



HAL
open science

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

David Carassus, Stéphane Marello

► To cite this version:

David Carassus, Stéphane Marello. Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ?. Actu Elus Locaux, 2010, pp.9-14. hal-02431101

HAL Id: hal-02431101

<https://univ-pau.hal.science/hal-02431101>

Submitted on 17 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.

Novembre
2010

ACTU ÉLUS LOCAUX

LETTRE D'INFORMATION DES EXPERTS-COMPTABLES AUX COLLECTIVITÉS LOCALES



DANS CE NUMERO

- ACTUALITES ET PERSPECTIVES
- ANALYSES COMPTABLES ET FINANCIERES
- ANALYSES FISCALES
- ANALYSES JURIDIQUES

N° SPECIAL CONGRES DES MAIRES DE FRANCE 2010

Comité de rédaction :

Agnès BRICARD, Présidente du Club Secteur public, Jean-Michel MOREAU, vice Président du Club Secteur public Gérard JOLLY, Didier LAMY, Jean-Luc CIRON, Jean-Louis MULLENBACH, Max PEUVRIER, Philippe RICHOUX, Hervé ELLUL, Sylvie Guérin, Sophie LE TALLEC.

**ORDRE DES
EXPERTS-COMPTABLES** 

Conseil supérieur de l'Ordre des experts-comptables
19 rue Cognacq-Jay | 75007 PARIS | Tel : 01 44 15 60 00
www.secteurpublic.asso.fr

Le tableau figurant ci-dessous présente un rapide panorama non exhaustif des opérations de mécénat culturel envisageables par les entreprises.

Nature de l'opération réalisée	Dons	Parrainage	Acquisition d'œuvres d'art ou d'instruments de musique ¹	Contribution à l'achat de biens culturels ou de trésors nationaux ¹	Acquisition par l'entreprise de trésors nationaux ¹
Entreprises concernées	Entreprises IR ou IS		Sociétés IR ou IS	Sociétés IS	Entreprises IR ou IS
Nature de l'avantage fiscal	Réduction d'impôt égale à 60% des versements retenus dans la limite de 0,5% du CA ¹	Déduction des sommes versées du résultat imposable Absence de plafond	Déduction du résultat imposable répartie sur 5 ans	Réduction d'impôt égale à 90% des versements Réduction limitée à 50% de l'IS dû	Réduction d'impôt égale à 40% des versements Réduction limitée à 50% de l'IS dû
Versement de 10 000 €	Coût supporté 4 000 €	Coût supporté 6 000 € si IR 6 667 € si IS	Coût supporté 6 000 € si IR 6 667 € si IS	Coût supporté 1 000 €	Coût supporté 6 000 €

Les opérations de mécénat s'avèrent généralement plus avantageuses pour les entreprises que les opérations de parrainage, depuis la modification introduite par la loi du 1^{er} août 2003 qui a transformé en réduction d'impôt la déduction de revenu jusque-là applicable en présence d'un mécénat financier (sous la forme d'un don).

UNE ANALYSE DE LA GESTION DE LA PERFORMANCE PAR LES COLLECTIVITES LOCALES FRANÇAISES : UN MODELE ADMINISTRATIF OU POLITIQUE ?

David CARASSUS

Maître de conférences en sciences de gestion à l'Université de Pau et des Pays de l'Adour - UPPA

david.carassus@univ-pau.fr

Stephane MARELLO

Expert-comptable Diplômé - Associé chez GRANT THORTON, responsable du secteur public local

stephane.marello@fr.gt.com

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, certaines collectivités locales s'étaient déjà, à l'époque, engagées dans ce type de démarche, 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, contrairement à d'autres pays Européens.

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.

Le modèle local français correspond-il plutôt à une gestion administrative de la performance en se focalisant sur le fonctionnement interne de la collectivité ou à un modèle plus politique de la gestion de la performance publique locale, orientée vers le citoyen ?

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. Nous décrivons et analysons, la nature des outils novateurs mis récemment en œuvre par les collectivités locales françaises pour gérer leur performance (partie I), puis, nous présentons les modalités d'implémentation de ces nouvelles pratiques managériales (partie II).

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.

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. Ainsi, selon notre étude, 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 appellations retenues, avec pour objectif d'améliorer la pertinence et la transparence de l'allocation des moyens aux politiques locales.

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 (et budgétaire) 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.

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.

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, 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* ».

61,7% des collectivités ont élaboré des objectifs de performance, celles-ci doivent encore les développer et les généraliser. Pour le reste, soit près 40% des collectivités, le défaut d'implémentation d'objectifs de performance paraît traduire une gestion interne et informelle de leurs activités.

Au niveau organisationnel, 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.

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. 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.

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.

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.

Sur un plan opérationnel, ce type de dispositif a été implémenté dans 46% des collectivités engagées dans une démarche locale 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.

Au-delà de leur relative nouveauté, et des insuffisances associées, ces outils de gestion de la performance qualifiés de prospectifs, d'évaluation et de responsabilisation, 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.

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.

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.

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 (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* »).

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.

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.

On peut relever 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.

Des agents faiblement impliqués

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.

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, appliqué avec un certain nombre d'insuffisances, il n'en reste pas moins que la réussite de ce type de démarche tient aussi à ses modes de mise en œuvre de ressources organisationnelles des collectivités concernées.

Des modes de mise en oeuvre 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.

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).

Une synergie intra-organisationnelle vers les objectifs de l'organisation restante à développer

Selon Dameron-Fonquernie (2000) 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.

Dans la pratique, il apparaît que certains acteurs de la collectivité restent faiblement associés à la

communication² 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.

Le respect d'un rythme d'apprentissage de la gestion de la performance

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. Ce facteur clé de succès est, par ailleurs, considéré comme le plus important par 53 % des collectivités engagées dans une démarche de type LOLF.

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 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.

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.

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.

Si les objectifs stratégiques peuvent, dans quelques rares cas, faire l'objet d'une communication à l'extérieur

² 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.

de la collectivité, les résultats politiques et opérationnels sont eux absents des pratiques d'information externe de la collectivité.

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

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^{er} 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.

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 œuvre, le suivi et la communication de ces démarches de performance engagées volontairement par les collectivités locales françaises.

Concernant maintenant le suivi, notre étude empirique met 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.

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.

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, entraîner des conséquences à la fois managériales et démocratiques. 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. Ce risque d'absence d'apprentissage étant important en l'état actuel des pratiques locales françaises, il apparaît alors nécessaire, à titre de prolongement, 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.

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: Addison-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. BATAU, 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.

LA NECESSAIRE PRISE EN COMPTE DU CAPITAL HUMAIN DANS LES REFLEXIONS SUR LA TRANSFORMATION DU SECTEUR PUBLIC

Christophe MENANTEAU

Directeur du département conseil secteur public, Orfis Baker Tilly

christophe.menanteau@orfis.fr

Les travaux de la Révision Générale des Politiques Publiques (RGPP), entamés en 2007, ont introduit un important mouvement de rationalisation du fonctionnement et de l'organisation des structures de l'Etat, au niveau central comme à l'échelon déconcentré, à la suite des audits de modernisation et des stratégies ministérielles de réforme.

Ce mouvement s'insère également dans les travaux liés à la réforme de l'administration territoriale de l'Etat qui voit la création de nouvelles directions régionales et départementales des services déconcentrés, sous l'égide des préfets de région et de département, et qui revoit les compétences des territoires, en promouvant notamment la maille de la région administrative.

Ainsi généralement, la modernisation de l'administration passe sous le vocable globalisant la 'réforme de l'Etat', mais cette notion jacobine ne doit pas occulter les très importants efforts de rationalisation et d'évolution réalisés ou en cours au sein des collectivités décentralisées, et ce avec des moyens bien moindres et par définition émiettés.

Car s'il est bien un secteur où il peut paraître paradoxal – dans un certain inconscient collectif – de parler de transformation, c'est bien le secteur public.

Pourtant, l'on ne peut que constater que collectivités territoriales, groupements, établissements publics et autres structures d'intérêt général sont depuis près de trente ans régulièrement confrontés ou incités à des évolutions majeures dans leur organisation et leur fonctionnement, avec souvent des accélérations fortes en termes de modernisation.

Quelle que soit la personne morale, ce mouvement de transformation procède de trois sources principales :

- **L'évolution de la réglementation, les mutations technologiques et les transferts de compétences**, qui entraînent la refonte des processus et la revue des organisations : c'est par exemple les différentes vagues de décentralisation ou la création des structures intercommunales, la mise en œuvre des titres sécurisés, ou la suppression de la taxe professionnelle.
- L'ardente obligation de **réduction de la dette publique**, qui nécessite réflexion sur les missions, travaux d'optimisation des ressources, recherche d'innovations et rationalisation financière : c'est la RGPP déjà citée, l'optimisation de la commande publique, ou la fusion des services des impôts avec ceux du Trésor public.
- Le **besoin démocratique, la transparence publique et la pression des usagers**, selon les « 3C » qui veulent que chacun est à la fois client, citoyen et contribuable des services publics : c'est l'administration numérique ou l'orientation « client » des structures, c'est aussi parfois la (re)municipalisation d'activités.

Ce mouvement est parfois quelque peu brownien, mal articulé, insuffisamment accompagné, ou qualifiant trop peu les conséquences globales de ses décisions. Ainsi, la fusion entre la police nationale et la gendarmerie va refondre profondément le maillage de sécurité publique sur le territoire, avec de forts impacts sur les villes et l'exercice des pouvoirs du maire en la matière. L'intérêt d'un tel rapprochement est probablement vif pour l'Etat,