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels, dans leur quantification budgétaire, dans leur évaluation, ou bien au niveau 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 le même sens, les directions et services fonctionnels participent à la définition des objectifs stratégiques et opérationnels dans 72% des collectivités engagées dans des démarches de performance. Ceux-ci participent aussi à la définition des indicateurs dans 89% des cas, et à la production des données nécessaires à la mesure des résultats dans 78% des cas. Au total, les directions fonctionnelles, notamment les services financiers et le contrôle de gestion, apparaissent comme les acteurs clés de ces démarches.

Enfin, les directions opérationnelles, c'est à dire celles focalisées sur les services publics locaux, 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. En pratique, les directeurs ou chefs de services opérationnels participent à l'animation et la définition du projet dans 26,7% des cas, sont impliqués dans la détermination des M/P/A dans 36,7% des situations, et participent au travail de quantification de l'architecture budgétaire dans 30% des collectivités engagées dans une démarche de performance. L'implication des directions opérationnelles peut donc être considérée comme modérée. Elle met en évidence un possible manque de coordination entre direction générale et directions opérationnelles et/ou une insuffisante diffusion de cette démarche dans l'organisation, traduisant dans les deux cas une gestion actuelle centralisée de la démarche de performance locale.

### **3. Des élus et des agents faiblement impliqués**

Si l'implication des directions générales et fonctionnelles peut être considérée comme forte, le rôle des élus dans l'implémentation des démarches locales de performance a déjà été décrit comme faible. De manière complémentaire, il apparaît ici que dans seulement 10% des démarches locales de performance, les Présidents/Maires participent à l'animation et à la définition du projet (3,3% pour les autres élus). De plus, les Présidents/Maires sont associés à la réorganisation de l'architecture budgétaire dans uniquement 13,3% des cas (les autres élus dans 3,3%) et à la quantification des M/P/A dans 10%. Leur implication est aussi faible concernant la définition des objectifs stratégiques auxquels ils sont associés dans seulement la moitié des collectivités engagées dans une démarche de performance, alors que la fonction politique de ces objectifs semble être majeure. En outre, de manière moins étonnante, ils participent à la définition des indicateurs dans 6% des collectivités engagées dans une démarche de performance.

Pourtant, l'implication des élus dans ce type de démarche pourrait consister à participer au suivi de son exécution, notamment 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. Contrairement, leur faible implication dans l'objectivation et l'évaluation de la performance locale, mettant en évidence un modèle administratif de la gestion actuelle de la performance publique locale, conduit non seulement à une insuffisante prise en compte des besoins environnementaux dans le pilotage de l'organisation, mais aussi à une faible influence de l'évaluation dans le processus décisionnel.

De la même manière, le rôle des agents semble aussi limité en l'état actuel de l'implémentation de ces démarches locales de performance. En effet, les agents sont quasiment absents de la définition de la nouvelle segmentation stratégique (3,3% administratifs, et 6,7% opérationnels). La participation des agents à l'étape de

quantification budgétaire paraît également peut élevée (13,3%). Les agents administratifs et opérationnels sont peu associés au travail de définition des objectifs de performance, que ces derniers soient stratégiques (6%), ou opérationnels (8%). Leur participation à la définition des indicateurs et à la production des données nécessaires à la mesure des résultats apparaît aussi relativement faible (15%).

Or, une démarche de performance semble se traduire, concernant les ressources humaines, sous la forme d'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 de ces derniers dans le projet semble constituer la clé de voûte de sa mise en œuvre opérationnelle. Pourtant, l'analyse actuelle des pratiques locales révèle un manque d'implication des agents dans ce type de démarche. Elle pourrait résulter d'une insuffisante responsabilisation individuelle dans l'atteinte d'objectifs collectifs, ou bien d'une absence de communication intra-organisationnelle sur les enjeux et modalités d'implémentation de ces nouvelles pratiques managériales. Dans les deux cas, là encore, ces facteurs mettent en évidence une gestion centralisée des démarches locales de performance principalement portées par la direction générale et les directions fonctionnelles, avec un manque d'implication des élus et des agents pouvant nuire, à terme, à leur opportunité.

Au total, il apparaît ainsi que si l'évolution de la gestion publique locale vers l'amélioration de la performance est caractérisée par ses modalités novatrices de pilotage et d'accompagnement, ce premier facteur clé de succès apparaît pourtant appliqué avec un certain nombre d'insuffisances, laissant la place à des évolutions restantes à engager. Il n'en reste pas moins que la réussite de ce type de démarche tient aussi à ses modes de mise en œuvre, largement focalisés, dans la pratique, sur les ressources organisationnelles des collectivités concernées.

## **B. Des modes de mise en œuvre focalisées sur les ressources organisationnelles internes**

L'opportunité de l'implémentation des démarches de performance locales, 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 prises 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 (point 1), mais aussi de l'adaptation du rythme d'apprentissage de l'organisation (point 2). Concernant les ressources informationnelles, elle prend aussi la forme de l'adaptation du système d'information local, support technologique du projet (point 3), et d'une communication à l'externe sur la démarche de performance engagée (point 4).

### **1. Une synergie intra-organisationnelle vers les objectifs de l'organisation restante à développer**

La traduction des politiques publiques en objectifs de performance, vers lesquelles 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. Ainsi, 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. Dans ce sens, Dameron-Fonquernie (2000) observe que la coopération intra-organisationnelle « *n'est pas simple échange mais un processus de production de valeur* ». Cette implication résulte en effet d'un dialogue itératif, fait d'aller et retour entre les différents acteurs, politiques et administratifs,

cadres et opérationnels. Ce dernier peut, par exemple, être initié par une communication descendante du projet de la part des élus jusqu'aux agents. Celui-ci peut, ensuite, être complété par un retour d'informations ascendant des agents jusqu'aux élus, évaluant in fine, par exemple, l'opportunité des M/P/A retenus.

Dans la pratique, de manière cohérente aux observations antérieures, il apparaît que certains acteurs de la collectivité restent faiblement associés à la communication<sup>6</sup> autour de la démarche de performance. Ainsi, les élus sont concernés dans 30% des cas, les directeurs opérationnels seulement dans un quart des cas, et les agents administratifs et opérationnels dans seulement 13% des cas. Dans la quasi-totalité des situations, cette communication a porté sur des informations générales sur la démarche de performance, et sur les M/P/A retenus. Dans moins d'un tiers des collectivités, ont été abordés spécifiquement les divers processus d'évaluation et de responsabilisation émanant d'une démarche globale de performance.

Au-delà de la communication interne au tour du projet dont nous mettons en évidence ici son faible niveau de développement, la création d'une synergie intra-organisationnelle peut aussi être rendue possible par la déconcentration des actions financières et du contrôle de gestion au sein des directions opérationnelles de la collectivité. Néanmoins, bien qu'opportune, ici encore, cette étape du processus de responsabilisation ne paraît actuellement mise en œuvre que dans 28,6% des collectivités engagées dans une démarche de performance.

Au global, le dialogue itératif sur la démarche de performance locale paraît relativement limité, que cela soit au niveau de la communication interne ou bien au niveau d'une déconcentration dans les directions opérationnelles des responsabilités nécessaires à la mise en œuvre des démarches locales de performance. Même si certaines collectivités s'en préoccupent, 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.

## **2. Le respect d'un rythme d'apprentissage de la gestion de la performance**

En complément de cette synergie intra-organisationnelle, la réussite de la mise en œuvre d'une démarche 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. En effet, d'une manière générale, les réorganisations supposent une action régulée, compte tenu de l'effort demandé de restructuration cognitive (Leroy et Paris, 2007). Les individus et les groupes doivent ainsi, d'une part, désapprendre certaines pratiques issues des modalités de travail qui prévalaient dans l'ancienne organisation et, d'autre part, se constituer de nouvelles représentations sur la façon de produire ensemble.

Dans le cas des démarches locales de performance, ce nécessaire respect d'un rythme d'apprentissage est pris en considération à travers plusieurs facteurs clés. En effet, pour 67,9% des collectivités ayant initié cette démarche, l'élaboration d'un plan pluriannuel d'implémentation associé constitue un des facteurs de réussite de leur projet. De plus, un tiers des collectivités considèrent la planification du projet comme primordiale à sa réussite. Dans le même sens, un autre levier de réussite, pour 78,6% d'entre elles, correspond à l'adaptation de cette démarche aux caractéristiques spécifiques de leur organisation. Ce facteur clé de succès est, par ailleurs, considéré comme le plus important par 53 % des

---

<sup>6</sup> Le type de média utilisé pour communiquer en interne sur la démarche a pris la forme de réunions dans 100% des collectivités, d'un site Intranet dans 63% d'entre elles, et d'un journal interne dans 78% des cas.

collectivités engagées dans une démarche de type LOLF. En outre, pour 60,7% de ces collectivités, le succès de ces démarches tient également à une acculturation progressive de l'organisation à une nouvelle politique de résultat et de performance.

### **3. L'adaptation du système local d'information, support technologique du projet**

L'implémentation de nouveaux principes et outils managériaux paraît, ensuite, nécessiter l'adaptation du système local d'information (SI). Cette dernière semble en effet primordiale dans la mesure où le SI constitue, dans le cadre d'une démarche de performance, un support technologique à l'automatisation et à la formalisation des indicateurs, mais aussi à l'harmonisation et au partage des procédures, des ressources, et des objectifs organisationnels. Dans ce sens, pour Szulanski (1996), le SI est qualifié de vecteur technologique du transfert intra-organisationnel de connaissances.

Dans la pratique, cette condition de réussite a été prise en compte dans la mesure où dans 42,8 % des cas, le logiciel financier a fait l'objet de modification voire de changement. De plus, 71,4% des collectivités ont effectué une refonte totale des procédures de leur système d'information budgétaire et comptable.

Pourtant, lorsque nous analysons les modalités de production des indicateurs de performance, il apparaît que ces derniers sont, dans deux tiers des cas, générés de manière manuelle. Ils sont produits de manière automatisée ou via un système d'information décisionnel dans seulement un tiers des cas. Si l'adaptation du SI est engagée ou en voie d'engagement par les collectivités locales concernées par ces démarches, il n'en reste pas moins, que des améliorations restent à apporter.

### **4. Une communication en externe encore peu utilisée**

Enfin, les modes de mise en œuvre des démarches locales de performance peuvent être caractérisés par la pratique de communication auprès des acteurs externes. Dans ce sens, notre étude empirique révèle que seulement 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. De plus, seulement 20% d'entre elles communiquent en externe sur les indicateurs de performance fixés, sur leurs valeurs cibles, et les moyens alloués/engagés. En outre, ces informations ne portent, dans aucune des collectivités locales répondantes, sur les résultats obtenus, sur l'état d'avancement par rapport aux objectifs fixés, ainsi que sur la qualité des services publics locaux.

De manière conforme aux descriptions antérieures, ces dernières pratiques mettent en évidence la faiblesse de la dimension politique attachée à ces démarches locales de performance, que cela soit dans l'impulsion, dans le portage ou bien dans l'affichage. La reddition de compte aux parties prenantes locales ne semble donc pas constituer un enjeu actuel de cette évolution des modes de la gestion publique locale. Si les objectifs stratégiques peuvent, dans quelques rares cas, faire l'objet d'une communication à l'extérieur de la collectivité, les résultats politiques et opérationnels sont eux absents des pratiques d'information externe de la collectivité.

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

Au total, la gestion des collectivités locales françaises, sous l'influence de nombreux facteurs contextuels, paraît connaître des évolutions importantes. Celles-ci, 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 de performance mis en œuvre au niveau de l'Etat depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006 au travers de la Loi Organique relative aux Lois de Finance (Carassus et Favoreu, 2005). Les principes de ces démarches sont guidés par la recherche d'une synergie organisationnelle orientée vers une réponse aux besoins environnementaux. Les pratiques organisationnelles évoluent alors d'une logique administrative centrée sur les moyens à une logique politique centrée sur les résultats. Dans ce cadre, les outils mobilisés, 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.

Toutefois, à l'analyse des pratiques locales réalisées ici, il s'avère que ces outils et modalités, en l'état actuel de leur implémentation, restent guidés par des logiques administrative et interne. En effet, d'une manière générale, nous mettons en évidence la faible dimension politique dans l'impulsion, le portage, la mise en oeuvre, le suivi et la communication de ces démarches de performance engagées volontairement par les collectivités locales françaises. Sur le premier point, nous avons mis évidence que ces démarches étaient, dans une large majorité, impulsées par des fonctionnaires territoriaux. Concernant le portage, l'analyse des pratiques locales a révélé la forte influence de l'encadrement administratif, principalement des directions générales et fonctionnelles, sans réelle implication des élus ou des agents. Sur le troisième point, celui lié à la mise en œuvre de ces démarches de performance, la faible dimension politique a été mise en évidence par la nature de la segmentation stratégique, focalisée sur des axes réglementaires de l'activité publique locale, par la déconnexion entre les politiques publiques et les dispositifs d'évaluation, par les logiques budgétaires et quantitatives des indicateurs mis en œuvre, mais aussi par la focalisation sur l'optimisation des ressources et besoins internes de l'organisation, plus que sur ceux de l'environnement local. Concernant maintenant le suivi, notre étude empirique met en particulier en évidence le faible nombre d'indicateurs stratégiques, ainsi que l'utilisation modérée de ces indicateurs par les élus. Enfin, sur le dernier point, celui lié à la communication autour de ces démarches, ici aussi, la dimension interne est privilégiée. En particulier, peu de collectivités communiquent à l'extérieur sur leur démarche de performance. Quand elles le font, la communication reste, de plus, très générale sans réelle reddition de compte sur les résultats et impacts des actions engagées par la collectivité.

Ainsi qualifié d'administratif plutôt que de politique, le modèle de gestion de la performance des collectivités locales françaises se distingue ainsi, en l'état actuel de son niveau d'implémentation, des pratiques internationales déjà analysées. En particulier, les démarches initiées dans les collectivités anglo-saxonnes ou danoises semblent être caractérisées non seulement par une implication forte des élus, mais également par une volonté de placer le citoyen ou l'Etat au centre des outils et modalités mis en oeuvre (Conseil de l'Europe, 2005).

Cette divergence pourrait être expliquée par la nouveauté de ces démarches globales dans les collectivités locales françaises, engagées de manière générale depuis moins de trois ans,

comparativement aux collectivités à l'échelle internationale engagées, elles, en moyenne depuis plus d'une décennie. Cependant, au delà de ce facteur temporel, nous pensons que la nature administrative du modèle local français est bien plus profonde. Elle apparaît en effet non seulement dans les dispositifs originaux de prospection, de responsabilisation et d'évaluation mis en œuvre, mais aussi dans les modalités novatrices d'implémentation de ces démarches. Cette divergence relèverait ainsi plus d'une dimension culturelle, focalisée sur les modes actuels de fonctionnement des collectivités locales françaises, que sur une dimension temporelle.

La nature administrative du modèle de gestion de la performance par les collectivités locales françaises pourrait toutefois, à terme, si ce dernier n'évolue pas, ne générer que de faibles apprentissages. En effet, la faible dimension politique des démarches locales françaises pourrait, tout d'abord, entraîner des conséquences à la fois managériales et démocratiques. Managériale, d'une part, par un manque de pertinence dans la détermination des politiques publiques avec les besoins environnementaux ou bien dans l'allocation des moyens aux objectifs de la collectivité; Démocratique, d'autre part, par l'insuffisante qualité de la réédition de comptes vers l'extérieur de la collectivité. Ensuite, l'absence d'une logique politique forte pourrait aussi conduire à une faible influence de ces démarches sur la décision locale, qu'elle concerne l'allocation future de moyens aux actions locales ou bien la détermination même des actions à engager (Simons, 1995 ; Kloot, 1997 ; Batac et Carassus, 2005).

Ce risque d'absence d'apprentissage étant important en l'état actuel des pratiques locales françaises, il apparaît alors nécessaire, à titre de prolongement à cette première étude descriptive, de s'interroger sur la pertinence et l'influence de ce modèle administratif des démarches de performance sur les collectivités locales françaises. Ce modèle impacte-t-il réellement la décision publique locale ? Des apprentissages culturels, structurels et/ou cognitifs existent-ils en pratique ? Ce modèle administratif améliore-t-il la performance des collectivités locales françaises aux niveaux managérial et politique ? Telles sont les questions qui devront trouver des réponses dans le futur afin de dégager des bonnes pratiques locales en matière de démarche de performance..

## **IV. Bibliographie**

AFIGESE, « Les démarches locales de Performance », OPPALE, 2008.

N. ALTER, « La gestion du désordre en entreprise », L'Harmattan, 1990.

C. ARGYRIS, D. SCHON, "Organizational learning" , Reading Mass: Adisson-Wesley, 344 p., 1978.

CONSEIL DE L'EUROPE, "Rapport sur la gestion des performances au niveau local », résultats et conclusions d'une enquête auprès des membres du CDLR, 2005.

D. ARGYRIS, D. SCHON, "Organizational learning II – Theory, Method and Practice", Reading, Mass: Addison-Wesley Pub.Co, 305 p, 1996.

E. ARKWRIGHT, C. DE BOISSIEU, J-H. LORENZI, J. SAMSON, « Economie politique de la LOLF », Conseil d'Analyse Economique, La documentation Française, Paris, 2007.

A. BARILARI, M. BOUVIER, « La LOLF et la nouvelle gouvernance financière de l'Etat », L.G.D.J, 2007.

J. BATAK, D. CARASSUS, « Evolution normative du contrôle organisationnel : application au contexte public local », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Orléans, 2004.

J. BATAK, D. CARASSUS, « Les interactions contrôle/apprentissage organisationnel dans le cas d'une municipalité :une étude comparative avec Kloot », Colloque de l'Association Francophone de Comptabilité, Lille, 2005.

E. BORGONOV, P.R. BROVETTO, « The concept of bureaucratic and managerial control in public administration », in « Management development and the public sector », edited by A. P. Kakabadse, P. R. Brovetto, and R. Holzer, Avebury, 1988.

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.

A.D. CHANDLER, « Stratégie and structure, Chapters in History of the industrial Entreprise », MIT Press, Editions d'Organisation, 1962.

V.I. DE LA VILLE, « L'apprentissage organisationnel : perspectives théoriques », in cahiers Français, n°287, juillet-septembre 1998 : Management et organisation des entreprises, pp 96-104.,1998.

P. COHENDET, F. CREPLET, O. DUPOUET, « La gestion des connaissances : firmes et communautés de savoir », collection Gestion, Paris, 2006.

S. DAMERON-FONQUERNIE, « Processus de coopération dans l'organisation : construction d'une grille d'analyse appliquée au cas d'une équipe-projet », communication à la IX ème Conférence Internationale de Management Stratégique, Montpellier, 2000.

J. DUPUIS, « De la nécessité du contrôle de gestion dans la démarche d'évaluation des politiques publiques », rencontres Ville-Management, 1996.

Gibert Patrick, *Mesure sur mesure*, Politiques et Management Public, vol. 18, n° 4, 2000.

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

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

R. KAPLAN., D. NORTON, *The balanced scorecard - measures that drives performance*, Harward Business Review, January-february, 1992.

L. KLOOT, « Organizational learning and management control systems: responding to environmental change », *Management Accounting Research*, vol.8, n°1, march, pp. 47-73, 1997.

G. KOENIG, « L'apprentissage organisationnel : un repérage des lieux », *Revue Française de Gestion*, n°97, pp 76-83., 1994.

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.

F. LEROY, T. PARIS, « Ré-organisation et ré-apprentissage, préservation et innovation dans les pratiques et les routines : le cas d'un grand restaurant gastronomique », AIMS XVIème Conférence de Management Stratégique, 2007.

V. MERINDOL, « Apprentissage Organisationnel et variété des interactions sociales: le rôle des communautés de savoir et de la hiérarchie », AIMS XVIème Conférence de Management Stratégique, 2007.

R.E. MILES, C.C. SNOW, (1978), «Organizational strategy and process», New York: Mc Graw Hill, 274 p, 1978.

I. NONAKA, «A dynamic theory of organizational knowledge creation», *Organization science*, 1994.

V.M. SANTO, P.E. VERRIER, « Le Management public », PUF, Collection « Que sais-je ? », 1993.

P. SENGE, « The leader's new work : building learning organizations », *Sloan Management review*, vol 32, n°1, p 7-23, 1990.

R. SIMONS, «Levers of control: how managers use innovation control systems to drive strategic renewal», harvard business school Press, 1995.

J.B. THOMAS, S.W. SUSSMAN, J.C. HENDERSON, «Understanding "strategic learning": linking organizational, knowledge management and Sensemaking», *Organization Science*, 2001.