

# **Guide sur la performance dans les collectivités territoriales**

## **L'amélioration de la performance des collectivités territoriales : de l'intention à la pratique**

**Etude réalisée par trois élèves administrateurs territoriaux :  
Cédric Grail, Vincent Lescaillez, Philippe Menut**

**Avec l'appui de l'AFIGESE-CT, l'ACUF et l'INET**

Octobre 2006





---

## Préface de Luc-Alain Vervisch, président de l'AFIGESE-CT

---

**PERFORMANCE** n.f. (mot angl. ; de l'anc. Fr. performer, accomplir). (...) 6. **ART CONTEMP.** Mode d'expression artistique qui consiste à produire des gestes, des actes, un événement dont le déroulement temporel constitue l'œuvre.

Le cadre institutionnel français, apparemment si peu rationnel au regard des réformes locales décidées – et réussies ? – dans maints pays étrangers, appelle naturellement la question de la qualité de la gestion publique assurée, sur des territoires imbriqués, par la stratification de collectivités et de groupements qui caractérise notre tissu administratif.

En effet, la réussite – et donc l'avenir – de la décentralisation, nécessitent que le service rendu au citoyen-contribuable soit apprécié par lui comme répondant aux exigences du lieu et du moment, mais aussi comme assuré dans des conditions d'exigence – et pourquoi ne pas l'écrire, de « rapport qualité-prix » - qui permettent d'adapter à un monde concurrentiel le beau terme de « service public ».

Cette évolution implique une ouverture permanente, une intelligence réfléchie, une adaptation continue des pratiques et des métiers locaux : pour ne citer que ceux qui intéressent au premier chef l'AFIGESE-CT, la finance doit faire sa part à la pédagogie de la contrainte budgétaire ; le contrôle de la gestion prend son sens dans la compréhension des spécificités de l'action publique et dans la diffusion d'une culture d'exigence ; l'exercice de l'évaluation est en premier lieu appelé à être un exercice de la définition d'objectifs.

Le présent ouvrage, réalisé par plusieurs élèves-administrateurs territoriaux dans le cadre de l'Institut National des Etudes territoriales, s'inscrit pleinement dans le cadre de ces exigences : au point de convergence de ressources rares et de besoins croissants, nos organisations doivent prendre en compte et faciliter, notamment grâce à la transversalité, à l'échange des cultures, à la diffusion des pratiques, la performance publique locale. Je ne doute pas qu'il contribuera, par la richesse de l'analyse comme par la profondeur du raisonnement, à marquer un jalon dans une période marquée par un souci légitime de maîtrise et de pilotage de la dépense publique.

Et s'il s'agit bien sûr d'évoquer sous ce terme l'exigence des résultats, la définition d'ensembles d'indicateurs d'analyses et de pilotage, voire d'"exploits" (et les perspectives financières, démographiques, territoriales que nous voyons devant nous ne laissent pas de nous y faire réfléchir)... je ne peux m'empêcher d'en rappeler aussi l'acception culturelle : ainsi, au sens de Malraux, retrouvons-nous dans la réalisation de l'œuvre publique locale ce qu'il y a en l'homme de part d'éternité.



---

## **Préface d'Olivier Landel, délégué général de l'ACUF**

---

Les 14 communautés urbaines de France regroupent aujourd'hui 6,3 millions d'habitants. Les 4 plus anciennes ont 40 années d'existence et leur moyenne d'âge est de 27 ans. Ce sont des métropoles qui rayonnent, au-delà de leur simple frontière administrative, sur la vie du tiers de la population française. La majorité d'entre elles sont des métropoles dont l'attractivité et le rayonnement dépassent nos frontières. Elles concentrent, de ce fait, une large part de l'investissement public. L'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) est, pour les élus et les territoriaux de ces EPCI, à la fois un lieu d'échange, de concertation et d'initiative. Elle se doit également d'être un lieu d'expertise sur la réalité de l'intercommunalité urbaine.

L'actualité récente est riche de signaux qui annoncent une période financière difficile pour les collectivités locales : fin 2005, des rapports successifs portant des interrogations sur l'intérêt de l'intercommunalité ; début 2006, publication du rapport Pébereau pointant une évolution trop rapide des contributions de l'État aux collectivités locales ; annonce, lors de la conférence sur les finances publiques du 11 janvier 2006, de la volonté du gouvernement de rendre l'évolution des dépenses des collectivités locales « compatibles » avec les « normes de dépenses que s'impose l'État ». A cela s'ajoute, notamment à l'approche des prochaines échéances électorales, une légitime demande citoyenne de participation et de transparence financière.

La concomitance de ces deux tendances (restrictions budgétaires d'une part, introduction de la notion d'objectifs contrôlés d'autre part) va (re)mettre, avec un éclairage particulier, la question de l'évaluation et de la performance des politiques menées par nos établissements au centre des débats.

Après Le Creusot en 2005, c'est à Lyon que les élus et les territoriaux des 14 communautés urbaines se réunissent les 19 et 20 octobre 2006 dans le cadre de leurs rencontres nationales. Comme chaque année, les échanges s'organisent autour du thème qui a servi de fil rouge aux travaux menés pendant l'année écoulée.

Le thème choisi en 2006 est celui de la performance. Il peut se décliner sur l'ensemble des domaines suivis par les communautés urbaines et qui intéressent leurs territoires. Il a bien sûr une acception différente selon le point de vue de ceux qui en jugent : le journaliste, le syndicaliste, l'usager, l'économiste, le consultant, les élus, les administrations d'État ou locales, la société civile. Il s'applique également au fonctionnement de leurs organisations.

L'étude confiée à 3 élèves administrateurs de l'INET par l'AFIGESE-CT et l'ACUF vient donc à point nommé pour poser les bases d'un débat nécessaire.

En effet, au moment où l'amélioration de la performance de nos territoires et de nos administrations et sa mesure par l'évaluation deviennent à la fois une demande citoyenne et

un enjeu de gouvernance, il nous est apparu important de fournir des clefs de compréhension de nos actions.

Cette étude y contribue. Elle met en évidence que la performance n'est bien sûr pas une préoccupation nouvelle et que les outils qui permettent de la construire sont déjà nombreux et bien ancrés dans la culture des collectivités locales. Elle permet de plus de dégager les tendances lourdes d'évolution de la palette d'outils à la disposition de l'élu et du manager qui souhaite poursuivre son action dans cette voie. Elle met également en perspective une approche nécessairement différenciée de la performance. Les mêmes indicateurs et les mêmes objectifs ne peuvent d'évidence s'appliquer à l'identique à l'ensemble des territoires. En effet, la réalité, à la fois économique, institutionnelle, géographique et historique, est diverse. Une étude diligentée en 2005 par l'ACUF sur les activités des CU l'a démontré ; définition différente d'une même politique, répartition différente des rôles entre villes et EPCI ; hétérogénéité des pratiques pour des activités comparables. Sur cet échantillon de collectivités, *a priori* assez homogène, l'étude a mis en évidence toute la difficulté de mesurer de façon exhaustive et incontestable des résultats financiers ou d'activité permettant d'envisager, le cas échéant, des comparaisons.

Cette nouvelle étude vient conforter ce qui est vécu comme une évidence par les collectivités locales mais parfois oublié par un État qui n'a pas encore tiré toutes les conséquences de la décentralisation et du gain de performance qu'elle permet.

Mais, elle démontre que dans tous les cas, la performance est une préoccupation constante au service du citoyen et du territoire. La présenter même en 230 pages est déjà d'ailleurs en soi une performance !

---

## **Préface de Gilles Da Costa, directeur de l'INET**

---

L'objectif de l'Institut National des Etudes Territoriales (INET) est de former des cadres de direction performants. Pour réaliser ce challenge, l'Institut mobilise des moyens tels que les modules de formation et les expériences dans les collectivités territoriales. Le projet collectif qui répond à une commande réelle en est un outil puissant.

L'ACUF et l'AFIGESE-CT ont élaboré une commande destinée à un groupe d'élèves administrateurs qui avait pour objet la réalisation d'un guide sur la performance et son pilotage dans les collectivités territoriales.

Le guide produit est réalisé à partir d'un état des lieux dans les grandes collectivités et les établissements de coopération intercommunale. Ainsi, une trentaine de collectivités ont été visitées et analysées du point de vue de la production de la performance. Soulignons que c'est la première fois qu'un tel travail est mené à cette échelle.

Ce guide offre la possibilité d'un travail de réflexion, de prise de recul pour les cadres de direction en exercice. Il fournit des pistes d'amélioration possible sur certains domaines de management des organisations qui leur incombent. A ce titre, il offre des perspectives à la conduite du changement et à l'amélioration de la performance des services publics locaux.

Ce document ne saurait demeurer en l'état, outil au service des cadres, il doit rester vivant et s'enrichir des expériences et réflexions de chacun.

Je ne peux que me féliciter que l'ACUF et l'AFIGESE-CT aient confié un tel travail à des élèves administrateurs de l'INET. Cela contribue au développement de leurs compétences et réciproquement au développement de l'intelligence managériale des collectivités.



---

## Remerciements

---

Nous tenons à remercier l'Association Finances-Gestion-Evaluation des Collectivités Territoriales (AFIGESE-CT), l'Association des Communautés Urbaines de France (ACUF) et l'Institut National des Etudes Territoriales qui ont soutenu notre projet.

Nous tenons tout particulièrement à remercier Olivier Landel, Luc Alain Vervisch et Cédric Mauduit, qui ont suivi le projet et animé le comité de pilotage. Leurs conseils, leur expérience et leurs points de vue ont permis d'enrichir nos propres réflexions. Ils ont su orienter notre étude à plusieurs moments clés. Nous remercions également Nathalie Marchand, Anne Perret et Pierre-Emmanuel Grateau.

Nous exprimons notre reconnaissance aux membres du comité de pilotage qui ont suivi ce projet pendant tout son déroulement : Jean-Michel Chapet, Raynaldo Fortun, Nicolas Freyburger, Cécile Gros, Marie-Paule Imbach, Jean-Gabriel Madinier, Philippe Oursin, Alain Perelstein, Maud Raffray.

Nos remerciements vont également aux collectivités dans lesquelles nous avons eu l'opportunité de réaliser notre étude, pour la qualité de leur accueil et la richesse de leur contribution. La liste des collectivités est annexée au présent rapport.

Enfin, nous remercions nos camarades de la promotion Cervantès qui ont contribué à ce travail : Chantal Bublot, Gaëlle Cornen, Arnaud Desbrosses, Pascale Fafournoux, Julie Smith et Sophie Zeller.



## Sommaire

Préface de Luc-Alain Vervisch, président de l'AFIGESE-CT	3
Préface d'Olivier Landel, délégué général de l'ACUF	5
Préface de Gilles Da Costa, directeur de l'INET	7
Remerciements	9
Avertissement	13
Introduction	15
Fiche n°1. Contrôle de gestion	27
Fiche n°2. Système d'information	57
Fiche n°3. Evaluation	73
Fiche n°4. Responsabilisation	95
Fiche n°5. Territorialiser l'action publique locale	121
Fiche n°6. Démarches prospectives	139
Fiche n°7. Démarches globales de modernisation	155
Fiche n°8. Mobiliser les agents	177
Fiche n°9. Le levier des démarches qualité	191
Liste des 27 collectivités ayant participé à l'étude AFICUF	213
Résultats de l'enquête AFICUF (octobre 2006)	219



---

## Avertissement

---

Cette étude a été réalisée dans le cadre d'un projet collectif de l'Institut National des Etudes Territoriale. Elle a nécessité six mois cumulés de travail pour les élèves administrateurs membres du groupe projet.

Elle n'a pas vocation à servir de guide méthodologique pour définir une stratégie de performance d'une collectivité territoriale. Elle n'est pas non plus une description académique des outils au service de la performance.

Cette étude a l'ambition, avant tout, d'essayer de dresser un état des lieux des démarches au profit d'une meilleure performance et de dégager des tendances. Elle ne fournit pas de matériaux bruts, mais le résultat d'une analyse. Autant que possible, les élèves ont identifié des pistes de réflexion.

Tous les aspects de la performance ne sont pas traités. L'angle du pilotage de l'organisation a été privilégié. Un certain nombre de thèmes a été identifié qui constituent la structure de notre guide. Les aspects liés à la performance financière n'ont pas fait l'objet de développement spécifique.

Les résultats restent contraints par le nombre et la taille des collectivités visitées. Toutes appartiennent à la strate de plus de 80.000 habitants et l'univers contient 27 collectivités au sens large (établissements publics de coopération intercommunale inclus).

Nous avons choisi, en accord, avec le comité de pilotage, de ne pas citer les collectivités dans le corps du texte. La liste des collectivités visitées est produite en annexe du guide.



---

## Introduction

---

La performance publique est un sujet qui conduit souvent à des positions caricaturales et à l'affirmation de positions idéologiques. Tout le monde a un avis sur l'action publique et son niveau de performance. Une approche sociétale est donc un préalable nécessaire et conduit à mieux appréhender la performance ressentie par nos concitoyens, et plus particulièrement celle des collectivités territoriales.

Par ailleurs, l'impasse ne peut être faite sur un contexte général de remise en cause de l'action de l'Etat. Ce phénomène retentit indirectement sur l'appréciation de la performance des collectivités territoriales.

Dans un premier temps, il est proposé de présenter les grandes lignes de la pensée dominante : (1) depuis une vingtaine d'années, la performance de l'Etat est clairement interrogée ; (2) l'économie de marché s'est imposée avec, en corollaire, l'axiome selon lequel « seules les entreprises créeraient de la croissance » et, en filigrane, « dans la configuration actuelle, l'action publique serait un frein à la croissance ».

On tentera, dans un second temps, d'objectiver l'action publique et l'action privée, pour dépasser une opposition devenue traditionnelle, mais pouvant être contre-productive. Il conviendra aussi de montrer qu'il faut distinguer l'action de l'Etat et l'action des collectivités territoriales.

Ensuite, la réflexion sera recentrée sur la performance des collectivités territoriales, en montrant notamment qu'il ne s'agit pas de s'inscrire dans la rupture - comme c'est nécessaire pour l'Etat - mais dans la continuité et l'anticipation.

Enfin, nous tenterons d'appréhender le concept de performance et de proposer *notre* définition.

### **Contexte général : une action publique remise en cause et une forte attente de performance publique**

#### **Un Etat affaibli et remis en cause**

**Avertissement liminaire : On rappellera que cette partie cherche à faire ressortir la vision dominante de l'opinion publique sur l'action publique. L'objectif est avant tout de restituer l'argumentaire de ceux qui remettent en cause la performance publique.**

Deux phénomènes ont marqué les esprits : (1) l'échec de l'expérience du communisme soviétique et le triomphe de la démocratie libérale ; (2) un Etat (en France) qui s'affaiblit et une économie de marché qui s'impose.

Concernant le second point, pour les détracteurs de l'action publique, la crise des finances publiques est le principal révélateur de la crise de l'Etat. L'augmentation des dépenses publiques plus rapide que la croissance des recettes a structurellement conduit au creusement des déficits publics et à l'accumulation de dettes.

Sur fond de crise des finances de l'Etat, l'action publique est soumise à de multiples remises en cause : impossibilité de juguler le chômage de masse ; incapacité à restaurer les comptes de la sécurité sociale ; difficultés à résoudre durablement la question du financement des retraites ; crise des finances publiques. Plus généralement, l'Etat éprouve des difficultés à imposer les réformes structurelles nécessaires. Cette situation conduit au sentiment global de non performance de l'action de l'Etat. Pour l'opinion publique, l'Etat serait impuissant à résoudre ces problèmes.

Par ailleurs et concomitamment, plusieurs éléments conduisent à fragiliser la position de l'Etat : au niveau infra-national, la décentralisation et la privatisation des services publics ; au niveau supra-national, la mondialisation et la construction européenne. Ce sentiment de fragilisation est conforté par un véritable changement de la culture économique des agents, avec la prédominance de l'économie de marché.

L'Etat est peu à peu considéré comme illégitime en matière économique. Il est même considéré par certains comme un frein à la création de richesse. La croissance économique anémique constatée depuis une trentaine d'années, malgré quelques périodes de reprise, est souvent prise comme argument par les défenseurs de cette position.

### **Une économie de marché en plein essor**

Il est couramment admis que la croissance de l'économie est le seul fruit de l'activité des entreprises. Les entreprises créent la croissance, seules. L'Etat est même souvent considéré comme un frein au développement économique, par manque d'adaptabilité et d'anticipation.

Il est aussi admis que ces entreprises sont « valeureuses » puisqu'elles doivent affronter la mondialisation, c'est-à-dire un environnement hautement hostile de concurrence débridée. Les *success stories* d'entrepreneurs talentueux sont très médiatisées. Le niveau de prise de risque de l'actionnaire justifie son niveau de rémunération.

Le modèle de l'entreprise a fini par s'imposer à l'ensemble des compartiments de la société, dont la sphère publique, et à diffuser de nouvelles valeurs sociétales, par porosité, d'autant plus facilement qu'il ne s'oppose à aucun autre modèle ayant fait ses preuves. La culture du résultat et de l'efficacité est peu à peu entrée dans les valeurs sociétales.

L'opinion publique a de plus en plus de mal à comprendre que des critères différents puissent guider l'action publique et l'action privée. Cette situation est amplifiée par un marketing efficace des entreprises qui place les clients au cœur de leurs priorités. Et pourquoi ne pas appliquer les facteurs de réussite des entreprises à la sphère publique ?

Pour autant, cette vision dominante d'une sphère publique dépassée et d'une sphère privée incarnant l'unique salut économique et social est trop peu nuancée pour rendre compte d'une situation plus complexe.

## Dépasser l'opposition contre-productive publique-privée

### ▪ L'action publique ne peut être résumée à ses seules difficultés

Il convient tout d'abord de noter que le secteur public a connu et connaît de nombreux succès. A ce titre, citons les grandes réussites de nos entreprises publiques françaises comme les centrales nucléaires d'Areva ou les technologies de France Telecom. De même nos services publics sont souvent cités en exemple au niveau international : le système de santé publique français est classé premier par l'OMS, nos autoroutes sont reconnues dans le monde entier et la privatisation de ce secteur public a pu se dérouler dans d'excellentes conditions financières.

L'objectif n'est pas de se gargariser, mais d'objectiver le niveau de performance de nos services publics. L'impression de non performance de l'action publique doit être relativisée. Les services publics sont rendus avec, en général, un bon niveau de qualité.

Pour autant, reste la question non anecdotique du coût, qui peut sembler, en certains cas, élevé au regard des résultats. Mais, même cette question mérite qu'on s'y attarde. En effet, n'est-il pas normal que le vieillissement de la population conduise à des surcoûts médicaux et de dépendance et donc de voir les déficits en la matière se creuser ? N'est-il pas logique qu'une culture du risque zéro conduise à des surcoûts ?

La question reste de savoir comment financer ces tendances sociétales. Une partie de la réponse passe par la performance mais, il n'est pas évident que la seule performance parvienne à dépasser des problèmes aussi structurels.

Il convient enfin de noter que l'Etat a pu se réorganiser notamment *via* la décentralisation. Le succès de la première vague de décentralisation a montré la capacité des collectivités territoriales à mener des politiques publiques performantes, à tel point que l'acte II de la décentralisation est apparu consensuel dans le principe (pas forcément dans les modalités de mise en œuvre).

### ▪ Les limites de l'économie de marché

De la même façon, l'infailibilité de l'économie de marché n'a pas beaucoup de sens, ce qui rend dangereuse sa transposition au secteur public, qui doit définir son propre modèle intégrant ses contraintes et ses spécificités, en particulier l'intérêt général.

Là encore, il ne s'agit pas de remettre en cause les bienfaits de l'économie de marché, mais d'en montrer les limites de telle sorte que l'Etat et les collectivités territoriales améliorent leurs performances sans s'appuyer sur des modèles imparfaits et inadaptés.

Il convient tout d'abord de noter que la situation des entreprises est très diverse. Quelles similitudes entre une TPE de 10 personnes et une entreprise du CAC 40 ? Comment comparer le président d'une multinationale et le gérant d'une petite SARL ? Les deux entreprises auront-elles la même définition de la performance ? Pour la première, être performante se mesurera en rentabilité des fonds propres ou en capacité à dégager des dividendes pour les actionnaires. Pour la seconde, la performance se résumera souvent en terme de survie. De quel modèle de performance parle-t-on ?

De plus, l'entreprise moyenne a une durée de vie courte : 5 ans. Cette différence de temporalité entre l'action publique et l'action privée est aussi à prendre en compte dans l'analyse de la performance.

Il convient également de noter que les crises sectorielles sont assez fréquentes. Les secteurs industriels, technologiques et financiers se restructurent régulièrement avec des crises souvent graves, dans lesquelles les collectivités publiques peuvent intervenir afin d'accompagner le changement : crises financières à répétition (devises, marchés actions ...), graves crises industrielles (sidérurgie, chantiers navals), crise internet au début des années 2000 ...

Ces crises font ressortir un besoin permanent de régulation externe, admis même par les théoriciens néolibéraux : loi NRE en 2001, loi Sarbanes-Oxley (USA), crise actuelle des stocks-options, loi anti-OPA ...

L'analyse montre que l'action publique peut être (et même est souvent) performante et que l'action privée n'est pas forcément gage de performance.

L'idée d'opposer l'action publique et l'action privée n'a pas vraiment de sens : le secteur privé ne peut se développer durablement sans un Etat fort (au moins en tant que stratège et régulateur) ; le secteur public ne peut jouer pleinement son rôle sans s'asseoir sur une économie en croissance, c'est-à-dire une économie s'appuyant sur des entreprises performantes.

Une fois ce débat « classique » dépassé, il convient de s'interroger sur ce que peut recouvrir la performance publique et sur quel modèle elle peut reposer - le modèle de l'entreprise bien qu'utile, ne suffisant pas.

La construction d'un modèle adapté est un sujet brûlant pour toutes les collectivités.

## **Tentative de définition de la performance des collectivités territoriales**

### **Contrairement à l'Etat, la situation financière territoriale est saine**

C'est dans ce contexte que le thème de la performance publique s'est développé. Il est aujourd'hui au cœur de toutes les préoccupations pour trois raisons principales, nous semble-t-il : le modèle de l'entreprise qui s'est propagé à tous les compartiments de la société, l'exigence croissante des citoyens en terme d'utilisation des fonds publics et de transparence démocratique ; la grave crise financière touchant les finances publiques de l'Etat.

Concernant le second point, on notera que la société devient particulièrement attentive à la performance de l'action publique. Elle exige que lui soit rendue des comptes sur les politiques publiques menées. Le citoyen se conçoit progressivement comme un consommateur de services publics, ce qui contraint les collectivités à communiquer sur les services publics rendus. Le modèle de l'entreprise où « le client est roi » finit par s'imposer à l'Etat et aux collectivités territoriales : « l'usager – contribuable – électeur devient roi ».

Pour ce qui est du troisième point, il semble que la crise des finances publiques de l'Etat explique largement la prise de conscience de la nécessité d'accroître la performance. La LOLF, lancée par le gouvernement en 2001, peut d'ailleurs être considérée comme une réponse à une crise financière « grave ». En effet, quel a été l'élément déclencheur de ce bouleversement, c'est-à-dire du passage « d'une culture de moyens à une culture de résultats » ? La volonté d'être plus performant ou l'obligation de faire face à une grave crise financière ? Sans nul doute : la crise financière. Cette crise financière est d'autant plus grave –

un déficit annuel de plus de 50 Md€ et une accumulation de dette d'environ 1.200 Md€ - que les perspectives restent dégradées : croissance à moyen terme atone, dépenses publiques futures élevées (retraites, assurance-maladie ...).

On se risquera à conclure que cette recherche de vertu budgétaire est donc la conséquence d'une grave crise des finances publiques de l'Etat. C'est en partant de ce constat que l'on s'interrogera sur la performance des collectivités territoriales. Faut-il appliquer les principes « lolfiens » aux collectivités territoriales ? En effet, si l'Etat se trouve dans une impasse financière, les collectivités présentent au contraire une situation saine.

Les deux situations sont ainsi difficilement comparables. Doit-on pour autant considérer que la situation financière des collectivités territoriales révèle une gestion performante ? Sûrement, en partie. Mais les collectivités territoriales ne doivent-elles pas en profiter pour « instrumentaliser » la LOLF afin de se moderniser ? La LOLF « localisée » n'est-elle pas une opportunité à saisir pour les collectivités ? Un levier de modernisation ?

En tout état de cause, les collectivités territoriales ont un sérieux avantage comparatif sur l'Etat : globalement, elles bénéficient de solides fondamentaux financiers. Cet avantage les autorise à prendre du temps pour réfléchir, avec une certaine sérénité, sur ce que recouvre leur performance. Les collectivités sont encore dans la prévention, alors que l'Etat est dans la correction.

C'est dans ce contexte général que les collectivités territoriales sont aujourd'hui bien positionnées pour aborder la question de la performance, dans la mesure où elles ne subissent pas une crise financière. Cette situation favorable est toutefois à relativiser au regard des transferts de compétences de la décentralisation, partiellement compensés en certains domaines.

Elles peuvent s'inspirer du modèle de l'entreprise et des avancées de l'Etat pour construire leur propre conception de la performance.

### **Une notion de la performance publique difficile à appréhender**

Si le thème de la performance est désormais sur le devant de la scène des collectivités territoriales, il convient toutefois d'admettre que la préoccupation des collectivités pour ce thème n'est pas née avec la LOLF. Les objectifs d'améliorer la qualité des services publics, de maîtriser les coûts, de respecter les délais – qui sont autant de composantes de la performance – ne sont pas nouveaux pour les collectivités. Cette effervescence autour de la performance doit plus être considérée comme une continuité et une opportunité supplémentaire que comme une rupture.

#### **▪ La performance : un concept multiforme, sensible et difficilement saisissable**

Les 200 entretiens menés dans une trentaine de collectivités permettent de tirer un premier enseignement : la notion de performance est difficile à cerner.

Autant il semble relativement aisé d'appréhender la performance sportive d'un marathonien ou la performance financière d'une entreprise, autant l'exercice est plus ardu pour la performance d'une collectivité territoriale. Une première raison peut être avancée : la capacité à mesurer l'activité ou son évolution. Dans le premier cas, la mesure de la performance est simple et certaine : il s'agit du temps de course pour le marathonien et du résultat net ou de la

rentabilité de fonds propres pour l'entreprise. Dans le second cas, quel outil fiable utiliser pour mesurer (évaluer) la performance d'une collectivité territoriale ? Aucun indicateur ne s'impose avec évidence. L'environnement territorial est complexe : les acteurs sont nombreux et leurs intérêts potentiellement contradictoires, voire parfois irrationnels. Ce constat produit une sorte de halo d'incompréhension et d'incertitude autour de la performance des collectivités territoriales.

Malgré ce caractère insaisissable, le sujet de la performance ne laisse pas indifférent. Il est diversement appréhendé, mais suscite de vives réactions : elle peut être anxiogène car liée au changement ; elle peut faire sourire - la performance étant considérée comme un phénomène de mode, donc éphémère ; elle peut même agacer. La performance est donc un sujet sensible.

Par ailleurs, le terme « performance » est très rarement employé seul. Il est toujours qualifié : performance publique, performance des collectivités territoriales, performance de l'administration, performance (qualité) des services publics, performance des politiques publiques (ou performance de telle ou telle politique publique), performance de l'action publique, performance financière, performance sociale, plus rarement performance politique... C'est cette qualification qui donne tout son sens au mot performance mais nuit à la lisibilité du concept. Dans le cadre de cette réflexion, on s'attachera à discuter la performance des collectivités territoriales, ce qui donne une dimension globale à la performance.

#### ▪ **Entre performance réalisée et performance ressentie**

Il arrive souvent que la performance de l'administration perçue par les usagers ou par les politiques ne concorde pas avec la performance réelle de l'organisation. Cette gestion de la perception renforce la difficulté d'appréhender la performance. C'est peut-être en raison de ce caractère insaisissable que la notion de performance a du mal à se développer dans les collectivités territoriales.

#### ▪ **De nombreux freins au développement de la performance**

Il est vrai que l'impossibilité actuelle de définir les contours et les enjeux de la performance ne facilite pas la promotion et le développement de la performance dans les collectivités territoriales. D'autres freins à son expansion sont également à préciser. Tout d'abord, le rejet du modèle de l'entreprise chez certains agents : évoquer les termes de productivité, d'efficacité, d'efficience, de concurrence territoriale, agace les agents qui revendiquent un traitement du secteur public en accord avec ses spécificités. Viennent ensuite la complexité de l'action publique territoriale, le grand nombre des métiers et la définition même du contour des politiques publiques. Vient enfin la difficulté à conduire le changement et à motiver les agents. Concernant ce dernier point, on a pu noter, chez certains agents un sentiment de lassitude suite à une succession de changements infructueux.

#### ▪ **La question de la mesure de la performance**

Pour aborder ce que peut recouvrir la performance, il est proposé de s'interroger sur les critères permettant de juger le niveau de performance d'une collectivité. A partir de quel(s) élément(s) peut-on affirmer qu'une collectivité est globalement performante ? Peut-on d'ailleurs utiliser un critère unique pour évaluer la performance « globale » d'une collectivité ? Il semble que non.

En effet, le critère d'évaluation de la performance d'une collectivité ne peut être exclusivement financier. Une collectivité est-elle performante lorsque sa situation financière

est saine, voire bonne ? Elle est performante financièrement. Mais peut-on en conclure systématiquement que sa performance « globale » est satisfaisante ou que c'est une collectivité performante ? Non, pas systématiquement. A titre d'exemple, une situation financière saine peut être due à une politique sous-optimale d'investissements et/ou un périmètre des services publics trop restreint... Le critère financier peut s'avérer trop réducteur.

Même constat en utilisant le critère des coûts : une collectivité performance pourrait être une collectivité qui parviendrait uniquement à maîtriser ses coûts ? Il s'agirait alors de piloter la performance de la collectivité par les coûts. Mais *quid* des demandes des usagers et de la définition du périmètre des services publics locaux ? Là encore, le critère, utilisé seul, paraît trop réducteur.

Prenons enfin comme dernier exemple le critère de satisfaction des usagers et des citoyens. « Les français sont satisfaits de leurs services publics locaux et préfèrent les voir gérés directement par leur commune, selon le baromètre réalisé par l'institut BVA pour le quotidien La Tribune et La Gazette, publié le 22 juin. Selon cette enquête, 87% des personnes interrogées se déclarent « globalement satisfaites » des services publics dont elles sont les usagers, une hausse de 15 points par rapport à 2001... Les personnes interrogées se perçoivent, avant-tout, comme des clients-consommateurs face aux services publics locaux, à 31% contre 22% en 2004... 24% se considèrent « citoyens », 23% « usagers » et 20% seulement « contribuables »... Sur le mode de gestion des services publics, une majorité de sondés, 59%, affirment préférer une gestion directe à une gestion déléguée, même si 52% ne savent pas expliquer la différence entre les deux. »<sup>1</sup>. Les français sont donc plutôt satisfaits des services publics rendus. Peut-on en conclure que les collectivités sont performantes ? Il semble que non.

La liste des critères d'évaluation de la performance est encore longue : qualité des services publics, avancement des projets politiques, succès électoral, attractivité territoriale, mobilisation des agents, capacité de l'administration à se moderniser ... Ces critères, pris isolément, sont tous trop réducteurs pour véritablement permettre d'évaluer la performance d'une collectivité. Par cette méthode des critères d'évaluation de la performance, on sent intuitivement que la mesure de la performance « globale » d'une collectivité territoriale pourrait être une « juste et subtile » combinaison de différents critères présentés ci-dessus.

## **D'une approche multidimensionnelle de la performance ...**

---

<sup>1</sup> La Gazette du 26 juin 2006, page 15.

Des entretiens réalisés au cours de notre étude, il ressort une liste non exhaustive de « facteurs globaux de performance » définis comme une capacité à :

- Définir des objectifs politiques et les faire évoluer.
- Décliner en objectifs politiques en objectifs stratégiques et opérationnels.
- Piloter le projet politique et les services.
- Evaluer les actions et politiques publiques.
- Evoluer et se moderniser.
- Mobiliser les agents et donner du sens à leur action.
- Instaurer une culture de la performance.
- Rendre les services publics locaux au bon niveau de qualité et de coût.
- Respecter une transparence démocratique suffisante.
- Rendre le territoire attractif.

La performance d'une collectivité pourrait être définie comme un équilibre « subtil » entre ces différents facteurs. Il s'agit d'une approche combinatoire. Une collectivité territoriale performante serait une collectivité qui parvient à combiner ces différents facteurs globaux de performance pour servir son projet.

On se risquera à proposer une formulation globalisante de la performance d'une collectivité territoriale : « Etre performant pour une collectivité territoriale, c'est parvenir à définir le périmètre de ses actions publiques (grands projets, engagements électoraux, services publics rendus), d'en assurer une fourniture à un niveau de qualité et de coût défini préalablement, avec des moyens et ressources prévus à cet effet, en se dotant d'un dispositif de pilotage ayant notamment l'objectif d'évaluer et d'alerter, tout en assurant un juste et difficile équilibre entre les différents acteurs.»

Cette définition globalisante de la performance des collectivités territoriales – on parlera de macro-performance - met en évidence la complexité et tente d'intégrer l'ensemble des problématiques mais reste finalement peu opérationnelle. Elle montre simplement que vouloir être performant, c'est vouloir « s'attaquer » à l'ensemble des facteurs de la performance.

Si cette approche multidimensionnelle est nécessaire parce qu'elle donne une vision suffisamment large pour le pilotage de l'organisation, elle n'est pas suffisante. Quelle courroie de transmission permet de passer de la définition globalisante à une réalité pratique ?

Il faut parvenir à « éclater » la macro-performance en micro-performances.

**... à un éclatement de la macro-performance en micro-performances**

Au cours de nos entretiens, il est apparu que les collectivités qui semblent les plus avancées étaient celles qui privilégiaient le pragmatisme, celles qui avaient développé une véritable culture de l'efficacité, sans pour autant s'interdire toute démarche globale de modernisation de leurs services.

A titre d'illustration, concernant l'épineux sujet de l'évaluation, les collectivités qui ont pu avancer ne sont pas forcément celles qui ont voulu lancer des démarches globales d'évaluation des politiques publiques, mais plutôt celles qui ont utilisé ponctuellement l'évaluation du fonctionnement d'une action publique, précisément identifiée, afin de trouver une solution à un dysfonctionnement. D'ailleurs, les collectivités qui ont su (ou pu) évaluer trouvent que le principal intérêt de l'évaluation n'est pas forcément l'accroissement de performance, mais l'objectivation de la performance.

Etre performant, c'est donc fixer un cap et prendre un ensemble de mesures destinées à améliorer la performance dans une multitude de domaines. On est dans un modèle éclaté de la performance. Elle n'est pas de l'unique responsabilité de l'exécutif et de la direction générale : elle est aussi, et surtout, l'affaire de tous, à chaque niveau hiérarchique de la collectivité, pour chaque action réalisée.

La performance est avant tout comportementale et culturelle. C'est la combinaison des actions de modernisation d'une collectivité qui en fait une collectivité performante. Elle repose donc sur la responsabilisation des agents compensée par une capacité de maîtrise suffisante : notion de pilotage de la performance décentralisée ?

### **Concilier une double approche de macro et micro-performances**

En conclusion, il nous semble que la performance d'une collectivité comprend deux niveaux apparemment contradictoires, mais complémentaires dans les faits (et selon notre approche) :

1. **Macro-performance ou performance globale** : la performance de la collectivité est appréciée globalement à partir d'une pluralité de critères et en intégrant les préoccupations de l'ensemble des acteurs. Cette volonté de globaliser la performance – on parlera de macro-performance - nous semble indispensable afin de mettre en évidence la complexité du sujet (difficilement discutable) et de se donner les moyens de « gouverner » la collectivité, en intégrant l'ensemble des paramètres. Si cette approche est nécessaire pour le pilotage, elle n'est pas suffisante. Elle doit être complétée par une approche plus pragmatique où la performance se définit à un niveau micro, celui où les agents améliorent opérationnellement l'efficacité et l'efficience des actions publiques.
2. **Micro-performance ou performance locale** : la complexité de l'approche globale, due à une volonté d'intégration multifactorielle, est un handicap certain pour passer à une amélioration concrète de la performance. C'est pour cela qu'il nous semble, qu'une fois le cap de la macro-performance fixé (notion de pertinence), il faut développer une attitude de performance, appliquée à la plus grande partie (possible) des agents. Il s'agit de développer le comportement d'amélioration de la performance et d'inciter l'initiative personnelle, afin de servir la stratégie globale de performance. On désignera cette approche de micro-performance, c'est-à-dire une capacité à s'organiser pour s'améliorer en continu. C'est l'agrégation de ces « facteurs d'amélioration de la performance » (au niveau micro) qui explique la performance

globale de la collectivité. La principale difficulté est de s'assurer que ces micro-performances servent bien la performance globale de la collectivité.

3. **Articulation entre macro-performance et micro-performance** : nous avons constaté que la macro-performance est dépendante des micro-performances. Pour autant, il est nécessaire de dépasser une vision simpliste qui ferait de la macro-performance, la somme des micro-performances. En effet, rien n'assure que les micro-performances individuelles sont cohérentes entre elles et que la contribution de chacune à la macro-performance est acquise.

Parmi les micro-performances, celle du manager global paraît fondamentale. Elle se traduit par l'aptitude à conjuguer les micro-performances pour assurer leur mise en cohérence et leur contribution en fonction des objectifs stratégiques de la collectivité.

Le contrôle de gestion interne renseigne le manager global sur les micro-performances et sur la performance de sa fonction de cohérence - contribution. Cette connaissance initiale est fondamentale pour fixer les variations souhaitées de chacune des micro-performances de telle manière à atteindre une macro-performance cible ou voulue.

Si le système d'évaluation fait apparaître une différence entre la performance voulue et la performance atteinte, le management met en place un processus de régulation - apprentissage. Cette fonction se conjugue à celle de cohérence - contribution. En d'autres termes, l'amélioration continue est le fruit de l'apprentissage et de la régulation mis au profit de re-planification.

C'est donc le rôle du management que de positionner le curseur entre approche *top-down* (globale) et approche *bottom-up* (locale), afin que les actions « locales » d'amélioration de la performance s'inscrive dans un schéma global de la performance.

La distinction entre macro-performance et micro-performance nous semble présenter un avantage pédagogique et mettre en évidence une réalité de terrain. Notre trentaine de déplacements montre qu'il est souvent bien difficile de passer de la performance globale (macro) à la performance locale (micro). Les deux sont nécessaires et doivent coexister. C'est peut-être tout l'enjeu du management que de parvenir à faire vivre les deux niveaux.

**En tout état de cause, nous retiendrons qu'être performant pour le manager d'une collectivité territoriale, c'est se donner les moyens de décider en connaissance de cause, dans un univers incertain. Autrement dit, être performant signifie mesurer et évaluer pour piloter et décider.**

■ ■ ■

Le catalogue qui suit cette réflexion a pour objet de présenter les facteurs d'amélioration de la performance, à partir d'un échantillon « non représentatif » d'une trentaine de collectivités. Il est volontairement opérationnel et a pour unique objectif de restituer et d'analyser les pratiques innovantes des collectivités.

---

# **Chapitre n°1.**

## **Mesurer pour piloter**

---



---

## Fiche n°1. Contrôle de gestion

---

De l'enquête réalisée auprès des collectivités et des établissements publics de coopération intercommunale, il ressort que 81% d'entre eux ont un contrôle de gestion interne, très majoritairement rattaché à la direction générale des services (59%). 29% seulement pensent que le contrôle de gestion est le principal outil de pilotage de la performance. Ce résultat est concordant avec l'appréciation sur le système de pilotage : 22% des répondants estiment avoir un système de pilotage de la performance et, dans cette catégorie, 56% le jugent efficace.

Le questionnaire incitait les collectivités à se prononcer plus sur la présence d'une direction du contrôle de gestion tournée vers l'interne, que sur la mise en œuvre de modalités de contrôle de gestion interne. Interprétés ainsi, les résultats inscrivent les contrôleurs de gestion dans la dynamique du pilotage de la performance sans qu'ils soient les acteurs uniques de ce processus. Par ailleurs, les derniers résultats illustrent que rares sont les collectivités qui estiment avoir un système de pilotage satisfaisant. Cette insatisfaction et la réflexion sur l'évolution du pilotage de la performance sont des éléments clairement perçus lors des déplacements de l'enquête terrain.

Retenons donc de l'enquête que les collectivités se sont très majoritairement dotées de contrôleurs de gestion, que ceux-ci participent au pilotage de la performance, mais qu'ils sont des acteurs de contrôle de gestion parmi d'autres. Par ailleurs, le système de pilotage de la performance n'est pas, très généralement, en adéquation avec les attentes des managers.

Il est nécessaire de renoncer à l'évidence et de dépasser la simplicité de l'assimilation des missions du contrôleur de gestion interne au contrôle de gestion. La réalité est plus complexe et demande un effort de définition (1). L'enquête dans les collectivités illustre cette complexité et les difficultés dans la conception et la mise en œuvre du contrôle de gestion interne(2). Des observations réalisées, nous essaierons d'extraire des pistes de structuration du processus de contrôle de gestion interne et nous envisagerons l'hypothèse de la concentration organisationnelle des principaux outils du contrôle de gestion interne (3).

## **1.1. Définition**

---

### **1.1.1. Définition du contrôle de gestion interne**

Couramment, et en particulier dans le secteur public, le contrôle de gestion est abordé à travers les outils du contrôleur de gestion : comptabilité analytique (ou de gestion), tableaux de bord, suivi du Plan Pluriannuel d'Investissement (PPI), budget par activité, suivi de projets... La polarisation sur la technique détourne de l'objectif poursuivi lors de la mise en œuvre des outils. Une inversion de logique est nécessaire pour cerner le contrôle de gestion.

Le contrôle de gestion interne est, avant tout, une démarche managériale au service de la performance. Il constitue un processus transversal des collectivités qui n'intéresse pas seulement la direction générale. Pris dans ce sens, le contrôleur de gestion n'est qu'un des acteurs du processus.

Pour autant, l'identification d'un processus ne règle pas la question de la définition et ajoute un peu à la complexité de l'exercice. La diversité des définitions illustre bien la difficulté de circonscrire la réalité pluridisciplinaire du contrôle de gestion. L'ouvrage *Contrôle de gestion et pilotage de la performance* fournit une définition que nous retiendrons et qui nous paraît bien rendre compte des différentes dimensions du contrôle de gestion. Pour les auteurs, « le contrôle de gestion est une démarche permettant à une organisation de clarifier ses objectifs de performance et d'en piloter la réalisation progressive, en assurant la convergence des actions engagées par les différentes entités qui la composent »<sup>2</sup>. Olivier Demeestère dans son ouvrage *Contrôle de gestion dans le secteur public* agrège cette définition. Pour lui, le contrôle de gestion est le pilotage de la performance<sup>3</sup>.

Le contrôle de gestion est donc indissociable de l'idée de performance. Il engage l'ensemble de la structure, et pas seulement les contrôleurs de gestion.

Déterminé par la stratégie de la collectivité, il y a fort à parier qu'il existe une forte hétérogénéité dans sa mise en œuvre et dans le choix des objectifs qui lui sont assignés. Par voie de conséquence, une variété des outils et de leur utilisation est probable.

### **1.1.2. Moteurs du contrôle de gestion interne**

Les moteurs de la mise en place d'un contrôle de gestion sont nombreux et convergent tous vers l'amélioration de la performance. Nous ne citerons que les principaux :

- maîtriser les coûts pour diminuer l'effet de ciseaux entre niveaux de charges et de recettes ;
- fournir aux managers les outils d'aide à la décision pour planifier, mettre en œuvre et évaluer les objectifs stratégiques de la collectivité ;
- fournir une connaissance précise de l'activité de la structure, de la qualité du service rendu et de son impact sur son environnement ;
- connaître l'adéquation de la gestion des ressources humaines aux objectifs ;

---

<sup>2</sup> F. Giraud, O. Saulpic, G. Naulleau, M.-H. Delmond, P.-L. Bescos, *Contrôle de gestion et pilotage de la performance*, Collection Business, Gualino éditeur, 2ème édition, 2004.

<sup>3</sup> O. Demeestère, *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, Système, LGDJ, 2002.

- accompagner les démarches d'amélioration de l'action publique ;
- fournir des éléments pour la communication de la collectivité ;
- le contrôle de gestion est un macro-processus qui inclut l'ensemble de ces dimensions sans hiérarchie. Elles sont liées les unes aux autres par des liens de causalité, par l'approche par le *Balanced Score Card* (BSC) sur laquelle nous reviendrons.

### **1.1.3. Principales déclinaisons :**

Connaissant le champ large de la définition du contrôle de gestion interne choisie, le nombre de déclinaisons à proposer est aussi très vaste. Citons les plus courants :

- Les tableaux de bord
- Les bilans d'activité
- Les contrats d'objectifs et de moyens
- Le suivi des projets (dont la réalisation du Programme Pluriannuel d'Investissement)
- Les systèmes d'information
- La gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences (GPEC)
- La qualité
- L'audit interne
- L'évaluation
- L'inspection (générale ou non)
- Le budget par activité
- La comptabilité analytique...

### **1.1.4. Différents niveaux**

Comme nous l'avons vu, le contrôle de gestion interne se déploie, verticalement et horizontalement, à tous les niveaux de la collectivité. Pour autant, trois niveaux se dégagent :

- celui des centres de responsabilité ou des directions opérationnelles et fonctionnelles ;
- celui du service ou de la direction du contrôle de gestion ;
- celui de la direction générale de la collectivité.

### **1.1.5. Principales problématiques liées au contrôle de gestion interne et à sa mise en oeuvre**

#### **▪ Comment faire accepter le contrôle de gestion interne ?**

Historiquement, le contrôle de gestion poursuit l'objectif de réduction des coûts. Même, s'il a connu une évolution vers la prise en compte de dimensions non purement financières, l'image de « *cost killing* » reste attachée au contrôle de gestion. Cette image ne facilite pas l'acceptation des contrôleurs de gestion par les services, ni l'engouement des agents qui voient d'un mauvais œil la recherche de gains de productivité. L'atteinte aux principes du service public alimente une autre forme de remise en cause.

Par ailleurs, dans contrôle de gestion, il y a le mot « contrôle ». Ce dernier a plusieurs sens : diriger ou bien maîtriser. C'est souvent la dimension de domination, de surveillance coercitive des personnels, cadres ou non, qui domine. Cette remarque éclaire le choix de plusieurs collectivités de proscrire l'utilisation de « contrôle de gestion » pour lui préférer « conseil de gestion ».

Tout l'enjeu pour le contrôle de gestion est de faire la preuve qu'il participe, avant toute chose, au pilotage de l'atteinte des résultats. Il n'a pas vocation de mettre en place une surveillance coercitive au service de la DGS. Il n'est pas, par construction, « l'œil de Moscou » pour reprendre une métaphore classique.

Dès lors, la question de l'acceptation par les services de l'idée d'un contrôle de gestion interne et *a fortiori* d'un service ou d'une direction inscrite dans le processus de contrôle de gestion est une question importante et épineuse à régler.

- **Comment est structuré le processus de contrôle de gestion interne dans les collectivités ? Comment se font les interfaces, les coordinations et les convergences entre les éléments contributifs ?**

La définition du contrôle de gestion ici retenue amène à le considérer comme un processus transversal à logiques verticales et horizontales. Toute la structure est impliquée et doit se sentir concernée par le contrôle de gestion. La performance est une construction globale (macro-performance) et locale (micro-performance).

Le contrôle de gestion permet d'assurer la convergence des micro-performances vers les objectifs de macro-performance. Ce rôle est d'autant plus indispensable que les responsabilités sont déconcentrées dans la structure. Le contrôle de gestion participe à la mise sous tension des responsables et à l'incitation à obtenir une convergence et une cohérence des résultats. Chaque responsable est un pilote de micro-performance et un contributeur à l'atteinte des objectifs de performance globale. Au contrôle global, incarné par le contrôle de gestion central, il convient d'ajouter un autocontrôle local.

À cette logique verticale se superpose une logique horizontale, puisque les objectifs locaux sont souvent interdépendants. Le contrôle de gestion interne se soucie de la coordination et des relations entre les centres de responsabilités (ou les directions). Or, rien n'assure *a priori* la convergence des actions locales. Les modalités des différentes interfaces, verticales et horizontales, sont un élément central de la mise en œuvre d'un contrôle de gestion interne. Plus les responsabilités sont éclatées, plus il est important de se concentrer sur cet aspect.

La question de l'organisation du contrôle de gestion interne découle de ces constats. Faut-il identifier des référents du contrôle de gestion dans chaque centre de responsabilité (ou direction) ? Si oui, comment organiser le réseau des contrôleurs de gestion verticalement et horizontalement ? De la même manière, comment s'assurer que chaque niveau de décision possède les mesures (ou évaluations) nécessaires pour décider ? Comment évaluer les informations utiles d'un niveau de décision à un autre ou entre instances de décision de même niveau ? Quelles sont les attentes en terme de reporting ?

- **Quel est le rôle du service ou de la direction du contrôle de gestion interne ? Comment le contrôle de gestion central (ou fédéral) s'inscrit-il dans l'organisation ?**

Le service ou la direction du contrôle de gestion central s'articule selon une double logique, descendante et ascendante : il est conçu comme une interface. Il assure la remontée des mesures et de l'évaluation à l'intention de la direction générale. Il s'appuie sur les services pour assurer la fiabilité et la pertinence des mesures. Il procède aux retraitements nécessaires.

Les contrôleurs de gestion internes sont donc dans un double lien de dépendance au sein de la structure. L'équilibre subtil du contrôle de gestion réside dans le maintien d'une égale intensité de ces deux liens : être aussi bien au service de la direction générale et des services.

Le contrôle de gestion a également une fonction d'innovation et de mise en œuvre de techniques propres. Il a une dimension de recherche et développement, de sélection des outils les mieux à même de servir la planification, la mise en œuvre et la régulation des objectifs. Mais comment s'assurer de l'adéquation des outils aux objectifs du contrôle de gestion ? Pour l'ensemble de ces raisons, le contrôle de gestion est étroitement associé au pilotage de la structure. Il y a, *de facto*, formation de binômes manager/contrôleur de gestion.

▪ **Comment mettre en place un contrôle de gestion interne ?**

Le contrôle de gestion interne, même sans service ou direction dédié, existe dans toutes les collectivités de façon plus ou moins formalisée, de manière plus ou moins étendue. Ici nous nous intéresserons davantage à la formalisation d'une démarche de contrôle de gestion interne assumée et affirmée.

Les questions relatives à la mise en œuvre d'une telle organisation sont nombreuses : Comment définir les éléments nécessaires pour la mise en œuvre d'une démarche de contrôle interne ? La création d'une direction ou un service dédiés est-elle nécessaire ? Comment faire accepter de tels directions ou services ? Quelles compétences y réunir ? Comment associer les managers à la démarche ? Quels outils mettre en place ? Comment assurer la cohérence entre l'organisation du contrôle de gestion et l'organisation de la structure ? Comment construire un contrôle de gestion interne cohérent aux objectifs globaux de la structure ? Comment assurer la convergence des différents éléments constitutifs d'un contrôle de gestion ?...

▪ **Quelles relations établir entre les développements du système d'information et celui du contrôle de gestion interne ?**

Le contrôle de gestion repose sur la saisie, le traitement et la diffusion de nombreuses informations. Cette circulation de l'information suppose des capacités de stockage, des solutions d'aide à la décision et une fiabilisation des données pour toutes les activités. C'est pourquoi dans des organisations complexes et largement informatisées, le contrôle de gestion est très dépendant de la structuration et du fonctionnement des systèmes d'information. La logique de la juxtaposition de systèmes d'information opérationnelle, de contrôle de gestion et stratégique a montré ses limites. La mise en réseau des informations les rend accessibles sur l'ensemble des activités et met à mal les anciennes démarcations.

Le contrôle de gestion peut-il, lui-même, être conçu comme un système d'information<sup>4</sup>. Dès lors, comment articuler les autres systèmes d'information au système d'information du contrôle de gestion ? Quels sont les contrats passés entre les systèmes d'information ? Comment les avancées techniques contribuent à faciliter la mesure ? L'aide à la décision ? La réponse à ces questions est développée dans le chapitre traitant spécifiquement des systèmes d'information.

■ ■ ■

<sup>4</sup> C. Alazard, S. Sépari, « Contrôle de gestion », DECF 7, Manuel et applications, Dunod, 6<sup>ème</sup> édition, 2004.

## **1.2. Bilan des observations**

---

L'ampleur du sujet nous a amenés à choisir une porte d'entrée privilégiée de la mission confiée au contrôle de gestion interne. Pour autant nous essaierons, autant que possible, de restaurer la dimension systémique du macro-processus de contrôle de gestion.

### **1.2.1. Caractéristiques du contrôle de gestion interne central lorsqu'il existe**

#### **▪ Un service dédié au contrôle interne qui n'est pas systématique**

De nos déplacements, il ressort que la mise en place d'un contrôle de gestion relève d'une volonté affichée et déterminée de la direction générale des services et/ou de l'exécutif. Cet engagement doit être soutenu et maintenu pour que la démarche réussisse : c'est un préalable.

Dans certains cas, l'exécutif peut s'opposer à la direction générale. La création d'un service est jugée superflue au regard des retours attendus. Dans ce cas, la direction générale n'est pas pour autant privée de moyens de pilotage, mais il n'y a pas d'interface identifiée entre les directions et la direction générale. D'autres dispositifs de pilotage remplissent les fonctions « traditionnelles » du contrôle de gestion : inspection générale, chargé de mission auprès du DGS, audit, cellule d'évaluation, conseil en organisation et contrôle budgétaire...

Dans d'autres collectivités, la direction générale évalue positivement la mise en place d'un service de contrôle de gestion, mais ce service n'est pas mis en place. Soit le portage est trop timide, soit des données structurelles ou conjoncturelles empêchent la création du service.

Enfin, certaines collectivités possèdent un service de contrôle de gestion interne qui n'en est pas un. Il s'agit typiquement d'un service consacré au seul contrôle externe des satellites. Peuvent s'y ajouter des activités d'audit interne ou d'inspection.

Une chose est certaine : il ne suffit pas de mettre en place un service de contrôle de gestion pour avoir un contrôle de gestion interne. À l'inverse, on peut très bien être considérée comme une collectivité performante sans, pour autant, avoir un service de contrôle de gestion interne identifié. En revanche, dans ce dernier cas, il est plus difficile d'objectiver ses performances.

#### **▪ Service de contrôle de gestion interne central et contrôles de gestion locaux dans la collectivité**

##### **• Des services centraux de contrôle de gestion interne jeunes et diversement dotés**

Les services de contrôle de gestion sont, en général, de création récente. L'effectif est majoritairement composé de personnels jeunes. Les responsables, voire certains contrôleurs, sont issus du secteur privé ou y ont eu une expérience en contrôle de gestion.

L'effectif est variable d'une collectivité à l'autre (d'un contrôleur (rare) à six contrôleurs internes pour les plus importants services visités). Il n'y a pas de correspondance entre la taille de la collectivité et le nombre de contrôleurs, ni entre ce dernier et le type de collectivité.

- **Compétences attendues d'un contrôleur de gestion interne**

Nous avons tenté d'identifier et de hiérarchiser les compétences attendues d'un contrôleur de gestion interne :

- savoir communiquer avec les autres et travailler en équipe ;
- avoir une expérience variée, publique et/ou privée ;
- être réactif et savoir résoudre des problèmes ;
- créativité et rigueur ;
- avoir des connaissances techniques ;
- développer une connaissance métier des directions « contrôlées ».

L'expérience nous semble un point particulièrement important. Lorsque le contrôle de gestion central repose sur une équipe de consultants *juniors*, on déplore souvent un manque de légitimité qui se traduit par une difficulté, voire une impossibilité à mener des missions classiques de contrôle de gestion. Les cadres intermédiaires ou supérieurs s'interrogent sur les compétences et le rôle de ces cellules. Le contrôle de gestion est alors souvent court-circuité et marginalisé.

Les perspectives d'évolution perçues par les contrôleurs de gestion interne (sans tentative de hiérarchisation) sont les suivantes :

- animer le réseau des référents-contrôleurs de gestion interne ;
- s'adapter à la territorialisation de l'action publique locale ;
- s'adapter à l'évolution de l'organisation interne et, en particulier, aux modalités de déconcentration ;
- intégrer les évolutions technologiques, en particulier, des systèmes d'information ;
- favoriser la satisfaction des acteurs du contrôle de gestion interne (qualité) ;
- s'adapter à l'évolution des styles de management.

- **Un positionnement hiérarchique ne facilitant pas la confiance des services**

L'enquête montre que le contrôle de gestion est très majoritairement placé auprès du directeur général des services, plus rarement dans un pôle fonctionnel. Ce positionnement facilite la mise en œuvre d'un contrôle de gestion global pour la collectivité et donne une légitimité forte à l'action du service de contrôle de gestion. En contrepartie, les directions et leurs agents ont tendance à percevoir le contrôle de gestion interne comme un organe de surveillance coercitive. Le travail commun est empreint d'une méfiance certaine, et souvent durable.

Cette situation conduit certains responsables du contrôle de gestion à privilégier le contrôle de gestion externe. Cette dernière activité est plus valorisante, car les gains pour la collectivité sont plus tangibles et immédiats. Enfin, la négociation avec des partenaires extérieurs, même vigoureuse, n'altère pas (au contraire) le capital de sympathie du contrôleur de gestion externe. Généralement forts d'une expérience antérieure de contrôle de gestion interne, ils émettent des doutes quant à la capacité du contrôle de gestion de trouver sa place dans la collectivité.

Les cas de quasi-symbiose sont, il est vrai, relativement rares et c'est un frein évident au développement du contrôle de gestion interne. Quand ils existent, ils résultent d'un engagement fort du DGS sur la nature de la mission qui excluait tout jugement de la part du contrôle de gestion interne sur les activités du service. Le contrôle de gestion est alors, conçu comme un système d'information brute et comme un prestataire de méthodes et d'outils.

Un responsable de contrôle de gestion, s'appuyant sur son expérience, proposait pour pallier ces difficultés d'installer, dans un premier temps, le contrôle de gestion auprès d'une direction ou d'une DGA. Puis, une fois les contrôleurs de gestion acceptés et leurs apports reconnus par les services, le contrôle de gestion interne est placé auprès du DGS pour garantir la couverture globale de toute la collectivité.

- **Une polyvalence variable selon le périmètre des missions confiées par la direction générale**

Le degré de polyvalence des contrôleurs est très variable et dépend largement des commandes adressées par la direction générale. Pour simplifier, certains services (rares) se concentrent sur des activités purement liées au contrôle de gestion, d'autres se livrent à des évaluations, des activités d'audit interne, voire de l'inspection. Plus rarement, des contrôleurs internes assurent également un contrôle externe. De façon intéressante, et cas relativement répandu, certains se considèrent comme des « pompiers » internes à l'organisation et comme des gestionnaires de risques.

Il n'y a pas, dans les collectivités, un portefeuille de mission type pour le contrôle de gestion interne, mais de nombreuses combinaisons possibles. Cette situation contraste avec celle des grandes entreprises. Le contrôle de gestion y a un périmètre mieux défini et en relation étroite avec la direction financière. En effet, dix entreprises dans le même secteur auront des contrôles de gestion que l'on peut considérer comme identiques. Le corpus des règles paraît si contraint que l'imagination est restreinte. Ces remarques pointent certainement une certaine immaturité des systèmes de contrôle de gestion interne aux collectivités. Ou bien, s'agit-il d'une inadéquation entre les moyens et les missions, qui conduit au débordement ?

On en vient à s'interroger sur l'utilité d'un service du contrôle de gestion interne *stricto sensu* puisqu'on lui assigne des missions qui sont clairement du ressort d'autres services dans les entreprises ou certaines collectivités.

- **Création de directions du contrôle de gestion au sens large**

On saisit mieux le parti pris de certaines grandes collectivités de regrouper avec le service du contrôle de gestion interne l'évaluation, l'audit interne, l'inspection, le contrôle de gestion externe, la prospective, la qualité, voire le conseil en organisation. Les complémentarités sont évidentes et le portefeuille de missions converge vers le pilotage la performance pour peu que le périmètre assigné à chaque sous-entité soit clair.

Par ailleurs, ce regroupement a le mérite de restaurer la coordination et la convergence entre services qui peuvent être en concurrence dans une autre configuration. Une plus grande spécialisation des contrôleurs de gestion est envisageable dans ce cas. Ces organisations témoignent de la volonté forte de la direction générale de concentrer les leviers importants au service des performances de l'organisation et d'y consacrer les moyens nécessaires.

- **Des systèmes locaux de contrôle de gestion beaucoup plus présents**

Même dans les collectivités dépourvues d'un contrôle de gestion interne identifié, il existe des modalités de contrôle de gestion locales au service des directions. C'est en particulier le cas pour les directions techniques. Les ingénieurs ont en effet l'habitude des tableaux de bord de suivi de l'activité et produisent des documents souvent volumineux et extrêmement détaillés.

Ces documents complètent fréquemment des démarches qualité, des éléments de comptabilité analytique et des bilans d'activité.

En l'absence de contrôle de gestion central, les éléments de pilotage locaux restent, pour partie, dans les directions. Le *reporting* n'est pas structuré : les remontées d'informations suivent une voie plus informelle, à la demande.

Lorsqu'il existe un contrôle de gestion interne, la formalisation est plus importante. Elle s'appuie sur l'ébauche d'un véritable schéma de gestion. En particulier, des réseaux de référents métier sont mis en place en relation directe avec le contrôle de gestion interne central. Selon les moyens alloués, chaque contrôleur de gestion interne possède un portefeuille de directions qu'il « suit » régulièrement. Pour certains chefs de service, il est utile d'organiser certains chevauchements pour assurer une certaine polyvalence et des échanges de savoir-faire entre les contrôleurs de gestion. L'objectif est de gagner en adaptabilité et en flexibilité.

Lorsqu'un contrôle de gestion interne central existe, l'association de toutes les directions au processus formalisé de contrôle de gestion interne est possible. En particulier, et bien que l'on ne puisse résumer le contrôle de gestion à ces outils, la majorité des directions, voire la totalité, peut être couverte par des tableaux de bord plus ou moins standardisés.

Dans ce dernier cas, certaines directions se prêtent plus facilement au déploiement du contrôle de gestion que d'autres. Par exemple, nous avons noté une certaine difficulté à implanter une culture du contrôle de gestion interne dans les directions sociales ou culturelles. Il en va, de même, dans une moindre mesure, pour les directions à vocation purement stratégique.

Pour nos interlocuteurs, il faut cependant renoncer à la tentation de passer en force. La solution serait plutôt d'inscrire la démarche dans un temps plus long et de développer des outils sur-mesure, adaptés aux missions de ces directions et acceptés.

- **Temps et mise en place d'un contrôle de gestion interne**

La mise en place d'un contrôle de gestion interne efficace, accepté et reconnu, s'inscrit dans le temps long. Il est, par conséquent, soumis aux aléas des modifications des styles de management. C'est un point critique pour l'organisation du contrôle de gestion : il doit pouvoir s'adapter à la demande immédiate des décideurs internes, alors qu'il se met en place dans la durée. Sans qu'il soit possible d'en faire une loi générale, il est possible d'établir un lien entre la permanence d'un style de management et la présence d'un contrôle de gestion consolidé. Dans une collectivité visitée, le contrôle de gestion interne s'est ainsi mis en place sur deux mandats avec une volonté forte de l'exécutif reconduit et la direction générale de services.

Durant le premier mandat, l'objectif fut de changer l'état d'esprit si bien que la démarche a commencé sur la base du volontariat. Le contrôle de gestion interne intervenait en support à la demande des directions volontaires. Les directeurs communiquaient sur les gains attendus et réalisés. C'était une période de progrès incrémentiels permettant à la culture de contrôle de gestion de se diffuser dans l'organisation. Il s'est agi d'une phase de travail de fond et d'acculturation de l'organisation. Durant le deuxième mandat, l'objectif était alors d'étendre la démarche à toute la structure. Le contrôle de gestion n'était plus dans la logique de justification, mais d'accompagnement des services en leur fournissant les outils nécessaires. Et c'est parce que les services y avaient intérêt qu'ils ont accepté le contrôle de gestion.

Dans cet exemple, le développement du contrôle de gestion accompagne (et non précède) un changement culturel. La conséquence principale est que le déploiement du contrôle de gestion interne implique l'acceptation de résultats différés et une implication forte et volontaire de la direction générale. Peut-on généraliser les caractéristiques de ce cas ?

- **Absence de modèle pour le contrôle de gestion interne des collectivités**

L'ensemble des arguments développés met en lumière l'absence d'un modèle unique pour l'organisation du processus de contrôle de gestion dans les collectivités, ce qui peut paraître étonnant.

Dans une vision pessimiste, on pourrait avancer le manque d'idées précises sur ce que pourrait être un contrôle de gestion interne d'une collectivité : la mise en place d'une culture de gestion interne s'appliquerait mal au secteur public. Les observations semblent pourtant contredire cette hypothèse, même si les difficultés sont importantes pour fédérer l'organisation autour d'une démarche globale de contrôle de gestion interne.

Une interprétation plus optimiste replacerait le contrôle de gestion dans son cadre historique. De mise en place récente dans les collectivités, le contrôle de gestion est dans une phase d'apprentissage et les pratiques ne sont pas stabilisées. La transposition d'un modèle issu du privé demanderait une acclimatation particulière et lente dans le secteur public avant que les pratiques ne se stabilisent. Le fond culturel, l'histoire de la collectivité, la conception du contrôle de gestion, la variété des métiers et la spécificité des objectifs ne faciliteraient pas l'importation créatrice.

Pas plus que dans un autre guide, on ne trouvera donc de réponse sur la taille idéale d'un contrôle de gestion central, sur le profil type d'un contrôleur de gestion, sur les modalités de mise en œuvre, sur le type de relation avec les autres services... La seule règle qui pourrait ressortir est l'adaptation du processus aux demandes des managers et aux objectifs que se fixe la collectivité.

Ces remarques ne font pas obstacle à ce que l'expérience acquise puisse permettre de tracer des éléments jugés plus favorables à la mise en œuvre d'un contrôle de gestion interne. Pour des motifs de clarté, nous ne souhaitons pas mêler nos enseignements à nos observations. La partie 3 de ce chapitre y sera consacrée.

### **1.2.2. Le contrôle de gestion vu par le prisme de ses outils classiques**

Nous appellerons outils classiques de contrôle de gestion interne les outils qui sont, d'après nos déplacements, statistiquement les plus probables dans les collectivités. Cette catégorie s'oppose aux nouveaux outils développés dans la partie suivante.

Le lecteur de manuels de contrôle de gestion de l'entreprise pourrait être surpris par les cas de la deuxième catégorie, mais ne serait pas dépaysé. Les outils, dont nous parlerons, viennent du privé et sont, pour l'essentiel, d'invention peu récente.

Nous souhaitons, au contraire, mettre l'accent sur l'évolution et la lente appropriation par les collectivités de ces outils. C'est aussi l'occasion de montrer que les collectivités ne sont pas étrangères à l'amélioration et s'inscrivent, au contraire, dans un mouvement volontaire de contrôle de gestion interne.

Parmi les outils classiques, nous avons identifié :

- les tableaux de bord ;
- les bilans d'activité ;
- la conduite de projet ;
- la qualité ;
- le contrôle de gestion externe.

Certains outils, tels la qualité, le contrôle de gestion externe ou la conduite de projet, seront détaillés dans d'autres chapitres. Nous nous contenterons de les replacer dans le processus global de contrôle de gestion interne.

Encore une fois, notre propos n'est pas de donner aux lecteurs une méthode pour élaborer tel ou tel outil. La littérature en la matière ne manque pas. Il s'agit plutôt de dire ce que l'on attend et comment se fait l'inscription dans le processus de contrôle de gestion interne.

#### ▪ **Les tableaux de bord**

##### ▪ **Un instrument d'aide à la décision courant dans les collectivités**

Toutes les collectivités possèdent des tableaux de bord centraux et locaux ou bien seulement locaux.

L'objectif d'un tableau de bord est de fournir une aide à la décision en permettant aux managers de mettre peu à peu en place les mécanismes de régulation et d'apprentissage. Ils servent aussi à la communication et au marketing des services. Ils reposent sur :

- l'objectivation de l'activité de la collectivité ;
- le suivi de l'activité au regard de l'atteinte des objectifs définis ;
- la mise en évidence des points d'alerte.

Ces caractéristiques restent valables à tout niveau de management.

##### ▪ **Des tableaux de bord qui demandent que soient définis des objectifs**

La confection des tableaux de bord suppose que soient, au préalable, définis les objectifs. On observe, dans certains cas, que les objectifs ne sont pas formalisés. Les objectifs globaux sont fournis par la direction générale (ou le DGS seul). Ils traduisent les objectifs fixés par l'exécutif dans sa stratégie pour la collectivité. Pour autant, c'est l'activité des services qui permet d'atteindre les objectifs. Un second niveau de traduction est donc nécessaire.

Ce dernier passe, souvent, par la négociation des contrats d'objectifs et de moyens ou par des lettres de mission. Pour autant, les contrats ne sont pas forcément formalisés et les objectifs sont souvent vastes ou peu clairs.

Le manager local réalise systématiquement une traduction des objectifs généraux en objectifs locaux. Le contrôle de gestion interne se soucie de l'adéquation de ces objectifs locaux à la poursuite des objectifs globaux. Ce premier niveau de régulation n'est pas toujours assuré et l'on est plutôt dans l'autocontrôle laissé à la responsabilité du manager.

Le contrôle de gestion interne repose donc sur l'existence d'un véritable dialogue de gestion et suppose un mode de management collaboratif. Il s'agit d'assurer une adéquation entre les

objectifs locaux et les objectifs généraux, entre ses objectifs et les objectifs des autres directions ou centres de responsabilité.

De la même manière, les objectifs locaux sont souvent définis isolément, sans prise en compte des contributions réciproques entre directions.

Quand elle existe, la cohérence est souvent obtenue, dans un pôle, par la négociation des objectifs par le DGA et ses directeurs. Le service ou la direction du contrôle de gestion interne est associé à la négociation. Cette configuration est réunie pour les négociations budgétaires annuelles. La définition des objectifs annuels est alors à mettre en cohérence avec les objectifs globaux de la collectivité qui se déploient dans un cadre pluriannuel.

La mise en œuvre de telles procédures formalisées et reconduites est rare. La conséquence est l'absence d'objectifs explicites pour certaines directions qui produisent des bilans d'activité plus que des tableaux de bord.

- **Essai de typologie des objectifs observés à travers les tableaux de bord**

- **Des objectifs liés aux ressources omniprésents**

On constate, sans surprise, la présence d'éléments relatifs aux ressources avec des objectifs larges du type suivre l'exécution budgétaire, suivre l'évolution de la masse salariale... Plus rarement, ces objectifs sont déclinés sous la forme : maîtriser les dérives budgétaires, maîtriser l'évolution de la masse salariale... Le choix des termes est évocateur : dans un cas, on se place clairement dans une perspective de suivi de l'activité, dans l'autre cas, on est plus dans une stratégie de pilotage. Pour autant, il faut reconnaître que la formulation des objectifs ne contraint pas nécessairement le type de mesures réalisées qui peut être le même. En d'autres termes, la formulation n'est pas toujours l'expression d'un surcroît d'aide au pilotage.

Les tableaux de pilotage locaux sont assez comparables dans leur fabrication à ceux de la direction générale pour ce qui concerne les données financières. En revanche, le partage des données sur les ressources humaines est loin d'être systématique. C'est souvent l'expression de l'absence de pilotage des ressources humaines, laissé aux directions opérationnelles.

- **Des objectifs attachés aux projets de la mandature**

La deuxième catégorie regroupe les objectifs opérationnels liés à l'exécution du plan de mandat (quand il existe). L'avancée des projets lancés fait l'objet d'un suivi, par le biais d'indicateurs sont des indicateurs de suivi de projet. L'atteinte de ces objectifs est suivie de très près par la direction générale qui doit pouvoir informer régulièrement l'exécutif (les commissions, l'assemblée). Les DGS y accordent une attention toute particulière. Pour certains, la vocation du contrôle de gestion interne s'inscrit dans le suivi des projets. Cette partie des tableaux de bord a vocation à servir d'élément de communication et de dispositif d'alerte. Il s'inscrit dans une démarche de gestion des risques.

Il existe également une déclinaison à un niveau local. Généralement, le suivi est largement détaillé et inscrit dans une démarche de gestion de projet plus ou moins formalisée.

- **Des objectifs liés à l'activité**

Une troisième catégorie d'objectifs est liée à l'activité du service. On y trouve des objectifs liés au volume d'activité des services, tels le nombre de délibérations produites, le volume de

déchets récolté, la consommation de fluides... Ces objectifs ont une déclinaison locale assez évidente.

- **Des objectifs liés à la satisfaction du service rendu et de l'engagement durable de la collectivité**

La dernière catégorie d'objectifs identifiée est liée à la qualité du service rendu, à l'engagement de la collectivité dans une logique de développement durable...

Ces objectifs ne sont pas présents dans toutes les collectivités. À tout le moins, ils ne trouvent pas encore de traduction dans les tableaux de bord. C'est particulièrement vrai pour la deuxième catégorie énoncée.

· **La difficile mise en place d'indicateurs pour le suivi de réalisation des objectifs**

Un indicateur est conçu pour suivre le degré d'atteinte d'un objectif. Il est destiné à favoriser l'aide à la décision. Il s'inscrit dans le système d'information lié au processus de contrôle de gestion interne. L'indicateur doit permettre, dans l'idéal, de déterminer des écarts et des causes pour ces écarts. Ajoutons que certains indicateurs doivent être liés à des leviers d'actions. On retrouve la distinction anglo-saxonne entre *lagging indicators* (indicateur de constat de résultats) et *leading indicators* (indicateurs de déterminants de résultats).

Rappelons les caractéristiques d'un bon indicateur. Il est :

- précis et sensible ;
- fiable ;
- objectif ;
- simple et lisible.

- **Des indicateurs largement tournés vers la mesure de l'activité**

Les contrôleurs de gestion et les managers rencontrés mettent l'accent sur la difficulté de développer des indicateurs non volumétriques. De fait, les tableaux de bord contiennent majoritairement ce type des indicateurs quantitatifs.

Deux blocages sont invoqués :

- conceptuel : les indicateurs non volumétriques seraient difficiles à établir ;
- culturel : un indicateur s'élabore en collaboration avec une direction ou un service qui ne souhaite pas mettre en place d'indicateurs de performance.

Pour certains contrôleurs de gestion, la situation actuelle est transitoire et relève de l'immaturation du système. La nouvelle génération de tableaux de bord devrait être différente et contenir davantage d'indicateurs d'efficacité et d'efficience.

La conséquence pratique est la production importante de tous types d'indicateurs dont la pertinence n'est pas remise en cause. Beaucoup de tableaux de bord agrègent tout ce qui peut être mesuré. Cette logique inscrit davantage le tableau dans le registre de la justification (surveillance coercitive) que dans celui de la mesure pour le pilotage. Les tableaux de bord sont alors d'usage difficile.

L'exception notable est constituée par les directions ou services qui sont engagés dans une démarche de qualité. Le processus d'amélioration continue impose de sortir de la logique volumétrique pour définir des indicateurs de progrès. Par ailleurs, certains indicateurs sont typiquement des indicateurs de levier d'action.

#### - **Pertinence des indicateurs au regard des objectifs**

La difficulté réside dans la difficulté de définir des indicateurs destinés à déterminer un résultat. En d'autres termes, lorsqu'un objectif est défini, le manager va jouer sur un ensemble de variables cohérentes pour atteindre le résultat voulu. Pour chaque variable, il définit un indicateur. A priori, pour chaque indicateur, il doit pouvoir disposer d'un levier d'action qu'il peut activer à titre préventif ou curatif.

Prenons un exemple. L'objectif de la collectivité est de maîtriser sa masse salariale. Les indicateurs produits sont relatifs à des données rétrospectives sur l'évolution de l'emploi, le coût moyen d'un ETP et le suivi de la masse salariale. Ces données sont utiles. Pour autant, elles orientent le manager vers le seul levier « régulation par les effectifs », alors que l'on est dans une perspective de gestion prévisionnelle des effectifs et des compétences. D'autres indicateurs de suivi relatif à d'autres leviers sont nécessaires au pilotage fin : GVT, anticipation des départs, mobilité interne, mobilité externe...

Dans ce cas, le résultat est sous-déterminé par les indicateurs et peut conduire à la contradiction avec d'autres objectifs de la collectivité (gestion durable des ressources humaines).

#### - **Articulation des tableaux de bord centraux et locaux**

Nous avons pu constater la coexistence de plusieurs modèles :

- le modèle de l'entonnoir inversé avec deux modalités de mise en œuvre ;
- le modèle de la sélection stratégique.

Dans le modèle de l'entonnoir inversé, les directions élaborent leurs tableaux de bord. Le tableau de bord de la DG est une sélection d'indicateurs des directions. Deux modalités d'élaboration sont possibles :

- Soit les directions sélectionnent les indicateurs qui font l'objet d'un *reporting*. La direction générale n'intervient pas. Le service de contrôle de gestion interne régule avec la direction le choix réalisé. Les besoins de la direction générale en terme d'indicateurs de pilotage sont déterminés par les directions.
- Soit la direction générale détermine quelques indicateurs pertinents dans les tableaux de bord des directions. Cette déclinaison du modèle de l'entonnoir inversé est la plus fréquente.

Dans le modèle de la sélection stratégique, la direction générale détermine seule ses besoins d'indicateurs en fonction des grands objectifs de la collectivité. Elle « passe alors commande » pour les indicateurs DG aux directions ou pour les indicateurs qui nécessitent un traitement transversal au service de contrôle de gestion. Cette modalité d'élaboration des tableaux de bord de la direction générale est rare.

La question de l'articulation des tableaux de bord est plus complexe qu'il n'y paraît. La logique est simple : donner des outils de pilotage réactifs en fournissant à chacun des décideurs les informations dont il a besoin. La mise en œuvre amène à s'interroger sur les usages qui seront faits du tableau de bord. Par exemple, pour le DGS, le tableau de bord pourrait être un outil pour assurer la contrôlabilité de la structure, la convergence de la réalisation des objectifs locaux avec les objectifs globaux et l'évaluation relative des actions menées (prise en compte des contributions de chacune à un même objectif). Or, si le *reporting* se cantonne aux indicateurs de résultats, il perd les éléments d'appréciation de contexte, en particulier, les éléments liés à la réalité des métiers. En contrepartie, il y a une perte ascendante de la connaissance métier qui est préjudiciable. Le tableau de bord de la DG risque, dans ce cas, de ne plus pouvoir servir d'instrument de pilotage et de devoir être complété par d'autres sources d'information.

Une question similaire se pose pour les relations des tableaux de bord locaux entre eux. Des recouvrements d'informations avec d'autres directions s'avèrent utiles. C'est assez évident entre directions support et directions opérationnelles selon le degré de déconcentration dans la collectivité. D'autres enrichissements mutuels sont envisageables : affaires sociales et enseignement, par exemple. Le risque, au mieux, d'une redondance, au pire, d'une production de deux indicateurs de même nom, mais de mesures différentes (pour des raisons de mode d'obtention par exemple) n'est pas négligeable. La réflexion sur le partage des systèmes d'information est fondamentale pour l'exercice d'un contrôle de gestion interne efficace.

En revanche, si les recouvrements se révèlent trop importants, apparaît le risque d'une dilution des responsabilités... et de querelles entre services.

#### - **Fiabilité et temporalité des indicateurs des tableaux de bord**

Les services produisent les indicateurs et exercent un autocontrôle sur la fiabilité des données produites. Or, deux logiques s'opposent dans la mise en œuvre de ces procédures : la « logique du faire » prend souvent le pas sur la « logique du dire ce que l'on fait ». Tant la production des indicateurs que l'autocontrôle sont touchés par cette difficulté. Au total, l'indicateur n'est pas remis à jour ou bien n'est pas produit par les services.

Dans la plupart des collectivités, des référents ou des responsables pour la production de tel ou tel indicateur sont identifiés. Si ce choix permet de limiter les défauts de fiabilité, il ne le résout pas entièrement.

Dans certains cas, le service ou la direction du contrôle de gestion interne constitue un deuxième niveau de fiabilisation. Les contrôleurs de gestion passent alors beaucoup de temps au téléphone pour corriger la défaillance. L'habitude du suivi des tableaux de bord et sa bonne connaissance par la direction de son fonctionnement lui permettent d'alerter le directeur sur des indicateurs « douteux ». À l'intérieur de la direction, l'autocontrôle est plus difficile et tributaire du dilemme illustré plus haut.

La question de la fiabilité est liée à celle de la temporalité. À partir d'un certain point, la fiabilité est décroissante en fonction de la fréquence des mesures. Certaines collectivités font clairement apparaître la fréquence de mesure, d'autres sont dans une logique mensuelle. Pour un même sujet, les périodicités varient d'une collectivité à l'autre. Trois rythmes pour la production des indicateurs se dégagent : mensuel, trimestriel ou annuel. Le tableau de bord fait co-exister les différents indicateurs ce qui ne facilite pas toujours la lecture. Il peut être utile de préciser la date précise des mesures pour chaque indicateur.

## - Tableaux de bord continus et clauses de rendez-vous

Les tableaux de bord locaux sont, le plus souvent, conçus comme des supports de management continu et presque en temps réel. Ils sont plus rarement l'objet de points de rendez-vous avec la direction générale. Pour éviter la perte de la « réalité terrain » par la direction générale, il est alors prévu une réunion annuelle entre la direction générale et chaque direction. Cette réunion permet de donner de l'épaisseur au tableau de bord. Elle est l'occasion pour le directeur de présenter son activité et de faire le bilan de l'atteinte de ces objectifs. Elle facilite la prise en compte du contexte local par la direction générale et permet de mieux organiser le chaînage des objectifs dans le temps. Le DGS renforce ses éléments de culture métier et peut d'évaluer la sensibilité des leviers de pilotage pour les directions locales.

**En conclusion, nous avons le sentiment que le type de tableau de bord doit être en adéquation avec le style de management. Certains préféreront des tableaux de bord très détaillés, d'autres des tableaux de bord plus sommaires.**

### ▪ Les bilans d'activité

Le bilan d'activité est le rendez-vous annuel au cours duquel la collectivité met en avant la cohérence de son action et les résultats obtenus au cours de l'année passée. C'est à la fois un élément de marketing des services, de remise en cohérence *a posteriori* des actions des services et un vecteur de communication. Les directions sont poussées à replacer leur action dans la stratégie globale de la collectivité. C'est autant la phase d'élaboration que les usages qui en seront faits qui s'inscrivent dans le processus de contrôle de gestion interne. Les bilans sont d'un niveau de technicité très variable selon la direction qui synthétise l'information et l'objectif poursuivi par la direction générale. La production du document final est confiée, soit au service ou à la direction du contrôle de gestion, soit au service communication, soit à une direction fonctionnelle. Le positionnement est révélateur de l'usage recherché. Les collectivités ne parviennent pas toujours à produire ce document d'une année sur l'autre, si bien que certaines renoncent à la production d'un bilan d'activités.

### ▪ La conduite de projet

Rappelons qu'un projet est « une combinaison d'actions définie par :

- un résultat final qui est attendu [...],
- un calendrier précis [...],
- une dotation de ressources, une organisation et un mode de pilotage.<sup>5</sup> »

Il est utile d'ajouter trois conditions : l'identification d'un chef de projet, un engagement entre le chef de projet et celui qui lui confie le projet et une planification disjointe de celle de la collectivité.

Le mode projet est un outil central du management des collectivités. Toutes ont et mènent des projets. Il paraît utile de justifier le traitement de cet outil dans un chapitre consacré au contrôle de gestion avant de voir comment les collectivités l'intègrent dans leur processus de contrôle de gestion interne.

---

<sup>5</sup> R. Demeestère, P. Lorino, N. Mottis, « Le contrôle de gestion et le pilotage de l'entreprise », Dunod, 2<sup>ème</sup> édition, 2004.

- **La conduite de projet comme élément de gestion des risques**

La gestion de projet est une modalité de management spécifique qui appelle un mode de pilotage basé sur une clarification des objectifs et des modes de suivi de la réalisation progressive. C'est un mode de pilotage particulier inscrit dans les objectifs globaux de la collectivité. Le chef de projet ou les directeurs doivent pouvoir suivre l'avancement et, le cas échéant, intervenir pour des régulations (arbitrages). Les problématiques de mesure et de *reporting* sont clairement inscrites dans la gestion de projet.

La gestion de projet s'inscrit dans le cadre de la gestion des risques. En effet :

- les projets s'inscrivent dans une durée limitée souvent critique au regard du cycle de gestion de la collectivité (plan de mandat) ;
- les projets produisent des réalisations non standardisées et comportent donc une plus ou moins grande incertitude de réalisation (plus ou moins de références) ;
- les projets peuvent être remis en cause par des décisions qui échappent à la collectivité, comme un recours ;
- les projets reposent sur des équipes de circonstance et pluridisciplinaires, le cas échéant à géométrie variable. Rien ne garantit *a priori* la disponibilité nécessaire de tous les membres du projet. La logique de direction peut prévaloir. La mise à disposition peut s'opposer à l'atteinte des objectifs par le manager ;
- les projets peuvent engager d'importantes ressources financières ;
- le mode projet impose une planification stricte, un suivi par des instances *ad hoc* et une identification des points de risques.

- **Une gestion en mode projet plus ou moins formalisée dans les collectivités**

Les collectivités se distinguent par la formalisation du mode projet :

- certaines n'ont pas choisi de formaliser la démarche de gestion de projet ;
- certaines ont conduit une réflexion qui a conduit à une formalisation de la méthodologie du mode projet sans la mettre en œuvre ;
- certaines ont formalisé leur démarche projet et la mettent en œuvre.

Quand une formalisation existe, elle prend la forme d'un guide méthodologique ou d'une charte de gestion en mode projet. Ce document est élaboré de manière participative avec les services ou bien par une direction en charge de la méthode. Il peut recevoir une validation par l'échelon politique.

Comme nous l'avons dit précédemment, les grands projets connaissent une attention toute particulière.

- **Une démarche longue à se mettre en place et nécessitant un accompagnement spécifique**

La mise en place d'une démarche projet standardisée demande de lever des obstacles culturels importants. Chaque direction possède son propre fonctionnement en mode projet et ne perçoit pas, immédiatement, la plus-value d'une méthode partagée par la collectivité. L'initiative est alors perçue comme technocratique et consécutive d'une volonté de renforcer la surveillance. Elle est aussi considérée comme un surcroît – inutile – de travail par les membres de groupes projet.

La mise en place d'un progiciel dédié au suivi de projet ajoute à la complexité et à la perplexité. Il impose d'épouser la logique de la démarche et de procéder à des saisies détaillées. Plusieurs années sont nécessaires pour obtenir une fiabilité raisonnable pour des informations.

La mise en œuvre d'une démarche projet partagée nécessite, donc, d'y accorder du temps tant le saut culturel est important. Des actions de formation larges et un accompagnement sont une condition de succès de la démarche. Certaines collectivités désignent un assistant de projet pour assurer le suivi méthodologique pour chaque projet important.

Les cadres rencontrés insistent sur la nécessité de ne pas déployer le progiciel dédié avant que la démarche ne soit appropriée. Dans le cas contraire, les membres des groupes projets risquent de se concentrer sur la technique, sans adopter réellement la démarche. Un échec est alors probable.

- **Les gains attendus du mode projet pour les managers**

Cette méthodologie facilite le pilotage par les directions de projet, notamment en l'isolant au sein de la structure. C'est aussi un mode de management permettant d'exercer une maîtrise des risques liés à la réalisation de projets. La formalisation facilite l'exercice des managers.

La revue de projet est un élément fondamental de la conduite de projet. Elle permet de mesurer les résultats obtenus et l'écart aux résultats attendus, de solliciter des régulations ou des arbitrages de niveaux supérieurs du management. Ces revues de projet sont de périodicité variable selon les projets et se déclinent à plusieurs niveaux dans la collectivité. La périodicité est souvent liée au niveau de pilotage. La mise en œuvre des revues de projet se fait très en aval dans le déploiement de la démarche projet. En quelque sorte, elle est l'aboutissement d'une démarche réussie et appropriée.

- **Les risques du fonctionnement en mode projet**

Nous avons pu identifier plusieurs risques à travers nos entretiens :

- le mode projet se résume à un logiciel à implémenter et les pratiques anciennes vivent concurremment à la méthodologie formalisée ;
- perturbation de l'organisation hiérarchique de la collectivité ;
- les données ne sont pas fiables et donc peu pertinentes ;
- toutes les activités deviennent des projets ;
- les diverses directions n'honorent pas leur engagement à participer.

- **Les scénarios de maîtrise des risques mis en place**

Pour le premier risque identifié, la réponse donnée par les collectivités est la formation et l'accompagnement spécifique, voire individuel, des directions qui éprouvent des difficultés.

La maîtrise du deuxième risque passe généralement par la responsabilisation du chef de projet ; le contrôle par le pilote et la revue de projet peuvent être l'occasion de signaux d'alerte.

Le risque du « tout projet » a déjà connu des occurrences. La régulation est plus difficile et passe par une nouvelle réflexion sur ce qu'est un projet. Dans ce cas, les DGS peuvent

intervenir autoritairement pour fixer un volume maximal de projets pour leur collectivité et laissent l'administration déterminer les « vrais » projets.

La pluridisciplinarité est certainement le risque le plus commun et le plus difficile à résoudre. Le fonctionnement en mode projet ne va pas de soi et la logique de direction est une force contraire. Dans certaines collectivités, la pluridisciplinarité passe par des contrats explicites et non plus implicites. Dès le début des projets, les contrats sont passés entre directions pour garantir la disponibilité et l'intervention au moment voulu du projet. Cette contractualisation interne est lourde, facilite la coordination et la cohérence, mais ne garantit pas contre tous les risques liés à la transdisciplinarité. Dans certaines collectivités, des logiciels de programmation permettent d'assurer la cohérence et l'intervention des directions dans le temps dès l'initiation du projet.

#### ▪ **La qualité comme élément du macro-processus de contrôle de gestion interne**

Le lecteur se reportera à la fiche correspondante. Nous nous contenterons de justifier la contribution de la qualité au processus de contrôle de gestion interne.

La qualité s'inscrit dans l'atteinte d'objectifs globaux de la collectivité en terme de satisfaction des usagers internes ou externes. Elle en est une déclinaison pour certains processus. C'est aussi un mode de management qui permet une cohérence des actions et des objectifs. Elle implique des outils d'aide à la décision et des modalités de régulation. Elle est bien une modalité du contrôle de gestion interne.

#### ▪ **Le contrôle de gestion externe**

Il peut paraître surprenant d'inclure le contrôle de gestion externe dans le contrôle de gestion interne. Il est vrai qu'il possède des particularités fortes qui le distinguent des outils déjà présentés :

- il n'est pas tourné vers l'intérieur de la collectivité, mais vers ses partenaires externes ;
- il demande une technicité différente : il évalue les risques financiers et juridiques et demande une expertise en comptabilité privée ;
- il est rarement en position de conseil, mais plutôt de surveillance et de suivi ;
- il contrôle de nombreuses catégories de partenaires : SEM, établissements publics, associations, délégataires. Au sein de chaque catégorie, l'hétérogénéité est grande ;
- les gains réalisés sont souvent mesurables en unité monétaire ;
- il occupe une place très variable dans les structures : direction des finances, auprès du DGS, dans le pôle fonctionnel.

Pour autant l'extraversion qui le caractérise n'est que très relative :

- il collabore avec des directions internes pour préparer les contractualisations avec les satellites ;
- il fournit des éléments d'aide à la décision pour les directions et la direction générale ;
- il collabore à l'atteinte des objectifs fixés par la collectivité ;
- il fait partie du système global de maîtrise des risques.

En résumé, le contrôle de gestion externe est une modalité particulière du contrôle de gestion interne contribuant au pilotage de la performance de la collectivité au même titre que les autres outils déjà décrits.

· **Un rôle majoritairement tourné vers l'évaluation des risques**

Les contrôleurs de gestion externe se considèrent en premier lieu comme des gestionnaires de risques de la collectivité. Du reste, c'est l'activité principale de la majorité des contrôleurs de gestion externe rencontrés. C'est aussi l'activité unique de certains contrôles de gestion externe.

Les contrôleurs interrogés identifient de nombreux domaines complémentaires comme l'accompagnement des préparations de DSP, le suivi de l'activité des délégataires ou des associations... L'absence des moyens nécessaires est une cause souvent mise en avant par les responsables des services pour justifier une limitation des missions.

Certaines grandes collectivités n'ont pas de contrôle de gestion externe identifié et doté de moyens propres. D'autres se sont dotées de services étoffés avec des compétences souvent peu courantes dans le secteur public (commissaire aux comptes par exemple...). Derrière les choix du calibrage du contrôle de gestion externe, on discerne souvent l'expression d'une volonté politique. Il peut arriver que cette modalité du contrôle de gestion soit incorporée à une inspection générale et agisse sur mandat exclusif de l'exécutif.

Ce dernier exemple rappelle que le contrôle de gestion externe intervient dans un domaine très sensible et qu'il est aussi une modalité de protection des élus (gestion de fait, par exemple).

Les risques financiers concentrent l'effort le plus important. L'objectif est dans un premier temps de cartographier les niveaux de risque de manière à hiérarchiser les contrôles. Généralement, trois niveaux sont identifiés : risque faible, risque potentiel, risque élevé.

A chacun de ces niveaux de risques correspond une réponse adaptée, soit respectivement :

- le strict respect des obligations réglementaires ;
- un diagnostic plus approfondi d'évaluation des risques permis par l'utilisation d'un logiciel d'analyse financière, suivi d'une analyse du contrôleur qui permet d'identifier les difficultés ;
- un contrôle renforcé comportant un plan d'action qui doit être validé au plus haut niveau de la structure, voire par les élus.

Selon les cas, le contrôle s'appuie sur les comptes annuels des structures, auxquels peuvent s'ajouter le bilan d'activité, des comptes sur plusieurs années et des éléments de comptabilité analytique pour analyser les modalités de formation des coûts.

Les contrôles sur pièce et sur place sont rares. Le contrôle de gestion n'agit jamais dans ce cas de sa propre initiative. Les élus valident le contrôle ; un mandat explicite de l'exécutif est nécessaire.

Cette pratique a été étendue par une collectivité qui multiplie l'examen des comptes sur pièce et sur place. L'appareil législatif et réglementaire permet de tels contrôles, tant pour le suivi des DSP (Décret Loi 1935, codifié Article R 2222-1), que pour les OPHLM (droit de l'actionnaire et délégué spécial), que pour les associations (comme pour les CRC). Ce choix nécessite des ressources humaines importantes. L'enjeu est purement financier, mais les gains diminuent nécessairement dans le temps en fonction des renégociations et des éventuels contentieux.

Dans ce dernier cas, l'objectif est moins la gestion des risques (ici, assurer les ressources financières pour l'action de la collectivité), que la recherche de la meilleure utilisation des ressources par l'exercice d'une pression forte sur les partenaires. La démarche n'est pas non plus dénuée d'arrière-pensées politiques.

L'exercice de l'obligation d'alerte par le contrôle de gestion externe demande des qualités de communication. Un contrôleur de gestion parlait de véritable stratégie de communication pour susciter les arbitrages nécessaires ou pour provoquer une réaction des « contrôlés ». Les contrôleurs devraient être aussi bons techniciens qu'aujourd'hui, mais meilleurs communicants.

- **Le contrôle de gestion au service de l'efficacité et de l'efficience de l'action publique**

Cette question illustre le déplacement de la frontière entre le public et le privé dans le domaine de l'action publique. Pour atteindre ses objectifs, une collectivité s'appuie sur des délégataires, des SEM et des associations. Elle est en droit d'en attendre le même niveau de service que si l'exploitation était assurée en régie. D'où la nécessité d'assurer un suivi de l'activité des satellites et d'accorder la plus grande attention à la contractualisation.

Dans certaines collectivités, le contrôle de gestion externe fournit un appui aux directions lors des montages de DSP. Les directions opérationnelles sont pilotes, tandis que le contrôle de gestion intervient pour son expertise. Dans certains cas, il peut fournir des solutions globales aux directions opérationnelles. Il peut également s'associer à un juriste et un financier pour former des équipes regroupant l'ensemble des compétences nécessaires. Le contrôle de gestion favorise alors la conclusion de contrats permettant des gains importants de ressources pour un service de qualité. Il permet de dégager des marges de manœuvre ventilées sur d'autres postes.

Dans certains cas, le contrôle de gestion externe met en place un suivi de l'activité réelle des associations. Lors de bilans annuels, il propose des arbitrages en faveur de la reconduction ou non des subventions. Les élus disposent des propositions lors des conférences budgétaires comme aide à la décision.

Dans des situations extrêmes et des partenaires particuliers, le contrôle de gestion peut intervenir en tant que conseil pour la structure. Cette hypothèse est rare et n'est qu'un prolongement du métier classique de contrôleur de gestion : la protection des intérêts de la collectivité. L'atteinte des objectifs de l'action publique peut nécessiter l'intervention au profit d'un partenaire en difficulté. L'usage n'est plus dans le normal, mais clairement dans l'exceptionnel et l'ingérence.

Certaines collectivités envisagent, néanmoins, de mettre leur capacité d'expertise au profit des satellites de la collectivité.

- **Contrôle de gestion externe et tableaux de bord**

Les services de contrôle de gestion externe produisent des mesures d'indicateurs sur les partenaires qui sont regroupées dans un tableau de bord spécifique (tableau de bord des associations, par exemple). Ce sont des documents qui juxtaposent des tableaux de bord pour chacune des entités contrôlées.

Plus rarement, le contrôle de gestion externe fournit des éléments pour le tableau de bord de direction générale. On peut s'étonner de cette absence d'indicateurs liés au contrôle de gestion externe connaissant les enjeux financiers et la contribution des satellites à l'atteinte des objectifs de la collectivité.

### **1.2.3. Quelques pratiques innovantes observées en matière de contrôle de gestion**

Toutes les collectivités visitées ont mis en œuvre des éléments contribuant à l'amélioration des outils de performance. La liste des expériences ou réalisations observées serait bien trop longue. Nous avons donc sélectionné, de manière arbitraire, un certain nombre d'expériences présentant un intérêt par leur ampleur, notamment :

- la comptabilité analytique ;
- une modalité de suivi du PPI ;
- un exemple de renouvellement des tableaux de bord ;
- la mise en œuvre du budget par activité.

#### **▪ Comptabilité analytique et performance financière**

##### **▪ Usages de la comptabilité analytique dans les collectivités**

L'usage de la comptabilité analytique (ou de gestion) est familier dans les entreprises. Son utilisation est peu fréquente dans les collectivités, même si certains services techniques en développent des éléments. De plus en plus de services de contrôle de gestion reçoivent pour objectif d'accompagner le développement d'éléments de calcul des coûts dans quelques directions. Les directions jugées coûteuses sont plus directement concernées. Un *benchmarking* entre collectivités est généralement le déclencheur de telles démarches.

Seules quelques collectivités possèdent une véritable comptabilité de gestion généralisée à l'ensemble des services. Elles disposent d'informations sur les coûts complets de leurs équipements et sur la contribution de chaque facteur à la formation du coût. La comparaison des coûts par centre de coûts est alors possible. Par exemple, on peut comparer les coûts de deux équipements sportifs et déterminer les causes des écarts. La structure peut faire apparaître des leviers d'actions pour faire converger les coûts des équipements de même type lorsque c'est l'objectif de la collectivité.

##### **▪ Limites de la comptabilité de gestion dans le secteur public local**

En revanche, la collectivité qui possède une telle comptabilité devient incomparable aux autres, ce qui fait perdre une partie de l'intérêt à la méthode. L'absence de référence est un problème.

La comptabilité analytique n'est pas consultée régulièrement par les directions qui ne s'en servent pas comme un outil de pilotage. Cette comptabilité est surtout utilisée pour les bilans annuels par la direction générale pour ajuster les objectifs et préparer le budget.

La mise en œuvre d'une comptabilité analytique est très coûteuse pour une collectivité. Dans certains domaines, elle peut s'avérer utile. Mais, les collectivités rencontrées ne souhaitent pas mettre en œuvre une comptabilité analytique globale. Il s'agit plutôt d'intervenir sur le

suivi des coûts d'une direction ou d'une mission pour laquelle il y a présomption de surcoût. Elle est la conséquence d'une alerte.

▪ **Suivi spécifique des projets du PPI : approche intégrée**

Toutes les collectivités font le constat de la nécessité de mettre en place un suivi efficace de leurs PPI. En effet, le vote du PPI en début de mandat les expose à de nombreux risques : risque de réglementation, d'évaluation des coûts, de « surbooking »... La mise en œuvre de modalités de régulation devient cruciale. Le contrôle de gestion interne s'est, du reste, construit à partir du suivi du PPI dans certaines collectivités. Mais la majorité des collectivités visitées est assez insatisfaite du fonctionnement actuel.

Il nous est donc apparu intéressant de détailler une démarche originale d'une collectivité qui a choisi de mettre en œuvre une ingénierie concurrente du contrôle de gestion pour le suivi des PPI. L'organisation choisie présente un certain nombre d'originalités que nous détaillerons par la suite :

- une dissociation des contrôles de gestion selon le type d'investissement ;
- un regroupement du suivi du PPI dans un portefeuille d'activités complémentaires ;
- une sectorisation dans la mise en œuvre du contrôle du PPI ;
- une double temporalité dans le contrôle ;
- la recherche de l'efficacité des boucles de régulation et de contrôle.

▪ **Organisation du suivi du PPI**

Le suivi du fonctionnement (et de l'investissement au profit du fonctionnement) est traité séparément des autres projets d'investissement (à partir d'un certain seuil). Or, la norme dans les collectivités est plutôt la concentration des missions dans le service ou la direction du contrôle de gestion interne quand il existe.

Le suivi du PPI n'est pas la mission exclusive de la direction qui possède un portefeuille de missions complémentaires. Ces dernières sont liées à l'animation du territoire.

Une équipe de chargés de projet sectorisée est chargée de suivre les projets de leurs territoires. Ils sont, pour cela, en relation avec les services sur le terrain et ont des correspondants dans les directions impliquées par les grands projets. Pour les très grands projets, un dispositif spécial est mis en place.

▪ **Fiabilisation des données et *reporting* des résultats**

Cette organisation permet de suivre régulièrement les projets et de susciter des points d'arbitrages ponctuels. En plus, deux grandes revues de projets annuelles sont organisées. Il s'agit de susciter les demandes de régulation (arbitrages pour que le projet avance) et d'apprentissage (modification des projets ou abandon). La direction en charge du suivi du PPI assure la synthèse des remontées des directions. Elle contrôle la cohérence des informations entre elles et croise le *reporting* des directions aux constats du suivi des chargés de territoire. La fiabilité des données est meilleure et les directions sont incitées à exercer un réel autocontrôle.

Cette préparation permet d'optimiser le processus d'arbitrage. Pour les deux rendez-vous annuels, l'avancement de tous les projets sélectionnés fait l'objet d'un *reporting*. En revanche, ne remontent en revue de projets que les fiches de projet qui demandent un

arbitrage. La régulation se fait en deux temps. Dans un premier temps, les arbitrages sont soumis au directeur général des services par le directeur en charge du suivi du PPI. Le directeur général arbitre ce qui est de son niveau. Les points non arbitrés au niveau de la direction générale sont soumis à la régulation et au mécanisme d'apprentissage de l'exécutif. Ne remontent que les demandes d'arbitrages qui ne peuvent pas être réglées par l'administration. L'ensemble des résultats est consigné par procès verbal.

- **Avantages et limites**

On est en présence d'un processus intégré de contrôle de gestion interne orienté vers l'optimisation de la prise de décision.

Cette démarche nécessite que soient réunies un certain nombre de points de vigilance pour réussir :

- la nécessité d'y consacrer les moyens humains nécessaires ;
- le *reporting* des directions doit être fiable. Sur ce point, il semble plus facile d'obtenir un *reporting* de l'avancée physique des projets, que des états financiers fiables ;
- dans certains domaines le *reporting* est difficile (politique de la ville) ;
- les projets peuvent concerner plusieurs directions ce qui ne facilite pas la synthèse par la direction en charge du suivi ;
- la transversalité (toujours difficile) entre services doit être réelle ;
- l'ingénierie concurrente mise en place doit être acceptée par les directions qui peuvent, dans certains cas, se sentir court-circuitées par la direction en charge du suivi du PPI.

- **Nouveaux indicateurs et nouveaux tableaux de bord**

Nous développerons deux tendances à l'œuvre dans les collectivités :

- la mise en œuvre de nouveaux indicateurs liés largement à la prise en compte du développement durable ;
- l'évolution des tableaux de bord vers des tableaux de bords prospectifs.

- **Nouveaux indicateurs et développement durable**

Le constat est sans appel : les collectivités ont développé des modes de *reporting* spécifiques à cette dimension de l'action publique et toutes restent insatisfaites des résultats obtenus. Nous essaierons de dégager les difficultés rencontrées et les orientations de la réflexion en cours.

Le développement durable pose à la collectivité deux questions à la finalité complémentaire, mais d'orientations différentes :

- Comment la collectivité atteint-elle les objectifs de développement durable en interne ?
- Comment mesurer l'influence de la collectivité sur son environnement ?

- **Des difficultés réelles de mise en œuvre de l'évaluation**

On retrouve des problématiques assez proches de celles du bilan social des entreprises citoyennes et écoresponsables. La comparaison s'arrête là, car la complexité de l'exercice

semble beaucoup plus importante et les outils appliqués aux entreprises ne sont pas transposables en l'état.

L'évaluation de la performance sociale de l'organisation suppose qu'elle devienne un sujet majeur de préoccupation. Or cet axe n'est pas encore privilégié. Les élus sont plus dans le projet et les syndicats ne se sont pas emparés de la question du développement durable et restent dans la défense du statut. Il devient alors difficile de définir des objectifs partagés (par exemple, assurer la diversité dans l'organisation) et encore moins des indicateurs correspondants.

Dans toutes les collectivités, la difficulté de mettre en place un référentiel a conduit à privilégier la mise en œuvre d'actions concrètes plutôt que de définir des indicateurs de développement durable. Une tentative de réalisation d'un bilan sociétal a été mise en veille dans une collectivité. L'immaturation de l'appropriation par les partenaires des dimensions du développement durable a été avancée.

La mesure de l'impact de la collectivité sur son environnement est une seconde difficulté à résoudre. Conceptuellement, la démarche est complexe. En pratique, elle bute sur la diversité de l'information produite par des partenaires qui n'ont pas de logique partagée. Les retraitements sont difficiles et les collectivités éprouvent d'importantes difficultés pour réorienter les pratiques des observatoires.

Au final, le suivi de l'engagement de la collectivité en faveur du développement durable est plutôt un suivi des actions inscrites dans l'agenda 21 de la collectivité. Pour de nombreuses collectivités, les tableaux de bord de suivi de l'agenda 21 se sont révélés, de leur propre aveu, de véritables « usines à gaz ». L'impact de la collectivité est plus difficile à cerner, le fonctionnement durable encore plus.

Notons, tout de même, l'apparition dans certains tableaux de bord d'indicateurs relatifs à l'impact de l'exercice de la démocratie participative dans la prise de décision.

#### - Une question de méthode ?

La question de la méthode reste au centre du problème. L'empreinte écologique est un bon candidat pour mesurer une partie de l'engagement de la collectivité en faveur du développement durable. Il n'est pas suffisant et trop réducteur pour prendre en compte la diversité et la complexité de l'intervention publique.

La transposition en interne des méthodes employées dans le secteur privé est une tentation. En particulier, la notation pourrait être la forme choisie pour l'évaluation de la participation au développement durable. Une expérience de ce type a été menée dans une collectivité visitée, mais l'outil s'est révélé inadéquat en l'état. En particulier, certaines directions sont particulièrement exposées à subir une notation défavorable alors que le manager a finalement peu de leviers d'action.

La notation globale des collectivités est une question en suspens. Certains interlocuteurs pensent qu'il est possible d'établir un référentiel de notation à partir du référentiel privé. Une réflexion est en cours avec des consultants extérieurs, et repose sur un *benchmarking* pour définir un premier cadre. Les consultants choisis feront évoluer le référentiel en fonction des exigences des collectivités territoriales. Il s'agit pour le groupe de collectivités concernées de dépasser la logique de l'empreinte écologique, de permettre la comparaison entre collectivités

et de fournir un appareil simple de mesure de l'impact d'une « collectivité durable ». La consultation est en cours.

- **Vers de nouveaux tableaux de bord de direction générale**

- **Éléments de contexte**

Certaines collectivités ont à nouveau interrogé leurs tableaux de bord et fait quelques constats :

- les indicateurs sont trop nombreux et peu liés à l'atteinte des objectifs stratégiques ;
- les indicateurs ne permettent pas toujours de jouer le rôle d'alerte ;
- il n'y a pas de liaison évidente entre les indicateurs des différentes activités ce qui nuit à la vision d'ensemble ;
- les indicateurs de performance sont peu nombreux ou tournés vers les finances ;
- la logique est rétrospective plus que prospective (manque d'indicateurs de leviers d'actions) ;
- les indicateurs ne sont pas liés au plan d'action.

Une collectivité, au moins, a décidé, à partir de ces constats pour changer de perspective, produire un tableau de bord de type stratégique (ou prospectif) inspiré des démarches de *Balanced Score Card* (BSC). C'est un tableau de bord équilibré, développé par Robert S. Kaplan et David P. Norton au début des années 90.

- **L'approche par le BSC**

- **Grandes caractéristiques**

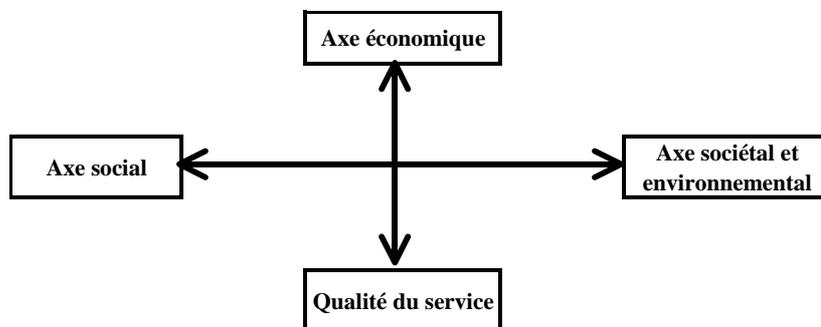
- l'outil est plus adapté aux tableaux de bord de direction générale qu'aux tableaux de bord locaux (même s'il a connu des évolutions) ;
- le nombre d'indicateurs est réduit (pas plus de 20) ;
- chaque objectif stratégique est suivi par un indicateur au moins ;
- tous les aspects de l'organisation sont pris en compte ;
- typiquement, le tableau de bord présente un axe ressources financières, un axe satisfaction de l'utilisateur, un axe concernant la qualité de l'action menée et un axe relatif à la motivation et à la compétence du personnel, la performance du système d'information ;
- le système n'est pas figé et accepte le développement de nouveaux axes : impact sur l'environnement, par exemple ;
- il y a une complémentarité entre les différents axes du BSC :
  - les compétences et les motivations des agents sont la base ;
  - elles permettent d'améliorer les processus internes de la collectivité ;
  - cette amélioration permet à son tour la satisfaction du citoyen-usager ;
  - le processus conduit à une meilleure utilisation des ressources ce qui est favorable aux citoyens-contribuables ;
- les indicateurs doivent associer à des indicateurs d'activité des indicateurs de levier d'action.

- **Mise en oeuvre**

La mise en œuvre de cette démarche impose une inversion de logique. La méthode est conduite à partir des besoins formulés par le manager et repose sur une recherche de la cohérence permanente par rapport à la stratégie de la collectivité.

En pratique, la démarche s'est mise en place en deux temps dans la collectivité concernée. Lors d'un premier séminaire, la direction générale et quelques directions clés pour le projet ont été réunies pour une acculturation. Il s'agissait d'acquérir un vocabulaire commun (indicateur, objectif stratégique...). Cette étape a permis de susciter des réflexions et de faire émerger des points communs et des premiers indicateurs. Lors d'un deuxième rendez-vous des mêmes acteurs, les indicateurs ont été repris et ont servi d'ossature au tableau de bord de direction générale.

L'inspiration est clairement celle du BSC avec quelques autres emprunts. Le tableau de bord construit devrait être conservé pendant 2 à 3 ans pour permettre un apprentissage collectif. A terme, il pourrait connaître une évolution vers un tableau de bord avec les axes du schéma suivant.



Evolution possible d'un tableau de bord de direction générale  
(d'après entretien dans une collectivité)

- **Méthode ABC/ABM et pilotage par les activités**

Le lecteur se reportera à la fiche sur les démarches globales de modernisation (cf page 155).

- **La « LOLF » territoriale**

Cette question est également abordée avec les démarches globales de modernisation (cf page 155).

■ ■ ■

### **1.3. Pistes de réflexion**

---

#### **1.3.1. De l'utilité d'un contrôle de gestion interne central**

##### **▪ Une garantie pour assurer la cohérence des actions de contrôle de gestion interne**

En l'absence de service de contrôle de gestion interne central, rien ne garantit que le processus de contrôle de gestion ait une cohérence et que les actions des différents services convergent. Par ailleurs, il est le seul à avoir une vision d'ensemble de la complémentarité et des objectifs poursuivis par le processus du contrôle de gestion. Sa position privilégiée d'interface lui permet d'intervenir à tous les niveaux de pilotage. Il est l'interlocuteur des services et de la direction générale. Il n'est pas neutre, mais il est identifié comme le référent privilégié pour toutes les questions liées au modèle de contrôle de gestion de la structure.

##### **▪ Quelles sont les missions d'un contrôle de gestion interne central ?**

Le contrôle de gestion interne a un objectif central : mesurer pour piloter. Ce but passe par un certain nombre de déclinaisons.

###### **· Objectif fondamental : Mesurer pour piloter**

Il faut dépasser les longs débats théoriques sur la performance et le contrôle de gestion. Le seul objet d'un contrôle de gestion est de savoir pour pouvoir prendre les bonnes décisions : poursuivre, changer, améliorer, augmenter les moyens ou redéployer.

Comme nous l'avons rappelé, il doit permettre d'assurer la convergence des objectifs des directions et veiller à la contribution de chaque direction à l'atteinte des objectifs. Il veille à ce que la direction générale et les centres de responsabilité aient en mains les éléments nécessaires pour décider. Si les outils permanents se révèlent insuffisants, il doit avoir la réactivité suffisante pour fournir l'aide à la décision nécessaire. Une polyvalence minimale est indispensable ce qui, nous l'avons vu, peut poser problème.

###### **· Favoriser la connaissance des activités de la collectivité**

Un contrôle de gestion interne suppose que soit maintenue la connaissance des métiers. Les contrôleurs doivent acquérir cette connaissance et s'assurer qu'elle ne soit pas perdue verticalement dans la structure (vigilance au *reporting*). Au-delà de la connaissance métier, le contrôle de gestion doit pouvoir s'appuyer sur des schémas de gestion organisationnelle et décisionnelle de la structure. Il lui revient certainement de prendre une part active à l'élaboration de ces documents.

###### **· Capacité à mesurer les coûts des actions publiques**

Même si la performance d'une collectivité n'est pas réductible à un pilotage par les coûts, la contrainte financière porte à ne pas négliger cette fonction traditionnelle du contrôle de gestion. La technicité de la mesure des coûts n'est pas partagée dans les collectivités et les règles de mesure méritent d'être standardisées. Un contrôle de gestion central peut garantir la permanence des méthodes et apporter l'expertise nécessaire pour la mesure des coûts.

- **Capacité à mesurer la performance : efficacité, efficience, pertinence**

Corrélativement à la mesure des coûts, le contrôle de gestion central a une fonction traditionnelle d'évaluation de l'efficacité, de l'efficience et de la pertinence des actions. Il a la charge de mettre en œuvre les outils nécessaires.

- **Capacité à définir des indicateurs**

Nous avons vu que la confection des indicateurs comportait une vraie difficulté (ce qui n'est pas une spécificité du secteur public). L'apport de l'expertise du contrôle de gestion central, sa sensibilité métier et sa vision globale en font un acteur interne fondamental pour accompagner les directions dans la recherche et la confection de leurs indicateurs.

- **Fournir une aide méthodologique et accompagner le changement**

Un contrôle de gestion central suffisamment doté est une garantie pour accompagner les services dans la mise en œuvre de tout changement, pérenniser une situation existante ou améliorer les aides au pilotage. Il n'est pas le seul à intervenir et son intervention doit être concertée avec d'autres directions ou services. Il est certainement le coordonnateur des actions entreprises dans la mesure où il est le seul dont l'ambition est de contribuer au pilotage global de la structure. Son aide doit intervenir pour rendre compatibles le changement et la poursuite de l'activité des services. Le changement achoppe souvent sur une appropriation partielle des enjeux, du sens et de la maîtrise des outils qui conduit à un gaspillage de temps et au final à une démotivation et un mécontentement.

- **Avoir une fonction de veille, de proposition et une capacité d'expérimentation**

Le contrôle de gestion central a une fonction de veille pour développer les outils demandés par les directions. Il est aussi force de proposition pour proposer de nouveaux outils adaptés aux besoins de la collectivité. Il doit pouvoir travailler en collaboration avec les directions métiers, la direction générale et la direction des systèmes d'information.

Généraliste au service du contrôle de gestion interne global, il est le pilote pour les expérimentations décidées, préalables à une extension globale.

- **Être un pédagogue et un traducteur auprès des directions**

Il est un élément du contrôle de gestion interne. Il est le traducteur, au côté des directions, des objectifs globaux de la collectivité. Son acceptation par les directions est liée à la valeur ajoutée qu'il est capable de leur apporter. Le sens de la pédagogie et de la communication des contrôleurs de gestion doit leur permettre d'être acceptés par les directions.

Il assure les directions que la traduction des objectifs est bien conforme à la stratégie et aux objectifs globaux définis par l'encadrement supérieur.

- **Fournir des éléments d'alerte pour assurer la réactivité de l'organisation**

Le contrôle de gestion interne central veille à l'émergence des points d'alerte qui exigent un arbitrage des managers. Il intervient dans la gestion des risques de la collectivité.

▪ **Une conséquence fonctionnelle : une association à toutes les étapes du cycle de gestion**

Le contrôle de gestion interne central a vocation à être associé à toutes les étapes du cycle de gestion de la collectivité : de la planification à la mise en œuvre de l'action publique, à son évaluation. Il ne percevra la cohérence des objectifs qu'à cette unique condition. En particulier, il est un élément important du fonctionnement de la direction générale.

**1.3.2. Vers une concentration organisationnelle ?**

Répetons-le : le contrôle de gestion interne central n'est qu'un élément du contrôle de gestion interne. Lorsque les autres activités de ce processus sont séparées, les limites des missions ne sont pas claires. Il paraît alors évident que, par souci d'efficacité et de cohérence, ces différentes activités ont vocation à être regroupées dans une même direction du contrôle de gestion interne ou encore une direction de la performance. Certaines collectivités ont déjà fait le choix de cette mise en cohérence avec la pratique.

L'audit interne, le contrôle de gestion externe, le contrôle de gestion interne au sens étroit, l'inspection, la qualité et l'évaluation pourraient ainsi être regroupés dans cette nouvelle direction. On gagnerait en lisibilité, en cohérence, en pertinence et certainement en efficacité et en efficience.

La polyvalence des personnels de cette direction est une question pendante. Du point de vue des synergies et des complémentarités, c'est une évolution qui mérite d'être pensée. La pluridisciplinarité dans ce domaine est vraisemblablement gage de plus-value, de meilleure réactivité et d'une flexibilité certaine.

■ ■ ■

---

## Fiche n°2. Système d'information

---

Dans les deux premières fiches du chapitre *Mesurer pour piloter*, la performance est abordée sous l'angle de l'évaluation. Être performant, c'est s'organiser pour décider en connaissance de cause. Le pilotage de l'organisation et de sa performance s'appuie sur des informations issues d'un système de mesure de l'activité de la collectivité.

Il s'agit donc d'une organisation informationnelle tournée vers la décision. La qualité de la décision dépendra mécaniquement de la qualité et de la disponibilité des informations.

Le système d'information (SI) est au centre des préoccupations de la performance de l'organisation. Disposer d'un SI de qualité n'est pas une condition suffisante pour être performant, mais bien une condition nécessaire.

Pour autant, le système d'information des collectivités est situé à une période charnière de son évolution :

- d'une part, il est et sera de plus en plus sollicité compte tenu des exigences croissantes en termes de performance, reposant notamment sur une mesure accrue de l'activité ;
- d'autre part, il est confronté à une révolution technologique qui bouleverse l'organisation interne de la collectivité mais offre des possibilités non encore pleinement mesurées.

Dans un tel environnement, la question de la nécessité d'une évolution du SI des collectivités territoriales ne se pose plus. Le SI doit s'adapter à ces profonds changements afin de répondre pleinement à son objet principal : informer pour mieux piloter et décider.

Nos déplacements en collectivités mettent en évidence un certain nombre d'interrogations et de dysfonctionnements concernant les systèmes d'information. Une impression de désordre relatif semble logique compte tenu des évolutions technologiques. Les collectivités construisent aujourd'hui leur système d'information de demain, avec un niveau de risques en rapport avec l'ampleur du bouleversement opéré.

## **2.1. Définition**

---

### **2.1.1. La double fonction du système d'information : production et pilotage**

« En informatique et en télécommunications, et plus généralement dans le monde de l'entreprise, le terme **système d'information** (ou **SI**) possède les significations suivantes :

- Un ensemble organisé de ressources (personnel, données, procédures, matériel, logiciel, ...) permettant d'acquérir, de stocker, de structurer et de communiquer des informations sous forme de textes, images, sons, ou de données codées dans des organisations. Selon leur finalité principale, on distingue des systèmes d'information supports d'opérations (traitement de transaction, contrôle de processus industriels, supports d'opérations de bureau et de communication) et des systèmes d'information supports de gestion (aide à la production de rapports, aide à la décision...).
- Un système ou sous-système d'équipements, d'informatique ou de télécommunication, interconnectés dans le but de l'acquisition, du stockage, de la structuration, de la gestion, du déplacement, du contrôle, de l'affichage, de l'échange (transmission ou réception) de données sous forme de textes, d'images, de sons, et/ou , faisant intervenir, du matériel et des logiciels. »<sup>6</sup>.

Selon cette définition, un système d'information n'est pas seulement un système d'équipements informatique et de télécommunications, mais avant tout une organisation des ressources destinée à traiter l'information, soit pour produire, soit pour piloter.

Dans ces conditions, le système d'information n'est pas un sujet réservé à la DSIT<sup>7</sup>, mais une question stratégique qui touche tous les compartiments de l'organisation.

### **2.1.2. Un empilement de systèmes d'information interfacés**

Le système d'information d'une collectivité n'est pas unique : il est multiple et pourrait être défini comme un empilement de systèmes d'information, interfacés entre eux, répondant au double objectif de production et de pilotage.

Pour simplifier, on distinguera trois couches dans le système d'information global :

- Couche stratégique (niveau macro): système d'information permettant à la direction générale de piloter la collectivité et sa performance.
- Couche opérationnelle (niveau micro) : système d'information d'une entité organisationnelle. Pour simplifier l'étude, on ne descendra pas au-delà du niveau des directions opérationnelles, des services fonctionnels et des directions de territoires.
- Couche individuelle (niveau nano) : système d'information géré par chaque agent.

---

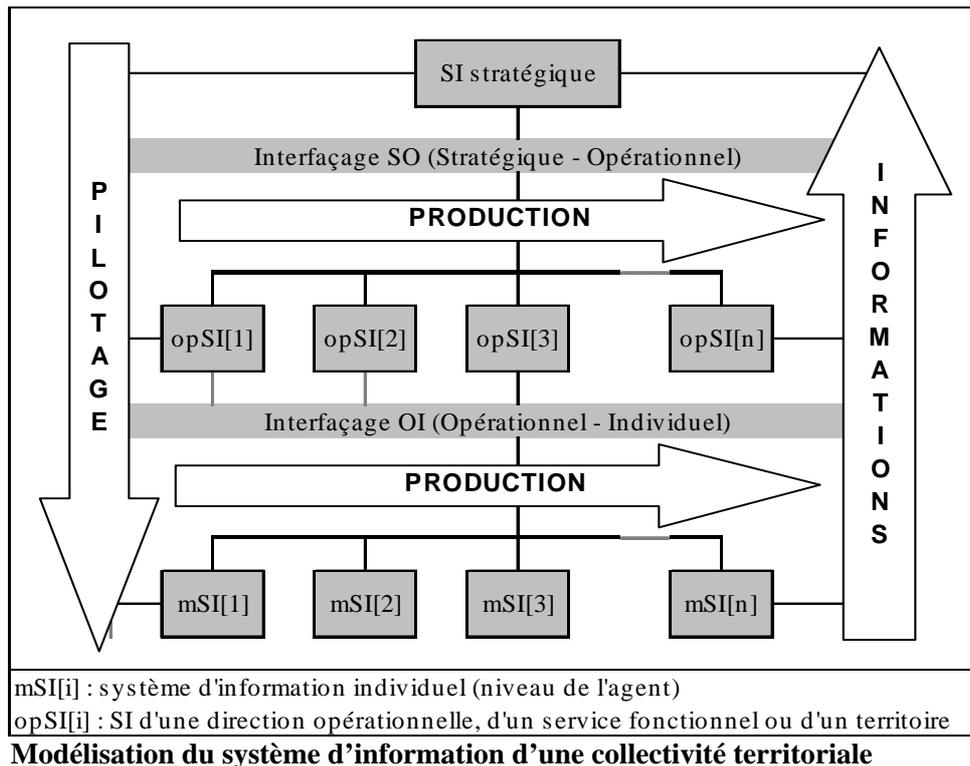
<sup>6</sup> Définition tirée de l'encyclopédie libre Wikipédia sur internet. (Adresse : <http://fr.wikipedia.org/>)

<sup>7</sup> Par souci de simplification, on entendra par DSIT le service chargé des questions informatiques et de télécommunications.

Les évolutions actuelles rendent plus flou les distinctions entre les couches et on assiste à un partage de plus en plus important des systèmes d'information.

A ces trois couches, il convient également d'ajouter les infrastructures informatiques (*hard et soft*) et de télécommunications, qui répondent aux besoins de chaque couche et autorisent les échanges entre les différentes couches.

Ces trois couches communiquent entre elles par une interface ou un filtre, comme indiqué dans le schéma représenté ci-après.



**Commentaire du schéma :**

*Avertissement : ce schéma est bien une modélisation et ne rend pas compte de la complexité réelle d'un système d'information.*

Le schéma montre que le système d'information répond au double objectif de production et d'évaluation : (i) organiser les échanges d'information verticaux afin de pouvoir agir sur l'organisation (flèches verticales *informations* et *pilotage*) ; (ii) contribuer à la production administrative (flèches horizontales de production).

Concernant les échanges d'information, il est essentiel qu'ils soient précisément organisés grâce à la mise en place d'interfaces d'échange entre les différents niveaux. Dans cette modélisation et afin de simplifier la présentation, seulement trois couches ont été mises en évidence, avec deux niveaux d'interfaçages. Chaque agent (mSI dans le schéma) organise son travail en fonction des outils et méthodes de l'administration, mais également (et surtout) à partir de son propre mode de fonctionnement. A titre d'exemple, il pourra utiliser un progiciel dédié pour réaliser une tâche administrative et développer, pour son propre besoin, un tableur de suivi personnalisé. Il semble que la composante personnelle du système d'information ne doive pas être sous-estimée. Elle est même essentielle pour le bon fonctionnement de l'administration puisqu'elle permet d'apporter de la flexibilité, de la réactivité et de

l'anticipation. L'agent est même souvent relativement libre pour constituer son propre système d'information.

Se pose alors la question de la remontée d'information au niveau de la couche opérationnelle (opSI dans le schéma). Comment interfacier la couche personnelle et la couche opérationnelle immédiatement supérieure ? Un certain nombre d'information doit remonter afin de pouvoir piloter l'entité organisationnelle (regroupant plusieurs entités individuelles) et produire. Si le périmètre du flux d'information est important, la qualité des informations l'est tout autant, comme le stockage et la circulation. Dans le schéma, c'est ce que nous avons désigné par interfaçage OI.

Cette question se pose également au niveau supérieur, c'est-à-dire entre le niveau opérationnel et le niveau stratégique (interfaçage SO). Quelles informations doivent remonter des directions opérationnelles et fonctionnelles et des territoires ? Comment les fiabiliser ? Comment limiter efficacement le volume ?

L'empilement de systèmes d'information et les interconnexions entre systèmes d'information rend difficile les réflexions stratégiques en la matière, d'autant plus que les besoins évoluent rapidement et les solutions informatiques et des télécommunications sont désormais quasi-illimitées.

### **2.1.3. Les 5 maillons de la chaîne de traitement de l'information**

L'approche par « l'empilement » met en évidence la complexité relationnelle et organisationnelle du système d'information d'une collectivité. Il est également utile d'examiner la chaîne de traitement de l'information.

On distingue 5 étapes majeures :

- La fourniture d'informations : la collectivité reçoit, en grande quantité et par de multiples canaux (notamment externes), des informations. Elles arrivent aux niveaux des trois couches, comme indiqué précédemment. Deux questions principales se posent : la première est de savoir si la couche réceptrice de l'information doit l'intégrer dans son propre système d'information et dans quelle mesure elle doit le communiquer, par ses interfaces, aux couches immédiatement inférieure ou supérieure ; la seconde est liée à l'aptitude de la collectivité à lier des partenariats externes nécessaires afin d'obtenir l'information dont elle a besoin.
- Intégration des informations : la fonction d'intégration est essentielle. Quelle information intégrer dans le SI et quel niveau de diffusion prévoir ? L'intégration est un enjeu essentiel et pose, en cascade, d'autres questions stratégiques. Qui intègre ? Qui fiabilise l'information intégrée ? Comment organiser l'accessibilité ?
- Traitement des informations : le SI contient finalement assez peu, en volume, d'informations brutes. La plupart des informations est retraitée, soit au moment de l'intégration, soit au sein du système d'information. C'est la raison pour laquelle la qualité des informations brutes ou retraitées par l'intégrateur est essentielle.
- Stockage de l'information : le stockage renvoie à l'accessibilité des données, dans le temps et par les agents. Elle pose aussi la question de la source. En effet, au cours de notre enquête, nous avons souvent vu des élus ou dirigeants territoriaux s'étonner des nombreuses contradictions concernant une même information.

- Exploitation de l'information. Cinq applications principales :
  - Analyse : le SI est un support d'analyse des actions et politiques publiques menées par la collectivité.
  - Production : le SI est aussi et surtout un outil de production. Il est devenu incontournable. Quel service pourrait demain fonctionner sans ordinateurs et réseaux de communication ?
  - Pilotage : le SI est également un outil de pilotage et doit aider à la mise en évidence des réussites et des dysfonctionnements afin d'ajuster les orientations stratégiques de la collectivité.
  - Mémoire : le SI doit maintenir la mémoire de l'administration, notamment afin d'éviter la dépendance trop forte vis-à-vis des hommes.
  - Communication : le SI est enfin un outil de communication, interne et externe.

Le système d'information est donc un empilement de systèmes d'information interfacés, fragile car dépendant de la qualité des informations intégrées, à plusieurs niveaux, par de multiples agents. On notera que la performance d'un système d'information est conditionnée par la qualité des processus de validation des informations, à tous les niveaux.

Selon cette approche, auditer un système d'information consiste à analyser la cartographie des processus de validation des informations intégrées.

#### **2.1.4. Les 4 principales finalités du SI**

Enfin, avant d'aborder le bilan de nos déplacements, il convient de préciser les principales finalités d'un système d'information :

- Diminuer les délais d'exécution, améliorer la qualité, adapter les ressources aux objectifs. Quel équilibre proposer entre des procédures standardisées imposées aux agents et les pratiques personnelles favorisant la flexibilité et la réactivité ?
- Aider à la décision : mesure et évaluation des actions administratives. Principal appui pour amorcer le changement au niveau des trois couches : stratégique, opérationnelle, individuelle. La qualité du pilotage dépend de la fiabilité des données issues du système d'information.
- Alerter : il est essentiel que le système d'information permette d'anticiper les difficultés. Il doit être conçu pour alerter les agents des dysfonctionnements.
- Communiquer : en interne et en externe.

■ ■ ■

Cette modélisation du système d'information d'une collectivité met en évidence un triple niveau de complexité : la maîtrise des différents niveaux du SI ; la gestion et l'optimisation des couches d'interfaçage ; la nécessité de partager les différents systèmes d'information.

## **2.2. Bilan des observations**

---

Dans la partie précédente, la modélisation du SI montre aussi que la maîtrise et le partage de l'information constituent un enjeu de pouvoir. Dans les organisations, le détenteur de l'information est souvent perçu ou confondu avec le titulaire du pouvoir - encore faut-il que l'information soit fiable ! Concevoir le SI comme un simple outil technique de production et de pilotage serait trop réducteur.

Cette approche sous l'angle du pouvoir pourrait également contribuer à expliquer une certaine frilosité des acteurs vis-à-vis de l'évolution du SI, une réorganisation du SI pouvant correspondre à une nouvelle répartition des pouvoirs. Le *statu quo* peut finalement être la solution la plus confortable à court terme.

Toujours concernant le « jeu des acteurs », il est essentiel d'étudier les comportements par rapport au traitement de l'information. Pour les agents, la tentation est souvent grande d'extraire un volume d'informations maximum de la couche inférieure et de limiter les remontées vers les couches supérieures. Cette stratégie se traduit par une interface poreuse en amont (vers les couches inférieures) et imperméable en aval (vers les couches supérieures). Si tous les acteurs adoptent cette attitude, la production et le pilotage de l'organisation risquent d'être difficiles.

Ces enjeux de pouvoir rendent encore plus complexe le fonctionnement du modèle de SI par empilement. C'est peut-être la raison pour laquelle il ressort de nos déplacements une impression de perte de contrôle des SI.

### **2.2.1. Un système d'information en question**

Alors qu'il est couramment admis que l'activité des organisations - publiques ou privées - repose de plus en plus sur leur système d'information, il est troublant de constater une certaine inquiétude concernant les systèmes d'informations des collectivités.

Cette impression repose principalement sur deux éléments : les interrogations, voire l'inquiétude, des DSIT et le retard des services opérationnels en la matière. L'organisation est presque duale : ceux qui sont conscients des enjeux du SI et des avancées nécessaires mais qui se sentent isolés et ont du mal à le faire évoluer comme ils le souhaitent ; ceux qui n'en n'ont pas encore pris pleinement la mesure ou qui retardent le plus longtemps possible le changement.

#### **▪ L'inquiétude croissante des directeurs des DSIT**

Consolider les expériences d'une trentaine de collectivités est un exercice souvent difficile, notamment en raison de la diversité des situations rencontrées. On a souvent pu s'interroger sur les grandes lignes de tendance, sans toujours parvenir à en trouver.

Pour ce qui est des directeurs des DSIT, on constate un sentiment d'inquiétude concernant l'évolution de leur système d'information. Certains d'entre eux semblent même douter de leur capacité à le contrôler ou à le faire évoluer.

Cette perplexité trouve plusieurs explications :

- La « crainte » de gérer un système de plus en plus central pour la collectivité qui ne peut plus fonctionner sans les applications du SI. Exemple : le blocage des serveurs d'envoi et de réception des mails paralyse la collectivité.
- Une difficulté pour se faire entendre ou comprendre par les services qui sont souvent dans une logique de développement rapide des applications, sans approche systémique du système d'information.
- La certitude que leur système d'information est fragile car reposant sur un empilement d'applications utilisant des technologies incompatibles ou vieillissantes.
- Cet empilement de couches technologiques et de projets rend également plus complexe l'évolution du système d'information.
- Le constat d'être de plus en plus sollicité et d'intervenir de plus en plus dans l'urgence sans avoir le temps de penser à la stratégie.
- Des demandes fortes sur les techniques de fiabilisation des données alors que les sources sont multiples et que la fiabilisation nécessite souvent un effort important (*datawarehouses*).

Les directeurs des DSIT peuvent aujourd'hui se sentir mal à l'aise : ils se rendent compte tous les jours que l'organisation du SI doit évoluer mais ont du mal à se faire entendre. Ce sentiment s'explique aussi par leur propre difficulté à se positionner et à déterminer une stratégie claire, dans un environnement en évolution permanente.

▪ **Une prise de conscience difficile ou tardive des autres acteurs**

Les autres acteurs de la collectivité s'interrogent également sur le système d'information qui constitue leur principal outil de travail. Ils sentent bien que les besoins et les technologies évoluent, mais sont souvent enfermés dans l'urgence du quotidien, ce qui finit par les rendre myopes aux véritables enjeux.

Ne connaissant pas ou mal les possibilités offertes par les nouvelles technologies, les acteurs agissent plus en résistance qu'en impulsion. Cette attitude se retrouve à tous les niveaux de l'organisation, des agents à la direction générale.

Par ailleurs, une évolution du système d'information entraîne une réorganisation des services et la gestion du changement est toujours chronophage.

### **2.2.2. Un environnement de réel bouleversement sous-estimé**

Le mot bouleversement n'est pas trop fort pour décrire le phénomène touchant le SI des collectivités territoriales – et des autres organisations publiques ou privées.

#### ▪ **Environnement général d'accessibilité immédiate à l'information**

Il convient d'abord de constater que l'action administrative s'effectue dans un environnement sociétale qui passe par une comparaison avec les services offerts dans le privé.

L'administration territoriale doit intégrer deux évolutions majeures de notre société :

- Culture de l'immédiateté : les usagers exigent que le service soit rendu rapidement.
- Culture de l'accessibilité et de la comparabilité : comportement de plus en plus consumériste des usagers. Les bénéficiaires des services publics ne comprennent pas certains archaïsmes de l'administration alors qu'ils peuvent consulter leur compte sur internet, réserver leur train directement *via* un téléphone mobile ...

#### ▪ **Environnement des collectivités propice à l'amélioration de la performance**

Au-delà des évolutions sociétales, les collectivités développent des stratégies orientées vers l'accroissement de la performance, pour les raisons évoquées dans la partie introductive de ce guide.

En conséquence, leur système d'information est mis sous pression pour répondre aux exigences de performance. Il faut pouvoir mesurer et évaluer l'action administrative pour ajuster, recadrer et décider. Les directions générales sont de plus en plus exigeantes sur les résultats des politiques publiques.

#### ▪ **Révolution technologique récente bouleversant l'organisation interne**

Mais, l'évolution de la société et la volonté d'accroître la performance des collectivités ne sont que des éléments marginaux comparés à la « révolution » technologique touchant les systèmes d'information.

##### • **Puissance exponentielle des équipements informatiques et de communication**

Les limites matérielles se sont progressivement effacées. Le directeur de la DSIT ne s'interroge plus (ou quasiment plus) sur la faisabilité technique de telle ou telle demande mais sur ses modalités de réalisation.

Ce point est essentiel et marque une rupture. Jusqu'à présent, les limites matérielles contraignaient la collectivité à définir des priorités, à réaliser des arbitrages, à réfléchir à ses métiers et aux besoins des agents pour exécuter les actions publiques. Ces limites physiques forçaient la collectivité à définir une stratégie en matière de système d'information.

Désormais, la technologie offre des possibilités quasiment illimitées, ce qui n'incite pas les acteurs à définir des priorités et à déterminer une stratégie. Au final, les évolutions technologiques majeures ont mis à mal la stratégie informationnelle.

La seule véritable limite physique est aujourd'hui budgétaire et elle est devenue prégnante.

- **La question de la pérennité des choix technologiques**

Les solutions technologiques se multiplient posant la question des choix entre technologies et de la pérennité de ces choix.

- Comment choisir entre les différentes technologies proposées ?
- Comment mesurer la pérennité de ces nouvelles technologies ?
- Quels sont les risques d'instabilité du système d'information ?
- Exemple : quelle place pour l'*open source* ? De nombreuses collectivités réfléchissent à se séparer, au moins partiellement, des logiciels *Microsoft* pour passer à des solutions gratuites comme *OpenOffice*.

Se pose également la question plus tactique de positionnement du curseur entre un certain « conservatisme » informatique – pour assurer la continuité de l'action administrative – et la modernisation nécessaire du système d'information.

- **Les TIC modifiant profondément les méthodes internes de travail**

L'introduction finalement récente des TIC dans les collectivités a profondément changé les méthodes de travail. A titre d'exemple, l'utilisation généralisée et massive du *mail* (et demain du mail itinérant comme le *push mail*) constitue un bouleversement structurel de l'organisation, remettant au cause les circuits traditionnels des décisions et de l'information.

De même, les possibilités offertes par les solutions internet constituent une voie de changement actuellement en cours dans les collectivités.

- **Les TIC offrant de nouveaux services aux bénéficiaires des services publics**

Les TIC ne déstabilisent pas uniquement l'administration en interne mais également en externe. Les services publics peuvent et pourront être rendus autrement grâce notamment à l'e-administration et à la dématérialisation.

- **Principales conséquences de ce bouleversement technologique**

Ces différents bouleversements ont des conséquences majeures qui sont reprises ci-après :

- **Une mobilisation difficile des élus autour des projets relatifs au SI**

Les projets SI étant souvent très coûteux et les conséquences en terme de performance étant difficilement visibles, les élus peuvent avoir l'impression de voter en aveugle ou, au contraire, être séduits par des outils ne correspondant pas aux besoins de la collectivité.

- **Des attentes (et des craintes) croissantes de tous les acteurs**

Devant les possibilités offertes par ces nouvelles technologies, les acteurs formulent des attentes croissantes et parfois, contradictoires. A titre d'exemple, le manager aura besoin d'une information fiabilisée plus rapidement et plus facilement (et si possible à moindre coût).

Or, la fiabilisation et la sécurisation de l'information sont de nature à augmenter le temps de réponse, voire son coût de traitement.

- **Un volume d'information en constante augmentation**

Les TIC permettent un échange quasi-illimité d'information. Comment les collectivités doivent-elles s'organiser pour maîtriser et réguler ce flux permanent d'information ? Les collectivités ne sont-elles pas actuellement victimes du syndrome « trop d'informations tue l'information » ?

- **Création de nouveaux circuits d'information et de décisions**

Les nouvelles technologies introduisent des nouveaux modes de travail et d'organisation, dont les impacts sont encore difficilement mesurables mais pour lesquels les premiers dysfonctionnements apparaissent, nécessitant de trouver des réponses adaptées. Deux illustrations :

- L'utilisation du *mail* change profondément les modalités internes de communication. Faut-il prévoir des règles de fonctionnement ou accepter un usage libre du *mail* ?
- Le développement des portails intranet des directions opérationnelles et fonctionnelles. Comment assurer une certaine cohérence et la sûreté du contenu ?

### **2.2.3. Principaux dysfonctionnements et risques**

Nos déplacements ont mis en évidence un certain nombre de dysfonctionnements présentés ci-après. Il convient toutefois de préciser que les difficultés rencontrées par les collectivités, en matière de systèmes d'information, sont essentiellement dues à un environnement en bouleversement, de nature à « déstabiliser » l'organisation.

- **Appréhension insuffisante de ces bouleversements par la direction générale**

Autant les directions générales sont entrées dans une dynamique d'amélioration de la performance, autant elles n'ont pas pleinement intégré les enjeux liés à leur système d'information. Or, le système d'information contribue de manière majeure au pilotage de la performance.

Comme indiqué dans l'introduction, il n'est pas anormal que les collectivités donnent l'impression de tâtonner en raison des bouleversements technologiques. En l'état, il est excessivement difficile d'anticiper les conséquences organisationnelles qu'auront introduit, à terme, les avancées technologiques.

Par ailleurs, le sujet SI est une matière volatile et complexe. Comme nous avons pu le voir dans la première partie, le système d'information est constitué de centaines de sous-systèmes d'information liés entre eux. Imaginer une architecture globale du SI permettant de mieux piloter l'organisation et sa performance relève du défi. C'est pour cette raison que certaines collectivités hésitent fréquemment à réaliser un schéma directeur de leur système d'information.

Au final, les directions générales sont conscientes de la nécessité de réorganiser, voire de refondre leur système d'information sans parvenir à définir clairement une stratégie. Cette

situation s'explique d'autant plus qu'il s'agit de « gros » chantiers mobilisateurs d'énergie et de ressources budgétaires.

▪ **Le SI vu comme le domaine réservé de la DSIT**

Le système d'information d'une collectivité est souvent considéré comme la seule affaire de la DSIT. Cette vision est une construction historique. Elle était nécessaire pendant la construction des systèmes informatiques et de télécommunications des collectivités. En l'état, elle devient contre-productive.

Le système d'information n'est plus aujourd'hui le domaine réservé de la DSIT, même si celle-ci en est un acteur important. Le SI d'une collectivité est aujourd'hui l'affaire de tous, et notamment de la direction générale. Quel agent ou quel service peut aujourd'hui travailler sans système d'information ? Aucun. Il est donc devenu hautement stratégique pour la collectivité.

Parmi les principaux dysfonctionnements observés au cours de nos déplacements, on signalera :

- absence fréquente d'une réflexion générale sur l'organisation du système d'information. Seulement la moitié des collectivités dispose d'un schéma directeur du système d'information ;
- vision trop restrictive du système d'information qui est plus conçu pour la production que pour le pilotage ;
- des objectifs fixés à la DSIT quasi-inexistants par rapport aux besoins de pilotage de l'organisation et de sa performance ;
- articulation « sous-optimale » entre les ressources fédérales et les ressources fédérées ;
- difficultés à anticiper les conséquences organisationnelles des TIC.

▪ **Une DSIT de plus en plus sollicitée**

La direction générale et les directions opérationnelles sollicitent de plus en plus la DSIT pour développer des solutions informatiques. Or, cette dernière dispose de moyens limités et ne peut pleinement répondre à l'ensemble des demandes, sauf à jouer sur la qualité et les délais ou à externaliser.

Par ailleurs, les services ont parfois – voire souvent – du mal à définir précisément leurs besoins.

Plus généralement, on observe un « choc » des cultures entre les services opérationnels et les services informatiques.

▪ **Positionnement stratégique de la DSIT insuffisant**

On constate que la DSIT est insuffisamment associée en amont de projets. Elle est souvent appelée en « pompier » lorsque les projets patinent.

De façon plus générale, la DSIT est souvent isolée dans la structure et participe insuffisamment aux réflexions sur le pilotage de l'organisation et de sa performance. Les collaborations avec le contrôle de gestion et l'audit sont plutôt rares ou trop ponctuelles. La DSIT est pourtant un partenaire privilégié de l'évaluation.

▪ **Des services qui développent leurs propres solutions**

Pris par l'urgence de leurs missions, les services opérationnels et fonctionnels peuvent avoir tendance à développer leurs propres outils, sans forcément se coordonner avec la DSIT, ce qui finit par conduire à un SI non maîtrisé.

Cette situation trouve plusieurs explications et présente de nombreux risques :

- Les services peuvent être tentés par de nouvelles applications informatiques répondant à leurs besoins.
- Face à l'augmentation sensible du volume et des sources d'information, les services doivent s'organiser. On a constaté l'apparition de plus en plus fréquente d'observatoires sociaux dans les conseils généraux et fiscaux dans les villes.
- Il est fréquent que les services produisent des chiffres incohérents concernant une même information. La fiabilisation des données du système d'information est un enjeu central des directions. C'est la raison pour laquelle on parle de plus en plus de *datawarehouses*<sup>8</sup>.
- En certains cas, les services doivent répondre rapidement à une sollicitation, nécessitant le développement d'outils spécifiques et ponctuels. Il reste, qu'une fois développés, ces outils restent utilisés dans le service.

▪ **Une administration à deux vitesses**

Enfin, on peut constater, à un degré plus ou moins fort selon les collectivités, l'apparition de deux catégories d'agents : ceux qui ont pleinement intégré l'intérêt des TIC et qui les utilisent sans complexe, même avec un certain enthousiasme ; ceux qui n'ont pas pris le train des TIC et qui sont restés au bord des rails numériques. On assiste à une dualisation de la collectivité, de nature à la déstabiliser.

Pour autant, la stratégie actuelle des collectivités contribue manifestement à réduire la fracture numérique. De plus en plus d'agents ont accès au système d'information.

■ ■ ■

Le système d'information des collectivités vit un véritable bouleversement qui remet en cause leur organisation historique. Comme dans tous les domaines, les TIC ont contraint et vont contraindre les collectivités à changer.

---

<sup>8</sup> Entrepôts de données fiables permettant des extractions au profit du système d'information de la collectivité.

### **2.3. Pistes de réflexion**

---

Comme indiqué à plusieurs reprises dans le guide, nous retiendrons qu'être performant c'est se donner les moyens de décider en connaissance de cause. La qualité du système d'information constitue donc un facteur essentiel de la performance des collectivités.

Or, les évolutions technologiques actuelles remettent en cause le système d'information historique des collectivités et leur organisation interne.

A court terme, les collectivités n'auront plus le choix : elles devront substantiellement faire évoluer leur système d'information afin de répondre aux nouveaux objectifs de performance.

Pour conclure cette fiche, les pistes de réflexion suivantes sont proposées.

#### **▪ Repositionner le système d'information en fonction hautement stratégique**

Le système d'information est encore souvent considéré comme un outil technique au service de la stratégie. Or, les évolutions technologiques ont placé le système d'information au centre de la collectivité : la plus grande partie des tâches administratives est réalisée en s'appuyant sur le système d'information. Cette « centralité » rend le système d'information stratégique puisqu'il est présent à tous les niveaux de l'administration territoriale.

#### **▪ Définir une stratégie concernant le SI**

Cette composante stratégique impose à la collectivité de définir les grandes orientations de son système d'information en fonction de ses besoins et de ses moyens. Cette réflexion peut, le cas échéant, prendre la forme d'un schéma directeur. Il ressort de l'enquête AFICUF<sup>9</sup> que la moitié des collectivités dispose d'un schéma directeur de leur système d'information.

Concernant les aspects stratégiques, quatre éléments nous paraissent fondamentaux :

- L'urbanisation des SI : un grand nombre de collectivités réfléchit à une urbanisation de leur système d'information, c'est-à-dire à la mise en place de procédures de réduction du désordre du SI afin de pouvoir le faire évoluer.
- L'organisation de la mémoire de la collectivité : à une période de choc démographique, les collectivités doivent s'organiser pour garder en mémoire les informations nécessaires à la continuité du service public. On prendra l'exemple du développement des Systèmes d'Informations Géographiques (SIG).
- Le dépendance vis-à-vis des prestataires externes : quel équilibre retenir en maîtrise interne et délégation externe (pour la maintenance et le développement) ?
- La maîtrise budgétaire : comment intégrer l'analyse de la valeur dans les arbitrages budgétaires ?

---

<sup>9</sup> Enquête statistique réalisée entre juin et septembre 2006 sur les thèmes évoqués dans ce guide. 72 collectivités y ont répondu.

- **Bien organiser le partage des fonctions de production et de pilotage du SI**

Le SI répond à deux objectifs principaux : la production et le pilotage. La seconde fonction est essentielle mais souvent mise de côté.

- **Définir une stratégie du changement et accepter temporairement le désordre**

La situation actuelle de « quasi-révolution » conduit à générer du désordre dans les systèmes d'information des collectivités. Il faut savoir accepter ce désordre à court terme pour créer de la valeur à long terme. Il est important de laisser naître les initiatives personnelles, d'analyser les échecs et les réussites, de profiter de cette période riche en expériences pour définir une stratégie. Plus la collectivité tâtonnera, plus elle aura des chances de bâtir une stratégie gagnante. Pour autant, ce désordre doit être géré pour être accepté. C'est la raison pour laquelle il pourrait être profitable de définir une stratégie de « gestion du désordre » avant de stabiliser définitivement la collectivité en matière de SI.

- **Optimiser les interfaces entre systèmes d'information**

Comme indiqué dans la modélisation du SI présenté dans cette fiche, les systèmes d'information sont interconnectés entre eux. De la qualité de l'interfaçage dépend la qualité du système d'information. Une cartographie des liens entre couches interfacées pourrait permettre de bénéficier d'une meilleure lisibilité des échanges entre couches. On parlera d'interopérabilité entre systèmes d'informations.

- **Améliorer l'articulation entre SI fédéral et SI fédérés**

Se pose la question du positionnement du curseur entre l'autonomie nécessaire au bon fonctionnement des services et les procédures formalisées indispensables à la stabilité de l'organisation. C'est une question clairement stratégique pour la collectivité

- **Développer une stratégie de fiabilisation des données**

Environ un tiers<sup>10</sup> des collectivités travaillent sur la fiabilisation des informations dans le cadre d'une démarche formalisée, type *datawarehouse*. Comme vu précédemment, il pourrait être utile de construire une cartographie des processus de validation des données intégrées.

- **Promouvoir les avantages des nouvelles technologies**

Les nouvelles technologies n'étant pas forcément acceptées par tous, il est essentiel d'en promouvoir l'utilisation : pour l'agent, le confort de travail est amélioré ; pour la collectivité, la productivité s'accroît ; pour l'usager, la qualité du service public augmente ; pour les organes de direction, le pilotage de l'organisation et de sa performance est facilité.

- **S'organiser pour réduire la fracture numérique**

Dans ces périodes de fort changement, il faut éviter de construire une collectivité à deux vitesses : les agents qui suivent les évolutions technologiques et ceux qui préfèrent ne pas s'engager dans cette voie. Une fracture numérique trop importante conduirait mécaniquement à créer deux types d'organisation respectant des circuits d'information et de décisions

---

<sup>10</sup> Résultats de l'enquête AFICUF.

différents. Il faut donc veiller à ce que les agents les plus réfractaires avancent tout de même à une vitesse suffisante.

- **Maîtriser le développement « sauvage » des TIC**

Le développement débridé des nouvelles technologies a de telles conséquences organisationnelles qu'il convient de stabiliser l'organisation en certains domaines. A titre d'illustration, certaines collectivités produisent des chartes d'utilisation du *mail*.

■ ■ ■



---

### Fiche n°3. Evaluation

---

Si la performance consiste à se donner les moyens de mesurer pour piloter et pour décider, alors, après le système d'information, qui donne les outils de mesure, et le contrôle de gestion interne, contribuant au système de pilotage de la collectivité, nous abordons la notion d'évaluation.

Évaluer signifie attribuer une valeur, autrement dit mesurer pour parvenir à un résultat sur lequel on portera un jugement. La notion d'évaluation est donc consubstantielle de celle de performance, elle en est même l'étape ultime et déterminante. C'est grâce à l'évaluation que la collectivité peut toucher la réalité de son action, tenter sinon de la quantifier, du moins de la qualifier. La collection de ces jugements va ainsi permettre à la collectivité d'ajuster ses actions de manière à atteindre les buts qu'elle s'est fixés, c'est-à-dire de piloter son action.

Et si l'évaluation est bien au cœur de notre sujet, au cœur de la performance, c'est sans doute parce qu'elle est à la croisée de la mesure et du pilotage.

Pourtant, il ressort des résultats de l'enquête statistique que 61% des collectivités interrogées ne mènent pas de démarches d'évaluation des politiques publiques, avec une forte disparité entre niveau de collectivités. Par ailleurs, on constate que, parmi les collectivités qui pratiquent l'évaluation, cette démarche se fait, en proportion égale, selon un calendrier déterminé et de manière non programmée. Deux autres faits saillants ressortent de l'enquête : dans 75% des cas, l'évaluation est faite avec le concours de prestataires extérieurs, et dans 75% des cas également, les résultats ne sont pas systématiquement rendus publics.

De ces chiffres, quelques impressions ressortent que nous tâcherons d'explicitier dans notre propos : non seulement l'évaluation (pour ne parler que d'évaluation des politiques publiques) est peu développée, mais en plus, là où elle l'est, elle est réalisée grâce à des compétences extérieures à la collectivité, et ses résultats ne sont pas toujours connus. Pourquoi l'évaluation connaît-elle cette situation délicate dans les collectivités ? Cela tient-il à l'étroitesse de son périmètre (les politiques publiques), à la difficulté intrinsèque de l'exercice ou encore à l'insuffisante préoccupation des collectivités pour la culture du résultat ?

## **3.1. Définition**

---

### **3.1.1. Essai de définition**

#### **▪ L'évaluation au cœur du cycle de la performance**

En effet, si l'on considère que la performance est un cycle au cours duquel un besoin est d'abord identifié, puis un objectif fixé, une prestation réalisée, et enfin évaluée en comparant le résultat aux objectifs et amenant ainsi des corrections, alors l'évaluation est un moment particulièrement important, où la boucle se referme et un nouveau cycle est entamé.

C'est donc par l'évaluation que la production réalisée au cours d'une activité peut être jugée satisfaisante ou non, et en conséquence être amendée, poursuivie ou bien abandonnée, au regard des critères que l'on se fixe.

#### **▪ Les trois temps de l'évaluation**

##### **· L'évaluation *a posteriori***

Cette définition de l'évaluation comme jugement porté *a posteriori* sur les actions d'une organisation est la plus courante, la plus logique aussi, car elle n'intervient qu'en dernière instance, une fois la production réalisée. Pourtant à la lumière de la littérature produite sur le sujet de l'évaluation, on est amené à prendre en compte d'autres formes d'évaluation, qui, si elles respectent le même objet que la première (former un jugement de valeur), s'en distinguent par leur temporalité :

##### **· L'évaluation *a priori***

L'évaluation *a priori*, forme un jugement sur une action qui n'est encore qu'au stade du projet. L'évaluation se place alors dans une posture d'anticipation, qui la conduit à estimer quelles pourraient être les conséquences de l'action envisagée, ou même tout simplement la faisabilité de celle-ci. Ce faisant, l'évaluation *a priori* permet à l'organisation de clarifier ses objectifs et les conditions de réussite de l'action qu'elle entend mener.

A titre d'exemple, l'ordonnance du 17 juin 2004, qui instaure le partenariat public-privé (PPP), oblige les collectivités qui souhaiteraient y recourir à procéder à une évaluation qui démontre que le projet est soit urgent, soit complexe, et à comparer le contrat de partenariat avec les autres types de montage envisageables (concession, marché public, régie directe), afin de déterminer si la forme de contrat envisagée est bien la plus pertinente au point de vue opérationnel et financier.

##### **· L'évaluation concomitante**

Enfin, il existe une forme d'évaluation, appelée « concomitante » ou « au fil de l'eau », qui se conçoit comme un processus continu, qui accompagne l'action au fur et à mesure de son déroulement. Dans ce cadre, l'évaluation entend se placer le plus en amont possible de la survenue des dysfonctionnements au cours de la réalisation de l'action, afin d'y réagir au plus vite et proposer des solutions immédiates.

La vertu correctrice de l'évaluation est beaucoup plus affirmée dans ce type d'évaluation que dans les deux autres, ce qui permet un pilotage plus fin des activités. Par ailleurs, l'évaluation concomitante exige une proximité très grande entre l'évaluateur et le « producteur » de l'action évaluée, sinon un exercice de ces deux rôles par la même personne, c'est-à-dire une auto-évaluation en continu.

### **3.1.2. L'évaluation des politiques publiques locales**

Appliquée au domaine des collectivités territoriales, l'évaluation est généralement entendue comme la démarche qui consiste pour la collectivité à exercer un regard critique, rétrospectif, sur les politiques qu'elle a conduites. Telle est en tout cas la mission confiée aux services chargés de l'évaluation dans les organigrammes des collectivités.

« L'évaluation » pour les collectivités territoriales et leurs établissements publics signifie donc avant tout évaluation des politiques publiques locales. Des trois formes d'évaluation évoquées ci-dessus, on se situe donc plutôt dans une évaluation *a posteriori*.

#### **▪ Les facteurs de développement de l'évaluation dans les collectivités territoriales**

##### **· L'influence de l'État**

##### **- Essor de l'évaluation des politiques publiques en France**

Le développement de l'évaluation des politiques publiques locales a été favorisé par l'émergence des dispositifs d'évaluation au niveau de l'Etat, à la suite des rapports Deleau<sup>11</sup> (1986), Viveret<sup>12</sup>(1989) ou encore du décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques. A l'échelle des territoires, les politiques contractuelles et partenariales furent le champ d'expérimentation privilégié de l'évaluation avec notamment les Contrats de Plan État-Région (CPER) et les politiques structurelles de l'Union Européenne. L'évaluation s'est donc développée d'abord par obligation.

##### **- Les CPER : premiers pas vers l'évaluation des politiques publiques locales**

En effet, l'évaluation des CPER est devenue une obligation pour les préfets de région à partir de la génération 1994-1999. Cette obligation a par la suite été rappelée dans la circulaire du 31 juillet 1998 sur les contrats de plan, puis précisée dans celle du 25 août 2000. Les évaluations sont réalisées conjointement par les services de l'État (Secrétariat Général aux Affaires Régionales) et par les Conseils régionaux.

##### **- L'influence de l'Union Européenne sur le développement de l'évaluation**

Pour ce qui concerne l'évaluation des politiques structurelles de l'Union Européenne, les règles ont été fixées par le règlement (CE) n° 1260/1999 du Conseil du 21 juin 1999 portant disposition générale sur les fonds structurels, qui institue non seulement une évaluation finale (rétrospective) mais encore une évaluation ex ante et une évaluation à mi-parcours. Bien que les responsables de ces évaluations soient les services de l'Etat (préfectures de Région avec le

<sup>11</sup> Michel Déleau, « Évaluer les politiques publiques. Méthodes, déontologie, organisation ». Edition de la Documentation Française, 1986.

<sup>12</sup> Patrick Viveret, « L'évaluation des politiques publiques », Editions de la Documentation Française, 1989.

soutien de la DATAR), les collectivités territoriales sont concernées au premier chef par ces politiques.

- **La LOLF : une systématisation de l'évaluation qui influence les collectivités**

Plus récemment, la logique de performance que l'Etat met en place grâce à la nouvelle Loi Organique sur les Lois de Finances (LOLF) est évidemment un élément de contexte favorable au développement de l'évaluation dans les administrations.

Mais cette fois, il s'agit plus de l'évaluation comme pratique quotidienne et systématique que de l'évaluation des politiques publiques. Avec la LOLF, on évalue des résultats par comparaison avec des objectifs préalablement fixés, au moyen d'indicateurs de performance.

Plus que d'évaluation des politiques publiques à proprement parler, la LOLF propose un type d'évaluation fondé sur la segmentation stratégique des activités telle qu'elle apparaît désormais dans le budget de l'Etat (structuration en missions/programmes/actions).

- **La loi du 13 août 2004 et l'évaluation des expérimentations**

Enfin la récente loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales fait de l'évaluation un corollaire nécessaire de l'expérimentation. Cette évaluation a une importance déterminante, car c'est en fonction de ses conclusions que l'expérimentation sera ou non généralisée.

Si l'on peut regretter que la loi du 13 août 2004 est privilégiée une expérimentation très encadrée plutôt que de laisser une liberté d'innovation plus grande aux collectivités, on note toutefois qu'elle accorde à l'évaluation une place qui ne peut que la renforcer comme pratique systématique dans les territoires.

· **La collectivité et son environnement**

- **Environnement concurrentiel**

- Une attente d'éléments de comparaison de la part des acteurs

L'évaluation tend également à se développer du fait de la pression de l'environnement concurrentiel qui entoure aujourd'hui les collectivités. La pression se fait aujourd'hui de plus en plus forte sur les collectivités pour qu'elles fournissent aux acteurs socio-économiques (investisseurs, entreprises, ménages, etc.) des éléments de comparaison tangibles, susceptibles d'être pris en compte dans leur choix de localisation.

L'une des fonctions assignée à l'évaluation est de répondre à cette demande, en fournissant des données plus objectives à ces acteurs que celles fournies par la seule rumeur ou par les classements souvent contestés qui paraissent régulièrement sur les performances comparées des collectivités.

- L'évaluation comme outil de communication de la collectivité

D'une certaine manière l'évaluation permet de reprendre la main sur la communication externe de la collectivité, sur la qualité perçue de ses services par le grand public, avec deux défauts majeurs néanmoins : la suspicion de manque d'objectivité quand l'évaluation est faite par la collectivité territoriale elle-même, et l'absence de comparabilité des évaluations entre collectivités.

- **Environnement idéologique : rendre des comptes au citoyen**

L'essor de l'évaluation des politiques publiques locales est une manifestation supplémentaire de la prise en compte croissante des exigences des citoyens à l'égard des autorités publiques. Parce que l'évaluation des politiques publiques est (du moins en principe) une démarche vouée à être rendue publique, elle est une manière pour la collectivité de rendre compte de son action auprès des citoyens, à la fois conçus comme consommateurs exigeant un niveau satisfaisant de service public et comme contribuables exigeant une bonne utilisation de leur contribution publique.

Au moyen de l'évaluation, la collectivité territoriale accepte de donner des informations sur la manière dont elle gère et utilise l'argent public et d'être jugée par les citoyens. Elle est donc à la fois un geste de transparence de la part de l'autorité publique et un élément de choix pour le citoyen.

- **Environnement sous l'angle du développement durable**

La sensibilité accrue à la thématique du développement durable au sein des collectivités territoriales, due à la fois à la généralisation de cette préoccupation dans la société et à l'élargissement des compétences des collectivités dans ces domaines, favorise aussi l'essor de l'évaluation. Ici la dimension retenue est plus celle de l'impact des actions de la collectivité sur son environnement, au sens large du terme.

Dans une démarche de développement durable, l'évaluation a pour enjeu la mesure des effets de long terme d'une politique sur le territoire et ses habitants. A cet égard, l'évaluation permet non seulement de répondre à une attente des citoyens mais aussi de diffuser la culture du développement durable au sein de la collectivité.

▪ **Les finalités de l'évaluation des politiques publiques locales**

Rappelons tout d'abord les conclusions du *Petit guide de l'évaluation* élaboré par le Conseil scientifique de l'évaluation au début des années 1990. Il en distingue quatre :

*« a) une finalité « déontologique » : rendre des comptes aux responsables politiques et aux citoyens sur la manière dont une politique a été mise en oeuvre et sur les résultats qu'elle a obtenus. Cette dimension recouvre donc à la fois l'amélioration de l'« imputabilité » des systèmes d'action publique (notion correspondant au terme anglais accountability, au sens de capacité à rendre des comptes sur son action à une autorité de niveau supérieur ou à un public démocratique), la finalité informative et la finalité « démocratique » de l'évaluation.*

*b) une finalité gestionnaire : répartir plus rationnellement les ressources humaines et financières entre différentes actions, améliorer la gestion des services chargés de les mettre en oeuvre.*

*c) une finalité décisionnelle : préparer des décisions concernant la poursuite, l'arrêt ou la refonte d'une politique.*

*d) une finalité d'apprentissage et de mobilisation : contribuer à la formation et à la mobilisation des agents publics et de leurs partenaires en les aidant à comprendre les processus auxquels ils participent et à s'en approprier les objectifs.*

*En outre, sans que l'on puisse parler de finalité, l'un des rôles manifestes de l'évaluation est de favoriser les convergences de vue et la coopération entre des acteurs politiques ou administratifs autonomes engagés conjointement dans la conduite d'une action. »*

Au regard de ces différentes finalités, et suivant l'analyse de Serge Arnaud et Nicolas Boudeville dans *Évaluer des politiques et programmes publics*, l'évaluation peut servir :

- d'aide à la décision publique : non seulement l'évaluation permet de mieux connaître les activités de la collectivités, ce qui est en soi un facteur de facilitation du pilotage, mais encore elle débouche sur des conclusions et parfois de préconisations qui pourront éclairer les choix futurs des dirigeants territoriaux sur les politiques menées.
- d'outil de gestion économique : l'un des buts de l'évaluation est aussi d'identifier les gaspillages qui accompagnent certaines politiques publiques, ou plutôt de distinguer les dépenses publiques inutiles, ou qui sortent de l'objet initial de la politique considérée.
- d'outil de management : l'évaluation permet d'objectiver les politiques, et par conséquent de faire voir aux managers les améliorations à apporter aux fonctionnement de leurs services pour produire mieux et à meilleur coût.
- de moyen de communication et de légitimation de l'action publique : l'évaluation sert aussi bien à la collectivité elle-même pour faire le point sur ses actions qu'aux citoyens à qui la collectivité territoriale expose de façon argumentée et preuves à l'appui les résultats de son action.
- d'outil de formation : non seulement la collectivité apprend sur elle-même, mais encore l'évaluation lui permet-elle de confronter ses méthodes et son fonctionnement à d'autres pratiques dont elles pourra s'inspirer.

■ ■ ■

## **3.2. Bilan des observations**

---

### **3.2.1. De la difficulté d'évaluer les politiques publiques locales**

#### **▪ Une difficulté qui tient à l'objet de l'évaluation**

Comme nous l'avons décrit plus haut, l'évaluation au niveau local s'est d'abord développée en s'inspirant des dispositifs mis en place par l'État. De même que l'État évaluait les politiques publiques nationales, il a paru naturel que les collectivités en fassent autant pour leur propres politiques. D'où le fait que l'évaluation s'est d'abord développée comme évaluation des politiques publiques locales.

#### **• Qu'est-ce qu'une politique publique locale ?**

Or, si la délimitation d'une politique publique, au niveau national, semble déjà une chose ardue, faire ce même exercice au niveau d'une politique territoriale le paraît encore davantage.

En effet, la notion de politique publique recouvre un champ très large : il s'agit d'une multiplicité d'actions et de dispositifs qui concourent à un même but. Cela implique non seulement de répertorier toutes les actions, directes et indirectes, qui contribuent à ce secteur, mais aussi et surtout de mesurer les impacts de ces différentes actions sur le territoire et la population.

#### **• Comment mesurer ses effets ?**

Très vite il apparaît que la volonté d'exhaustivité dans ce genre d'exercice est à bannir, tant le départ entre les effets provoqués et les effets spontanés est difficile à établir, et tant l'identification de la responsabilité de chaque acteur dans le processus semble impossible. De même qu'en contrôle de gestion la méthode de coût global ne parvient jamais à identifier 100% des coûts générés par l'activité, l'évaluation des politiques publiques ne peut parvenir à circonscrire complètement le champ de la politique étudiée. Elle s'accompagne donc nécessairement d'une zone d'incertitude dont l'étendue croît avec le champ de la politique publique concernée.

#### **• L'enchevêtrement des politiques sur un même territoire**

On pourrait croire qu'en tentant d'évaluer des politiques publiques au niveau local, la délimitation du champ d'études serait plus aisée qu'au niveau national. Pourtant il n'en est rien, tant il est vrai que les politiques publiques locales ne sont pas des blocs unitaires qui, additionnés les uns aux autres, formeraient une politique nationale cohérente. Les actions des collectivités territoriales s'inscrivent toujours dans un contexte national, et même un contexte mondialisé, qui les influence. Par exemple, une commune qui va évaluer sa politique de transport public aura du mal à mesurer ce qui est véritablement de sa responsabilité dans les résultats qu'elle relève et ce qui relève d'autres acteurs (politique énergétique, grandes infrastructures de transports, récession économique etc.).

- **Le foisonnement des acteurs participant à une politique publique locale**

Non seulement la collectivité a du mal à isoler l'impact de sa politique sur le territoire, mais encore est-elle tributaire de ses partenaires pour disposer de l'information nécessaire à la réalisation de la mission d'évaluation. L'une des principales difficultés de l'évaluation tient aujourd'hui au foisonnement et à la dissémination de l'information entre tous les partenaires d'une politique, qui rend d'autant plus compliquée la tâche de collecte d'information nécessaire à l'évaluation. De ce point de vue, l'État semble mieux armé que les collectivités pour avoir une vue d'ensemble sur une politique particulière et l'ensemble des partenaires qui y concourent.

- **Une difficulté qui tient aux buts assignés à l'évaluation**

- **La difficulté d'établir un référentiel nuit à la finalité d'amélioration des politiques publiques que s'assigne l'évaluation**

Si l'évaluation des politiques publiques locales est un jugement de valeur, comme nous le disions en introduction, alors elle permet de placer la politique étudiée sur une échelle, de la comparer à un certain standard. En effet l'évaluation n'est pas qu'un simple audit, un état des lieux. Elle doit viser l'amélioration continue de son objet d'étude, et pour cela elle se réfère à une norme, interne ou externe, existante ou reconstruite.

Or la difficulté de l'évaluation des politiques publiques, telle qu'elle est aujourd'hui pratiquée, est qu'elle consiste plus souvent, dans une optique archéologique, à retrouver le sens perdu de la politique publique, qu'à véritablement évaluer si les résultats constatés concordent avec les objectifs fixés.

Les évaluations valent souvent plus par l'inventaire qu'elles dressent et la mise à plat des actions qu'elles présentent, que par les ajustements qu'elle proposent. Cela signifie que la fonction de « porter à connaissance » de l'évaluation prend souvent le pas sur ce qui est pourtant sa raison d'être, à savoir le pilotage, par faute d'un référentiel clairement défini et identifiable pour la politique publique locale.

- **Faute d'un suivi adéquat, la fonction d'aide à la décision de l'évaluation est diminuée**

Le signe que l'évaluation des politiques ne remplit que trop rarement son rôle d'aide au pilotage nous vient aussi du fait que, de l'avis des praticiens eux-mêmes, les évaluations ne sont que trop rarement suivies d'effet. Le maillon faible de l'évaluation reste en effet le suivi qui lui est apporté, et ceci est vrai aussi bien du niveau local que du niveau national.

- **La fonction de comparaison entre collectivité est grevée par l'hétérogénéité du champ des politiques publiques d'une collectivité à l'autre**

Par ailleurs, si la comparaison des résultats d'une évaluation avec des objectifs initiaux peut s'avérer difficile, la « comparaison externe », c'est-à-dire entre collectivités, est encore plus problématique. Si les méthodes de l'évaluation sont aujourd'hui en voie de standardisation, en revanche le périmètre de chaque évaluation varie nécessairement d'une collectivité à une autre.

Dans ce contexte, toute comparaison établie sur le fondement des rapports d'évaluation devient contestable. Par conséquent, on se trouve devant des situations où la collectivité n'est

en mesure ni de se comparer à elle-même (par rapport aux objectifs initiaux qu'elle s'était fixés) ni de se comparer aux autres. Comment la collectivité pourra-t-elle alors s'appuyer sur les résultats de son évaluation pour améliorer son action ? par rapport à quel référentiel ?

Toutefois, pour rester sur le terrain de la comparaison externe, entre collectivités, si la comparaison entre deux évaluations d'une même politique réalisée par deux collectivités différentes est un exercice délicat, la vraie différence se fait aujourd'hui entre les collectivités qui tentent d'évaluer, avec toutes les difficultés que cela comporte, et celles qui n'évaluent pas. Et dans cette distinction, on voit dans une collectivité territoriale qui mène des évaluations une institution qui est à l'écoute de ses partenaires, de son territoire et de sa population.

▪ **Une difficulté qui tient au positionnement de la fonction évaluation**

- **L'évaluation : une fonction transversale handicapée par le cloisonnement des services ...**

Fonction par essence transversale, l'évaluation se heurte souvent à un cloisonnement des compétences et des services de la collectivité. Ce phénomène est souvent à l'origine du déficit d'information dont souffre les agents chargés de l'évaluation, et qui constitue le premier obstacle à l'accomplissement de leurs missions.

- **... et par la réticence des agents ...**

Le manque de diffusion de la culture du résultat et de la performance dans les collectivités territoriales met parfois les missions d'évaluation en butte à une réticence de la part des services, qui voient dans l'évaluation une démarche de contrôle et de jugement critique sur leur activité.

- **... ainsi que des partenaires.**

A cet obstacle interne s'ajoute aussi la difficulté de mobiliser les partenaires de la collectivité territoriale qui entrent en jeu dans la mise en œuvre de la politique évaluée, et sur lesquels le service chargé de l'évaluation n'a pas de prise hiérarchique.

- **L'évaluation souffre d'une suspicion de manque d'objectivité**

Par ailleurs, une des difficultés majeures que connaît aujourd'hui la fonction d'évaluation dans les collectivités territoriales tient au fait qu'elle est presque toujours réalisée par les services eux-mêmes. Certes le recours à des cabinets d'experts est quasi-systématique, mais le pilotage des missions d'évaluation est le plus souvent du ressort de la collectivité.

Or le fait que l'évaluation des politiques publiques locales est, en quelque sorte, une « auto-évaluation », pose nécessairement le problème de la sincérité de celle-ci. On pourrait penser que seul un tiers, œil extérieur à la collectivité, peut apporter l'impartialité et l'objectivité nécessaires à l'évaluation, à l'image de ce qui a cours de le domaine de la notation financière (à laquelle, au passage, certaines collectivités ont maintenant recours) avec les agences *Moody's* ou *Standard and Poors*.

Pourtant il n'existe pas encore en France, d'institution, privée ou publique, d'évaluation des politiques publiques locales qui fasse autorité, bien que la substitution d'un Conseil national des politiques publiques locales au Conseil national des services publics départementaux et

communaux ait été évoquée lors du vote de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales.

Comment assurer la sincérité d'une évaluation dès lors qu'elle est réalisée par ses propres soins ? La question de la sincérité est en fait liée à une autre problématique, celle de la sensibilité des résultats de l'évaluation : soit l'évaluation s'attelle à des sujets sensibles politiquement, au risque de produire des résultats préjudiciables à l'organisation, soit elle aborde des sujets plus consensuels, mais de ce fait elle choisit d'avoir un impact moins fort sur l'amélioration de la performance de la collectivité territoriale. Cette alternative n'est toutefois vraie que si l'on suppose les résultats de l'évaluation rendus publics. Or force est de constater que ce n'est pas toujours le cas.

▪ **Une difficulté qui tient au commanditaire de l'évaluation : l'autorité politique**

- **Du risque de se confronter à ses propres dysfonctionnements.**

Outre la question de la sensibilité des résultats, la question reste de savoir si les autorités publiques locales ont réellement intérêt à s'exposer, sans que rien les y oblige, aux yeux des citoyens. Mener une évaluation, c'est accepter que les conclusions qu'on en tire puissent être critiques à l'égard du fonctionnement de l'institution que l'on dirige et accepter que la pertinence de certains choix puissent être remise en cause. Pourquoi une collectivité choisirait-elle volontairement de se mettre dans une situation si délicate ?

- **La crainte de voir l'évaluation remettre en question les choix politiques par l'administration ...**

D'aucuns voient dans le risque couru par l'évaluation une remise en question de la prérogative des politiques à prendre les choix stratégiques de la collectivité. L'évaluation serait alors une arme à la disposition de l'administration pour contester les orientations décidées par les élus.

- **Ou par l'opposition ...**

Par ailleurs, outre ce risque de l'accaparement par la technocratie de la faculté d'arbitrage de l'autorité politique, existe aussi le risque de voir les résultats d'une évaluation utilisés par l'opposition politique de la collectivité.

- **Sont à relativiser.**

Concrètement, les cas de retournement contre son auteur d'une évaluation sont extrêmement rares, et ce pour plusieurs raisons :

- tout d'abord les instances de validation des rapports d'évaluation sont la plupart du temps ouvertes à l'opposition, qui est donc partie-prenante du processus. De fait les missions d'évaluation sont généralement menées dans un climat de consensus, constructif, et dont chacun sent bien les bénéfices que peut tirer la collectivité en terme de connaissance et d'amélioration de son action. L'intérêt de voir la mission menée à son terme est donc souvent plus grand que la tentation d'en exploiter les résultats sur le plan politique
- ensuite les sujets généralement choisis dans les missions d'évaluation s'étendent sur un temps assez long, qui ne permet généralement pas d'isoler la

responsabilité d'une seule équipe dirigeante. Cette dilution de responsabilité dans le temps est renforcée par la multiplicité des acteurs que font intervenir les missions d'évaluation. Souvent centrées sur des thématiques partenariales et contractuelles, les missions d'évaluation ont bien du mal, si tant est qu'elles le cherchent, à pointer du doigt les responsabilités des uns et des autres.

- par ailleurs, les sujets de mission d'évaluation sont d'une part, pas toujours d'une importance politique fondamentale pour les citoyens, d'autre part, l'évaluation intervenant a posteriori, elle traite souvent de sujets « froids », passés au second plan de l'actualité politique de la collectivité au moment de la sortie du rapport
- en outre l'évaluation prenant elle-même un temps considérable, les résultats sensibles auxquels elle pourrait être confrontée ont le temps d'être « déminés » auprès des instances de validation avant la parution du rapport final. Les missions d'évaluation présentent ainsi des conclusions qui n'ont pas le caractère de révélation pour les commanditaires.

· **Quelle est la portée réelle d'une évaluation pour les commanditaires?**

Si les risques de voir une évaluation déboucher sur des résultats peu flatteurs pour l'équipe dirigeante en place sont donc faibles, il faut en plus relativiser l'impact que peuvent avoir les missions d'évaluation. En effet, non seulement les pratiques en matière de communication au sujet des évaluations sont très disparates d'une collectivité à l'autre, mais encore le relais qui leur est donné dans les médias est souvent faible voire nul, peut-être précisément parce que les conclusions ne cherchent pas à porter d'accusation, même si elles sont souvent critiques.

Les conclusions des rapports d'évaluation de politiques publiques sont donc dans une situation très particulière : en effet la méthode de conduite des missions et d'élaborations des conclusions est telle que le risque d'une évaluation préjudiciable à l'autorité politique est faible, et pour autant, une évaluation dont les conclusions seraient au contraire à l'avantage de celle-ci serait nécessairement sujette à caution, dans la mesure où elle émane de la collectivité elle-même.

**3.2.2. Des limites de la réduction de l'évaluation à l'évaluation des politiques publiques**

Malgré les nombreuses vertus qu'elle présente en théorie, la réalité de l'évaluation des politiques locales montre qu'elle est un outil délicat à manier, et dont les effets sont parfois mal maîtrisés. Pourtant, lorsque l'on parle d'évaluation dans les collectivités territoriales, et plus encore à l'analyse des organigrammes, on constate que la seule évaluation qui dispose aujourd'hui d'une visibilité est l'évaluation des politiques publiques locales. Or celle-ci n'est que la partie émergée de l'iceberg de l'évaluation, qui est une pratique quotidienne, mais souvent inorganisée, des collectivités territoriales.

▪ **Les craintes suscitées par l'évaluation peuvent expliquer sa limitation au champ des politiques publiques**

Outre qu'il représente l'héritage de l'histoire de l'évaluation pour les collectivités territoriales, le fait que l'évaluation soit généralement conçue selon l'acception stricte d'évaluation des politiques publiques est révélateur de deux phénomènes.

- **La culture du résultat n'est pas encore ancrée dans les comportements**

Tout d'abord elle traduit sans doute le fait que la démarche de performance n'est pas encore intégrée au fonctionnement des collectivités territoriales. En effet l'évaluation des politiques publiques est une opération de longue haleine, qui fait intervenir de nombreux acteurs, sur des sujets complexes, et qui porte un jugement sur des décisions prises longtemps auparavant. Autrement dit, elle est essentiellement rétrospective, et dresse le bilan de plusieurs années d'action publique locale. Et pour ce faire, l'évaluation commence souvent par un travail de reconstitution de la politique évaluée (création du « référentiel » auquel on confronte les résultats constatés). La nécessité de cette phase « archéologique » montre bien que la démarche d'évaluation n'accompagne pas les politiques depuis leur naissance, alors que ce devrait être le cas dans une logique de performance. En tout état de cause, l'évaluation n'est pas encore un réflexe pour les collectivités.

- **L'évaluation suscite encore des réticences**

Ensuite réduire l'évaluation à l'évaluation des politiques publiques montre sans doute que l'évaluation se heurte encore à de nombreuses réticences. Elles sont de plusieurs ordres :

- L'évaluation fait peur car on voit plus en elle un jugement porté sur la compétence des services qu'une occasion de faire le point pour apporter les corrections nécessaires à l'action publiques. L'évaluation est vécue comme un verdict, alors qu'elle tient plus du diagnostic, sur lequel devra se fonder une stratégie. Le développement des démarches de responsabilisation dans les collectivités pourrait à cet égard s'avérer bénéfique pour la compréhension de la finalité de l'évaluation. En effet, dans un système où le manager est responsable de l'atteinte de certains objectifs, l'évaluation est une démarche indispensable et naturelle de son travail ; alors que dans un système purement hiérarchique, l'évaluation ne peut être ressentie que comme un contrôle.
- Si elle peut faire peur aux services d'une collectivité territoriale, l'évaluation est aussi souvent l'objet de craintes de la part des élus. Au premier chef, les responsables politiques peuvent craindre qu'une évaluation mette au jour leurs manquements par rapport aux engagements pris devant les électeurs au moment de la campagne. Les résultats des évaluations sont donc des données politiquement sensibles. S'engager dans une démarche d'évaluation, c'est accepter de se confronter à ses propres dysfonctionnements, et prendre le risque de les exposer à ses adversaires politiques comme à ses électeurs.
- Par ailleurs, on avance parfois l'argument que le seul évaluateur légitime des politiques publiques locales est l'électeur. Le « citoyen-expert » rend son verdict à l'heure des élections, il est le seul juge de la qualité du service public local. Doter la collectivité d'une instance d'évaluation reviendrait donc à créer une interférence entre l'élu et l'électeur, et donnerait à la technocratie de la collectivité un rôle qui n'est pas le sien.
- En outre, le fait que l'évaluation des politiques publiques menées par une collectivité territoriale soit réalisée par les services de cette même collectivité pose nécessairement la question de l'objectivité des résultats. Pour l'œil extérieur, l'évaluation des politiques publiques peut passer pour une simple opération de communication. En interne, pour les fonctionnaires chargés de réaliser l'évaluation, le risque dénoncé est celui de l'instrumentalisation. L'évaluation souffre ainsi d'un problème de crédibilité.

- Enfin l'évaluation est d'autant plus sujette à critique qu'elle génère des coûts, parfois élevés, pour la réalisation de ses missions, notamment à cause du recours fréquent à des experts. Ces coûts sont d'autant plus vivement ressentis que les bénéfices de l'évaluation ne sont pas toujours évidents aux yeux des commanditaires.

- **La réduction de l'évaluation à l'évaluation des politiques locales pénalise l'essor de la fonction d'évaluation en général**

Alors que l'évaluation fait partie du quotidien de l'activité administrative, quand bien même elle n'est pas affichée comme telle, son positionnement actuel comme évaluation des politiques publiques en fait presque une fonction accessoire, différente de toutes les autres et plus en lien avec l'environnement de la collectivité qu'avec la collectivité elle-même, si bien que les services pourraient presque avoir l'impression que cette activité, pourtant essentiel au bon fonctionnement général, ne les concerne pas.

En se concentrant sur les seules politiques publiques, l'évaluation non seulement s'isole du fonctionnement du reste de la collectivité, mais encore elle choisit un objet d'étude particulièrement complexe. Il en ressort pour les agents l'impression que l'évaluation est nécessairement une opération complexe, chronophage, et qui plus est à contre-temps de l'activité de la collectivité, puisqu'elle évalue l'action passée.

Enfin les conclusions des évaluations de politiques publiques génèrent rarement des effets tangibles, ce qui ne fait qu'accroître l'opinion selon laquelle elles sont surtout des opérations de communication.

### **3.2.3. Vers une véritable fonction évaluation dans les collectivités ?**

Étape essentielle du cycle de la performance, l'évaluation est ainsi relativement peu développée dans les collectivités territoriales. Du moins de façon formelle. Car l'évaluation, non pas conçue comme une fonction déterminée d'un organigramme, mais comme une pratique quotidienne, est largement répandue. De l'évaluation des besoins réalisée pour passer des commandes publiques à l'évaluation individuelle des agents en passant par l'évaluation des ressources financières pour établir le budget, la pratique de l'évaluation se retrouve à tous les niveaux de l'administration territoriale.

- **Différents niveaux d'évaluation**

Si l'on tente une approche globale de la notion d'évaluation dans les collectivités territoriales, on peut distinguer dans l'activité des services différents niveaux d'évaluation qui s'entrecroisent.

- **L'évaluation des politiques publiques locales**

Il y a tout d'abord le niveau de surface, celui de l'évaluation des politiques publiques locales, seule fonction d'évaluation véritablement identifiée comme telle dans les collectivités. A ce niveau, la collectivité tente, autant que faire se peut, de prendre du recul quant à l'impact qu'elle exerce sur son environnement. C'est un regard critique, exercé presque de l'extérieur de la collectivité (et d'ailleurs en partenariat et en concertation avec des acteurs qui lui sont extérieurs, y compris le public) sur son action. L'intérêt n'est pas de voir comment la collectivité produit des effets sur son environnement mais plutôt de ne voir, en faisant abstraction de son propre fonctionnement, que les effets externes. Cette modalité d'évaluation

se caractérise aussi par une temporalité relativement longue et une pratique très transversale, sollicitant l'ensemble des services contribuant à une même politique.

- **L'évaluation de l'organisation**

A un niveau inférieur, on peut trouver une sorte d'évaluation qui s'intéresse au fonctionnement interne de la collectivité, tout en restant à un niveau de globalisation relativement important. On peut parler d'évaluation de l'organisation. Il s'agit de voir les processus et les méthodes qui sont à l'œuvre dans le fonctionnement quotidien de la collectivité. D'une temporalité elle aussi assez longue, l'évaluation de l'organisation nécessite de solliciter les services pour analyser l'ensemble des processus de production de l'organisation. Il ressort de ce type d'évaluation une formalisation et une optimisation des procédures de la collectivité.

- **L'évaluation des activités**

Par ailleurs, au niveau de chaque activité, il peut exister une forme d'évaluation, très opérationnelle cette fois, et qui peut s'appuyer sur des outils de mesure relativement précis, à savoir des indicateurs. Ce type d'évaluation permet un suivi au plus près de chaque activité, il s'agit d'une évaluation dynamique, concomitante à l'action, et qui permet une réactivité très grande de la part des managers à chaque écart constaté par rapport aux objectifs fixés. Toute la difficulté de ce type de « micro-évaluation » réside dans la fixation des objectifs réalistes et d'indicateurs pertinents, ainsi que dans la mise en place d'un système d'information performant.

- **L'évaluation des agents**

Après l'évaluation de l'organisation et des activités, on trouve une autre forme d'évaluation interne à la collectivité, celle qui concerne les agents. Il n'est pas possible de dire que ce type d'évaluation se situe à un niveau inférieur aux deux autres, comme un sous-ensemble, tant les problématiques abordées dans l'évaluation des agents se trouvent à la croisée de plusieurs dynamiques transversales. Certes l'évaluation des agents comporte des éléments qui sont inclus dans l'évaluation des activités, et même dans l'évaluation de l'organisation, mais pas uniquement. L'évaluation des agents repose certes sur la réalisation d'objectifs qui concourent à l'activité du service, mais aussi sur la réalisation d'objectifs plus personnels, qui touchent à l'acquisition de compétences, au rôle dans l'organisation du travail (situation de responsabilité par exemple), au développement d'un savoir-être.

- **Différentes pratiques contribuent à l'évaluation**

Il existe en effet dans les collectivités un certain nombre de services et de pratiques qui contribuent à la fonction « d'évaluation » en un sens élargi, c'est-à-dire aux différents types d'évaluation que nous venons d'énumérer.

- **L'audit interne**

On confond souvent dans le langage courant audit et évaluation. Pourtant l'audit n'est qu'une des formes possibles de l'évaluation au sein d'une organisation.

Selon la définition donnée par l'IFACI, « *L'audit interne est une activité indépendante et objective qui contribue à donner à une collectivité territoriale une assurance raisonnable sur le degré de maîtrise de ses opérations, lui apporte ses conseils pour sécuriser et améliorer le fonctionnement de cette collectivité locale.*

*Il l'aide à atteindre ses objectifs et contribue à optimiser l'usage des ressources en présence, en évaluant, par une méthode systématique et méthodique, ses processus de management des risques, de contrôle interne, et de gestion publique, en faisant des propositions pour renforcer leur efficacité, propositions qui seront mises en œuvre par les personnes concernées .»*

On l'aura compris, l'audit, dans le champ de l'évaluation, se concentre sur l'évaluation des risques, ou plus exactement sur les processus de management des risques. En d'autres termes, il évalue les risques propres aux processus de la collectivité. A ce titre, il constitue une forme d'évaluation de l'organisation, si l'on reprend la typologie décrite ci-dessus.

La difficulté majeure de l'audit réside dans l'identification et la description des différents processus qui sont à l'œuvre dans l'activité d'une collectivité. Une fois ces processus identifiés et cartographiés, l'audit va se concentrer sur les points faibles de chaque processus, les maillons de la chaîne qui sont susceptibles de céder en premier, et sur la manière dont l'organisation s'y prend pour les renforcer ou les réparer. Il s'agit donc à la fois d'évaluer la probabilité qu'un risque identifié survienne, d'évaluer ses conséquences sur l'organisation, et enfin d'évaluer la qualité des procédures de gestion de ce risque. Les missions d'audit se font en priorité sur les processus les plus porteurs de risques.

Dans les collectivités territoriales, bien souvent les missions d'audit ne sont pas identifiées comme telle. Une multiplicité d'acteurs utilisent des méthode d'audit, mais rarement de façon organisée ou formalisée. A l'inverse, les services d'audit, lorsqu'ils existent, sont souvent occupés à d'autre tâches qu'à l'audit à proprement parler. Beaucoup sont d'ailleurs affectés à des missions d'évaluation de politiques publiques, ou encore au contrôle de gestion.

#### · **L'inspection générale**

L'inspection générale, dans le champ de l'évaluation, est plutôt destinée à évaluer les dysfonctionnements interne de la collectivité territoriale. Ceci dit, elle est une forme d'évaluation particulière dans la mesure où son but n'est pas d'améliorer un dispositif existant en comparant des résultats à des indicateurs, mais plutôt de mettre fin à un dysfonctionnement patent, en identifiant clairement l'ampleur de la faille et les responsabilités. Il s'agit donc d'évaluer avant de réparer, voire sanctionner.

A l'inverse de l'audit qui agit sur une temporalité assez longue, et sur des processus complets, les missions de l'inspection générale sont plus ponctuelles, ciblées sur un dysfonctionnement en particulier. Dit en termes médicaux, l'audit agit de manière préventive, alors que l'inspection générale intervient de manière curative.

Cependant, on remarque que dans les collectivités territoriales qui disposent de tels services d'inspection générale, les missions sont souvent bien plus diverses que la seule fonction de « pompiers », voire de « père fouettard ». Cela tient pour beaucoup au fait que l'inspection générale est généralement un instrument rattaché directement à l'exécutif politique de la collectivité territoriale, et qu'à ce titre, il peut être chargé de missions de nature très diverses, au gré des besoins exprimés par le commanditaire.

Organe puissant, l'inspection générale doit justement être vigilante à ne pas abuser du pouvoir considérable et de l'influence qui lui est accordée. Aussi la mise en place d'une inspection générale tire-t-elle profit, lors de sa mise en place, d'un rappel des règles déontologiques fondamentales à l'exercice de ses missions.

- **Le contrôle de gestion (cf. fiche « Contrôle de gestion interne »)**

Le contrôle de gestion, interne ou externe, participe lui aussi de l'évaluation. Contrairement à l'audit ou à l'inspection générale, il ressortit au type d'évaluation qui concerne les activités, plus que l'organisation au sens large.

Dans le contrôle de gestion, ce qu'on évalue c'est (selon une définition classique) la pertinence des moyens mis en œuvre pour atteindre les objectifs fixés, l'efficacité du résultat au regard des objectifs fixés, et l'efficience des moyens mis en œuvre au regard des résultats.

Dans le contrôle de gestion, l'évaluation est périodique, et plus que de vérification, sa fonction première est une fonction d'alerte, lorsque les indicateurs montrent une déviation du dispositif initial par rapport aux objectifs fixés. Il est véritablement un outil de pilotage, alors que l'audit et l'inspection général sont plus des outils de sécurisation de l'organisation. Le contrôle de gestion est résolument tourné vers l'aide à la décision du manager. Mais contrairement à l'évaluation des politiques publiques, le contrôle de gestion ne va pas jusqu'à remettre en cause le fondement d'une politique publique. Il s'inscrit dans une activité donnée, et à c'est dans ce cadre qu'il évalue.

- ***Benchmarking***

Dans le champ lexical de l'évaluation, le *benchmarking*, comme pratique quasi-quotidienne des services d'une collectivité, insiste beaucoup sur la notion de comparaison. En effet le principe du *benchmarking*, repose sur l'évaluation comparative des pratiques entre organisations comparables.

Il n'est pas qu'une simple comparaison, la mise en regard de deux données brutes, mais une véritable évaluation comparative, c'est-à-dire l'analyse des pratiques mises en œuvre dans les autres organisations afin de déterminer celles à adopter pour soi. La simple comparaison de données, telle qu'elle apparaît dans les classements des collectivités territoriales que l'on voit paraître régulièrement, ne permet pas de remettre les éléments dans leur contexte, et donc de trouver la cause des différences constatées.

L'enjeu n'est donc pas de mesurer les écarts mais de les expliquer, car les organisations ne sont pas strictement comparables. Et c'est là que l'on peut parler d'évaluation, car il s'agit de former un jugement sur un mode de gestion et de production retenu, et d'en tirer par la suite des conséquences sur sa propre organisation.

Le *benchmarking* est une pratique quotidienne pour les collectivités territoriales, il est sans doute un de ses atouts les plus importants, tant il est vrai que la mobilité entre collectivités et les réseaux collaboratifs sont forts. Toutefois les pratiques gagneraient sans doute à une plus grande formalisation afin de retirer toute la substance des évaluations comparatives.

■ ■ ■

### **3.3. Pistes de réflexion**

---

#### **3.3.1. Donner du temps à l'évaluation**

L'évaluation est un instrument de pilotage essentiel pour les collectivités publiques, mais c'est un instrument qui met du temps à se mettre en place et dont les actions s'inscrivent elles aussi dans une temporalité longue.

- **L'effort d'évaluation doit correspondre aux besoins de la collectivité et à son stade d'avancement vers la culture du résultat**

L'évaluation doit être adaptée aux besoins de la collectivité, et à son parcours dans le processus d'acculturation vers la culture du résultat. En effet au fur et à mesure qu'une collectivité territoriale progresse sur le chemin de la performance, ses besoins en termes d'évaluation évoluent : d'abord utilisée comme outil de connaissance des actions et des besoins de la collectivité, l'évaluation devient petit à petit un réflexe qui accompagne la collectivité dans toutes ses démarches.

- **Vers une évaluation continue...**

Plus la collectivité devient performante, plus l'évaluation se rapproche de l'action qu'elle évalue pour permettre un pilotage de plus en plus fin. On passe donc d'une situation où prévaut l'évaluation a posteriori à une situation où les trois types d'évaluation (ex ante, ex post et concomitante) cohabitent et se complètent les unes les autres.

- **... et globale ?**

Cette évolution mime aussi celle qui voit se renforcer mutuellement les différents acteurs de l'évaluation au sein de la collectivité : évaluateurs de politiques publiques locales, auditeurs internes, contrôleurs de gestion, manager. La qualité de l'évaluation dans une collectivité n'est pas l'apanage de l'un d'entre eux mais bien la synergie de toutes ces évaluations en vue d'induire une meilleure performance globale de la collectivité.

#### **3.3.2. Poursuivre la dynamique enclenchée pour l'évaluation des politiques publiques territoriales**

Additionnés les uns aux autres, les facteurs d'incertitude que nous avons mentionnés plus haut rendent l'évaluation des politiques publiques difficile. Est-elle pour autant impossible ? Et donc inutile...

- **L'évaluation : outil de mesure pour un meilleur pilotage**

Pour apporter une réponse à cette question, il faut en revenir à la définition que nous rappelions plus haut, où l'on voit que l'évaluation, comme nous l'indique son étymologie, est un jugement de valeur, ce qui montre la part de subjectivité qui peut s'y attacher. L'évaluation de la politique des transports de la collectivité ne parviendra à affirmer que l'action de la collectivité est seule responsable des résultats constatés. Elle fournira en revanche un certain

nombre de données, un faisceau d'indices, qui permettront à la collectivité d'avoir un jugement, certes imparfait, mais qui dépasse de beaucoup la simple opinion, sur son action.

En cela l'évaluation des politiques publiques locales est sans doute révélatrice de ce qu'est aujourd'hui le pilotage d'une collectivité territoriale : agir en situation d'incertitude éclairée.

#### ▪ **Les vertus de l'évaluation des politiques publiques locales**

Même quand elle ne remplit pas les finalités qui sont les siennes, l'évaluation telle qu'elle est généralement conçue aujourd'hui dans les collectivités territoriales, comme évaluation des politiques publiques locales, a tout de même un certain nombre de vertus :

- Elle oblige la collectivité à se tourner vers son environnement, à dialoguer avec ses partenaires et avec les citoyens. Même si les résultats qui en ressortent ne sont pas toujours exploités à leur juste valeur, du moins cette posture permet-elle à la collectivité territoriale d'être plus « l'écoute » de son territoire.
- Elle contribue à instiller dans les collectivités une culture du résultat et de la performance, dans l'esprit de rendre un meilleur service aux citoyens. Et si on a parlé de l'évaluation des politiques publiques locales comme de la partie émergée de l'iceberg, on pourrait tout aussi bien parler de tête de pont à partir de laquelle la culture de l'évaluation pourra diffuser à l'intérieur de l'organisation
- Les limites de l'évaluation rétrospective, qui est souvent la règle en matière d'évaluation des politiques publiques, font naître le besoin d'évaluer selon des modalités qui permettent une meilleure réactivité de la collectivité territoriale face aux dysfonctionnements constatés. Ainsi l'évaluation *ex ante* et l'évaluation concomitante peuvent-elles apparaître comme des alternatives intéressantes et à explorer pour la conduite des futures politiques.
- Plus l'évaluation se généralisera et plus elle parviendra à convaincre les agents et les partenaires des collectivités qu'elle n'est pas un instrument de contrôle mais bien un facteur d'amélioration de la performance, et plus elle parviendra à s'imposer comme une étape indispensable de la conception de toute politique publique. L'enjeu est de faire à terme de l'évaluation un réflexe de toute action menée par une collectivité.

Fortes de ces vertus, l'évaluation des politiques publiques locales, malgré toutes les imperfections qui entourent aujourd'hui son fonctionnement, ne doit surtout pas être abandonnée, mais au contraire renforcée. Du reste, certaines collectivités, et notamment certaines régions, ont développé en matière d'évaluation des politiques publiques locales des expertises et des savoir-faire qui leur donnent une légitimité très forte.

#### ▪ **Quelles conditions réunir pour une évaluation réussie des politiques publiques locales ?**

L'expérience encourageante de ces quelques collectivités montre qu'une mission d'évaluation des politiques publiques locales n'a de chances d'aboutir que si :

- Elle bénéficie d'un soutien hiérarchique, et surtout politique, très fort, qui lui donne une légitimité suffisante auprès des services et des partenaires des collectivités. Les collectivités qui aujourd'hui bénéficient d'une mission d'évaluation bien développée

sont celles où le soutien politique et hiérarchique est le plus fort, c'est-à-dire concrètement celles où les lettres de missions et les cahiers des charges sont les plus clairs.

- Elle peut disposer des informations nécessaires à la conduite de ses missions, ce qui supposent un système d'information (et notamment d'archivage) performant.
- Elle peut intervenir assez en amont dans la conduite des politiques publiques locales, l'étape ultime étant l'évaluation préalable, quasiment inexistante aujourd'hui. A terme l'objectif est en effet de parvenir à définir en amont d'une politique : des objectifs (quantifiables et qualifiables), un périmètre (d'activité, géographique, temporel), un ou des publics bénéficiaires, un calendrier de mise en œuvre, ainsi que des moyens alloués. L'évaluation sera d'autant plus efficace qu'elle pourra s'appuyer sur des données accumulées au fur et à mesure du déroulement des politiques.
- Elle a des conséquences suivies pour les collectivités. L'apport essentiel des missions d'évaluation n'est en effet pas tant le jugement porté sur les politiques actuelles que les enseignements qu'elle apporte pour la correction des politiques actuelles ou pour la conduite des futures politiques. D'où la nécessité d'assurer un suivi des évaluations, après l'étape de leur communication, pour que les préconisations soient suivies d'effets.

### **3.3.3. Renforcer le poids de la fonction évaluation au sein des collectivités**

De l'évaluation de l'agent à l'évaluation des politiques publiques locales, l'évaluation parcourt l'ensemble de l'activité d'une collectivité territoriale. Mais quelle est la synergie entre ces différentes strates ? La conjugaison de ces « micro-évaluations » fait-elle émerger la nécessité d'une macro-évaluation au niveau global de la collectivité ?

On peut établir un lien logique entre l'évaluation d'un agent, qui contribuerait à l'évaluation d'une activité, et elle-même à l'évaluation de l'organisation générale de la collectivité, le tout permettant in fine d'évaluer auprès du « client final », l'utilisateur, la qualité du service rendu par la collectivité.

Pourtant l'évaluation des politiques publiques est-elle réellement la macro-évaluation que nous recherchons ? Sans doute pas, car elle est une évaluation qui renvoie l'image que la collectivité produit « vu de l'extérieur », sur les services qu'elle rend et sur ce que le public en perçoit. Une évaluation globale doit donc non seulement prendre en compte cet aspect de l'évaluation, mais elle ne doit pas laisser de côté les autres valeurs à inclure dans le jugement que l'on porte sur une collectivité, et c'est pourquoi une évaluation globale, si tant est qu'elle existe, est bien l'agrégation des différents types d'évaluation qui ont cours dans une collectivité.

Ainsi l'évaluation, au sens plein du terme, pour les collectivités territoriales est un jugement porté non seulement sur les politiques publiques, mais aussi sur la qualité de son organisation, l'efficacité et la pertinence des ressources qu'elle utilise et l'efficacité de ses agents. Aussi les collectivités gagneraient-elles peut-être à mieux assumer la fonction d'évaluation, à « démocratiser » ce terme au-delà du cercle de l'évaluation des politiques publiques locales, afin de lui conférer le rôle d'outil de pilotage de la performance au sein de la collectivité qui lui revient.

Alors l'évaluation, forte de toutes ces différentes composantes, peut véritablement jouer son rôle d'aide au pilotage de la collectivité, fondée sur un certain nombre de données « objectives », qui si elles ne peuvent prétendre à l'exhaustivité, permettent toutefois de réduire les zones d'incertitude de la décision publique locale.

■ ■ ■

---

## **Chapitre n°2.**

# **Améliorer le processus décisionnel**

---



---

## Fiche n°4. Responsabilisation

---

L'enquête menée auprès des collectivités abordait la question de la responsabilisation de manière indirecte.

S'il est clair que des modalités de responsabilisation existent dans toutes les collectivités, ces dernières sont peu nombreuses à avoir mis en place des centres de responsabilité (35%). 42% des communes et 30% des communautés urbaines ont créé des centres de responsabilité de même que 33% des départements ayant répondu. Sans être marginale, cette pratique reste donc peu développée.

67% des départements, 64% des communes et 70% des communautés urbaines ont élaboré des projets de services. Pour 38 % des communes, 14% des communautés urbaines et 31% des départements, l'ensemble des services est touché. Le projet de service est donc un mode de responsabilisation répandu dans les collectivités.

La question de la responsabilisation est plus vaste que celle des centres de responsabilité ou des projets de services. Nous le verrons lorsque nous essaierons d'appréhender la notion (1). Un mouvement en faveur d'une plus grande responsabilisation des managers est en cours dans les collectivités. Nous verrons ces caractéristiques et les limites perçues de la dynamique à l'œuvre (2). Nous tirerons, à partir de nos observations, quelques enseignements et pistes de réflexion (3).

## **4.1. Définition**

---

### **4.1.1. Définitions de la responsabilisation et de la contractualisation**

#### **▪ Responsabilisation**

La responsabilisation consiste à identifier, pour des actions publiques une personne considérée comme responsable de l'exécution de ces actions. Ce processus s'accompagne d'une plus grande autonomie des acteurs accompagnée d'un contrôle adapté. Il nécessite la formalisation des engagements réciproques.

La responsabilisation n'est pas un abandon de responsabilisation, mais une modalité d'exercice des responsabilités. *In fine*, les organes de direction restent responsables.

Cette définition est volontairement restrictive. On pourrait l'étendre à la responsabilisation d'acteurs externes *via* les contrats : marchés publics, délégations, contrats entre collectivités, ou avec l'État... L'intérêt pour le développement d'une véritable ingénierie de partenariats inscrite dans la stratégie se développe, du reste, dans certaines grandes collectivités.

Cette attention pour le partenariat s'inscrit clairement dans la recherche d'une stratégie d'amélioration de performance. Il est fondé sur deux constats : d'une part, l'activité publique s'appuie sur de nombreux partenaires externes, d'autre part l'atteinte des objectifs dépend largement du degré de responsabilisation et d'implication de chaque partenaire. La collectivité peut ne pas atteindre ses objectifs ou être obligée de se fixer des objectifs plus modestes, faute d'attention donnée à la constitution et au suivi de ses partenariats.

Ces formes de partenariats entrent clairement dans le sujet de notre étude. Pour autant, le sujet est trop vaste et varié pour être traité dans ce guide. Nous nous sommes donc concentrés sur les modalités de responsabilisation interne.

#### **▪ Contractualisation : une formalisation de la responsabilisation**

La contractualisation n'est qu'une déclinaison de la responsabilisation. Elle constitue la formalisation, d'une part de la délégation et de l'acceptation de la responsabilité, d'autre part de la détermination du périmètre de responsabilité (pouvoir de décision, objectif, modalité d'évaluation...).

### **4.1.2. Moteurs de la responsabilisation**

#### **▪ S'inscrire dans un environnement général favorable à la responsabilisation**

##### **· L'influence du modèle de l'entreprise**

Le management privé a fait de la responsabilisation un outil fondamental. Avec l'acculturation et l'acclimatation de modèles de management asiatiques, il cherche à responsabiliser tous les niveaux hiérarchiques de manière à tendre vers le « zéro défaut » et à atteindre l'excellence. Plus récemment, l'entreprise est devenue éco-responsable. Poussée par l'émergence d'une opinion publique nationale et internationale, elle se soucie désormais de sa responsabilité sociale.

- **La réforme de l'État, dans le cadre de la LOLF, s'appuie largement sur la responsabilisation**

La logique de la LOLF est une logique de responsabilisation à travers une déconcentration des ressources et la fixation d'objectifs évalués. Elle aboutit à un nouveau partage des pouvoirs de décision. Les gestionnaires de budgets déconcentrés, des responsables de programmes clairement identifiés, déterminent la combinaison d'utilisation des ressources pour atteindre les objectifs fixés et rendent compte de l'utilisation des ressources.

- **Répondre au reproche souvent adressé à l'administration de ne pas être responsable de ses actes**

- **L'opinion considère souvent que l'administration n'a pas de responsable défini**

L'administration garde la réputation d'un fonctionnement fondé sur une logique introvertie et hiérarchique. Le *front-office* serait composé d'agents subalternes. Le *back-office* brillerait par son opacité et l'irresponsabilité généralisée. L'allongement de la chaîne de décision, l'impossibilité d'atteindre un agent avec un pouvoir de décision et la diminution corrélative de l'utilité pour le citoyen-usager en sont les conséquences tangibles.

L'administration a pourtant accompli des efforts ces dernières années en particulier avec la mise en place des démarches qualité. Mais, on peut considérer que l'effet de ciseaux n'a pas diminué entre des attentes sociétales qui augmentent et un service public qui évolue plus lentement.

- **Ce sentiment est renforcé par les règles du droit administratif**

Le sentiment d'irresponsabilité est accentué par le régime de responsabilité au cœur du droit administratif. En particulier, le régime de la faute donne le sentiment d'une quasi-impunité qui contraste avec le droit commun. Il accentue la sensation de traitement différentiel entre une sphère publique protectrice de ses agents et un mode du travail privé où la faute est source d'incertitudes pour l'avenir. Ce sentiment de quasi-impunité est de plus en plus en décalage avec les attentes de la société, qui souhaite que soient désignés les responsables et obtenir réparation de tout préjudice subi. La co-existence de deux droits est, pour ces raisons, de plus en plus mal vécue.

- **Cette image d'irresponsabilité est très liée au sentiment de gaspillages**

L'acceptation de l'impôt est de plus en plus difficilement obtenue quand ne sont mis en exergue que les gaspillages publics : ponts sans route, parcs d'activité surdimensionnés et autres frais de bouche. En période de crise, de pression fiscale forte et de faible évolution du pouvoir d'achat, le sentiment d'irresponsabilité des dirigeants va croissant et devient le cheval de bataille de tous les populismes. L'influence des médias (« Combien ça coûte ? » sur TF1, les différents palmarès des collectivités territoriales dans de nombreux magazines) joue comme une caisse de résonance pour attiser ce mécontentement. L'exception devient la norme et la loupe grossit le détail.

- **Améliorer la performance de l'organisation grâce à une nouvelle répartition des responsabilités ou répartir autrement le pouvoir pour accroître l'efficacité**

- **Sécuriser juridiquement l'action publique**

Par principe, un agent responsabilisé est plus sensible au respect de la règle et doit rendre compte de ses actes. La prise de décision perd son anonymat. Par agrégation des comportements, la collectivité est plus sécurisée juridiquement.

Cette position peut être certainement discutée. Il est en effet possible de soutenir la thèse contraire : lorsque la régularité est la seule préoccupation, la sécurité juridique était, par construction, meilleure. Lorsqu'on responsabilise, du jeu est introduit dans le système et la sécurité juridique diminue.

- **Déterminer le juste niveau de décision**

La décision est meilleure lorsqu'elle est prise au bon niveau (subsidiarité). La responsabilisation impose donc de ré-interroger l'organisation et son fonctionnement pour définir les justes niveaux de décision. Elle fait évoluer les schémas de gestion et permet de dépasser une logique purement bureaucratique et centralisatrice. Elle nécessite de trouver le juste niveau d'approfondissement de la responsabilisation.

- **Faire évoluer de la culture de la collectivité**

L'organisation du travail public a longtemps été inscrite dans une logique taylorienne et procédurale. Les nouvelles exigences de l'action publique conduisent à un profond renouvellement des mentalités. La responsabilisation est aujourd'hui un fondement de la culture de résultat. Elle est antinomique avec la culture des « sous-couverts » à n niveaux et de la régularité comme fin.

- **Optimiser les ressources**

Par principe, la gestion directe des ressources par les responsables doit permettre d'atteindre une optimisation dans leur combinaison, si l'on part du constat d'une gestion antérieure sous-optimale, des gains d'efficacité et des économies corrélatives sont attendus.

- **Développer le dialogue de gestion**

Le dialogue de gestion est la contrepartie de la responsabilisation et permet de développer une concertation pour trouver la meilleure adéquation des moyens aux objectifs.

- **Ressort psychologique sur les agents (phénomène de culpabilisation)**

La responsabilisation d'un agent va de pair avec la nécessité de rendre compte. L'action collective à laquelle il participe est en partie individualisée. En cas de défaut, l'agent doit rentrer dans un processus de justification. La responsabilisation entraîne une mise sous tension entre agents (mise en échec d'une action collective) et par le manager.

Cette mise sous tension se décline de niveau en niveau pour définir la chaîne des responsabilités. Cette dernière a une logique horizontale (transversalité des processus) et verticale (entre niveaux hiérarchiques). L'intensité de la responsabilisation est aussi dans la force des liens entre les différents maillons (contrat).

- **Améliorer la qualité du service public**

Le lecteur se reportera à la fiche sur la qualité.

#### **4.1.3. Les attentes de la direction générale concernant la responsabilisation :**

- **La maîtrise budgétaire et capacité à dégager des marges de manœuvre**

La motivation historique des démarches de responsabilisation a été la recherche de la productivité et de la contraction des charges afin de dégager des marges manœuvre. Cet objectif reste au cœur des préoccupations des dirigeants.

- **La personnalisation de l'action administrative**

La responsabilisation correspond, nous l'avons vu, à une individualisation facilitant l'identification des comportements « à risques ». La responsabilité collective est atténuée ce qui favorise l'attention des agents. En même temps, les points de contrôle augmentent sécurisant la décision des niveaux hiérarchiques les plus élevés.

- **L'optimisation du contrôle**

On sort de la logique centralisatrice dans laquelle le contrôle ne reposait que sur quelques cadres supérieurs. Les points de contrôle sont multipliés. Cette nouvelle répartition ne conduit pas à un allègement du contrôle. Le contrôle est, au contraire, mieux réparti et finalement, plus efficace. La conséquence plausible est un investissement inférieur dans la surveillance de la direction générale.

- **Une ré-organisation pour mieux atteindre les objectifs (identification des responsabilités)**

Le schéma de gestion permet au DGS d'identifier plus facilement les contributeurs à chaque action publique et de construire une planification plus précise. Les pilotes des missions sont identifiés, comme les besoins de coopération entre directions ou services. Cette identification permet de localiser l'interlocuteur pertinent pour la remontée d'indicateurs de pilotage.

Par ailleurs, la responsabilisation assure un lien plus étroit entre les leviers de pilotage et la réaction. Elle permet que la tension soit maintenue entre les différents niveaux de pilotage. Le contrat devient un outil de pilotage de la collectivité.

- **Le contrepied des tentations centrifuges**

La responsabilisation se traduit par un partage des niveaux de décision. Une répartition des pouvoirs est aussi un élément susceptible de faciliter le pilotage et d'éviter, paradoxalement, dans certains cas, les tentations centrifuges de l'organisation.

- **La valorisation et la motivation de l'agent**

La responsabilisation est un facteur de qualification, d'enrichissement et d'élargissement des tâches. Elle apporte la satisfaction personnelle d'être réellement associé à l'action et de voir

son travail reconnu. Pour le directeur général, ces facteurs de motivation contribuent à rendre l'organisation plus réactive et plus dynamique.

- **Amorcer le changement et passer à une culture de résultats**

La responsabilisation s'accompagne du passage d'une culture de moyens à une culture de résultats. La décision est prise au niveau le plus adéquat (subsidiarité) et l'initiative laissée aux différents responsables favorise l'inventivité et la prise en compte du terrain. La décision publique est enrichie. La pertinence devrait être améliorée.

Par ailleurs, la maîtrise des ressources doit conduire à une meilleure combinaison au profit d'économies et d'une meilleure efficacité de la gestion publique.

#### **4.1.4. Les déclinaisons de la responsabilisation**

- **Les différentes modalités de mise en œuvre de la responsabilisation**

Nous reviendrons dans le bilan de nos observations sur les différentes modalités organisationnelles de responsabilisation mises en œuvre par les collectivités. Citons :

- **Le management des centres de responsabilité**

L'identification de centres de responsabilité permet de stabiliser la répartition et le périmètre des responsabilités. Elle associe une réflexion en terme de levier de management (gestion des ressources) par le manager du centre.

- **Le management par projet**

Le chef de projet s'engage sur un objectif, dans un temps déterminé. Il rend compte de l'avancée du projet. Les membres de l'équipe projet sont solidaires de la conduite du projet et responsables devant le chef de projet de l'atteinte d'objectifs partiels. La spécificité (et aussi la complexité) de cette organisation réside dans la nature transversale des projets.

- **Le management par les processus**

Contrairement aux projets, les processus n'ont pas de limite temporelle. Le pilote de processus s'engage vis-à-vis de la direction générale sur l'ensemble du processus. Les intervenants du processus contractualisent vis-à-vis de ce pilote.

- **La déconcentration**

En vocabulaire de l'entreprise, la délégation de responsabilité est une modalité de décentralisation. Dans la sphère publique, la décentralisation n'a pas le même sens et ne s'applique pas à l'intérieur d'une même structure. C'est pourquoi, même si le sens est le même que celui de décentralisation dans le secteur privé, on parlera plutôt de déconcentration.

La volonté est de rapprocher le niveau de décision du niveau le plus pertinent. Selon la citation classique, « c'est le même marteau qui frappe, mais le manche est plus court ». Selon les collectivités, ce niveau de déconcentration est plus ou moins poussé. Il peut devenir une quasi-décentralisation.

- **La territorialisation ou déconcentration territoriale**

Il s'agit d'une modalité d'organisation de la déconcentration qui consiste à rapprocher les pouvoirs de décision de l'échelon territorial pertinent. La connaissance du terrain doit enrichir la décision du manager local pour mieux correspondre à la réalité des attentes.

Nous détaillons la territorialisation dans la fiche qui lui est consacrée.

D'autres modalités comme le management par objectifs, les entretiens d'évaluations annuels, etc. participent de la responsabilisation.

- **La responsabilisation passe souvent par la contractualisation**

- **Contractualisation des organes de direction de la collectivité**

- **Les engagements électoraux des élus**

Les programmes électoraux, les annonces et les plans de mandats doivent être considérés comme des engagements des élus devant leurs électeurs. Ils sont comptables de l'atteinte des objectifs qu'ils ont fixés. Dans un régime représentatif, ce « contrat » est aussi une délégation. Le citoyen-délégrant exerce un contrôle sur l' élu-déléataire. La particularité repose sur le caractère non impératif du mandat et sur le fait qu'il s'impose à ceux qui auraient préféré un autre contrat. Par ailleurs, pendant le mandat, les capacités de contrôle sont limitées.

- **Les emplois fonctionnels de la direction générale**

L'équipe de direction générale est constituée pour mettre en œuvre le programme des élus. Elle doit rendre compte de l'atteinte des objectifs fixés par le maire ou le président. Il existe bien un contrat non écrit entre élus et direction générale.

Le système des emplois fonctionnels crée une tension entre le prescripteur (élu) et le prestataire (direction générale). L' élu délègue la mise en œuvre de son plan de mandat. L'importance de ce mandat se concrétise dans la possibilité de modifier une équipe de direction générale qui n'atteindrait pas ses résultats (« *spoil system* »).

- **Contractualisation formalisée**

- La maîtrise de ce procédé n'est pas nouvelle dans l'administration qui y avait recours pour ses contrats de DSP ou de marchés publics. En revanche, l'usage en interne est une nouvelle pratique du management territorial : il y a internalisation de procédés éprouvés pour les relations public-privé. Ce qui ne signifie pas pour autant que ce savoir-faire ait été réinvesti pour le management interne. La nature des relations entre les acteurs rend en effet difficile une traduction simple.
- Les contrats d'objectifs et de moyens, négociés annuellement, associés à la mise en place de centres de responsabilité, sont la forme la plus aboutie de la contractualisation interne.
- La contractualisation peut s'inscrire dans une perspective pluriannuelle avec les projets de service.
- La force de cette contractualisation est variable. Plus soumis à l'aléa, les projets de service sont moins contraignants que les contrats d'objectifs et moyens.
- Par ailleurs, les projets de services supposent un engagement collectif. Ils sont négociés avec l'ensemble du service ou de la direction. Les contrats d'objectifs et de

moyens sont issus d'une négociation entre le manager et sa hiérarchie, vers le haut et vers le bas, dans une relation interpersonnelle. Ce sont des cadres et des agents qui s'engagent.

- **Les formes limites de contractualisation**

Toutes les formes de responsabilisation ne font pas l'objet de contrats formalisés et écrits. L'engagement peut être conclu à l'oral. Si un cadre s'engage, entre deux portes, auprès d'un collaborateur à s'occuper d'un problème, il s'expose à devoir lui rendre compte de l'atteinte de l'objectif et qu'il se détourne de cette question.

- **Les tensions entre responsabilisation individuelle et responsabilisation collective**

La responsabilité collective est un principe du service public. L'individualisation de la responsabilité crée donc une tension nouvelle. L'atteinte de ses propres objectifs peut rentrer en contradiction avec les intérêts collectifs. La logique de succès spécifique peut être en décalage avec le succès organisationnel. L'atteinte des objectifs propres peut s'avérer négative pour l'organisation dans son ensemble.

#### **4.1.5. Différents niveaux de la responsabilisation**

- **« Responsabilisation » politique**

Par principe, les élus ont une responsabilité totale. Ils sont responsables de l'action publique devant l'usager, le bénéficiaire, le citoyen et le contribuable. Par ailleurs, l'exécutif est responsable de l'administration. Il y donc une première délégation vers la direction générale. Mais, la direction générale ne peut exercer sa responsabilité sans disposer d'objectifs stratégiques clairs (plan de mandat, accord de majorité...). C'est donc sur délégation des responsabilités des élus vers la direction générale que celle-ci peut organiser la répartition des pouvoirs et donc structurer la responsabilisation. L'intensité de la délégation est dépendante de la personnalité des élus et de leur volonté plus ou moins grande d'intervenir dans le travail de l'administration.

- **Organisation de la responsabilisation dans la collectivité**

Le principe général est l'organisation de la responsabilité selon la voie descendante. Il est une traduction des liens hiérarchiques dans l'administration, et prend la forme de contrats verticaux. Les contrats horizontaux matérialisent la transversalité du fonctionnement de la structure. Ils concrétisent l'engagement de plusieurs services ou directions pour atteindre un objectif commun.

#### **4.1.6. Principales problématiques liées à la responsabilisation et la contractualisation**

- **Une triple question liée à la responsabilisation**

- **Le périmètre de la délégation**

La délégation pose la question du périmètre des pouvoirs de décision délégués. Trop restreint, il risque de ne pas modifier le mode de management et de ne pas permettre les gains qu'on peut en attendre. Trop vaste, il peut conduire à une quasi-décentralisation avec une diminution

de la cohérence d'ensemble de la stratégie de la collectivité. En outre, rien n'assure que toutes les responsabilités soient déléguables, ni qu'il soit souhaitable de multiplier les centres de responsabilité dans la structure. La question du périmètre des délégations ne peut donc être considérée qu'en rapport avec la stratégie d'ensemble de la collectivité.

- **Les cibles de la délégation**

La question des cibles est délicate et prend en compte des arguments assez objectifs et d'autres plus subjectifs. En première approximation, la délégation doit être confiée au plus compétent pour l'exercer. La compétence n'est pas seulement technique, mais prend en compte des éléments d'appréciation plus humains comme la loyauté, la confiance dans le collaborateur, son savoir-être, etc. Dans certains cas, la délégation ou la non-délégation peuvent s'avérer purement tactiques. Cette dernière hypothèse n'est évidemment pas celle que nous retiendrons dans ce guide.

- **Les modalités de la délégation**

Dans l'idéal, la délégation est avant tout une démarche participative et les objectifs et moyens sont négociés. L'asymétrie hiérarchique amène, néanmoins, à relativiser cette assertion. On perçoit aisément les limites de la phase de négociation. Cette première phase est fondamentale pour assurer la cohérence entre la délégation et la stratégie globale de la collectivité. *A priori*, elle permet de définir les objectifs et les moyens alloués pour y parvenir. À chaque objectif, un résultat mesurable à atteindre et un délai pour y parvenir sont associés.

À la suite de la phase de contractualisation, des modalités d'évaluation assurent le contrôle des résultats. Elles permettent d'ajuster le pilotage par le manager et sont la base du dialogue de gestion avec celui-ci.

Chacun des points, pour aussi simple qu'il puisse paraître, est un problème à résoudre pour le manager. Faut-il tout formaliser ? Comment assurer les conditions d'une réelle négociation ? Comment définir les objectifs ? Comment réaliser une évaluation qui garde un caractère participatif ? Comment mener le dialogue de gestion ? Comment associer d'autres directions ?...

- **La contractualisation comme formalisation des responsabilités**

La contractualisation est utile, mais n'est pas une solution en soi. En effet, la définition du contrat peut être difficile (cas des projets complexes). La stabilité du contrat peut contribuer à brider la réactivité et la créativité.

Par ailleurs, il peut conduire à une concentration sur les objectifs mesurés au détriment des autres activités. Le risque de restauration d'une logique de service n'est pas à négliger d'autant que les contrats sont bilatéraux. Les fonctions supports, par nature transversales, sont rarement associées aux contrats alors qu'elles peuvent en subir les conséquences.

Enfin, la contractualisation formalisée est une procédure lourde, de même que les modalités d'ajustement et d'amendement du contrat, et la mise en jeu de la responsabilité pour non-respect du contrat.

Dès lors, dans quels cas est-il nécessaire d'avoir recours aux contrats internes ? Comment organiser le contrat pour qu'il soit suffisamment « ouvert » ? Comment éviter la contractualisation de toutes les relations (qui comporterait une complexité irréductible,

puisque d'une manière ou d'une autre tous les éléments de la collectivité sont en relation les uns avec les autres) ? Quel est donc le juste niveau de contractualisation ? Quelles modalités internes de suivi mettre en œuvre ? Comment suivre et évaluer le contrat ? Comment prendre en compte les relations avec les tiers aux contrats pour garantir la participation ?

▪ **La contractualisation : une panacée ?**

Les pratiques actuelles de management convergent vers une responsabilisation accrue : gestion en mode projet, contrôle de gestion, démarche qualité, déconcentration et territorialisation, pilotage par les processus...

Pour autant, la délégation est soumise à de nombreuses limites.

- Les limites sont d'abord juridiques. Le statut de la fonction publique n'est pas favorable à une responsabilisation individuelle. Il est construit autour de la responsabilité collective : certains actes ne sont pas délégués tous, les agents n'ont pas le droit de signature.
- La culture de l'administration s'est bâtie sur le respect de la régularité. Sortir de cette logique, c'est exposer les agents et les cadres à l'inconnu, à sortir d'un univers rassurant. La tension créée par la responsabilisation peut conduire à un immobilisme de protection. L'application d'un principe de précaution étendu est une réponse à la crainte de devoir rendre compte de ses actes. L'exercice d'une responsabilité individuelle est anxiogène. La responsabilité collective la dilue, mais n'expose pas l'agent.

La responsabilisation entraîne mécaniquement une augmentation des personnes devant lesquelles des comptes doivent être rendus : les cadres, les autres agents, les bénéficiaires du service public, les prestataires extérieurs... La logique est moins introvertie, elle est aussi un facteur de déstabilisation.

La responsabilisation repose ainsi sur un mode de management qui n'est pas courant dans les collectivités.

- L'absence de valorisation tangible de l'exercice des responsabilités peut s'avérer être une entrave. Les agents se sentent davantage contrôlés et surveillés. En revanche, ils se sentent peu associés au partage des gains liés à la responsabilisation.
- Il faut être capable de bien délimiter le domaine de responsabilités du manager. Ce n'est pas simple, nous l'avons vu.
- La contractualisation repose sur des relations interpersonnelles qui sont parfois difficiles. L'élément psychologique mérite d'être considéré.
- L'évaluation des résultats impose un réel dialogue de gestion. Il est d'autant plus important que les zones d'incertitude sont nombreuses lors de la conclusion du contrat.
- Le dialogue de gestion permet aussi de prendre en compte les interactions. Les résultats d'un service ou d'une direction peuvent être largement conditionnés par ceux d'une autre direction ou d'un autre service. La responsabilité reste souvent collective.
- Ce dialogue de gestion se met en place entre les différents niveaux hiérarchiques. Sa qualité et sa réussite dépendent largement du temps qui lui est consacré. Cette pratique

est finalement assez consommatrice de temps pour les services, plus tournés vers l'action : « il est difficile de pédaler et de se regarder pédaler », pour reprendre une expression bien connue des pédagogues.

- La formation initiale et continue des managers est un élément fondamental pour la réussite de ces démarches. Elle est souvent le point faible et un facteur d'échec.
- La responsabilité est assez paradoxale en elle-même. Elle rend responsable, mais malgré tout, il faut rendre compte. Elle pousse à la déconcentration qui produit de la différenciation, parfois en contradiction avec la volonté d'intégration et de cohérence globale. Elle favorise le succès spécifique de chaque métier au détriment de la réussite de l'organisation.

■ ■ ■

## **4.2. Bilan des observations**

---

### **4.2.1. Une dynamique de responsabilisation dans les collectivités**

- **Une prolifération des démarches de modernisation reposant notamment sur la responsabilisation**

S'il existe un point commun à toutes les démarches mises en place dans les collectivités, c'est bien la logique de responsabilisation. Les démarches globales de modernisation illustrent bien cette dynamique.

Les démarches de modernisation s'appuient sur des chefs de projets placés auprès du plus haut niveau de la hiérarchie. Ils portent le projet et sont responsables de son avancée. Leur position hiérarchique (et le portage par la direction générale) permet une responsabilisation et une mobilisation au-delà des membres du groupe projet. L'encadrement supérieur reste souvent le seul concerné. Le niveau stratégique est plus particulièrement intéressé à ces démarches. Ces démarches se caractérisent également par la fixation d'objectifs très ambitieux et par leur caractère finalement assez expérimental. L'adhésion est progressive, mais la pression est forte sur les responsables pour atteindre les objectifs fixés. Généralement, tous les aspects du fonctionnement de la structure sont impliqués en même temps.

- **Un intérêt des collectivités pour la LOLF, elle-même basée en grande partie sur le principe de responsabilisation**

La LOLF est construite sur une responsabilisation accrue des cadres dans une perspective d'économie des ressources et de gain d'efficacité. Cet aspect de la LOLF est en phase avec le mouvement de responsabilisation en marche dans les collectivités. Comme la préoccupation financière devient plus forte, la transposition de principes de la LOLF apparaît comme une solution possible, pour autant que les modalités de mise en œuvre conviennent au contexte et aux attentes des collectivités.

- **Des démarches de plus grande connaissance des activités de la collectivité**

En même temps, les collectivités mènent une réflexion sur leurs activités et leur adéquation à leurs missions : il s'agit de mieux les comprendre dans leur ensemble, de mieux en saisir le sens et les finalités et d'identifier quelle est la contribution de chacun à l'action collective. Ces démarches sont liées au développement du contrôle de gestion interne et/ou du conseil en organisation. Elles s'appuient sur des schémas de gestion, des bilans d'activités, une cartographie des processus... qui permettent de faire ressortir les responsabilités à tout niveau de l'organigramme.

- **Un développement des centres de responsabilités**

Plusieurs collectivités ont mis en place des centres de responsabilité. Si la démarche est encore marginale, de nombreuses collectivités souhaitent s'engager dans cette voie.

Cette création de centres de responsabilité s'accompagne d'un mouvement de déconcentration de pouvoirs de décision du ressort classique des fonctions ressources.

- **La généralisation du fonctionnement en mode projet**
- **L'accent mis sur la formation continue des managers à l'exercice de responsabilités**
- **La généralisation de modes de management plus participatifs**
- **Le régime indemnitaire à la performance**
- **Le suivi des Plans Pluriannuels d'Investissement (PPI)**
- **Les différents tableaux de bord qui supposent que soient identifiés des responsables.**

#### **4.2.2. Les cibles et modalités de responsabilisation :**

Cette question trouve plusieurs réponses selon que l'on considère la responsabilité au sens large, ou au sens plus restreint du terme.

- **Au sens large, la responsabilisation touche l'ensemble de la structure**

L'organigramme d'une collectivité permet de mettre en évidence les différents niveaux de responsabilités. Chaque agent est responsable d'une fraction de l'action publique. La fiche de poste fixe ce que l'on peut attendre de lui et le type d'objectifs que le management peut lui fixer.

La responsabilité est comprise ici au sens large et elle est antérieure à la compréhension moderne que l'on peut avoir de cette notion. Elle est avant tout une responsabilité hiérarchique et de mission. C'est une responsabilité « fermée » dans le sens où elle laisse peu d'initiative, de créativité et d'innovation. Elle se matérialise, souvent, par la réalisation de tâches déterminées.

- **Dans une acception moderne, la responsabilisation touche essentiellement l'encadrement**

Comprise dans le sens moderne, la responsabilisation est une modalité de management. Elle suppose une capacité de décision, mais surtout, une capacité d'initiative pour atteindre des objectifs qui peuvent être récurrents ou non. Elle s'inscrit dans la recherche de combinaison optimale des ressources pour atteindre un objectif fixé. Le manager a le choix de la démarche et rend compte des progrès effectués.

Dans le cadre de nos visites, nous n'avons rencontré aucune collectivité où la responsabilisation ainsi comprise ne s'étend à tous les niveaux de management. Elle peut rester l'affaire du seul encadrement supérieur, être étendue aux directions, plus rarement au chef de service. De manière extrêmement ponctuelle, l'encadrement intermédiaire est touché par le mouvement de responsabilisation.

Si la volonté de diffuser cette culture existe, les obstacles à sa réalisation sont nombreux. En particulier, si les syndicats ne font généralement pas obstacle à la démarche de responsabilisation dans une optique de qualité, leur position est plus réservée, voire

conflictuelle pour les démarches de responsabilisation à l'origine de réorganisation plus globale des modes de fonctionnement.

Il y a en outre une réelle difficulté dans l'absence de chaînage des responsabilités. En effet, les managers se trouvent dans la position de devoir atteindre des objectifs, parfois ambitieux, sans possibilité de s'inscrire dans une démarche de même nature avec leurs collaborateurs et agents. Nos interlocuteurs ont exprimé des points de vue variables sur cette question. Pour certains, cette difficulté n'en est pas une. C'est au manager de gérer cette complexité et de trouver les solutions à son niveau. Pour d'autres, cette difficulté trace les limites de la démarche ; ils comptent sur le temps et l'évolution de la culture pour optimiser les gains. La situation actuelle est vécue comme inconfortable.

#### ▪ **L'identification des responsables**

La logique actuelle suit celle de l'organigramme. En général, les seuls responsables, au sens moderne du terme, sont les directeurs généraux et les directeurs. Ils ne sont donc pas choisis. C'est une limite à la démarche, puisque si certains ne s'inscrivent pas dans la démarche de responsabilisation, il existe peu de moyens de pression sur eux. Au mieux la dynamique se met en place plus lentement ; au pire, l'encadrement supérieur doit accepter une différenciation des pratiques. Cette situation nuit à la cohérence d'ensemble et peut même s'avérer contre-productive dès lors que l'action d'un service s'inscrit en transversalité avec celle d'un autre service (cas fréquent).

La seule exception est celle de la désignation des chefs de projet. Premièrement, le chef de projet est choisi en fonction de sa technicité, ses compétences et son savoir-être. Le mode projet introduit une souplesse dans l'organisation. Deuxièmement, le chef de projet possède un mandat plus ou moins clair (objectifs, moyens, délais...). Il doit rendre compte. Troisièmement, le mode projet s'affranchit (en principe) des hiérarchies.

D'un point de vue stratégique, le mode projet donc est utilisé pour réduire les points durs. Pour autant, comme il se déploie en concurrence avec le management vertical, il peut atteindre rapidement ses limites.

#### **4.2.3. Epaisseur de la responsabilisation**

La situation est très variable d'une collectivité à une autre. Le plus souvent la responsabilisation passe par une logique de succès métier. Le manager s'engage sur l'atteinte d'objectifs avec ses moyens humains.

Plus rarement, la logique métier est associée à une logique de management global des ressources. En pratique, ceci prend la forme de la constitution d'une cellule de gestion ou d'une unité administrative. La gestion du budget et des ressources humaines est déconcentrée pour tous les aspects qui ne nécessitent pas d'être traités au niveau central (subsidiarité). Le degré de déconcentration est plus ou moins poussé. Cette démarche s'inscrit dans la recherche d'optimisation des ressources sur le long terme. En particulier, la gestion des ressources humaines est plus en phase avec l'évolution de l'activité et des besoins.

#### 4.2.4. Mise en place de la responsabilisation

- **L'absence de schéma de gestion *stricto sensu***
  - **Les éléments constitutifs d'un schéma de gestion global**

Le schéma de gestion s'inscrit dans la démarche globale de pilotage de la collectivité. Il est conçu comme l'élément de base de tout processus de gestion globale.

C'est un document unique qui précise <sup>13</sup>:

- Qui pilote quoi (définition de la structure et des objets du pilotage, des axes d'analyse de la démarche de pilotage) ?
- Avec quels moyens et dans le cadre de quelles règles (définition des délégations de moyens, de règle de gestion et des pouvoirs de décision) ?
- Avec quel horizon de prévision, quels modes de suivi et d'animation (définition des horizons et des rythmes de gestion) ?
- En s'appuyant sur qui (définition des rôles respectifs des responsables opérationnels, des comités de pilotage et des contrôleurs de gestion) ?

L'objectif est de posséder un cadre cohérent pour l'animation de l'ensemble de l'organisation. Pour une collectivité, la réalisation d'un tel document est un travail de grande ampleur qui suppose un investissement fort.

- **L'absence de schéma de gestion au sens propre**

L'absence de schéma de gestion est fréquente. La complexité des interfaces à gérer, de la multiplicité des missions et l'investissement demandé en sont les raisons principales. On peut même douter de l'opportunité d'un tel schéma global. L'absence de document unique ne signifie pourtant pas que ne se mettent pas en place les éléments constitutifs d'un véritable schéma de gestion. Pour autant, on assiste davantage à un empilement d'éléments sans que la logique d'ensemble et l'inscription dans la stratégie de la collectivité ne soient restituées. Le passage de l'élémentaire au global n'est pas évident.

- **D'une manière générale, une absence de diagnostic d'ensemble de la démarche de pilotage**

Peu de collectivités ont réalisé un diagnostic d'ensemble des modalités de pilotage. La connaissance de l'organisation et de son fonctionnement reste relativement obscure. Il en va de même pour le partage des responsabilités et des modalités de leur exercice.

Un changement de DGS ou d'exécutif est souvent l'occasion de cette remise à plat. Un prestataire extérieur est alors sollicité pour mener la démarche, coûteuse et longue.

---

<sup>13</sup> R. Demeestère, P. Lorino, N. Mottis, « Contrôle de gestion et pilotage de l'entreprise », 2<sup>ème</sup> édition, Gestion Sup, Dunod, 2004.

▪ **Certaines approches peuvent faciliter l'élaboration de véritables schémas de gestion**

D'une manière générale, nous l'avons vu, différentes composantes d'un schéma de gestion sont construites et développées, mais sans que la cohérence globale ne soit restituée. Nous verrons quelques déclinaisons qui peuvent conduire à restaurer un schéma d'ensemble.

• **L'approche du management par les processus**

- **Principe de l'approche du management par les processus**

La filiation du management par les processus ramène aux démarches qualité. La définition d'un processus est, du reste, issue de la norme ISO 9001 version 2000. Un processus est un ensemble d'activités corrélées ou interactives qui transforme des ressources en résultat. Mais, c'est un emprunt partiel.

Le constat liminaire de la perte de lisibilité de la structure pour ses agents et ses cadres sert de base à l'approche du pilotage par les processus. Il s'agit de sortir de la logique d'émiettement de l'action pour en restaurer la cohérence et les finalités. L'objectif est bien de bousculer la logique métier pour retrouver une logique de service public. On doit atteindre un cadre d'organisation et de réflexion pérenne. L'identification des processus peut constituer une aide précieuse.

Les questions qui se posent sont d'allure triviale, mais révèlent une véritable complexité dans des collectivités aux compétences multiples et aux organisations complexes. On peut les décliner :

- Quelles sont nos missions ?
- Quels sont les destinataires (bénéficiaires, usagers, élus...) ?
- Comment les réalisons-nous ?
- Quelles sont les ressources utilisées ?

Cette difficile identification initiale doit permettre d'élaborer une cartographie d'ensemble de la collectivité en dehors de toute considération d'organigramme ou de stratégie globale. Une difficulté fondamentale est d'obtenir une cartographie où ne figurent que les macroprocessus principaux. Ces derniers sont classés en processus de management (stratégie), de management des ressources (humaines et matérielles), de management de la relation à l'utilisateur, les processus de réalisation ou production, des processus de support à la réalisation (contrôle de gestion) et des processus d'amélioration continue (audits, évaluation). Le degré de simplification par rapport à ce schéma théorique dépend de la collectivité qui mène la démarche.

La cartographie des processus est impulsée par la direction générale et est une démarche typiquement *top down*. Elle est complémentaire de la création de centres de responsabilité.

Deux logiques coexistent, en la matière :

- Soit les centres de responsabilité sont créés avant l'identification des processus et le management supérieur s'appuie sur eux pour les cartographier. La cartographie peut alors aboutir à la remise en cause des centres de responsabilité.
- Soit la cartographie est le préalable à la détermination des centres de responsabilité qui sont une des conséquences du travail de cartographie.

- **Avantages escomptés de la cartographie des processus**

Le management par les processus constitue une modalité de démarche globale de modernisation. Les avantages attendus sont nombreux. Les principaux sont les suivants :

- Redonner une cohérence globale à l'organisation et raisonner à l'échelle de la collectivité.
- Rappeler la finalité globale et responsabiliser.
- Ré-interroger les compétences de la collectivité au regard de l'action menée.
- Permettre un pilotage par les processus en identifiant des responsables pour chaque macro-processus.
- Restituer les transversalités à travers la contribution respective des directions au processus.
- En déduire les niveaux les plus compétents pour l'exercice des différentes compétences.
- Mettre sous contrôle (au sens de maîtrise) toute l'organisation et son fonctionnement.
- Mieux connaître l'activité en en rendant compte globalement.
- Valoriser les compétences humaines en redonnant le sens global de l'action.
- Restituer la chaîne de valeur.
- Faciliter la construction d'un schéma de gestion.
- Évoluer vers une contractualisation bénéficiaires/élus/organisation.

- **Limites et précautions dans la mise en œuvre d'un pilotage par les processus**

La cartographie, puis le pilotage des processus, ne sont pas des démarches simples à mettre en œuvre et demandent la prise de conscience de certaines difficultés et contraintes à intégrer dès la conception :

- L'approche est conceptuelle, ce qui ne favorise pas son appropriation par l'organisation. D'une manière générale, elle reste l'affaire de l'encadrement supérieur qui peut, lui-même, mettre un certain temps à s'y rallier.
- Comme pour les approches qualité en général, la méthode demande de maîtriser un vocabulaire commun et donner le même sens aux mots. Une formation initiale est indispensable.
- La démarche est lourde et certains points sont délicats. En particulier, l'identification des bénéficiaires, la définition du bon niveau de segmentation de l'activité, la concrétisation de la nature du service rendu (direction ressources), le bon niveau et la pertinence des processus, etc. sont autant de problèmes complexes à résoudre.
- La cartographie des processus nécessite de dépasser l'organisation.
- Autant les démarches qualité emportent facilement l'adhésion des syndicats, autant le management par les processus est plutôt un sujet de méfiance. Il serait un moyen pour la direction d'avancer masquée, afin de démanteler à terme les services publics.
- Ce n'est qu'une première étape qui en appelle d'autres pour devenir opérationnelle.
- On a assez peu de recul sur sa contribution à la performance de l'organisation sur le long terme puisque peu de collectivités se sont inscrites dans une telle démarche.

- **La création de centres de responsabilités**

- **Principes d'identification des centres de responsabilité**

Un centre de responsabilité est « une unité organisationnelle dont le dirigeant s'engage à atteindre des résultats moyennant la mise à disposition de moyens préalablement définis. Il dispose d'une délégation d'autorité dans différents domaines »<sup>14</sup>.

Dans le secteur public, on peut distinguer des centres de coûts discrétionnaires (production de la meilleure prestation dans le cadre d'un budget alloué : DRH, par exemple), des centres de coûts (fourniture d'une prestation dans des conditions définies de coût, qualité et délais : services urbains, par exemple) et quelques centres de chiffre d'affaires (maximisation des recettes : centre de documentation, par exemple).

Le découpage en centres de responsabilité suppose l'existence d'une comptabilité propre, de responsabilités isolées, de l'existence d'une réelle sphère d'autonomie et une capacité de la direction générale à arbitrer les conflits entre les intérêts locaux et globaux.

- **Une appropriation partielle du concept par les collectivités**

D'une manière générale, le terme de centre de responsabilités n'est pas d'un usage courant dans les collectivités. On peut distinguer :

- Les collectivités qui ont des unités organisationnelles remplissant toutes les conditions pour être des centres de responsabilités, mais qui ne les nomment pas ainsi.
    - Les collectivités qui identifient des centres de responsabilités qui n'en sont pas au regard de la définition. Il peut même y avoir une surenchère sur la qualification dans des organisations qui, par ailleurs, relèvent d'un management extrêmement centralisé.
    - Les collectivités qui identifient leurs centres de coûts et leur attribuent toutes les caractéristiques de centre de responsabilité.

Selon les organisations, seules les directions générales adjointes ou bien toutes les directions ou bien des services ou bien des équipements publics peuvent être identifiés comme des centres de responsabilité. Le principe d'identification est souvent l'organigramme hiérarchique et non la finalité que l'on souhaite donner au centre de responsabilité. La cohérence avec la démarche globale de management est souvent à rechercher.

On peut en conclure une certaine immaturité de l'appropriation dans les collectivités de ce concept issu du privé. Ce résultat est en décalage avec la réalité du mouvement général de responsabilisation. L'absence de schéma de gestion peut être considérée comme la conséquence ou la cause de cette appropriation partielle.

- **Bilan de la mise en place des centres de responsabilité**

Dans les collectivités qui disposent de centres ou qui souhaitent en mettre en place, les effets favorables ou attendus sont les suivants :

- Les centres de responsabilités clarifient le système de gestion de l'organisation.
    - Le dialogue de gestion s'impose comme une conséquence logique.
    - Le management s'inscrit dans une logique de résultat.

---

<sup>14</sup> R. Demeestère, *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, Systèmes, LGDJ, 2002.

- Les responsables sont davantage poussés à la réactivité, l'innovation et l'exercice d'un réel management.
- Le management est davantage motivé, son rôle et sa contribution à l'atteinte des objectifs globaux sont valorisés.
- Le principe de subsidiarité reçoit une illustration concrète.
- Des procédures de régulation entre les objectifs locaux et globaux doivent être mises en place.

À l'inverse, nous avons pu identifier un certain nombre de points de vigilance lors de la mise en place de centres de responsabilité :

- La création des centres de responsabilité est avant tout destinée à réduire les coûts.
- Le manager peut être déstabilisé par la liberté qui lui est laissée.
- Se développe une logique verticale concentrée sur ses propres objectifs.
- Le contrôle peut être anxiogène.
- Le responsable peut se rendre compte qu'il n'a pas les leviers nécessaires pour tenir les objectifs fixés.
- Les objectifs peuvent ne pas correspondre aux ressources.
- Il n'existe pas toujours de réelles négociations sur les objectifs et les moyens.
- Le dialogue de gestion est parfois absent.
- Le centre de responsabilité dépend fortement d'autres centres de responsabilité.
- Les modes d'évaluation ne sont pas toujours clarifiés.

Dans certains cas, les responsables des centres développent des stratégies d'évitement :

- soit ils imposent les objectifs en profitant de leur connaissance métier (asymétrie de négociation) ;
- soit les objectifs négociés sont en décalage avec l'expression d'un besoin réel.

#### ▪ **Les projets de service**

##### • **Définition d'un projet de service**

Un projet de service comporte trois éléments <sup>15</sup>:

- les objectifs que le service se fixe dans une logique pluriannuelle ;
- le processus d'élaboration du projet de service ;
- les documents produits pendant et à l'issue de la démarche.

##### • **Généralisation et mise en œuvre des projets de services**

La plupart des collectivités visitées ont adopté des projets de services. La couverture de toutes les directions est rare. L'objectif principal affiché est l'amélioration de la qualité du service public.

---

<sup>15</sup> S. Alécian, D. Foucher, *Le management dans le service public*, Editions organisation, Collection service public, 2002.

La démarche s'appuie sur plusieurs étapes :

- un auto-diagnostic qui confronte l'activité du service aux objectifs de la collectivité et de la perception des usagers ;
- une définition d'objectifs pluriannuels d'amélioration des missions. Souvent, ce plan pluriannuel connaît une déclinaison en objectifs opérationnels, puis en actions ;
- une déclinaison annuelle.

Dans la plupart des collectivités, la démarche se déploie sur la base du volontariat. L'extension à toutes les directions est plus difficile et toutes n'avancent pas au même rythme.

Deux modèles d'élaboration distincts ont été rencontrés :

- soit une élaboration participative qui associe les agents tout au long de la démarche ;
- soit une élaboration plus autoritaire par les directeurs (mais est-ce de la responsabilisation ? La responsabilisation n'impose-t-elle pas une participation ?).

Selon les cas, les documents à produire sont standardisés ou sont laissés à l'appréciation des directions. Dans certaines collectivités, les projets de services sont validés par les DGA, le DGS et les élus.

- **Bilan de la mise en place des projets de service**

Les entretiens ont permis d'identifier les points positifs suivant :

- la démarche, quand elle est participative (et elle l'est le plus souvent) responsabilise tous les agents à l'action de la direction ;
- elle favorise la mobilisation pour atteindre les objectifs fixés ;
- les projets de service permettent de mieux connaître les missions et l'activité du service ;
- ils sont un outil qui favorise la transversalité et le pilotage ;
- ils permettent de clarifier les objectifs. En particulier, certaines directions ont entrepris de demander aux élus des arbitrages préalables pour élaborer leurs projets de service. Ces projets sont en phase avec l'orientation générale donnée à l'organisation ;
- ils rompent avec la logique de projection annuelle et permettent une planification pluriannuelle ;
- l'éventuelle validation par les élus donne de la valeur pour les agents au projet de service ;
- les projets favorisent le contrôle des élus sur le fonctionnement de l'administration ;
- certaines collectivités territoriales affectent des budgets aux projets de services.

Pour autant, la prise en compte de plusieurs facteurs contraires est nécessaire pour assurer la réussite de la mise en œuvre des projets de service :

- lorsque la démarche n'est pas participative, peut-on réellement parler de démarche de responsabilisation ?
- l'approche peut se trouver en décalage avec la stratégie de la collectivité et avec la commande politique ;
- les objectifs peuvent ne pas correspondre aux moyens ;

- la démarche est perçue comme technocratique et intellectuelle ;
- l'actualisation n'est pas toujours faite et les projets tombent en désuétude ;
- les projets de services peuvent favoriser la forme sur le fond ;
- les projets ne doivent pas être élaborés dans un temps trop court. Mais quel manager pourrait vraiment attendre plusieurs années ?
- la concurrence de ces démarches avec l'activité régulière du service en fait pour certains un investissement inutile ;
- l'apport de consultants extérieurs peut rendre le projet difficilement compréhensible.

#### ▪ **La contractualisation comme base de la responsabilisation**

Nous l'avons vu, il est possible de décliner la contractualisation selon différentes modalités. Nous ne considérerons ici que la contractualisation formalisée.

##### • **Une pratique loin d'être généralisée**

La généralisation des contrats d'objectifs est l'exception. Plusieurs situations intermédiaires existent :

- une formalisation sommaire et générale ;
- une formalisation circonscrite à la direction générale ;
- une formalisation avec certaines directions.

##### • **Le préalable de la négociation des objectifs et des moyens**

La contractualisation, par définition, suppose une démarche participative. Cette dernière connaît ses limites dans la négociation préalable. La lettre de mission est une modalité de fixation des objectifs qui n'a pas vocation à être discutée. Elle fixe les objectifs et reste, la plupart du temps, assez évasive sur les moyens à y consacrer.

Le contrat d'objectif et de moyens est une version plus élaborée qui permet une certaine négociation entre le manager et sa hiérarchie. Il permet d'assurer la cohérence globale des objectifs locaux aux objectifs globaux. La négociation reste assez asymétrique dans la pratique. Les responsables ne sont pas toujours en position de faiblesse dans la négociation des objectifs.

##### • **Modalités de formalisation**

Dans certaines collectivités, la contractualisation est triennale ; la norme est le contrat annuel. Dans certains cas, les contrats d'objectifs et de moyens sont standardisés pour toute la structure. Ils explicitent les moyens, les objectifs, les indicateurs pris en compte pour la mesure et les modalités d'évaluation. Ces contrats sont déclinés, lorsqu'ils existent, jusqu'aux directeurs. Dans d'autres cas, des modalités de contractualisation horizontale sont mises en œuvre par les collectivités pour assurer la transversalité.

##### • **Modalités de suivi et d'évaluation des contrats**

Outre l'évaluation au fil de l'eau dans le cadre du contrôle de gestion interne, certaines collectivités ont mis en place des clauses de rendez-vous sous forme de revue de gestion. La direction générale, le directeur, le contrôle de gestion, les directions ressources sont associés à cet examen de gestion. Dans la plupart des cas, l'appréciation des résultats est liée à l'entretien annuel d'évaluation. Il est difficile de l'assimiler à un véritable bilan de gestion.

- **Bilan de la contractualisation**

La contractualisation permet :

- d'exercer une pression sur le management ;
- d'identifier les sources de dérive budgétaire ;
- de favoriser le contrôle et la cohérence des actions ;
- de responsabiliser les cadres ;
- de se prémunir contre la logique de fonctionnement verticale ;
- de mener un véritable dialogue de gestion.

À l'inverse, la contractualisation possède certaines limites :

- elle risque de brider la créativité ;
- les moyens ne sont pas toujours adaptés aux objectifs ;
- la négociation est asymétrique ;
- la transversalité dans l'organisation n'est pas toujours réelle ;
- les conditions d'un véritable dialogue de gestion sont loin d'être acquises ;
- la fixation des objectifs et des indicateurs est difficile ;
- le non-respect du contrat crée peu de contraintes ;
- la qualité de la contractualisation dépend du choix des responsables, qui n'est pas toujours possible ;
- la personnalité des cocontractants peut poser problème.

#### **4.2.5. Quelles conséquences organisationnelles de la responsabilisation ?**

Nous avons déjà envisagé la création des centres de responsabilité et l'apparition de nouveaux niveaux de pilotage (processus). Nous rappellerons ici deux modalités de déconcentration :

- **La déconcentration territoriale**

La fiche relative à la territorialisation aborde cette question.

- **La déconcentration des services fonctionnels**

La déconcentration est plus ou moins aboutie selon les collectivités rencontrées. Certaines ne souhaitent pas déconcentrer. Pour d'autres, la déconcentration est une valeur constitutive.

Deux logiques se superposent dans la responsabilisation :

- d'une part, les managers doivent maîtriser l'ensemble des fonctions pour l'atteinte de leurs objectifs ;
- d'autre part, le principe de subsidiarité pousse à l'exercice des compétences au meilleur niveau.

Il y a en fait convergence de ces deux logiques dans la meilleure adéquation entre l'allocation et la gestion des ressources et la mission. Un management adapté avec de réels leviers d'action peut faciliter l'atteinte des objectifs. On pense, en particulier, à une optimisation de la gestion des ressources humaines.

Cependant, la déconcentration, pour évidente qu'elle soit sur le papier, révèle des difficultés de conception et de fonctionnement. On peut en fournir quelques illustrations :

- les matières déconcentrées doivent faire l'objet d'un arbitrage difficile. Si le manager n'a pas de levier d'action, l'intérêt est faible ;
- elle crée de nouvelles interfaces dans la structure et ajoute donc une complexité supplémentaire à gérer ;
- la logique de différenciation peut se trouver en opposition avec la logique globale et le respect de l'égalité de traitement entre agents et entre usagers du service public ;
- les compétences des agents des services déconcentrés peuvent être insuffisantes au regard des standards centraux. Le risque de condescendance et de clivage culturel n'est pas à négliger ;
- la déconcentration peut conduire à une quasi-décentralisation avec mise en place de logiques centrifuges et nuire à l'atteinte des objectifs globaux.

La déconcentration doit donc s'accompagner de mise en œuvre de modalités précises de régulation pour éviter les difficultés rencontrées. Elle nécessite un investissement en dispositif de maîtrise (contrôle).

■ ■ ■

### **4.3. Pistes de réflexion**

---

Tous les outils mis en place pour améliorer la performance des collectivités convergent vers une plus grande responsabilisation. Mais qu'attend-on précisément de la responsabilisation pour le développement d'une performance durable dans les collectivités ?

#### **4.3.1. Motivation et responsabilisation**

- La responsabilisation impose des modes de management nouveaux. Elle est indissociable de la participation. La formation initiale et continue des managers est une condition nécessaire pour la transformation de la responsabilisation en véritable vecteur de mobilisation et de motivation des agents. Ce besoin de formation concerne aussi bien l'encadrement supérieur que l'encadrement intermédiaire.
- La question de la contrepartie de la responsabilisation est une question ouverte. Le lien entre l'exercice de responsabilité et toutes les formes de valorisation, financière ou non, est un lien largement à construire.

La déconcentration de la gestion des ressources humaines est un élément favorable pour construire cette relation pour peu que le management se saisisse réellement des responsabilités nouvelles qu'il exerce.

#### **4.3.2. Développement de la culture de l'évaluation**

- Le sujet de la responsabilisation n'est pas la contractualisation. Plutôt que se concentrer sur la contractualisation, il serait certainement utile de penser le contrat dans sa contribution à l'atteinte d'objectifs globaux. Une contractualisation trop large affaiblit le contrat et devient contre-performante. Par ailleurs, elle risque de brider les initiatives et de conduire à une perte d'efficacité en nécessitant de nombreux points de régulation. Avec la responsabilisation, les prémices d'une évaluation permanente sont posées.
- Manifestement, le contrôle de gestion interne est un élément pour l'évaluation des résultats. Sa vision transversale assure la mise en cohérence d'éléments distincts. Par ailleurs, son appui méthodologique est incontestable pour la détermination des objectifs et des indicateurs associés.
- Un contrôle de gestion interne au sens large est de nature à fournir un appui permanent (ou à la demande) à la démarche de responsabilisation.
- Ce contrôle de gestion doit être associé au dialogue de gestion au même titre, que certaines fonctions ressources (RH, finances). Ce dialogue de gestion ouvert a sa place en aval de la contractualisation, à la demande en cours de contrat et pour l'évaluation finale. Cette configuration doit permettre de garantir la cohérence des résultats obtenus au regard des objectifs fixés et des objectifs globaux de la collectivité. Elle permet aussi de prendre en compte la contribution des interfaces pour l'atteinte des objectifs. Une réunion de bilan d'objectifs préalable à toute nouvelle contractualisation assure un chaînage et permet l'exercice des régulations nécessaires.

La dissociation des entretiens d'évaluation et de gestion restaurerait la dimension managériale de ces derniers. L'atteinte des objectifs serait clairement replacée dans sa dimension collective.

- La responsabilisation accompagne un changement culturel pour les cadres et les inscrit dans la culture du résultat. Les modalités de diffusion de cette culture dans l'ensemble de la structure sont largement à inventer, même si les démarches qualité permettent d'ouvrir des perspectives.

#### **4.3.3. Adapter effectivement l'organisation à la responsabilisation**

- La mise en place de la responsabilisation conduit l'organisation à s'interroger sur son propre fonctionnement. Elle bouscule l'organigramme et pousse à s'interroger sur ses missions, leurs finalités et la contribution de chacun à l'action publique.
- Les conséquences pour l'organisation sont déjà palpables. On assiste, en effet, à la mise en place sur l'organigramme d'une nouvelle couche fonctionnelle qui correspond au niveau de pilotage global par la direction générale. Le management en mode projet ou le pilotage des processus sont deux manifestations de l'évolution des modalités de pilotage qui bousculent l'organisation. Cette dernière devient flexible et finalement plus adaptée à l'atteinte des objectifs fixés. L'organigramme reste nécessaire, mais il n'est plus la référence pour piloter effectivement la collectivité.
- En même temps, l'organisation flexible est gage de réactivité et, paradoxalement, simplifie un fonctionnement complexe dont les agents ont perdu le sens. Elle doit faciliter l'élaboration de schémas de gestion.

#### **4.3.4. La contractualisation est-elle généralisable ou utilisable au cas par cas ?**

- La formalisation des contrats a un coût. Par ailleurs, au fur et à mesure que le nombre de parties potentielles à des contrats augmente, le nombre de contrat augmente plus que proportionnellement. La fréquence des contrats a une conséquence sur la qualité de leur rédaction.
- Une contractualisation excessive est contre-productive et risque même de conduire à une certaine déresponsabilisation en focalisant l'attention sur le contrat et non sur les objectifs du service.
- Rien n'empêche de concevoir une contractualisation différenciée entre services pour tenir compte de leur spécificité, du rythme d'évaluation, des contraintes particulières, des impératifs de contrôle...

■ ■ ■

Le retour d'expérience de la responsabilisation dans le secteur privé doit rendre vigilant au risque d'une trop forte responsabilisation individuelle des cadres intermédiaires<sup>16</sup>. Ils peuvent se retrouver pris en étau entre l'exigence de satisfaction des clients et les exigences de rentabilité. Le secteur public s'inspirant des méthodes du privé ; il n'est peut-être pas inutile de méditer les évolutions en cours pour éviter de reproduire des situations comparables.

---

<sup>16</sup>F. Dupuis, *La fatigue des élites*, La République des idées, Seuil, 2005.



---

## Fiche n°5. Territorialiser l'action publique locale

---

Comment s'implanter et s'organiser sur un territoire pour toucher son marché cible, accroître ses parts de marché et, *in fine*, respecter les orientations stratégiques fixées par la direction générale ? C'est une question centrale que se posent les entreprises dans des secteurs aussi différents que la banque et la grande distribution. Ces choix d'organisation territoriale évoluent avec le marché et les avancées technologiques. Le commerce électronique et les services en ligne ont contraint les entreprises historiques à adapter leur organisation et ont ouvert le marché à de nouveaux entrants. Dans le domaine bancaire, les établissements implantés sur le territoire ont dû proposer de nouveaux services en ligne et plusieurs banques 100% internet ont vu le jour, avec un succès mitigé : pour les banques traditionnelles, les nouveaux e-services proposés à leurs clients ont profondément remis en cause la cartographie des agences ; pour les nouvelles nées, le choix a été fait de ne pas s'implanter sur le territoire et de proposer à leurs clients uniquement des services en ligne. L'évolution de l'organisation territoriale constitue ainsi un axe essentiel de la stratégie des entreprises.

De même pour l'action publique, l'organisation territoriale est une préoccupation importante. La territorialisation des politiques publiques s'est révélée être un pilier central de la réforme de l'Etat. La décentralisation en est l'une des formes les plus abouties, comme l'intercommunalité.

Au sein même d'une collectivité, les territoires constituent le cadre géographique de son action publique. Les évolutions actuelles, dont l'acte II de la décentralisation et les TIC, ont placé la question de la territorialisation au cœur des préoccupations de nombreux exécutifs et directions générales. Les transferts massifs des deux vagues de décentralisation poussent les collectivités à se réorganiser afin de trouver des réponses adaptées à l'exercice des nouvelles compétences, avec la volonté de réduire « l'éloignement administratif » si souvent reproché aux services centraux ou déconcentrés de l'Etat. La territorialisation constitue ainsi une réponse qui semble d'autant plus légitime que les TIC permettent - au moins en théorie - de rapprocher les services centraux et les territoires.

Cette fiche a pour objet, à partir des expériences observées dans une trentaine de collectivités, de mettre en évidence les effets de la territorialisation sur la performance de la collectivité et d'identifier, le cas échéant, l'apport de la territorialisation à la performance globale de la collectivité. Une organisation de proximité permet-elle d'assurer un meilleur pilotage de la collectivité et d'accroître sa performance ?

## **5.1. Définition**

---

Il ressort de notre étude que la plupart des collectivités ont fait ou font évoluer leur organisation territoriale et poursuivent leur réflexion. Il convient également de constater que les mots attachés à la territorialisation sont souvent employés avec un sens différent. Afin de rendre cette fiche plus lisible, quelques éclaircissements sémantiques sont apportés ci-après :

### **5.1.1. « Petit » lexique de la territorialisation**

Pour fixer un cadre commun de réflexion et, en précisant bien qu'il s'agit d'une convention, destinée à éviter les incompréhensions de lecture, nous proposons les définitions suivantes :

#### **▪ Décentralisation : usage impropre au sein d'une collectivité**

Au cours de nos déplacements, nous avons parfois entendu parler de décentralisation territoriale ou de décentralisation des fonctions financière et de gestion des ressources humaines. Par décentralisation, il faut entendre délégation de compétence avec responsabilisation du délégataire. On pourrait presque parler de responsabilisation territoriale. Mais, *in fine*, la responsabilité reste attachée à la même collectivité et au même exécutif. Il ne s'agit en réalité que d'un mode d'organisation, que l'on désignera ensuite par déconcentration territoriale.

On retiendra que l'usage du terme décentralisation est impropre lorsqu'il désigne une nouvelle organisation dans une même collectivité, dans la mesure où la compétence reste dans la collectivité. On proposera de retenir que le mot décentralisation est réservé à l'Etat, qui a décidé, en deux actes, de transférer massivement des compétences aux collectivités, aboutissant à une République dont l'organisation est décentralisée (article 1<sup>er</sup> de la constitution).

#### **▪ Sectorisation : un mode d'organisation des services centraux**

Par sectorisation, on entendra mode d'organisation des services centraux en vertu duquel le territoire de la collectivité est découpé en zones administratives. Ce découpage virtuel du territoire permet à l'administration centrale d'organiser son travail en interne, mais ne conduit pas à une présence physique de la collectivité dans les secteurs ainsi définis. Pour autant, il n'interdit pas les déplacements des services centraux dans les zones administratives.

#### **▪ Déconcentration : le principe de délégation du pouvoir de décision**

La déconcentration est « un système d'organisation des structures (de l'Etat) dans lequel les pouvoirs de décision sont donnés aux agents du pouvoir central répartis sur le territoire »<sup>17</sup>. Les services centraux délèguent l'exercice de la compétence sur le territoire. A partir de cette définition appliquée aux collectivités territoriales, on retiendra qu'une territorialisation est en réalité une déconcentration.

---

<sup>17</sup> Le Petit Larousse Illustré

Pour autant, toute déconcentration n'est pas forcément territoriale. En effet, à titre d'exemple, une compétence transversale de services fonctionnels peut être déconcentrée au sein même des services centraux, donc, sans déclinaison territoriale.

▪ **Territorialisation : une déconcentration territoriale**

Finally, territorialisation is neither a decentralization, nor a sectorization. It is a deconcentration, consisting in entrusting to a person, not located in the central services, the realization of a public action. One will therefore note that territorialisation leads necessarily to a territorial division.

Il est intéressant de noter que les collectivités territoriales peuvent bénéficier de l'expérience de l'Etat en matière de déconcentration, notamment concernant l'articulation entre services centraux et services déconcentrés, la délimitation du pouvoir des responsables des services déconcentrés, l'organisation des services centraux, le pilotage par les ministères des territoires, la répartition des tâches entre services centraux et territoires ...

L'organisation territoriale de l'Etat sert aussi souvent de découpage pour la détermination des territoires des collectivités, comme les départements pour les régions.

**5.1.2. Les moteurs de la territorialisation : subsidiarité, proximité et réactivité**

La plupart des collectivités dans lesquelles nous avons conduit nos missions envisagent une évolution de leur organisation territoriale. Elles visent également une amélioration de leur performance et attendent dégager des marges de manœuvre budgétaires et une flexibilité organisationnelle. Elles souhaitent enfin réussir l'acte II de la décentralisation.

▪ **Accroître la proximité de l'utilisateur et du citoyen**

La proximité constitue le principal argument des promoteurs de la territorialisation. Plusieurs objectifs sont généralement considérés :

- Evaluer les besoins de chaque territoire et intégrer les spécificités territoriales.
- Rendre l'action administrative moins anonyme en facilitant le contact direct entre le citoyen et les services de l'administration.
- Accroître la présence de la collectivité : enjeux d'image et de communication pour aider le citoyen à mieux comprendre le « qui fait quoi ? » des services publics locaux.

▪ **Améliorer la performance de l'action administrative**

Il est également couramment admis que « l'éloignement » de l'administration se traduit par des dysfonctionnements. Déconcentrer l'action administrative à un niveau territorial peut conduire à une réduction de la fracture entre le citoyen et l'administration. Plusieurs axes d'amélioration de la performance administrative sont à citer :

- Effets positifs du principe de subsidiarité.
- Traduire localement les politiques territoriales.

- Augmenter la réactivité administrative : diminution des délais de réponse.
- Mettre en application les décisions prises par l'exécutif et les services centraux.
- Donner du sens et de la cohérence aux politiques publiques.
- Mieux évaluer les besoins pour mieux décider.
- **Offrir de plus grandes possibilités d'actions aux organes de direction**
  - Accroître l'espérance de réalisation des projets de la collectivité.
  - Développer l'ingénierie de partenariat.
  - La proximité offre de nouvelles possibilités d'actions publiques.
- **Réussir l'acte II de la décentralisation**
  - Le transfert massif de compétences contraint les collectivités à se réorganiser pour assurer les missions de service public dont elles ont la charge.
  - « Faire mieux que l'Etat ». Dans de nombreux domaines – ayant justifié en partie la décentralisation – l'action de l'Etat était considérée comme inefficace. Les bénéficiaires des services publics attendent des améliorations. Les collectivités se doivent donc de faire mieux que l'Etat pour répondre à ces attentes. Or, pour certaines compétences, la période transitoire d'intégration des nouvelles compétences pourrait se traduire par une dégradation temporaire de la qualité des services publics. A titre d'exemple, la gestion des TOS par les Régions risque de soulever de nombreuses interrogations.

### **5.1.3. La territorialisation : une dynamique déjà éprouvée**

Si l'acte II de la décentralisation a mis la territorialisation au cœur des préoccupations, il convient toutefois de constater que le phénomène n'est pas nouveau et que de nombreuses collectivités bénéficient d'une longue expérience en la matière. C'est notamment le cas des départements avec l'action sociale et des villes avec l'action éducative.

#### **▪ La territorialisation de l'action sociale départementale<sup>18</sup>**

L'action sociale nécessitant une grande proximité, les départements ont déjà vécu plusieurs vagues de territorialisation :

- Une première vague de territorialisation a eu lieu entre 1989 et 1999, durant laquelle la moitié des départements ont remodelé leurs territoires d'action sociale.
- Une seconde vague lui a succédé entre 1999 et 2004, puisqu'un tiers des départements ont procédé à une restructuration territoriale.

---

<sup>18</sup> Partie rédigée à partir de la lettre de l'Observatoire national de l'action sociale décentralisée (ODAS) de février 2005 intitulée *Organisations et territoires d'action sociale départementale : une cohérence renforcée.*

- Se dirige-t-on vers une troisième vague avec l'acte II de la décentralisation ? Plusieurs départements créent actuellement avec les maisons du département un niveau intermédiaire de territorialisation entre les services centraux et les circonscriptions sociales.

Plusieurs critères déterminants ont présidé à ce mouvement :

- Jusqu'en 1995, les redécoupages des premières années de décentralisation avaient une vocation essentiellement gestionnaire, notamment en équilibrant la répartition de la charge de travail entre territoires.
- A partir de 1998, il semble que la préoccupation de gestion passe à un second plan. L'adaptation des départements aux spécificités de chaque territoire apparaît comme la priorité, traduisant la volonté politique d'aborder la territorialisation comme une stratégie destinée à répondre avec une plus grande adéquation aux besoins exprimés sur le terrain. Pour autant, la préoccupation gestionnaire des départements reste présente essentiellement en raison d'un accroissement des demandes sociales et des transferts de compétences (RMI et APA). 20% des départements ont revisité leur découpage territorial pour tenir compte de ces transferts.
- La cohérence avec les territoires des autres collectivités apparaît également comme un critère déterminant des redécoupages territoriaux.

Pour 80% des départements, il n'existe pas de niveau intermédiaire entre les services centraux et les circonscriptions d'action sociale.

Enfin, notons le cas particulier de l'APA : fin 2004, l'enquête de l'ODAS montrait que l'APA était la seule compétence fortement centralisée (environ un tiers des départements) et concluait que cette situation atypique était due à la nécessité de prise en main du dispositif par les services centraux. L'ODAS observait d'ailleurs que le mouvement de territorialisation des équipes et du management était en cours.

Ce dernier point nécessitera des précisions : une collectivité peut-elle se permettre de déconcentrer une compétence qu'elle n'a pas eu le temps d'intégrer ? Ne doit-elle pas au préalable prévoir un temps de « digestion » par les services centraux avant déconcentration territorialisée ? Ces deux questions sont sensibles dans le cadre du transfert massif de compétences de l'acte II de la décentralisation. Or, il apparaît que les collectivités se lancent souvent dans la territorialisation pour adapter leur organisation à la décentralisation.

#### ▪ **La sectorisation des villes : création des directions de proximité**

Certaines villes se dotent d'équipes de direction de quartier afin de territorialiser leurs services. Ces équipes de direction servent de courroie de transmission entre les projets de la collectivité, conçus et portés par l'exécutif et les services centraux, et les réalités du terrain. L'objectif est de tisser des liens privilégiés entre les services centraux et les quartiers, les directions de proximité étant chargées de relayer les actions de la ville dans les quartiers.

Le principe est simple : la ville est divisée en secteurs dotés de moyens administratifs et techniques et d'un responsable du secteur – directeur de quartier ou directeur de proximité. Les critères de sectorisation sont souvent démographiques. Le plus souvent, un élu prend la charge du secteur. L'équipe de proximité est souvent très réduite.

Pour éviter un éclatement de l'action municipale, les services centraux organisent des réunions fréquentes avec les directeurs de proximité. Dans ce dispositif, les directeurs de proximité sont les garants de la cohérence de l'action municipale.

Ces directions de quartiers n'ont pas vocation à remplacer les services des mairies de quartier, mais à développer la démocratie de proximité, notamment en collaborant avec les conseils de quartiers. La participation des directions de proximité aux réunions des commissions thématiques (cadre de vie, vie sociale, animation, jeunesse ...) des conseils de quartiers permet une grande réactivité des services. Les directions de quartier travaillent également avec les partenaires associatifs pour faire émerger les besoins et les projets. Elles conseillent enfin les équipes des mairies décentralisées et coordonnent la mise en place de politiques menées dans différents secteurs (social, sportif, culturel, éducatif, propreté ...).

#### ▪ **La déconcentration du service de l'éducation**

La déconcentration a pour objectif d'être plus proche des directeurs d'école, des usagers, des parents et des acteurs associatifs. Plusieurs villes se sont engagées dans une territorialisation du service de l'éducation. Elles ont le plus souvent opté pour une organisation en antennes de quartier avec un responsable de quartier identifié comme l'interlocuteur privilégié des directeurs d'école, des associations, des maisons de quartier, des parents d'élèves ... Le principe de base est d'instaurer un référent par quartier qui assure un rapport efficace entre les services centraux et les écoles.

A titre d'illustration, les référents de quartier sont en contact permanent avec les directeurs d'écoles, assurent la gestion des assistantes maternelles, sont en liaison avec les services administratifs et techniques de la ville afin de suivre les travaux dans les écoles, préparer les fêtes, les conseils mais aussi assister à la construction du projet éducatif local.

En général, les antennes de quartier sont délocalisées, souvent dans une école. Cette déconcentration s'accompagne également d'une réorganisation des services centraux, qui se recentrent sur le pilotage.

En ce qui concerne la déconcentration de l'action éducative, se pose cependant la question de la régulation des antennes de quartier. Comment équilibrer autonomie et contrôle des antennes ?

■ ■ ■

Pourquoi s'intéresser à la territorialisation dans le cadre d'un guide sur la performance et son pilotage ? Adopter une organisation plus territorialisée conduit mécaniquement à modifier le pilotage de la collectivité et sa performance. Une dynamique de territorialisation conduit-elle nécessairement à accroître la performance ?

S'il est difficile, *a priori*, de remettre en cause le principe de subsidiarité, il ressort de notre trentaine de missions en collectivités que la territorialisation fait naître des difficultés réelles et rarement anticipées.

## **5.2. Bilan des observations**

---

L'objectif de cette sous-partie n'est pas de procéder à un bilan de la territorialisation, mais de mettre en évidence les principales conséquences de la territorialisation en terme de performance à savoir : être performant, c'est se donner les moyens de mesurer et d'évaluer pour piloter et décider.

S'il est clair qu'un mouvement de territorialisation de l'organisation de la collectivité déstabilise, au moins transitoirement, la collectivité, il est plus difficile d'évaluer l'impact sur la performance et sur son pilotage, d'autant plus que sa performance historique n'est pas connue. Seule la performance relative, c'est-à-dire le gain de performance lié à la territorialisation, peut être évaluée.

La taille réduite de l'échantillon des collectivités et le temps consacré à cette étude ne permettent pas d'estimer les gains de performance. Nous nous contenterons donc de mettre en évidence les principales difficultés auxquelles ont été confrontées les collectivités ayant mené une politique de territorialisation.

### **5.2.1. Territorialiser : une réponse politique à un besoin de proximité**

Au regard des expériences observées dans l'échantillon des collectivités, la territorialisation a rarement été initiée par les services mais correspond souvent à une orientation majeure du programme politique.

Les conséquences organisationnelles ont rarement été étudiées au préalable. Or, il est probable qu'une territorialisation peut se traduire par des effets contre-performants, notamment en compliquant le pilotage de la collectivité, par la création d'un niveau organisationnel supplémentaire et, le pilotage de sa performance, par la multiplication des sources d'information et des lieux de décisions.

Bien souvent, pour l'administration, il ne s'agit pas de s'interroger sur l'opportunité de territorialiser, mais de déterminer les modalités de mise en œuvre de la proximité. Ce constat n'est pas sans conséquence sur le pilotage du changement :

- mettre en œuvre la proximité nécessitera, au préalable, de réaliser un audit de l'organisation historique, en étudiant notamment les circuits de décision et d'information ;
- comme tout changement structurel, il faudra prévoir un temps supplémentaire pour convaincre les agents des services qui accompagnent la déconcentration.

Par rapport à la notion de notre macro-performance<sup>19</sup>, deux questions se posent :

- L'organisation cible permettra-t-elle de mieux mesurer et évaluer l'activité des services ? La multiplication des lieux de décision et des sources d'information ne peut-elle pas conduire à accroître la myopie de la direction générale ?

---

<sup>19</sup> On rappellera que la macro-performance ou performance stratégique se définit comme la capacité à mesurer et à évaluer l'action publique afin de piloter et décider.

- L'organisation cible sera-t-elle de nature à mieux piloter l'organisation et mener les politiques publiques ? Les deux questions comme leur réponse sont liées : la capacité de pilotage dépend de la qualité des décisions prises dans les territoires et des remontées d'information. Le risque est grand d'amplifier les difficultés de pilotage de l'organisation en accroissant le nombre de niveaux territoriaux.

En tout état de cause, il ressort de notre étude que la territorialisation occasionne des surcoûts budgétaires, dont les sources sont multiples.

### **5.2.2. Territorialiser : un choix potentiellement inflationniste**

Le risque inflationniste est relativement intuitif. A partir du moment où une collectivité décide de créer un ou plusieurs niveaux territoriaux supplémentaires, il semble inévitable de prévoir un surcoût organisationnel - au moins pendant la période transitoire. Tous les acteurs reconnaissent ce risque avec plus ou moins de pessimisme. Certains considèrent que ce surcoût pourra être compensé par une réorganisation (entendre réduction) des services centraux ou encore une plus grande efficacité sur les territoires. D'autres en doutent ou s'interrogent.

Si ce risque ne constitue pas à notre sens un obstacle majeur à la territorialisation, il mérite pourtant d'être étudié. Nos missions en collectivités font ressortir quatre sources principales d'inflation budgétaire.

#### **▪ Surcoût lié au changement**

Toute réorganisation, qu'elle soit territoriale ou pas, conduit à générer des coûts : conception et mise en œuvre de la réorganisation, perte d'efficacité pendant la période transitoire, formation des agents, gestion de l'entropie, démotivation, conflits sociaux ...

Le coût du changement peut difficilement être monétarisé au préalable, notamment en raison du degré d'incertitude lié aux conditions de réalisation de ce changement. Au cas particulier, peuvent survenir des surcoûts non généralisables et non anticipés. A titre d'exemple, une déconcentration territoriale peut conduire à revaloriser la rémunération des agents déconcentrés pour parer d'éventuelles tensions sociales. Un tel surcoût peut ne pas être marginal.

Le coût du changement est rarement – voire jamais – estimé par les collectivités avant d'y procéder. Il convient de préciser qu'il ne s'agit pas d'une spécificité territoriale mais un comportement également observé dans le secteur privé comme dans les services de l'Etat.

#### **▪ Surcoût lié à une organisation de proximité**

On distinguera trois catégories de coûts liés à une organisation de proximité :

##### **• Les coûts directs de la proximité**

L'introduction d'un niveau territorial dans l'organisation d'une collectivité engendre des coûts de structure : investissements matériels (locaux, matériels de bureau, micro-ordinateurs, serveurs, réseaux informatiques et de communication), recrutement de nouveaux profils comme celui de directeur de territoire, embauche d'agents (le redéploiement des effectifs des services centraux peut ne pas suffire, certains agents ne souhaitant pas se déplacer sur le

territoire), mise en place d'un système d'information et de pilotage du territoire, temps consacré aux relations avec les services centraux ...

Il semble que ces coûts directs soient une fonction croissante du nombre d'échelons territoriaux : plus le niveau de déconcentration est fin, plus le coût est élevé.

- **Les coûts indirects ou cachés de la proximité**

- **Coûts indirects dus à un pilotage de l'organisation plus difficile**

L'introduction de niveaux territoriaux supplémentaires nécessite la conception d'un système de pilotage de l'organisation et de la performance plus lourd. Il peut notamment s'agir de doter la direction générale de moyens supplémentaires de contrôle et de suivi de l'activité des territoires comme la création d'une inspection générale de la proximité, le renforcement des équipes de contrôle de gestion et la réorganisation du système d'informations.

- **Coût caché d'une perte d'efficacité des services centraux**

Ces coûts liés à un fonctionnement normal des territoires peuvent être compensés par une réorganisation des services centraux, qui sont souvent repositionnés sur des fonctions plus stratégiques de prescription des règles et de coordination territoriale des politiques publiques. Notre étude ne nous permet pas d'affirmer que ce phénomène de compensation soit bien réel. Il ressort plutôt que les services centraux ont du mal à se repositionner sur des fonctions stratégiques et ressortent affaiblies de politique de territorialisation – ce qui pourrait contribuer à surenchérisser le coût de la déconcentration territorialisée. Il convient également d'intégrer les effets négatifs du cloisonnement entre la stratégie et l'opérationnel.

- **La question de la taille critique**

Le coût de la proximité pose également la question de la taille critique :

- Quelle taille pour le territoire ? Faut-il utiliser un critère géographique, démographique ou lié au volume de travail ?
- Est-il pertinent de construire un découpage par compétence ? Comment gérer ensuite l'empilement des découpages territoriaux ?
- Comment intégrer les besoins et contraintes des autres collectivités intervenant, directement ou indirectement sur les mêmes politiques publiques ?

- **Surcoût lié à l'accroissement des demandes et des besoins**

- **L'effet des nouveaux besoins exprimés**

Les expériences de territorialisation font toutes ressortir un accroissement sensible des sollicitations. La proximité crée un contexte favorable à l'expression « directe » des besoins des acteurs de proximité.

A ce surcroît de sollicitations, trois types de comportement peuvent être envisagés :

- une augmentation des moyens afin de traiter toutes les demandes avec la même qualité, entraînant un surcoût budgétaire ;

- le choix de ne pas répondre à une partie des sollicitations, débouchant sur une insatisfaction des usagers et la remise en cause du choix stratégique de proximité ;
- la dégradation de la qualité des services publics, en choisissant de répondre à toutes les nouvelles demandes en l'absence de moyens suffisants.

Etant donné la « philosophie » de la territorialisation, la première réponse semble être la plus cohérente. En effet, on peut difficilement envisager une organisation de proximité qui débouche sur une dégradation du taux de réponse ou de la qualité, notamment parce que les acteurs de proximité, placés en rapport direct avec les bénéficiaires des services publics, seraient sérieusement mis en difficulté.

- **La multiplication des demandes locales nécessite de renforcer la coordination territoriale**

La seconde conséquence – évoquée par la suite – se traduit pas un affaiblissement de la cohérence territoriale. Chaque territoire risque d'apporter une réponse différente à ce phénomène de multiplication des demandes, débouchant, assez rapidement, à des différences du service public rendu d'un territoire à l'autre. Cet éclatement – s'il est durable – risque d'être irréversible, les services centraux ne pouvant reprendre la main sur les politiques publiques dont ils ont la charge.

Pour parer ce risque, les services centraux auront tendance à vouloir renforcer leurs moyens afin de pouvoir réguler dans les territoires les demandes, avec le risque de se placer dans un rôle de prescripteur.

- **Surcoût lié aux risques du « clientélisme »**

La territorialisation favorise les pressions locales, dites de proximité. Si l'éloignement administratif ne peut être érigé en modèle d'organisation, il présente toutefois l'avantage de limiter les sollicitations intempestives et de trop subir les pressions locales. Il permet bien souvent d'échapper au syndrome du décibel, c'est-à-dire de favoriser celui qui « crie le plus fort ».

Dans de nombreuses collectivités, on a pu observer des directeurs de territoires se tourner vers les services centraux afin de trouver une solution à des situations locales tendues. Ils demandent notamment de pouvoir se protéger derrière un *corpus* de règles précises et incontournables, sur lequel ils peuvent s'appuyer pour gérer les risques de clientélisme.

### **5.2.3. Deux questions de fond : intérêt général et égalité**

L'objectif n'est pas disserter sur la tension entre la territorialisation et les principes généraux du droit administratif. Il convient toutefois de noter que la territorialisation peut conduire à remettre en cause un certain nombre de principes fondamentaux de l'action publique.

Il est proposé de s'attarder sur deux conséquences de la territorialisation : la remise en cause de l'intérêt général – ou le risque de privatisation de l'action publique – et le risque de rupture de l'égalité des citoyens devant les services publics locaux.

▪ **La question de la traduction de l'intérêt général**

L'acte II de la décentralisation et l'affaiblissement croissant de l'Etat ont conduit à semer le trouble dans les exécutifs, les directions générales, mais également pour les citoyens, concernant l'interprétation de l'intérêt général. Plusieurs dirigeants nous ont fait part de leurs doutes sur cette question et leur difficulté face à une multiplication des lieux de traduction de l'intérêt général.

▪ **Risque de rupture d'égalité des citoyens devant les SPL**

Plus le niveau de territorialisation est fin ou approfondi (plus le nombre de territoires est élevé), plus le risque est élevé de voir apparaître une grande diversité dans la manière de rendre un même service public.

Il est vrai que ce risque est atténué par :

- le corpus législatif et réglementaire devant être respecté par tous les territoires ;
- les instructions des services centraux destinées à assurer une cohérence territoriale ;
- l'effet de lissage du réseau des responsables de territoire, dont l'animation est assurée par les services centraux ;
- par la responsabilisation des directeurs de territoires.

Si ce risque peut, en certains cas, être atténué, il ne serait être complètement annulé. Il peut même être accentué par :

- une législation et une réglementation peu claires et difficilement interprétables ;
- des instructions des services centraux insuffisantes et/ou inexploitable ;
- des responsables de territoire qui gèrent selon leurs propres méthodes, souvent dans une grande autonomie, et sans véritablement se soucier de l'égalité de traitement des citoyens d'un territoire à l'autre ;
- l'émulation entre directeurs.

Au final, il est assez probable que le service public sera rendu différemment d'un territoire à l'autre. C'est bien cette différenciation qui légitime la territorialisation. Est-ce forcément parler de rupture d'égalité du citoyen devant les services publics locaux ?

- Le Conseil d'Etat a une appréciation large de ce principe général de droit. En effet, les usagers peuvent exiger que le service public fournisse les mêmes prestations à condition qu'ils se trouvent dans une situation identique. La situation spécifique de chaque territoire peut donc, dans certains cas, justifier un traitement différent.
- Au-delà des considérations de droit public, il convient également de s'interroger sur la comparaison des situations *ex ante* et *ex post*. Est-ce que la situation avant territorialisation assurait une plus grande égalité de traitement entre citoyens ? Et si l'égalité de traitement était plus grande, l'usager ne bénéficiait-il pas d'un service public de moindre qualité ? *In fine*, il pourrait s'agir, en certains cas, d'arbitrer entre

un service public rendu également mais de moindre qualité et un service public de qualité rendu moins également.

Le pari étant incontestablement fait par les collectivités de prendre ce risque, il convient dès lors de s'organiser pour le maîtriser. C'est tout l'enjeu du contrôle et le pilotage des territoires par les services centraux.

Pour résumer, les trois premiers points du bilan montrent :

- que la territorialisation est, dans la plupart des cas, une orientation politique majeure d'un mandat afin de se rapprocher du citoyen. Pour l'administration, la question de la proximité se pose rarement en terme d'opportunité mais le plus souvent sous l'angle de la mise en œuvre ;
- qu'elle peut enfin produire des coûts budgétaires dont l'ampleur est difficilement prévisible ;
- qu'elle conduit à s'interroger sur les fondements de l'action publique locale et à repenser les traductions de l'intérêt général et le principe d'égalité des citoyens devant les services publics locaux.

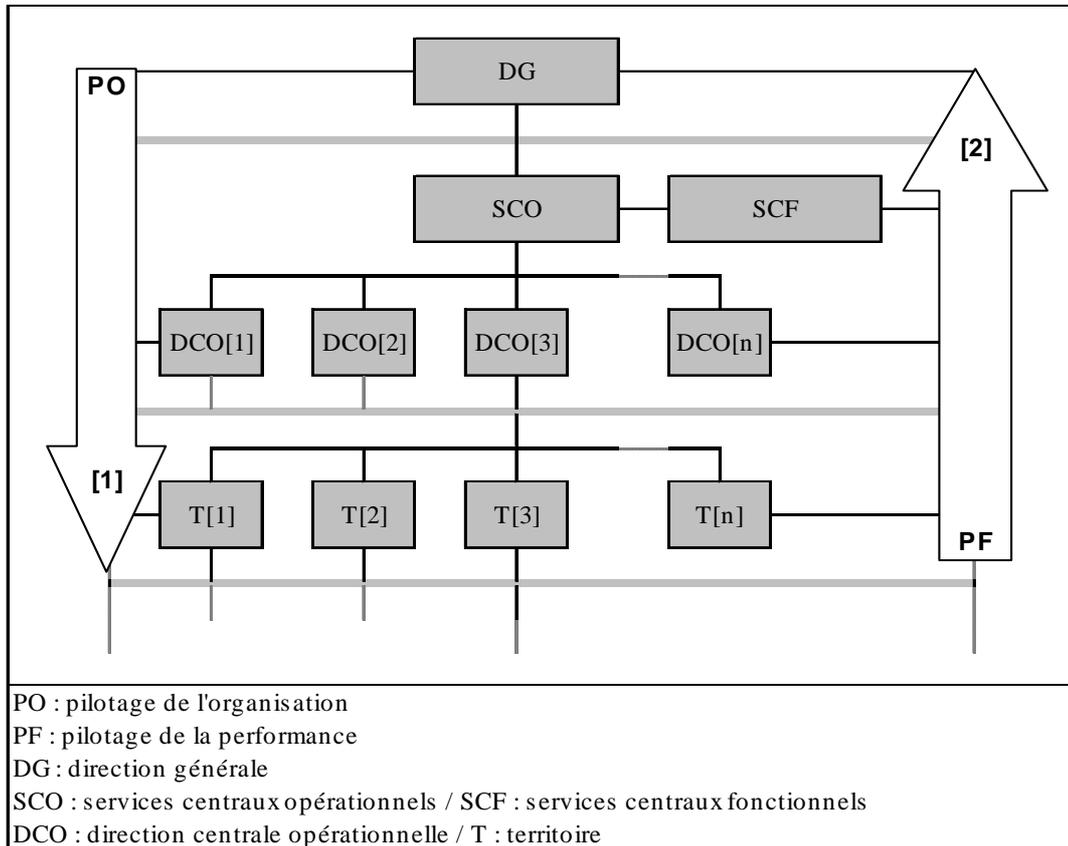
Pour autant, ce premier constat ne rend pas directement compte de l'impact de la territorialisation sur la performance. La seconde partie de ce bilan y est consacrée. Il est notamment proposé de mettre en évidence la complication du pilotage de l'organisation.

On rappellera que la macro-performance (ou performance stratégique) est conçue comme une dynamique d'évaluation et de mesure destinée à faciliter le pilotage de la collectivité. Les facteurs d'amélioration de la performance, situés au niveau micro, servent, de manière opérationnelle, la performance stratégique. Au regard de ce cadre, nous nous attarderons notamment sur les conséquences de la territorialisation en termes de capacité à évaluer (et à mesurer) et de pilotage de la performance.

■ ■ ■

### 5.2.4. Pilotage de l'organisation et pilotage de la performance

Le schéma ci-dessous représente l'organigramme d'une collectivité s'appuyant sur une territorialisation. Dans un souci de simplification, le schéma intègre un seul niveau territorial. Il pourrait en intégrer plusieurs ce qui accentuerait les difficultés de pilotage, comme on pourra l'observer par la suite.



#### Commentaire du schéma :

Ce schéma a pour objectif de représenter les liens entre les différents entités organisationnelles et composantes des pilotage de l'organisation et de la performance. Concernant le pilotage de l'organisation (flèche [1]), nous nous attarderons sur le positionnement des services centraux et leur articulation avec les territoires ainsi que sur le pilotage des territoires. En ce qui concerne le suivi de l'activité des territoires (flèche [2]), nous examinerons les conséquences de la territorialisation sur le dispositif d'évaluation et de mesure de l'activité de la collectivité.

### 5.2.5. Risques liés au « qui fait quoi ? » ou perte de lisibilité

Territorialiser conduit à identifier les actions administratives qui seront déconcentrées sur le territoire. La première tâche consiste donc à définir le périmètre de la déconcentration, en fonction des orientations stratégiques de la collectivité. La déconcentration peut toucher une ou plusieurs politiques publiques et nécessiter plusieurs sectorisations géographiques. Il s'agit, ni plus ni moins, de répartir les actions administratives entre les services centraux et les territoires.

### ▪ **Quelle répartition des tâches ?**

En simplifiant, la règle de répartition pourrait être schématisée comme suit : les tâches stratégiques de conception, d'animation et de coordination sont gérées par les services centraux ; les tâches opérationnelles d'exécution descendent dans les territoires. On notera qu'une répartition réussie ne peut être aussi binaire. En effet, comment être stratège sans connaissance fine du terrain et comment bien exécuter sans avoir été associé, d'une façon ou d'une autre, à la définition de la stratégie ? D'ores et déjà, on sent bien que l'articulation entre les services centraux et les territoires constitue un enjeu central mais complexe de la territorialisation.

Il ressort de nos déplacements que la répartition des tâches entre administration centrale et territoires est un exercice difficile et, ce, pour plusieurs raisons :

- les activités et les tâches de l'organisation historique, c'est-à-dire non territorialisée, sont mal connues et/ou pas formalisées. En l'état, peu de collectivités peuvent se reposer sur une cartographie des processus et des risques ;
- la création d'un niveau territorial supplémentaire fait apparaître de nouvelles activités et peut en faire disparaître d'autres – au moins en théorie. La territorialisation peut conduire à changer les modes de fonctionnement de la collectivité et représenter un puissant levier de changement ;
- la répartition rationnelle des tâches et des responsabilités intègre partiellement et difficilement le facteur « humain » et l'informel. La territorialisation conduit mécaniquement à la remise en cause l'équilibre des pouvoirs au sein de la collectivité, ainsi que les tissus relationnel et informationnel ;
- les promoteurs d'une nouvelle organisation (territorialisée) n'ont pas forcément une vision claire de leur organisation cible, et notamment de l'équilibre entre services centraux et services territorialisés. Pour territorialiser, il paraît également indispensable de pouvoir se reposer sur des orientations stratégiques précisément déterminées et de définir les objectifs de la territorialisation. Or, il n'est pas rare que cette étape essentielle ne soit que partiellement réalisée.

### ▪ **Conséquence directe : un risque de manque de lisibilité de l'organisation**

Il ressort de notre étude que la territorialisation peut déboucher sur une dégradation de la lisibilité de l'organisation et, en conséquence, sur une complexification du pilotage de la collectivité. Ce manque de lisibilité se traduira alors à tous les niveaux d'acteurs (exécutif, cadres dirigeants, agents, partenaires, usagers et contribuables).

Ce « brouillage » organisationnel trouve plusieurs origines :

- la multiplication des découpages et niveaux territoriaux au sein d'une même collectivité ;
- la multiplication des lieux de décision. Qui décide quoi *in fine* ? Quel est le processus décisionnel ? La territorialisation ne conduit-elle pas, en certains cas, à un alourdissement administratif ? Les acteurs peuvent avoir du mal à se positionner et décider de créer un circuit parallèle de décision, beaucoup moins maîtrisable pour la direction générale ;

- la multiplication des sources d'information et des niveaux de pilotage de l'organisation.

- **Territorialisation : une perturbation dans l'organisation**

Une politique de territorialisation bouleverse l'organisation interne d'une collectivité et nécessite un fort accompagnement au changement qui s'apparente plus à une rupture qu'à une simple continuité.

### **5.2.6. Un positionnement difficile, mais stratégique des services centraux**

La territorialisation conduit à une nouvelle répartition des tâches, des compétences, des responsabilités et des pouvoirs. Elle passe souvent par un transfert des actions d'exécution vers les territoires, « dépossédant » les services centraux de tâches traditionnelles et pouvant déboucher sur un risque d'affaiblissement. La question de la réorganisation des services centraux est un facteur clé de la réussite d'un mouvement de territorialisation. Or, les collectivités ayant territorialisé ont souvent connu des difficultés en la matière avec des services centraux subissant le changement non en tant que stratèges mais en tant que victimes.

- **Un positionnement en stratégie peu réaliste**

Les promoteurs de la subsidiarité évacuent souvent le risque d'affaiblissement en positionnant les services centraux comme des concepteurs, voire des stratèges. Ils doivent définir les contours et les évolutions des politiques publiques, à partir de leur capacité à analyser les « remontées » des territoires.

Si le principe est séduisant en théorie, il semble que les retours d'expériences soient plus « douloureux », selon un schéma que l'on peut souvent observer : les services centraux « perdent » leur cœur de métier ; ils peinent à se repositionner sur des rôles plus stratégiques et de coordination ; les meilleurs éléments décident d'aller sur le terrain (nouveau lieu de pouvoir) ; les services centraux finissent par être « vidés » de leur substance et ne parviennent pas à assurer l'animation des politiques publiques sur le terrain, par manque de légitimité et de compétences. Les services centraux entrent peu à peu dans le cercle vicieux de l'affaiblissement. Or, ce processus de destruction est ensuite difficilement réversible. Il convient donc d'être particulièrement vigilant quant aux modalités de mise en œuvre.

- **Risque de différenciation excessive des politiques publiques**

Les services centraux portent les politiques publiques. Or, une organisation déconcentrée conduit à une mise en œuvre différenciée des politiques publiques d'un territoire à l'autre. Cette différence trouve plusieurs origines : le style de management du responsable du territoire, les compétences des agents, les ressources territoriales, la nature et la diversité des besoins, l'histoire du territoire, le poids de l' élu du territoire ...

Garantir un certain niveau de cohérence territoriale des politiques publiques – qui se traduit par l'égalité des citoyens devant les services publics – constitue une mission essentielle des services centraux, encore faut-il que ceux-ci soient suffisamment armés pour y parvenir.

### ▪ **Articulation entre services centraux et territoires**

L'articulation entre services centraux et territoires dépend notamment du rôle du responsable du territoire (cf 5.2.7).

### ▪ **Enjeu de la remontée d'informations pour les administrations centrales**

Pour piloter de façon efficace, il importe de disposer des informations nécessaires au sein des administrations centrales. Comment s'assurer que les services centraux bénéficient d'un niveau d'information suffisant pour piloter ? Comment organiser le processus de remontée d'informations ?

#### **5.2.7. Le pilotage des territoires**

Le pilotage des territoires se fait à deux niveaux : des services centraux avec les territoires et la direction générale vers les territoires. Concernant le second niveau, il peut s'agir soit directement de la direction générale, soit indirectement par une entité rattachée à la direction générale<sup>20</sup> et chargée de coordonner les actions territorialisées. Ces deux niveaux de pilotage reposent en grande partie sur le rôle attribué au responsable du territoire.

### ▪ **Quel pouvoir attribuer aux responsables des territoires ?**

Nous avons observé deux écoles :

- « l'école du directeur de territoire » : cette organisation est issue des méthodes de déconcentration de l'Etat. Le directeur du territoire est responsable hiérarchique des agents situés dans les territoires. Ce modèle a pu conduire, en certains cas, à la création de territoires forts, plus difficilement contrôlables par les services centraux. Cette organisation nécessite une grande capacité d'animation et de coordination.
- « l'école du délégué du territoire » : cette école vient en réaction à la première et consiste à territorialiser les actions publiques mais en conservant le lien hiérarchique entre les agents des territoires et les services centraux. Cette organisation permet aux services centraux de garder le contact avec les territoires et de conserver la compétence opérationnelle. Reste la question du statut du délégué du territoire. Il a souvent un rôle de représentation et est chargé de faire vivre le projet du territoire. En général, le délégué n'intervient pas sur les politiques publiques centrales mais sur les sujets annexes et, à titre d'exemple, sur les grands projets touchant le territoire ou des sujets transversaux.

### ▪ **Les modalités de pilotage administratif des territoires**

Le pilotage des territoires par la direction générale est souvent formalisé, soit sous la forme d'un contrat (le territoire est alors considéré comme un centre de responsabilité doté de moyens et devant atteindre des objectifs), soit sous la forme d'un projet de territoire. On a également observé la création de directions de la proximité chargées d'animer les territoires. Le pilotage des territoires par les services centraux est souvent moins formalisé.

---

<sup>20</sup> Il peut s'agir par exemple d'une direction de la proximité chargée de coordonner l'action publique entre territoires et d'assurer une certaine cohérence territoriale.

### **5.2.8. Le pilotage de la performance dans une organisation territorialisée**

La territorialisation complique le pilotage de l'organisation et de sa performance. Elle rend notamment plus difficile la mesure de l'activité sur le territoire, notamment en raison des spécificités territoriales. Elle nécessite également de mener des politiques publiques adaptées d'un territoire à l'autre. Il est plus difficile pour la direction générale de fixer le cap à son administration.

De plus, comment évaluer les politiques publiques en organisation territorialisée ? Peut-on encore parler d'une politique publique pour une collectivité ou doit-on définir des politiques publiques définies au niveau du territoire avec les risques de rupture d'égalité du citoyen devant les services publics, déjà évoqués précédemment ?

#### **▪ Risque de dégradation de la qualité du système d'information**

Mener une politique de territorialisation nécessite d'adapter profondément le système d'information. Dans plusieurs collectivités, on observe trois phénomènes récurrents :

- Une remontée d'informations insuffisante pour permettre aux services centraux de piloter les politiques publiques. Souvent même, le système d'information ne permet pas de consolider les informations des différents territoires.
- Les informations remontant des territoires ne sont pas toujours comparables et peuvent nécessiter un retraitement. La qualité de l'information consolidée peut diminuer.
- Il arrive que les informations descendantes ne soient pas considérées comme pertinentes par les territoires. Dans certains cas, on assiste à un décalage entre l'information diffusée par les services centraux et les besoins des territoires.

#### **▪ Risque de dégradation de l'efficacité du circuit de décision**

La dégradation du système d'information peut également conduire à dégrader la qualité des décisions prises en administration centrale. La territorialisation peut conduire à trois effets négatifs : (1) une dilution du pouvoir, difficilement réversible ; (2) l'émergence de « baronnies territoriales » ; (3) une certaine lourdeur administrative : on a souvent entendu le mot d'étatisation.

■ ■ ■

Enfin, mettre en œuvre une politique de proximité nécessite un effort tout particulier en matière de performance, en faisant évoluer le système d'information et en adaptant les circuits de décision.

### **5.3. Pistes de réflexion**

---

La territorialisation peut contribuer à l'amélioration de la performance. Pour autant, elle nécessite d'être accompagnée de modes de régulation continues.

Dans cette dernière partie de la fiche, il est proposé de reprendre les 10 principales questions auxquelles les collectivités devront répondre avant de lancer un projet de territorialisation :

- Quels sont les objectifs stratégiques et politiques de la territorialisation ?
- Quelles tâches déconcentrer dans les territoires ? Les nouvelles compétences récemment transférées par l'Etat ne doivent-elles pas auparavant être « assimilées » par les services centraux (cf expérience de l'APA) ?
- Quel découpage territorial prévoir et comment gérer la cohabitation de plusieurs découpages territoriaux ? (Question de la taille critique)
- Les conséquences budgétaires de la territorialisation ont-elles été examinées précisément et intègrent-elles les différentes sources de dérive ?
- Quel positionnement pour les services centraux ? Doivent-ils être réduits à une fonction de stratège ? Comment éviter le risque d'affaiblissement des services centraux ?
- Comment faire évoluer les circuits de décisions pour s'adapter à la territorialisation ?
- Quelles adaptations prévoir pour le système d'information ?
- Comment animer les territoires et assurer une certaine cohérence territoriale ?
- Doit-on prévoir un organe spécifique de contrôle des territoires ? Une inspection générale de la proximité aurait-elle une utilité ?
- Quel sera le rôle joué par le responsable du territoire : positionné en interface hiérarchique avec les services centraux ou en tant que porteur de projets transversaux ?

■ ■ ■

---

## Fiche n°6. Démarches prospectives

---

Les collectivités font aujourd'hui face à des tendances de fond qui ont un impact considérable sur leur avenir de moyen et de long terme. Ainsi le départ massif en retraite des agents issus de la génération du « baby-boom » va-t-il créer un choc démographique sans précédent. La situation des finances publiques locale est également sujette à de nombreuses interrogations au regard de l'effet de ciseaux qui voit augmenter les dépenses de fonctionnement, notamment du fait du mouvement ininterrompu de décentralisation au cours des 25 dernières années, et stagner les recettes, à cause d'une croissance économique faible, des réformes de la fiscalité locale et de la probable baisse des dotations de l'État.

Cette situation porteuse de nombreuses incertitudes dans les deux domaines fondamentaux que sont les ressources humaines et les finances encourage les collectivités à adopter une démarche pro-active afin d'anticiper les évolutions à venir et les actions à prendre. C'est ainsi, par exemple, que de nombreuses collectivités se sont aujourd'hui engagées dans des démarches de Gestion Prévisionnelle des Emplois et des Compétences (GPEC).

Pourtant, pour rester sur cet exemple, l'enquête statistique que nous avons menée montre que 68% des collectivités qui ont mis en place une GPEC la trouvent inefficace. Ce fort pourcentage montre toute la difficulté qu'ont les collectivités à s'engager dans des démarches prospectives.

C'est pourquoi nous proposons ici d'analyser non seulement l'étendue et les caractéristiques de cette pratique qui tend à se développer comme facteur d'amélioration de la performance, mais également les raisons de la difficulté de sa mise en œuvre. Enfin, dans une partie elle-même prospective, nous envisagerons les problématiques qui intéressent l'évolution de ces pratiques.

## **6.1. Définition**

---

### **6.1.1. Essai de définition d'une démarche prospective**

Les démarches prospectives tentent d'appréhender les évolutions de l'environnement externe et interne de la collectivité territoriale afin de tracer ses perspectives stratégiques de long terme.

Elles ont donc deux buts : connaître et anticiper. Connaître la situation dans laquelle se trouve le territoire et ses habitants, connaître sa propre situation, et en dégager les tendances, afin d'anticiper les réponses qu'elle devra y apporter.

Contrairement à d'autres démarches tournées vers l'avenir, comme la prévision ou l'anticipation, la prospective est une démarche active : elle est faite pour déterminer comment agir dans le futur. Elle repose sur des éléments de connaissance et sur des choix stratégiques, mais sa finalité première est tournée vers l'action. Il s'agit de donner les éléments à prendre en compte pour les décisions d'aujourd'hui (évaluer l'impact sur le long terme), et donner les éléments pour éclairer la décision de demain.

En ce sens, les démarches prospectives répondent bien à la définition de la performance que nous proposons au seuil de cet ouvrage. Il s'agit bien de mesurer pour piloter et pour décider en connaissance de cause.

### **6.1.2. Finalités des démarches prospectives**

#### **▪ Anticiper les évolutions du territoire et maîtriser les risques**

La prospective vise à mettre les responsables politiques en situation de définir une ligne de conduite en fonction de ce que l'on peut savoir à l'instant présent de ce que sera le territoire à moyen et long terme.

Pour l'administration, la prospective doit donner tous les éléments de contexte appartenant à des domaines divers (cadre juridique, cadre démographique, cadre économique et social etc.) qui sont susceptibles de modifier de façon notable l'organisation du service ou même de la structure.

Par conséquent, les démarches prospectives permettent de connaître les besoins qui vont se présenter aux autorités locales, mais aussi les risques qui sont susceptibles d'émerger sur le territoire, et surtout d'y répondre.

Anticiper signifie ici prendre aujourd'hui les mesures qui permettront demain de ne pas laisser un besoin insatisfait ou un risque se réaliser.

#### **▪ S'inscrire dans une perspective de développement durable**

Récemment, le développement durable, et notamment la dimension environnementale, s'est ajoutée aux contraintes que la collectivité doit prendre en compte dans la détermination de sa stratégie de long terme.

Les démarches prospectives tiennent désormais compte de ce facteur, dans le sens où elles permettent de connaître l'impact de l'utilisation actuelle des ressources sur leur disponibilité pour les générations futures.

- **Sensibiliser aux enjeux du territoire**

Le propre des démarches prospectives stratégiques est de permettre aux décideurs d'explorer des domaines de connaissance qui ne leur sont pas nécessairement familiers, d'éveiller leur intérêt sur ces sujets afin qu'ils en tiennent compte dans leurs décisions.

Il peut s'agir par exemple de données intéressant l'économie, l'environnement, la culture, la santé, ou la démographie.

Il s'agit en fait de rajouter des contraintes dans le processus décisionnel afin de le rendre plus en adéquation avec les opportunités et les menaces qui se présentent pour le territoire.

- **Faire un choix parmi les besoins à satisfaire**

Par définition, les besoins exprimés par les citoyens sont illimités, et la collectivité ne peut les satisfaire tous.

La prospective est une démarche pragmatique, tournée vers l'action : une fois les besoins identifiés, il s'agit d'élaborer une stratégie pour répondre aux besoins qui auront été identifiés comme prioritaires, en fonction des orientations stratégiques de la collectivité territoriale, et des contraintes qu'elle aura identifiées.

- **Répondre à des prescriptions légales et réglementaires**

La prospective n'est pas uniquement une démarche volontaire, menée *ex nihilo*.

Elle peut être provoquée par une modification intempestive de l'environnement de la collectivité et qui l'oblige à s'adapter.

Il en est ainsi des modifications légales ou réglementaires qui introduisent un changement plus ou moins radical des modes d'action de la collectivité. Elles obligent les collectivités à se projeter dans un avenir plus ou moins proche pour envisager les impacts réels des mesures nouvelles.

Par exemple, la récente réforme de la taxe professionnelle contraint les collectivités à évaluer l'impact du plafonnement sur leurs marges de manœuvres financières, et ainsi adapter leur comportement.

### **6.1.3. Principales problématiques**

- **Comment déterminer une stratégie à partir de la prospective ?**

Dans un premier temps, la démarche prospective permet de montrer l'évolution de facteurs de tous ordres qui font naître des risques et des besoins sur le territoire.

Dans un deuxième temps, elle passe un certain nombre de filtres sur le panorama ainsi décrit.

Le premier filtre est constitué par l'ensemble des contraintes qui peuvent s'exercer sur l'action possible de la collectivité territoriale. Il fait ainsi ressortir les marges de manœuvre de

la collectivité, et apporte des réponses à la question : que pouvons-nous faire pour prévenir les risques et satisfaire les besoins qui vont émerger sur le territoire ? Il fait apparaître un certain nombre de scénarii parmi ceux qui se présentent au choix des décideurs locaux.

A ce premier filtre s'ajoute un second, celui des choix stratégiques de la collectivité. Ce filtre fournit des réponses à la question : que voulons-nous faire avec les moyens dont nous disposons, compte tenu des opportunités et des menaces qui se présentent ? Il appelle les décideurs à se poser la question de leurs valeurs, et à dégager des priorités d'action.

▪ **Comment détecter les besoins et les risques ?**

La première difficulté de toute démarche prospective est la collecte d'information.

Pour la collectivité territoriale qui souhaite se lancer dans une démarche prospective, la question est donc de savoir quels outils elle peut utiliser pour être « à l'écoute » de son territoire et de ses habitants.

▪ **Comment objectiver les besoins ? Comment faire la différence entre les besoins exprimés et les besoins réels ?**

Le fait d'être à l'écoute du territoire et des habitants signifie que l'on se trouve en présence d'une multitude d'informations qu'il faudra analyser pour en tirer une stratégie d'action pour la collectivité.

Autrement dit, existe dans la prospective tout un travail de retraitement des données récoltées qui doit aboutir à la formulation claire de besoins et de risques. Ce travail de retraitement est à la fois un travail de formalisation de signaux faibles pour les rendre plus explicites et un travail d'interprétation pour évaluer la réalité du risque ou du besoin ainsi exprimé.

■ ■ ■

## **6.2. Bilan des observations**

---

### **6.2.1. Évolution des besoins externes**

#### **▪ La prospective est au fondement de la réalisation des documents stratégiques**

La prospective trouve un champ d'application particulier dans les documents stratégiques que les collectivités doivent établir dans les domaines de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme.

A partir des données et de tendances de société recueillies sur le territoire, les documents stratégiques permettent aux décideurs de visualiser les évolutions probables selon les différents scénarii.

En général, la démarche commence par une projection de la situation du territoire selon la poursuite des tendances constatées : c'est le scénario « au fil de l'eau ». Puis on présente la situation qui pourrait résulter des différents choix politiques qui s'offrent aux élus, selon la stratégie qu'ils souhaitent adopter. On met ainsi les élus en présence de l'impact des décisions qu'ils pourraient prendre.

A titre d'exemple, si, sur un territoire donné, les élus souhaitent privilégier les espaces naturels (développement de parcs naturels, création de « ceintures vertes autour des agglomération) ou certaines activités économiques (une zone industrielle ou l'agriculture péri-urbaine), ou prévenir le risque d'une urbanisation anarchique aboutissant au « mitage » du tissu urbain, les documents stratégiques pourront leur permettre de visualiser les conséquences de leurs choix sur le développement du territoire.

Les documents stratégiques sont de nature diverse mais doivent rester cohérents et compatibles.

Il s'agit notamment des Schémas de Cohérence Territoriaux, des Plans Locaux d'Urbanisme, des Plans de Déplacements Urbains ou des Plans Locaux d'Habitat.

#### **▪ Les démarches d'attractivité se sont aussi fondées sur la prospective**

Si les documents d'urbanisme sont souvent le fruit d'obligation légales et réglementaires, les stratégies d'attractivité reposent davantage sur le volontarisme de la collectivité territoriale. Elles visent moins le souci d'équilibre de l'évolution du territoire que son développement, ce qui ne contredit pas l'exigence que ce développement s'inscrive dans une perspective durable.

Les démarches d'attractivité reposent d'abord sur un diagnostic des forces et des faiblesses d'un territoire. A ce diagnostic on superpose les tendances prévisibles affectant à la fois les forces et les faiblesses identifiées.

Le croisement de ces données permet à la collectivité de savoir sur quels atouts elle peut, en priorité, fonder son développement, et quels risques elle souhaite prévenir. De cette analyse et de ces choix vont procéder une véritable stratégie pour le développement du territoire.

### ▪ **Des nouvelles technologies au service de la démarche prospective**

La révolution des technologies de l'information et de la communication apporte à la prospective des horizons nouveaux.

Grâce aux TIC, non seulement l'information est, en volume, démultipliée, mais encore elle est plus disponible qu'auparavant. L'information concernant les facteurs à prendre en compte dans les démarches prospectives est donc mobilisable beaucoup plus facilement qu'auparavant, et surtout modélisable grâce à des outils informatiques adéquats, qui permettent d'extrapoler les données recueillies pour en dégager les grandes évolutions.

### ▪ **Le recours à des experts de la prospective**

Les collectivités ne disposent pas nécessairement des données et du savoir-faire nécessaires à la réalisation d'études prospectives.

Néanmoins, elles peuvent disposer de l'expertise de certains partenaires pour les aider dans leurs démarches. C'est notamment le cas des agences d'urbanisme, dont les liens sont souvent très forts avec les collectivités et leurs établissements, et qui disposent à la fois des données et de la technicité nécessaire à l'élaboration des scénarii prospectifs sur lesquels fonder la stratégie de long terme de la collectivité.

### ▪ **Démocratie participative et intelligence collective**

Outre les outils informatiques et les savoirs-faire des experts de la prospective, les collectivités territoriales peuvent aussi choisir de se tourner directement vers la société pour détecter les tendances et les besoins des habitants et du territoire.

La démocratie participative repose sur l'idée que le citoyen est cet « expert du quotidien » qui détient une partie de la vérité nécessaire à produire une image fidèle de la situation. Pour les collectivités, il s'agit donc de trouver le moyen de faire participer le citoyen au débat intéressant le futur de la collectivité, de le sensibiliser aux enjeux de son évolution et de recueillir les opinions exprimées, voire de changer le mode de décision en y associant le citoyen pour mieux répondre aux besoins.

Les expériences observées dans les collectivités ont montré la diversité des formes que cette participation du citoyen peut prendre :

- organisation de débats publics avec des techniciens et des élus autour de l'avenir du territoire ;
- appels à contribution des citoyens sur les sujets débattus par les collectivités ;
- opérations de sensibilisation aux enjeux d'évolution du territoire.

Les questions que pose ce genre de démarches sont multiples :

- Dans quelle mesure les avis recueillis sont-ils représentatifs ?
- Comment les intégrer à la stratégie finalement adoptée ?
- Quelle place donner au citoyen dans le processus décisionnel ?

- **Créer des cercles de réflexion avec les acteurs du territoire**

La prospective peut aussi employer des méthodes qui, pour être participatives, se font toutefois à une échelle plus réduite que la sollicitation de la société dans son ensemble.

Il s'agit des cercles de réflexion que peuvent monter ici ou là des collectivités territoriales en réunissant autour de la table les acteurs majeurs de la thématique envisagée. Ce dispositif permet non seulement de recueillir et d'échanger des informations sur la réalité de la situation du secteur concerné, mais également d'établir un climat de confiance entre des acteurs qui sont interdépendants.

Prenons par exemple la thématique de l'économie locale. Autant les collectivités ont besoin d'avoir des éléments sur les perspectives à long terme d'un gros contributeur implanté sur son territoire, avec les répercussions que cela peut avoir en terme d'attractivité ou d'emplois, autant les entreprises ont besoin de connaître les orientations choisies par leur collectivité d'accueil, par exemple en terme de grandes infrastructures.

La difficulté de ces lieux informels d'échange d'informations à visée prospective tient à la confidentialité des informations échangées et à la proportion d'intérêts que les partenaires ont en commun.

### **6.2.2. Évolution des besoins internes**

- **Observatoires**

La sensibilité des collectivités territoriales à la prospective a pu se manifester par la création d'observatoires.

Ces organes ont pour vocation de rassembler des données sur des thématiques particulières et de produire des données de type statistique ainsi que des analyses livrées à l'appréciation des collectivités.

Les déplacements en collectivités nous ont permis de constater que les observatoires étaient spécialement développés en matière fiscale et sociale.

Par ailleurs, l'essor de l'intercommunalité s'est révélé être un facteur favorable à la création de telles structures. Dans ce cas, il a aussi pour but de donner aux différents membres de l'intercommunalité des éléments sur lesquels fonder les clefs de répartition entre les communes.

- **La veille**

La veille fait partie de ces pratiques prospectives du quotidien que l'on retrouve dans différents domaines d'activité des collectivités.

Par voie de conséquence, la veille est une fonction plus ou moins formalisée. Dans le domaine juridique, par exemple, elle est très répandue, et même quasi-systématique. C'est également le cas de la veille technologique.

La veille dans un domaine donné doit être assurée par des professionnels, seuls aptes à détecter les nouveautés de leur domaine professionnel et leur impact.

## ▪ **La GPEC**

La GPEC est fondée sur un recensement et un diagnostic des métiers et des compétences de la collectivité, afin de déterminer une stratégie pour le présent et pour le futur.

Elle suppose de bien connaître les postes et les métiers de la collectivité, ainsi que la situation des agents : leur parcours professionnel, leurs compétences acquises et les formations reçues.

L'aspect prospectif de la GPEC se révèle dans la mesure de l'écart qui existe entre l'état des lieux des ressources humaines et la situation que l'on souhaiterait atteindre dans le futur pour répondre aux besoins de la collectivité.

De manière très opérationnelle, la GPEC, dans son volet prospectif, se traduit par la définition des orientations à mettre en place au titre de la mobilité interne, d'une stratégie de formation et d'une politique de recrutement.

Elle se fonde en premier lieu sur un travail de cartographie des métiers et des compétences des agents de la collectivité. Cet état des lieux est une opération qui demande un travail approfondi.

Les enjeux auxquels la GPEC entend répondre sont les suivants :

- Comment anticiper le départ des agents et prévoir le transfert de compétences et de savoir ?
- Comment prévoir les compétences du futur ?
- Comment gérer les écarts entre les compétences détectées et la rigidité des statuts ?
- Comment développer ses compétences à moyen constant ?

## ▪ **Le recours à des logiciels spécialisés**

De même que pour la prospective sur les évolutions du territoire, les collectivités peuvent désormais s'appuyer sur des outils informatiques pour déterminer l'évolution de leurs besoins internes.

C'est notamment le cas pour la prospective financière, qui plus que pour d'autres domaines, mobilise les ressources offertes par les nouveaux outils informatiques. La mise en place de systèmes d'information budgétaire et financier de plus en plus développés permet de disposer d'une information abondante et couvrant une période assez significative pour rendre l'analyse plus pertinente et dégager des tendances de fond.

## ▪ **Les réseaux professionnels**

Pour les professionnels des collectivités, la participation à des réseaux d'échanges d'information constitue également un moyen efficace de se tenir à jour des grandes évolutions de leur domaine d'activité. Les réseaux professionnels permettent aux agents d'échanger sur leurs pratiques et de partager les préoccupations.

Par rapport aux techniques de veille stratégique et technologique mises en œuvre dans le secteur privé, les collectivités bénéficient de cet avantage que la concurrence, même si elle existe entre collectivités, n'y est pas aussi exacerbée, et que par conséquent, les échanges d'information se font plus librement.

Enfin la grande mobilité que l'on constate au niveau des cadres supérieurs des collectivités va incontestablement dans le sens d'une meilleure circulation de l'information à prendre en compte dans les démarches prospectives.

### **6.2.3. Les limites de la prospective**

#### **▪ Le foisonnement de l'information**

Si elle ouvre de nouvelles possibilités pour les démarches prospectives, la société de l'information dans laquelle évoluent aujourd'hui les collectivités rend aussi l'exercice plus difficile.

En effet, le recueil d'information n'est que la première étape, pas nécessairement la plus aisée d'ailleurs, des démarches prospectives. Mais, ce qui constitue véritablement la valeur de la démarche prospective est bien l'analyse que l'on en tire. Or l'information stratégique à retenir pour éclairer le choix des décideurs sur la stratégie à adopter se retrouve dilué dans le flot d'information générale. Il s'avère difficile de se retrouver dans un tel magma et d'y repérer les fameux « signaux faibles » qui révèlent les tendances de fond.

Par conséquent, toute la difficulté réside dans la capacité des collectivités à trier, analyser, et donner de la cohérence aux informations recueillies.

Par exemple, une collectivité qui souhaiterait définir une stratégie globale de long terme doit non seulement tenir compte des différents documents stratégiques élaborés pour chaque secteur, mais aussi du schéma de cohérence global qu'est le SCOT, avant d'élaborer sa démarche prospective.

Force est de constater que peu de collectivités parviennent aujourd'hui à tenir compte de l'ensemble des orientations retenues dans leurs documents stratégiques, et que la cohérence entre eux, même schématisée, n'est que rarement atteinte. Il semble en effet difficile d'avoir à l'esprit l'ensemble des données contenues dans ces documents au moment de l'élaboration d'une stratégie pour le futur de la collectivité territoriale. Il est donc fréquent que les démarches de prospective stratégique commencent par refaire le travail qui avait été effectué au cours de l'élaboration de ces documents.

Se pose également la question de la valeur de l'information dont peuvent disposer les collectivités pour leur prospective, notamment du fait que la plus grande partie de l'information provient d'acteurs extérieurs à la collectivité et dont elle est incapable de juger la qualité.

#### **▪ Le « citoyen expert »**

L'association du citoyen aux démarches prospectives se développe dans les collectivités. Cette démarche s'inscrit plus généralement dans le contexte du développement de la démocratie participative dans la société actuelle. Elle en partage de ce fait les inconvénients.

Les démarches prospectives visent à répondre, conformément aux ressources et aux orientations stratégiques de la collectivité territoriale, aux besoins des citoyens. En leur demandant leur avis, non seulement on obtient un ensemble d'une grande hétérogénéité dont il est impossible de faire la synthèse, mais en plus, sachant qu'on ne pourra pas les satisfaire

tous, on crée nécessairement une frustration chez les participants, qui ont l'impression d'avoir été écoutés mais pas entendus.

Dans les observations que nous avons réalisées dans les collectivités, on a pu remarquer que celles dont les démarches de démocratie participative semblaient les plus efficaces étaient celles où les « règles du jeu » de la décision publique étaient clairement affichées, à savoir : concertation avec les citoyens dans un premier temps, synthèse et analyse par les services ensuite, puis décision par les élus en dernière instance.

Autrement dit, les démarches de démocratie participative ne sont efficaces que dans la mesure où elles s'inscrivent dans le cadre de la démocratie représentative, où la décision finale appartient aux représentants élus.

#### ▪ **Un problème de responsabilité ?**

Une des limites fortes des démarches prospectives tient à ce que les individus qui décident des orientations retenues pour filtrer les besoins à satisfaire ne sont pas ceux qui auront à les mettre en œuvre, et *a fortiori*, à en subir les conséquences.

Autant les décideurs locaux peuvent être tenus pour responsables des décisions qu'ils prennent pendant leur mandature, autant les orientations stratégiques choisies semblent difficilement contestables dans la mesure où, quand bien même elles ne seraient pas remises en cause par leurs successeurs, leurs effets ne se produisent que très en aval du moment de la décision.

Cette situation « d'irresponsabilité » en quelque sorte, présente certains avantages, et notamment celui de faire de la prospective un enjeu non partisan, qui offre la possibilité d'un débat de fond parmi les élus. De l'aveu de ces derniers, les discussions qu'elle suscite se révèlent particulièrement intéressantes.

#### ▪ **Difficultés propres à la GPEC**

La plupart des grandes collectivités se sont aujourd'hui engagées dans la gestion prévisionnelle des emplois et des compétences, si bien qu'il est possible de tirer les premiers enseignements sur les difficultés de sa mise en œuvre.

La première de ces difficultés est l'ampleur de la démarche, et surtout de l'étape initiale de la cartographie des métiers et des compétences de la collectivité. Non seulement ce travail est long et minutieux, mais en plus il est nécessaire de le mettre à jour en permanence. Par voie de conséquence, le temps consacré à la partie proprement prospective de la GPEC est souvent réduite à la portion congrue. On a même pu constater que certaines collectivités avaient purement et simplement abandonné leur GPEC faute d'avoir pu s'y retrouver dans « l'usine à gaz » qu'elles avaient bâtie.

La leçon à tirer de ces expériences est que la GPEC est une démarche qui mérite qu'on y consacre spécifiquement des agents, et qui ne doit pas être considérée comme une tâche supplémentaire gérable à effectifs constants.

De même que dans les démarches globales de modernisation de type LOLF, la fabrication des indicateurs de performance est une tâche compliquée qui accapare beaucoup la disponibilité des services, de même la fabrication et la mise à jour des fiches métiers et du référentiel de la

collectivité tendent à focaliser l'attention et à faire perdre de vue la finalité de la démarche. L'utilité s'efface derrière l'outil.

Toujours pour garder la comparaison avec la LOLF, la GPEC a aussi tendance à apparaître comme une panacée qui pourrait résoudre les problèmes de ressources humaines rencontrés par les collectivités. Il ne faut pourtant pas oublier que la GPEC est aussi un instrument de régulation des dépenses de personnel et de contrôle de la masse salariale, poste de dépenses le plus important pour une collectivité.

Prévoir les compétences nécessaires à la collectivité de demain, cela signifie, en filigrane, déterminer celles qui ne le seront plus, et donc envisager des non remplacements de poste et des reclassements.

Faire le bilan de compétences de chaque agent, c'est aussi faire apparaître des compétences non exploitées chez ses collaborateurs qui ne pourront pas forcément l'être, faute de poste disponible dans la collectivité. La GPEC peut donc indirectement créer des frustrations chez les agents.

Enfin, la configuration optimale des ressources humaines d'une collectivité que vise la GPEC est en butte à un certain nombre de problèmes contre lesquels celle-ci est impuissante, comme par exemple les différences de statut entre les agents, les modifications apportées par la récente réforme sur l'âge du départ en retraite ou encore le manque d'attractivité du secteur public par rapport au secteur privé sur les compétences rares.

■ ■ ■

### **6.3. Pistes de réflexion**

---

#### **6.3.1. Les collectivités doivent-elles renforcer et structurer la fonction prospective ?**

Il serait tentant de vouloir regrouper en une même entité tous les acteurs de la prospective au sein d'une collectivité. Mais la prospective se nourrit d'éléments et de savoir-faire si différents que cela se révèle utopique.

A tout le moins, est-il possible de formaliser ou de structurer les méthodes de prospective utilisées ? Cela ne semble guère plus réaliste vu l'étendue des domaines à couvrir et, surtout, vu la nature des informations utilisées dans le cadre de la prospective. Aucune procédure ni formalisation ne pourrait prétendre retenir dans son champ de vision tous les « signaux faibles » dont se nourrit la prospective. Il est même probable que cela s'avérerait, in fine, contre-productif.

#### **6.3.2. La prospective doit-elle être évaluée ?**

Comparer la situation d'une collectivité avec la prospective menée quelque temps auparavant (un temps très long pour la prospective stratégique, beaucoup plus court pour la prospective opérationnelle, financière par exemple) a-t-il un sens ?

Si l'on cherche à voir si les « prédictions » annoncées se sont effectivement réalisées, alors cette comparaison n'a aucun sens, et tend à décrédibiliser la prospective.

La prospective est par définition une matière mouvante, et donc décriée. Elle n'est pas pour autant inutile, si tant est qu'on accepte de voir que son apport ne se trouve pas tant dans ses résultats que dans la démarche elle-même.

#### **6.3.3. De l'utilité de la prospective stratégique pour les élus**

L'observation de la vie des collectivités montre qu'elles sont gérées à un horizon temporel de très courte durée. L'horizon le plus lointain semble être celui du mandat.

Dès lors quelle peut bien être la valeur d'une démarche prospective dont on sait, d'une part qu'elle est incertaine, et d'autre part qu'elle sera sujette aux changements apportés par les décisions de court terme ?

La vertu première de la prospective stratégique est de permettre aux décideurs de la collectivité de réaffirmer leurs valeurs, et la vision qu'ils ont pour leur territoire. Autant l'évaluation permet de porter un jugement sur les réalisations des élus, autant la prospective permet de porter un jugement sur l'ambition qu'ils ont pour la collectivité. Or ces deux éléments sont pris en compte par les citoyens lors des élections, indissociablement et dans une proportion qu'il est difficile de déterminer.

#### **6.3.4. Ingénierie de partenariat : croiser les prospectives ?**

Le paysage institutionnel actuel est le fruit de la multiplication et de l'enchevêtrement des compétences des différentes institutions publiques. Il en résulte une difficulté majeure pour la prospective, qui, pour chaque acteur, raisonne toutes choses égales par ailleurs. Or les choix stratégiques retenus par les autres acteurs, sur le même territoire ou dans sa sphère de dépendance ou d'influence, ont leur propre logique.

L'ingénierie de partenariat est cette méthode collaborative entre acteurs d'un même territoire qui tend à rapprocher les objectifs stratégiques de chacun pour une meilleure performance globale du territoire. Elle repose sur le choix, dans chaque secteur stratégique donné, du bon partenaire, et sur la détermination du rôle de chacun dans la collaboration, notamment du « chef de file ». L'ingénierie de partenariat suppose donc que les partenaires mettent en commun les visions stratégiques prospectives qu'ils ont élaborées chacun de leur côté, afin de dégager une vision commune.

Pour séduisante qu'elle paraisse, l'ingénierie de partenariat ne va pas sans poser certains problèmes. On se trouve en effet devant un dilemme : soit les acteurs d'un territoire essaient d'avoir une attitude coordonnée, au prix d'un compromis sur leur propres ambitions, soit ils mènent chacun leur propre stratégie, au risque de la voir contrecarrée par celle de l'autre.

Par conséquent, l'ingénierie de partenariat relève avant tout de la casuistique (savoir quelle vision partagée, avec qui, et à quel moment). Elle n'est donc probablement pas le remède adéquat aux défauts de l'analyse prospective, mais plutôt un complément intéressant.

■ ■ ■



---

## **Chapitre n°3.**

# **Conduire le changement**

---



---

## **Fiche n°7. Démarches globales de modernisation**

---

Parmi l'échantillon de collectivités de notre enquête statistique, 74% d'entre elles ont répondu s'être engagées, ou avoir l'intention de s'engager dans une démarche d'amélioration de la performance. Dans 57% des cas, la démarche est globale ; elle est sectorielle pour 38% des collectivités ayant répondu. La LOLF est jugée, à 71%, comme un modèle transposable aux collectivités, et 46% des répondants disent même avoir lancé ou être sur le point de lancer une démarche de type LOLF.

Il ressort ainsi de notre enquête que les démarches globales de modernisation sont non seulement une préoccupation pour les collectivités, et, qui plus est, que la LOLF semble être un modèle valable pour les conduire.

Que recouvre exactement la notion de démarches globales de modernisation ? Quelle est leur étendue ? En quoi se distinguent-elles des autres mode de réforme ? Quelles sont leurs finalités ? Quelles formes ces démarches peuvent-elles prendre ? La LOLF est-elle un modèle adaptable et adapté aux collectivités ?

Quels sont les principaux avantages et les principales limites des démarches globales de modernisation ? Doivent-elles être généralisées ?

## **7.1. Définition**

---

### **7.1.1. Éléments de contexte**

- **Une pression de l'environnement des collectivités pour l'amélioration de leur performance**

Citoyens soucieux de la bonne utilisation de leur contribution publique, transferts de compétence de l'État, domination du modèle économique de l'entreprise multinationale : de toute part, les pressions exercées sur les collectivités quant à la performance de leur fonctionnement se renforcent.

A mesure que leur poids dans la production de services publics et dans l'économie nationale augmente, les collectivités sont de plus en plus amenées à rendre des comptes sur leur mode de fonctionnement. Or les collectivités sont-elles prêtes à se soumettre au jeu de la concurrence et de la performance ? Prêtes ou non, il semble en réalité que les collectivités n'ont pas vraiment le choix : elles sont désormais « sommées » d'être performantes.

A partir de ce constat, deux options se dessinent : soit les collectivités prennent acte de cette exigence de performance et s'organisent de façon à y répondre en créant leur propre modèle de performance, soit les collectivités se verront imposer, de gré ou de force, un modèle de performance créé par d'autres instances (État ou entreprises) ayant des finalités distinctes des leurs.

- **Rendre des comptes au citoyen**

- **L'influence de la société de l'information**

Notre société est devenue une société de l'information : parce qu'on a désormais les moyens de s'informer par soi-même, on exige de tout savoir. Plus l'information circule et plus le citoyen est en demande d'informations.

Les collectivités territoriales ne sont pas épargnées par ce phénomène. Le citoyen a désormais les moyens de trouver sur les collectivités territoriales une information que celles-ci ne maîtrisent plus, et sur laquelle elles doivent pourtant rendre des comptes.

Les citoyens sont aujourd'hui en mesure de constater et de comparer la qualité de la gestion de leur collectivité territoriale. Cette tendance constitue indéniablement un aiguillon qui pousse les collectivités vers la performance.

Parce qu'elles donnent plus de cohérence et même, tout simplement plus d'informations aux citoyens sur les politiques menées par leur collectivité territoriale, les démarches globales de modernisation entendent notamment répondre à ce besoin.

- **Répondre à une exigence de transparence et d'efficacité**

L'originalité des démarches globales de modernisation réside en effet dans le fait qu'elles s'adressent à la fois au fonctionnement interne de la collectivité territoriale (produire des services publics de manière plus efficace et plus efficiente) et à son environnement extérieur : donner plus de clarté à l'action de la collectivité. Le citoyen exige non seulement de savoir ce

que produit sa collectivité mais également de connaître la manière dont elle emploie sa contribution publique.

- **Revaloriser l'action publique aux yeux des citoyens**

L'ignorance dans laquelle sont aujourd'hui les citoyens du fonctionnement de leurs institutions publiques alimente une suspicion toujours grandissante à l'égard du politique. Les collectivités territoriales n'échappent pas à ce constat alarmant, qui se matérialise à chaque échéance électorale par un abstentionnisme croissant. Peut-être sont-elles même davantage concernées que l'Etat par ce phénomène, tant il semble que la répartition et l'enchevêtrement des compétences des collectivités territoriales soit facteur d'incompréhension de la part du citoyen.

Dans ce contexte, la mise en œuvre de démarches globales de modernisation paraît une façon intéressante de réveiller l'intérêt des citoyens pour leurs collectivités. En effet, ces démarches se caractérisent par un souci de transparence de l'action publique et se veulent didactiques. Elles sont faites non seulement pour exposer leurs actions aux citoyens mais aussi pour faire la preuve de l'efficacité de leur mise en œuvre.

- **La multiplication des compétences des collectivités territoriales les incite à faire le point sur leurs actions**

Réциpiendaires d'un nombre croissant de compétences au cours des différentes vagues de décentralisation, les collectivités territoriales sont aujourd'hui arrivées à un tel niveau de diversité de leur action qu'elles peuvent ressentir le besoin de faire le « point » sur l'étendue de leur activité et sur la manière dont elle la conduise.

La vertu didactique des démarches globales de modernisation ne joue donc pas seulement pour le citoyen, mais aussi et surtout pour la collectivité territoriale elle-même, élus comme fonctionnaires.

- **Un mouvement redynamisé par la LOLF ? ...**

La mise en place de la nouvelle Loi Organique pour les Loi de Finances, effective depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, promeut au sein des services de l'Etat, une logique de performance qui fait fond sur une nouvelle nomenclature budgétaire. L'action publique de l'Etat est structurée en mission/programmes/actions, et évaluée au moyen d'indicateurs de performance. On voit une nouvelle présentation du projet politique (la refonte du budget de l'Etat) déboucher sur une réforme de l'action de l'Etat.

Il est indéniable de cette réforme profonde a pu inciter certaines collectivités territoriales à mener une démarche globale de modernisation. D'ailleurs, elles sont quelques unes à revendiquer ouvertement le modèle de la LOLF dans leur démarche.

Avant de voir plus en détail (cf. *infra*) si la LOLF peut être un modèle pertinent pour les collectivités territoriales dans leurs démarches globales de modernisation, cette vaste réforme que mènent les services de l'Etat joue indéniablement un rôle dans le contexte actuel de modernisation qui entoure les collectivités.

- **... ou par l'échec des réformes ponctuelles ?**
  - **Les démarches globales de modernisation font peser le changement sur l'ensemble des collaborateurs de la collectivité**

On peut penser que le choix d'une méthode globale de changement intervient lorsque les différents chantiers de réformes menés par une collectivité peinent à aboutir. Le recours à une réforme d'ensemble peut séduire par le fait qu'il fait reposer la responsabilité du changement sur tous, créant ainsi une émulation dans le changement, mais aussi par l'harmonisation qu'il permet entre les différents chantiers.

On voit donc à l'œuvre un double mouvement de mutualisation des « coûts » de la réforme au niveau central (coordination au sein d'une équipe projet qui anime le changement) et de répartition de l'effort du changement entre les différents services.

- **Dépasser les réticences ponctuelles au changement par une démarche globale**

Le besoin de recourir à une démarche globale de modernisation peut donc tenir à la volonté de dépasser « par le haut » un certain nombre de blocages qui pourraient se faire jour dans les services de la collectivité. En mettant tous les chantiers sur une même ligne de départ avec un horizon commun, les démarches globales de modernisation permettent ainsi de relativiser l'ampleur des changements particuliers qui concernent chaque agent et donc de les « dédramatiser » .

### **7.1.2. Caractérisation des démarches globales de modernisation**

Les démarches globales de modernisation présentent un certain nombre de points communs, qui justifient qu'on puisse les regrouper en une même catégorie.

- **Des démarches qui touchent l'ensemble de l'organisation**

Par démarches globales de modernisation, on entend les projets que mettent en place des collectivités pour conduire le changement dans leur organisation. Ces projets ont la particularité de couvrir une grande partie des activités de la collectivité et des projets menés par les services, ainsi que de revoir le mode de fonctionnement général de son organisation.

- **Un projet de l'administration avant tout**

L'idée qui sous-tend les démarches globales de modernisation est que l'organisation de la collectivité doit s'adapter au programme politique adopté par les élus, ou, plus modestement peut-être, doit-elle seulement rendre possible la réalisation de ce programme. Leur spécificité est donc d'être un point de rencontre entre un projet politique et un projet d'organisation.

Néanmoins, le niveau d'implication des élus peut varier d'une démarche globale de modernisation à l'autre, et crée les spécificités de chacune. Tantôt ils sont au cœur de la démarche de changement, et modifient leurs propres façons de travailler, tantôt leur projet est simplement interprété et traduit par l'administration en démarche globale de modernisation.

Quoi qu'il en soit, les démarches globales de modernisation agissent toujours par une mise en œuvre, coordonnée au niveau de décision le plus élevé, de réformes qui touchent l'ensemble

des services, avec pour finalité la mise en œuvre performante des orientations politiques choisies par les élus.

- **Elles se définissent par opposition aux réformes ponctuelles**

La démarche de modernisation est dite « globale » par opposition aux démarches de modernisation ponctuelles, segmentées ou sectorielles. Les démarches globales de modernisation sont donc un mode privilégié de conduite du changement, car elles entendent entraîner l'ensemble des agents dans une dynamique de modernisation.

- **Une démarche globale de modernisation est-elle pour autant nécessairement verticale et descendante ?**

Le fait qu'une démarche globale de modernisation soit la traduction d'un projet politique ne signifie pas nécessairement (du moins est-ce préférable) qu'elle soit un bloc élaboré par le management supérieur et imposé par le canal hiérarchique aux services de la collectivité territoriale.

On peut d'ailleurs s'interroger sur la faisabilité d'un tel choix de mise en œuvre de la réforme, car il supposerait que le management supérieur, la direction générale par exemple, aille dans un niveau de détail dans la réorganisation des services qu'elle n'a ni le temps ni sans doute la capacité de faire. Au contraire, si cette méthode était retenue, elle aboutirait soit à l'élaboration d'un projet de réforme qui resterait trop général pour avoir la moindre application, soit à l'accaparement du management supérieur par cette tâche, détourné de ce fait de ses autres missions.

Si elle veut avoir l'effet systémique attendu, la démarche doit donc nécessairement diffuser vers les niveaux les plus fins de l'organisation, ce qui suppose un effort de mobilisation et de communication très important autour de la réforme.

- **Elles nécessitent une animation au niveau de la direction générale**

L'ampleur de la tâche que s'assignent les démarches globales de modernisation signifie qu'elles ne peuvent être pilotées que depuis un poste à la fois élevé et bénéficiant d'une légitimité forte. Aussi la conduite de ces démarches est-elle le plus souvent confiée à un ou plusieurs cadres en lien direct avec la direction générale.

L'animation d'une démarche globale suppose de pouvoir disposer d'outils de suivi et de mobilisation adaptés à l'ampleur de la démarche, mais aussi d'être en mesure d'imposer à tous de s'astreindre à suivre la démarche engagée. Autrement, le chef de projet de cette démarche, et l'équipe qu'il anime, doit disposer d'une légitimité et d'un pouvoir important auprès de ses collègues.

- **Elles concernent l'ensemble des services**

Les démarches globales de modernisation ont cette caractéristique propre, par rapport à d'autres méthodes de modernisation, de concerner une grande partie des services, à la fois individuellement, en identifiant la part qu'il prend à la réalisation du projet collectif et les moyens dont il dispose, et aussi collectivement, avec la promotion d'outils et de fonctions transversaux.

Les démarches globales de modernisation ont ceci d'ambitieux qu'elles entendent mener les réformes sur tous les fronts, et, sinon simultanément, du moins selon un calendrier bien déterminé.

On voit que les démarches globales de modernisation reposent sur le présupposé qu'une réforme a d'autant plus de chances d'aboutir qu'elle participe d'une dynamique générale, et que l'émulation entre les différents chantiers ouverts favorise leur achèvement individuel.

### **7.1.3. Quelles sont les finalités des démarches globales de modernisation ?**

Les démarches globales de modernisation visent à répondre à un certain nombre de questions :

- **Au niveau stratégique : que faisons-nous et pourquoi ?**

- **Redonner du sens à l'action des collectivités territoriales**

L'une des finalités des démarches globales de modernisation est de redonner du sens à l'action publique de la collectivité. A l'occasion de ces démarches, les élus, comme les fonctionnaires d'ailleurs, sont amenés à s'interroger sur leur institution : quel est le sens de notre action ? Quelles sont nos missions ? Quelle est l'étendue de nos compétences ? Répondons-nous aux besoins de nos concitoyens ?

- **Faire le point sur les actions menées et les hiérarchiser**

L'un des objectifs principaux d'une démarche globale de modernisation est d'identifier précisément les activités de la collectivité afin de les hiérarchiser. Selon les cas, cette hiérarchisation peut être réalisée, soit par la direction générale, soit par les élus. Ainsi peuvent-ils lutter contre « l'effet cliquet » que l'on voit trop souvent à l'œuvre dans les administrations, locales comme nationales, selon lequel une politique mise en place est rarement remise en cause.

- **Intérêt de l'implication des élus dans les démarches globales de modernisation**

L'intérêt des démarches globales de modernisation tient aussi à ce que les élus puissent véritablement s'approprier le projet politique de la collectivité dans son ensemble, et ne pas se cantonner uniquement à leur territoire d'élection ou à leur domaine de spécialité, et cela non seulement pour se faire une opinion sur la stratégie globale de la collectivité, mais aussi pour relayer cette vision auprès des citoyens et être en mesure de répondre à leur attentes.

De par leurs liens directs et privilégiés avec la population, les élus sont incontestablement les meilleurs agents de communication dont peuvent disposer les collectivités pour promouvoir leurs actions, d'où l'importance de les mettre en capacité de répondre à leurs électeurs par la reformulation claire et précise du projet politique *via* la démarche globale de modernisation.

- **Comment faire au niveau opérationnel ?**

Si les élus doivent pouvoir s'appuyer sur une stratégie claire, les agents des collectivités ont eux aussi besoin de « sens » dans leur travail quotidien.

- **Faire partager le projet de la collectivité aux agents**

Les démarches globales de modernisation sont aussi là pour mettre en perspective, aux yeux des agents, l'action de l'administration par rapport au programme politique . Ainsi les agents ont-ils réellement l'impression de participer à un projet commun, de servir l'intérêt général.

- **Rationaliser les moyens mis en œuvre pour rendre le service public**

Les démarches globales de modernisation s'inscrivent résolument dans une démarche de performance. Il ne s'agit pas uniquement d'y voir plus clair dans l'action de la collectivité, mais aussi de faire les choix qui s'imposent en terme de gestion performante de l'organisation.

Une fois les politiques publiques identifiées et hiérarchisées par les élus, les ressources sont allouées en conséquence. Le but n'est pas seulement de voir ce que la collectivité a choisi de faire en terme de politiques publiques, mais aussi de voir avec quelle économie de moyens elle le fait. Le but des démarches globales de modernisation est donc aussi de dégager des marges de manœuvre et d'identifier les niches de redéploiement possibles.

■ ■ ■

## **7.2. Bilan des observations**

---

### **7.2.1. Effets positifs des démarches globales de modernisation**

#### **▪ Renforcer le sentiment d'appartenance**

Si l'on ne devait retenir qu'un aspect positif concernant les démarches globales de modernisation, ce serait sans doute leur faculté à redonner du sens à l'action des agents.

Cela est susceptible de donner de la cohésion non seulement à l'action de la collectivité territoriale, mais à la collectivité elle-même. En réalité, l'effet attendu, et dont il est peut-être trop tôt pour savoir s'il est réalisé, est de rendre les agents fiers de participer à la réalisation du service public local, par la volonté de créer une dynamique du changement, de donner du sens à l'action publique, de fédérer les énergies au service d'un même projet. Il s'agit de donner le sentiment aux agents qu'ils appartiennent à une organisation politique plus qu'administrative.

#### **▪ Susciter un dialogue**

Parmi les effets positifs que nous avons pu constater dans la mise en œuvre des démarches globales de modernisation, on note qu'elles amènent les acteurs à entreprendre un dialogue qu'ils n'ont pas l'occasion, en temps normal, de mener.

Dans certains cas, la première étape est constituée d'un dialogue « au sommet » entre la direction générale et l'exécutif de la collectivité sur la stratégie à mettre en œuvre. Chacun est amené à se poser la question des finalités et de la cohérence des politiques publiques locales, et la tâche de la direction générale est de reformuler, en terme d'actions administratives, le projet politique.

Dans tous les cas, il y a un dialogue entre la direction générale et les cadres, pour d'une part communiquer la vision des élus, et d'autre part faire le bilan des actions telles qu'elles sont conduites, et tracer les perspectives de leur évolution.

Non seulement ce dialogue, au seuil de la réforme, est positif, mais encore il permet d'ébaucher ce que deviendra par la suite le « dialogue de gestion » que devront entretenir les différents acteurs pour poursuivre la dynamique de la performance.

#### **▪ Catalyseur pour la mise en place d'autres réformes d'envergure**

A la faveur de la mise en place des démarches globales de modernisation, les collectivités peuvent, on l'a dit, faire passer plus facilement des réformes ponctuelles en situation de blocage.

On a également pu remarquer au cours de nos déplacements que des collectivités qui menaient des démarches globales avaient également réussi à introduire, grâce à ces démarches, des changements non plus ponctuels, mais qui touchent à l'ensemble du fonctionnement de la collectivité, et dont on peut se demander s'ils ne constituent pas en eux-mêmes des démarches globales de modernisation.

C'est le cas par exemple de la refonte du système d'information (voir fiche correspondante) ou de la mise en place d'un nouveau régime indemnitaire (voir fiche « mobiliser des agents »).

### **7.2.2. Problématiques liées au pilotage des démarches globales de modernisation**

#### **▪ Les démarches globales de modernisation sont-elles des projets comme les autres ?**

D'une certaine manière, les démarches globales de modernisation ne sont que des projets dont la particularité est de concerner la majorité des services d'une collectivité. Leur particularité tient au fait qu'elles sont les projets qui renferment tous les autres.

De ce fait, il n'apparaît pas incohérent, comme on a pu le constater dans plusieurs collectivités engagées dans de telles démarches de les voir dotées des outils traditionnels de la conduite de projet, à savoir la constitution d'un comité de pilotage, d'un ou plusieurs groupes de travail, le tout animé par un chef de projet.

#### **▪ Qui doit les conduire ?**

Plus que dans la méthode de conduite de projet, plus complexe certes, mais pas fondamentalement différente de celle d'un projet « classique », le problème du pilotage des démarches globales de modernisation réside pour beaucoup dans le choix du pilote lui-même, ou plutôt de l'ampleur du pouvoir qu'on lui confère.

Si la démarche de modernisation se veut véritablement « globale », elle ne peut qu'être conduite par une équipe projet identifiée de tous dans la collectivité, dotée d'une forte légitimité. Par ailleurs, vue l'ampleur de la tâche à mener à bien, l'équipe projet s'entoure d'assistants à maîtrise d'ouvrage.

Enfin, s'il est une chose particulièrement vraie des démarches globales de modernisation, même si on retrouve cette exigence pour de nombreux sujets, c'est qu'il semble impossible de s'engager dans un tel processus sans un soutien hiérarchique (et politique éventuellement) permanent.

#### **▪ Gérer la transition entre deux systèmes**

Une conséquence majeure des démarches globales de modernisation est créer un bouleversement qui peut perturber, voire déstabiliser temporairement l'organisation de la collectivité.

En effet, au cours de la période de changement, les agents doivent mener de front leur travail quotidien, avec leurs méthodes habituelles, et une réflexion de fond sur ces méthodes. Une fois la période de réflexion achevée, ils devront même assurer la transition entre l'ancienne pratique et la nouvelle.

#### **▪ Des démarches qui bouleversent les positionnements traditionnels**

Facteur anxiogène pour le travail des agents, les démarches globales de modernisation introduisent aussi des modifications sur le plan du positionnement des différents acteurs les uns par rapport aux autres.

Par exemple, certaines collectivités territoriales ont choisi de monter des groupes de travail transversaux pour réfléchir aux problématiques des uns et des autres. A l'intérieur de chacun de ces groupes, c'est le volontariat qui a déterminé quels seraient les agents responsables du travail commun.

On constate ainsi l'apparition d'une autre « hiérarchie », celle des chefs de projet, qui voient se mettre en place des méthodes de travail très transversales qui font « bouger les lignes » de la hiérarchie habituelle.

### **7.2.3. Méthode ABC/ABM : exemple de démarche globale de modernisation**

Cette démarche est mise en œuvre dans quelques collectivités : EPCI, conseil général et commune. Dans les collectivités rencontrées, tous les principes ne sont pas appliqués.

Les objectifs poursuivis par les promoteurs de la méthode dans les collectivités sont les suivants :

- améliorer l'arbitrage démocratique sur la dépense publique et sa structure ;
- fournir au management des leviers pour améliorer la performance du service ;
- améliorer la connaissance fine des activités de la collectivité.

S'agissant d'une approche nouvelle dans le secteur public, nous ferons une brève description des principes avant de voir les modalités de mise en œuvre dans les collectivités et le bilan des effets attendus et constatés.

#### **▪ Définition et grands principes de la méthode**

- **Un préalable : une réflexion sur les missions de la collectivité**

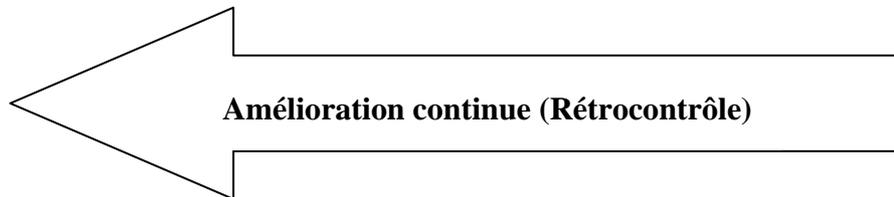
Une réflexion préalable est indispensable pour définir :

- les missions de service public de la collectivité ;
- les activités pour remplir ces missions ;
- la nature des prestations fournies ;
- les bénéficiaires des activités.

• **Deux méthodes complémentaires pour atteindre ses objectifs**

On distingue la méthode ABC (*Activity Based Costing*) et la méthode ABM (*Activity Based Management*). Le tableau suivant reprend leurs objectifs de manière synthétique et la logique d'amélioration continue qui les caractérise.

<b>ACTIVITES (ou bien processus)</b>	<b>ABC</b> Coûts	Connaître le coût des activités
		Améliorer la politique tarifaire
		Construire le budget
	<b>ABM</b> Organisation	Optimiser l'allocation des R.
		Rationaliser l'organisation
		Enrichir la GRH
	<b>ABM</b> Pilotage	Décliner la stratégie
		Faciliter le management
		Elaborer le système de pilotage



Le vocabulaire est emprunté à celui de la démarche qualité (processus, activité, prestation, bénéficiaire).

• **Pour atteindre les objectifs, chaque activité est décrite**

Pour chaque service de la collectivité, la méthode permet de fournir une cartographie générale avec les missions auxquelles il contribue, ses activités, les prestations fournies et les bénéficiaires. Par exemple,

<b>SERVICE</b>		
Missions/objectifs		
Mission 1 :		
Mission 2 :		
Mission 3 :		
Bloc activités	Bloc prestations	Bloc bénéficiaires

De la même manière, un croisement entre les activités, les missions et les moyens permet d'attribuer l'allocation des ressources. Par exemple,

	Service X			Moyens	
	Mission 1	Mission 2	Mission 3	Humains	Financiers
Activité 1					
Activité 2					
Activité 3					
Activité 4					
Humains					
Financiers					

Un modèle est établi pour les activités et une déclinaison par activité est produite qui regroupe les éléments suivants (modèle simplifié) :

Activités	Niveau global d'activité			Bénéficiaires
	Budget consacré	Unités d'œuvre	Résultats obtenus	
1				

On aboutit à un niveau fin de connaissance des activités et de ventilation des ressources humaines et financières.

▪ **Mise en œuvre pratique par les collectivités**

Ce qui suit ne prétend pas constituer « le modèle » des démarches ABM, mais plutôt une illustration d'une mise en pratique par une collectivité. La démarche initiée suit deux étapes :

- une phase préparatoire dans les directions et services ;
- une phase budgétaire pour la présentation et les arbitrages des élus.
- **Une approche participative et des instances de validation**

Deux méthodes se sont succédées dans le temps pour la confection des fiches activités.

Pour les deux premières directions concernées, la démarche a été portée par un groupe de travail regroupant le chef de projet, un correspondant du service du budget, le directeur, le responsable administratif et financier de la direction et des agents de la direction sélectionnés.

Quand la méthode a été étendue, la démarche a été plus largement participative. Une ou plusieurs personnes représentant les métiers de la collectivité ont été interrogées individuellement. Plus de 600 entretiens ont été menés dans la collectivité concernée. En parallèle, un comité de validation composé du DGA, du directeur et d'agents à discrétion de la DGA a été mis en place pour effectuer les validations nécessaires.

Une dernière instance regroupant deux DGA, un responsable du budget, des ressources humaines et du contrôle de gestion sert de lieu d'arbitrage pour les difficultés liées à la mise en œuvre de la méthode.

- **« Un travail de fourmi » pour finaliser les fiches**

Lors de chaque entretien individuel (de 2 heures au maximum), chaque agent décrit ses activités et est amené à ventiler le temps passé pour chacune d'entre elles. Selon les services, la répartition du temps est plus ou moins facile à obtenir. Le service du contrôle de gestion a acquis progressivement l'expérience pour accompagner les agents dans la démarche. La compétence de communication est fondamentale.

La synthèse de l'entretien est envoyée à l'agent pour validation et au responsable hiérarchique. Lorsque toutes les fiches sont validées pour un service, le groupe de validation fait part de ses remarques et valide les tableaux.

Au-delà de la ventilation des unités d'œuvre dans les activités, le rattachement des achats et dépenses à chaque activité demande un nouveau travail d'une grande minutie sachant que

pour certaines directions un même code pouvait regrouper la masse salariale, les dépenses de fluides et d'autres dépenses encore. La définition de clés de répartition est un élément fondamental de la méthode.

Par contre, les « charges de structure » ne sont pas ventilées par activité sans l'expérience étudiée.

- **Une présentation budgétaire nouvelle**

Une nouvelle maquette budgétaire découle de cette description par activité et doit permettre de mieux assurer les arbitrages. La M14 ne fait pas obstacle à la mise en place d'un budget par activité, mais la mise en œuvre d'une codification croisée est nécessaire.

La présentation budgétaire regroupe plusieurs feuilles :

- une page décrit l'activité du service à partir d'indicateurs d'activité pour une période de trois ans ;
- une deuxième page fait état des budgets alloués en N-1 et demandés pour N, mission par mission ;
- une troisième page est une simulation du budget au fil de l'eau, à missions et activités constantes ;
- une quatrième page regroupe les propositions d'activités nouvelles, d'équipements nouveaux et d'économie proposés par le service.

La proposition budgétaire est le résultat du scénario « au fil de l'eau », auquel s'ajoutent les nouvelles mesures, défalquées des mesures d'économies.

- **Enseignement de la mise en œuvre du budget par activité :**

- **Difficultés de mise en œuvre et limites :**

Les principales difficultés rencontrées lors de l'élaboration sont les suivantes :

- Il s'agit d'une méthode lourde qui mobilise les agents sur des temps longs en concurrence avec l'activité des services.
- Il est nécessaire de dépasser la sensation des agents d'être en permanence contrôlés, ce qui demande des qualités de pédagogie et un contrôle de gestion déjà bien accepté.
- La liste des activités pour les directions opérationnelles est facile à dresser. Il en va tout autrement pour les directions fonctionnelles où les tâches ne sont pas toujours faciles à regrouper et le temps passé à chacune difficile à définir.
- La difficulté de s'appuyer sur les codes budgétaires de services qui ne permettent pas le regroupement en activité.
- La difficulté de choisir le bon nombre d'interlocuteurs (risque de sur-qualité). Par exemple, on obtient les mêmes résultats pour un menuisier et un peintre. Par contre, deux secrétaires peuvent avoir des activités différentes.
- Il peut apparaître des différences sur la définition des activités entre groupes de travail qui traduisent des logiques différentes.
- Sous leur apparente simplicité, les tableaux d'activités sont difficiles à remplir.
- Il n'est pas facile de restreindre suffisamment le nombre de processus.

Au chapitre des limites, nous pouvons noter :

- La méthode de l'entretien qui privilégie la perception de l'agent de son utilisation du temps (pas de fiches d'activité réelle).
- La ventilation des frais de structure. Nécessité de la mise en place d'une comptabilité analytique ?
- Problème de la double présentation budgétaire, pour les conférences budgétaires, pour le vote du budget.
- L'informatique doit permettre de suivre l'exécution du budget selon la nouvelle maquette budgétaire ce qui n'est pas le cas actuellement.
- Une solution informatique puissante est nécessaire pour assurer la pérennisation de la méthode.
  
- **Les bénéfices de la méthode**

Les avantages constatés sont les suivants :

- Une meilleure transparence de l'activité de la collectivité.
- La présentation proposée facilite et renforce le contrôle démocratique par les élus.
- La méthode favorise une connaissance fine de la collectivité et de son fonctionnement.
- Elle favorise l'identification des fonctions et des responsabilités au sein des services.
- Elle permet donc de préciser les fiches de poste au sein des services.
- Elle facilite le pilotage des activités par les managers.
- La démarche introduit une réflexion nécessaire sur les transversalités dans la structure.
- Elle autorise toute sorte de recoupements, regroupements et consolidations.
- Le mode d'élaboration et la connaissance précise des leviers d'actions facilitent les évolutions organisationnelles.
- Elle devrait faciliter un passage maîtrisé en format LOLF si les collectivités se le voyaient imposer. En toute hypothèse, la méthode semble une bonne alternative à l'utilisation d'une LOLF territoriale.

#### **7.2.4. La LOLF : matrice des démarches globales de modernisation ?**

##### **▪ Les principes**

Appliquée depuis le 1<sup>er</sup> janvier 2006, la nouvelle loi organique relative aux lois de finances, la LOLF, fixe le cadre de la nouvelle constitution financière de l'Etat et vise à satisfaire deux objectifs principaux :

- réformer le cadre de la gestion publique pour transformer la culture des moyens en une culture des résultats par une recherche de l'efficacité ;
- renforcer la transparence des informations budgétaires et la portée de l'autorisation parlementaire.

Meilleure lisibilité de l'action publique, meilleure gestion de l'argent public, responsabilisation. Ces problématiques sont sans conteste d'actualité dans les collectivités territoriales.

▪ **La LOLF est-elle adaptée et adaptable au contexte des collectivités territoriales ?**

Dans leur rapport « *La mise en oeuvre de la loi organique relative aux lois de finances : réussir la LOLF, clé d'une gestion publique responsable et efficace* », remis au gouvernement en septembre 2005, les parlementaires Alain Lambert et Didier Migaud jugent nécessaire d' « *inciter les collectivités territoriales à développer un processus de performance* ».

Mais dans quelle mesure ce processus doit-il s'inspirer de la LOLF ? La performance d'un État, structure vaste mais « unique », s'évalue-t-elle selon les mêmes critères que celle des collectivités territoriales, dans toute leur diversité ?

• **La segmentation stratégique proposée par la LOLF est-elle transposable aux collectivités territoriales ?**

Une structuration de la présentation budgétaire en missions/programmes/actions représente un effort considérable pour les collectivités, en terme de retraitement des données budgétaires, et présente une difficulté variable selon le niveau de collectivité auquel on s'adresse : si les grandes collectivités disposent *a priori* de moyens plus importants pour effectuer ce retraitement, la multiplicité de ces missions et leur enchevêtrement complique considérablement la tâche ; à l'inverse, le découpage stratégique au niveau d'une petite collectivité semble plus aisé, mais constitue une entreprise qu'elle n'a pas forcément les moyens humains ou matériels d'effectuer.

En tout état de cause, une telle structuration ne pourrait se faire qu'à titre indicatif (ce que proposent d'ailleurs MM. Lambert et Migaud), sauf à refondre entièrement les instructions comptables actuelles.

Toutefois certaines collectivités se sont déjà résolument engagées dans cette voie, au prix d'un travail en profondeur avec élus et fonctionnaires pour « remettre à plat » les missions qu'elles assurent.

Dans ces collectivités, les élus ont été mis à contribution pour réfléchir au service public local et en déterminer les finalités, donnant ainsi une réponse à la question : « que faisons nous et pourquoi ? ». Ainsi se dessine progressivement la véritable stratégie de la collectivité.

De leur côté, les services ont été amenés à réfléchir, à un niveau plus opérationnel, à leur action, à la lumière du découpage en missions proposé par les élus. Cela permet de mettre en regard les moyens mis en œuvre et les objectifs affichés, mais aussi de mettre de la cohérence dans les différentes actions menées, en faisant ressortir clairement à quel but elles participent.

Il existe cependant une difficulté fondamentale dans cet exercice, tenant au fait que la « répartition » des moyens humains et financiers entre les différentes actions ou les différents programmes s'avère un exercice particulièrement complexe. Il pose en effet la question du coût complet d'une action ou d'un programme, dont la détermination pose de nombreuses difficultés.

• **La LOLF est-elle une « révolution » par rapport aux pratiques actuelles de collectivités ?**

Il existe déjà dans les collectivités des outils qui orientent les données budgétaires et comptables dans le sens d'une structuration telle qu'elle existe dans la LOLF. La présentation fonctionnelle introduite par la M14 est de ceux-là. D'un strict point de vue comptable,

certaines rappellent même que les possibilités offertes par la M12 étaient déjà très intéressantes, et permettaient un pilotage assez fin des dépenses publiques.

Même du point de vue de la logique de performance introduite par le LOLF, qui établit des objectifs, et contrôle les résultats au moyen d'indicateurs, les collectivités ne sont pas entièrement dépourvues. En effet, certaines collectivités ont d'ores et déjà développé des pratiques de gestion tout à fait conformes avec ce qu'est aujourd'hui « l'esprit » de la LOLF, à savoir une structuration de leurs actions par politiques publiques, avec définition d'objectifs et suivi de réalisation.

En réalité, et même si l'affirmation peut sembler banale, la LOLF ne constitue pas une « révolution » à proprement parler. Elle est assise sur des principes dont chacun s'accorde à dire qu'ils sont vertueux et pertinents, mais qui ne sont pas totalement étrangers à la gestion publique locale telle qu'elle est pratiquée aujourd'hui.

- **Les finalités de la LOLF répondent-elles aux besoins des collectivités territoriales ?**
  - **D'un point de vue gestionnaire, la LOLF est un outil de maîtrise des dépenses de personnel de l'État**

Au-delà des finalités de transparence et de meilleure contrôle démocratique propres à la LOLF, celle-ci a pour effet de responsabiliser les gestionnaires de programme sur l'utilisation des moyens qui sont mis à leur disposition.

La LOLF a été créé pour un État dont la priorité est aujourd'hui de réduire une dette publique qui obère tous les jours davantage ses capacités financières. Les dépenses de personnel étant le poste de dépense les plus important, c'est à leur maîtrise qu'incitent les principes contenus dans la LOLF, par le biais notamment de la « fongibilité asymétrique ».

En effet la LOLF consiste pour le Parlement à voter des programmes au sein desquels les crédits sont fongibles par nature de dépenses, dans la limite du plafond du programme, exception faite des crédits de personnel, dont le montant est limitatif par programme. Le gestionnaire peut donc choisir de privilégier, par exemple, l'investissement en y consacrant des crédits initialement réservés aux dépenses de personnel. A l'inverse, l'abondement des dépenses de personnel par les crédits d'autre nature est impossible. On introduit ainsi un mécanisme de « cliquet » qui, sur le long terme, va permettre une réduction des dépenses de personnel au sein du programme.

Parallèlement à cette limitation de crédits par programme, chaque ministère arrête un plafond d'autorisation d'emplois exprimé en Équivalent Temps Plein Travaillé (ETPT), et qui se trouve décliné par programme, par Budget Opérationnel de Programme (BOP) et par catégories d'emplois.

- **Les collectivités territoriales peuvent-elles s'assigner les mêmes objectifs ?**

Indéniablement, la maîtrise des dépenses de personnel sont un enjeu de taille pour les collectivités territoriales. Pourtant, d'un point de plus large, la situation des finances publiques locales est dans une situation tout autre que celle de l'État.

Tout d'abord l'obligation légale d'adopter des budgets en équilibre qui est faite aux collectivités (qui est en soi un principe de bonne gestion publique) empêche les finances publiques locales d'être dans une situation aussi délicate que celles de l'État.

Par ailleurs, les collectivités locales sont aujourd'hui le premier investisseur public en France. Si demain elles devaient adopter les contraintes financières de la LOLF, seraient-elles en mesure de poursuivre cet effort d'investissement ?

- **Les risques de la logique LOLF pour les collectivités territoriales**

- **La fascination pour l'outil risque de faire oublier son but**

L'intérêt que suscite la LOLF, la séduction qu'elle peut exercer ici ou là dans le monde territorial réside dans son caractère systématique. Elle constitue un *corpus* standardisé d'application uniforme au niveau de l'État. La tentation est donc grande pour les collectivités territoriales d'en faire usage comme d'une boîte à outils qui fournirait « clef-en-main » une stratégie de performance.

Or, ce que montrent les expériences les plus abouties de mise en œuvre de démarches globales de changement, c'est la nécessité absolue d'une définition préalable par la collectivité elle-même d'une stratégie de performance, avant toute mise en marche d'outils de type LOLF.

Le plus difficile est donc de se garder de la fascination, ou de l'effet de mode que peut exercer la LOLF pour privilégier la réflexion de fond sur les missions et les finalités du service public local, afin de déterminer dans un deuxième temps, le type de démarche le plus adapté à la collectivité. Autrement dit avant de prendre l'outil, il faut définir ce à quoi il va servir.

- **Les risques inhérents à un processus de mesure de la performance**

Le cycle de la performance, tel qu'il est exposé notamment dans la LOLF, associe définition d'une stratégie, fixation d'objectifs, mise en place d'outils de mesure et évaluation des résultats. Au sein de ce processus, l'une des difficultés principales rencontrées par les services de l'État réside dans la détermination des indicateurs de performance. A la difficulté de disposer de l'information nécessaire à la fabrication de l'indicateur s'ajoute celle de sa pertinence au regard de l'objectif.

Ce risque a été signalé par Jean Arthuis dans son rapport du 2 mars 2005 au titre significatif : « *LOLF : culte des indicateurs ou culture de la performance ?* ». Il semble en effet que la lourde tâche de définition des indicateurs de performance dans les services de l'État ait pu susciter une certaine myopie, poussant les agents à se focaliser sur les indicateurs plus que sur la mise en place d'un processus de performance.

Rien n'indique que la mise en place d'outils de mesure de la performance ne produise pas de tels biais dans les collectivités territoriales. Pourtant, de manière paradoxale, il semble que la plus grande proximité, à l'échelon local, entre le niveau de l'autorisation budgétaire et le niveau opérationnel pourrait conduire à une définition plus juste du « bon » indicateur, la proximité favorisant des rapports de confiance qui peuvent enlever aux indicateurs leur caractère d'outil de contrôle.

Enfin, il ne faut pas négliger, dans la constitution de ce système de mesure de la performance, l'important travail de reparamétrage du système d'information qu'il implique. (cf. fiche « Systèmes d'information »).

- **Les risques de la « standardisation » des démarches globales de performance par le biais de la LOLF**

Prendre exemple sur la LOLF pour bâtir des indicateurs de performance ne suscite pas *a priori* de problèmes particuliers pour les collectivités territoriales, du moins cela ne pose-t-il pas de problèmes différents de ceux que peuvent rencontrer les services de l'État dans l'élaboration de leurs propres indicateurs.

En revanche, la standardisation, sous l'impulsion de l'État, d'indicateurs à toutes les collectivités, même réunies en sous-groupes (en fonction de la strate de population par exemple), pourrait s'avérer beaucoup plus problématique. Non pas parce qu'il inciterait les collectivités à se lancer dans une démarche de mesure de la performance, en tout point salubre, mais parce qu'il serait vécu comme une réforme imposée « d'en haut », comme une contrainte. Or on peut légitimement penser que l'indicateur est d'autant plus pertinent qu'il est défini au plus près du terrain.

- **Le risque d'insincérité**

La mesure de la performance nécessite de la part de l'organisation qui la met en place d'être prête à se confronter à ses propres dysfonctionnements. Tout manque de transparence et toute insincérité dans le traitement des résultats auraient pour conséquence de décrédibiliser durablement le système de mesure.

Or, la mise en œuvre de la LOLF au sein des services de l'État a pu faire apparaître ici ou là, de la part des gestionnaires, la facilité de produire des indicateurs qui, à défaut d'être pertinents pour la mesure de la performance, présentent l'avantage d'être aisés à élaborer et à contrôler, permettant ainsi de donner une image de sa performance pas nécessairement conforme à la réalité mais « validée » par l'indicateur produit.

Si le même biais pourrait apparaître à l'échelon territorial, les conséquences en revanche, ne seraient pourtant pas les mêmes. En effet les résultats de la performance sont plus « visibles » à l'échelle d'une collectivité territoriale qu'à celle de l'État, du fait de la plus grande proximité de l'administration avec le citoyen et avec l'élu (de la majorité comme de l'opposition). De ce fait, on peut penser qu'un contrôle plus attentif sera porté à la production de ces indicateurs.

- **Le risque d'une « bureaucratie » lolfienne**

L'expérience de la mise en œuvre de la LOLF au niveau de l'État a montré qu'une telle entreprise ne pouvait être menée sans aide extérieure. La construction puis l'alimentation régulière des indicateurs a pu notamment susciter des coûts non négligeables. Pour une « machine » aussi complexe que celle de l'État, l'appui d'experts semble indispensable, mais il fait aussi naître le risque d'une bureaucratie qui seule aurait la maîtrise de la « salle des machines », qui n'aurait qu'un lien distant avec le niveau d'exécution.

La taille plus modeste des collectivités territoriales leur éviterait-elle cet écueil ? Il est vrai qu'un système de pilotage de la performance mis en place à l'échelle d'une collectivité territoriale, s'il peut avoir besoin ponctuellement, à l'amorçage de la démarche, d'une aide extérieure, semble pouvoir être maîtrisé par la collectivité.

■ ■ ■

### **7.3. Pistes de réflexion**

---

#### **7.3.1. Quelles sont les leçons à retenir ?**

Il semble, au vu des expériences observées, qu'une erreur fondamentale serait de s'engager dans un tel processus sans en avoir réfléchi le terme. Les démarches globales de modernisation doivent en effet (c'est ce qui fait à la fois leur force et leur fragilité) être véritablement globales, et offrir à tous ses acteurs une vision claire de la destination à atteindre.

De fait, on peut penser que la pire des choses pour un tel processus serait de ne pas anticiper l'inévitable dérive de la démarche par rapport à ses objectifs initiaux. Il semble en effet nécessaire de fixer dès l'amorce de la réforme la marge d'erreur que l'on est prêt à s'autoriser dans la conduite du projet. L'impasse vers laquelle conduirait une rigidité trop grande dans la conduite du changement peut en effet, d'après les opinions que nous avons pu recueillir, avoir des conséquences considérables et de long terme. Non seulement cela aurait pour effet immédiat de produire des blocages conséquents dans l'organisation, mais qui plus est, cela pourrait hypothéquer gravement toute chance de réformer pour l'avenir à cause de la déception causée par un inachèvement. On a pu ainsi observer le « traumatisme » que produit chez les agents l'échec de la réforme et le discrédit qu'il jette sur ses promoteurs, au premier chef la direction générale.

#### **7.3.2. Les démarches globales de modernisation sont-elles trop ambitieuses ?**

Signalons tout d'abord que là on nous avons pu observer ce qui correspond à des démarches globales de modernisation, le terme fixé pour l'achèvement des différents chantiers est souvent trop lointain pour pouvoir tirer tous les enseignements nécessaires. Néanmoins quelques uns peuvent déjà être présentés.

Est-il raisonnable de s'engager dans une démarche globale alors que, la plupart du temps, les services sont déjà engagés, pour ce qui les concerne chacun, dans leurs propres réformes ? Les blocages individuels constatés ici ou là peuvent laisser particulièrement sceptiques sur les chances de succès d'une démarche globale...

Pour autant, il semble bien que l'effet d'entraînement d'une réforme globale puisse servir de catalyseur pour l'achèvement des chantiers amorcés. Non seulement parce qu'elle les inscrit dans un cadre nouveau et global (elles leur redonne un second souffle), mais aussi parce qu'elle permet à chacun de se rendre compte que tout le monde est mis à contribution. En d'autres termes, et aussi paradoxal que cela puisse paraître, les démarches globales de modernisation permettent de relativiser le changement, et donc de le faire mieux accepter.

#### **7.3.3. « Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer »**

Quand bien même elles pêcheraient par excès d'ambition, les démarches globales de modernisation ont une vertu que résume bien la devise de Guillaume d'Orange ci-dessus.

En effet, le bénéfice qu'en tirent les collectivités tient pour beaucoup à la dynamique de changement qu'elles insufflent dans les organisations, sans doute plus qu'aux résultats obtenus, qui d'une part sont fixés à des horizons de moyens voire de longs termes, et d'autre part sont le plus souvent réévalués au cours de la conduite du processus.

On remarque ainsi, pour les démarches globales de modernisation comme pour des réformes plus circonscrites, que si le changement n'aboutit pas nécessairement au résultat visé initialement, il a du moins la vertu de faire prendre conscience aux agents concernés des améliorations à apporter à leur mode de fonctionnement habituel. Il en ressort qu'à l'issue du processus de réforme, si la performance de la collectivité ne s'en trouve pas nécessairement améliorée, du moins est-elle engagée dans un dynamique positive de changement.

#### **7.3.4. Le défi de la mobilisation interne**

Un processus de l'ampleur de ceux que nous envisageons dans ce chapitre repose foncièrement sur l'implication des agents. L'enjeu est de leur donner la possibilité d'y être associés, aussi spontanément que possible, et en recourant plus à la conviction qu'à la coercition.

Cela signifie qu'une démarche globale de modernisation doit pouvoir disposer de toutes les ressources qui contribuent à la mobilisation des agents. Il s'agit bien sûr de la communication interne, mais aussi des « rendez-vous » intervenant à intervalles réguliers qui valident les différentes étapes de la conduite du changement.

Par ailleurs, l'enjeu de la « récompense » des agents, de la refonte du régime indemnitaire pour inciter à la prise de responsabilité et à l'atteinte des objectifs fixés, doivent nécessairement être pris en compte.

En outre, dans les collectivités où des démarches de ce type sont engagées, on a pu remarquer que l'un des éléments les plus convaincants mis en avant pour emporter l'adhésion était la mise en lumière des bénéfices que chacun pouvait, au niveau qui le concernait, tirer de la réforme.

Enfin, le fait de pouvoir dialoguer avec la hiérarchie et avec les responsables politiques, occasion souvent trop rare pour nombre d'agents, était aussi cité comme un facteur de motivation important.

(Nous ne faisons ici qu'évoquer les différents moyens à disposition des managers pour mobiliser les agents. Ils font l'objet d'une analyse plus détaillée dans la fiche « mobiliser les agents »)

#### **7.3.5. La lente dynamique du changement**

Le plus difficile dans les démarches globales de modernisation n'est pas tant de faire en sorte que les agents atteignent les objectifs fixés que d'œuvrer pour une véritable transformation des modes de pensée et d'action.

Pour autant, la réussite du processus d'acculturation vers une culture de la performance au sein de l'organisation s'inscrit dans le long terme. En fait, l'opération est particulièrement délicate et suppose de la part des managers assez de finesse pour savoir jusqu'où les agents

sont prêts à aller dans le processus d'acculturation. On peut ainsi décrire une dynamique de changement qui progresserait par paliers, et où chaque palier correspondrait au niveau de performance que les agents sont prêts à accepter à un instant « t », l'atteinte d'un nouveau palier permettant à chaque fois au manager de relancer la dynamique du changement pour l'étape suivante.

### **7.3.6. La difficile continuité des démarches globales**

La performance se met en place sur le long terme. Or, bien souvent, l'horizon temporel des organes de direction est au mieux celui du mandat, dont le terme ne correspond pas forcément avec celui des démarches globales de modernisation. Qui plus est, les responsables des collectivités sont souvent confrontés à la difficulté de mener de front des réformes structurelles de long terme et l'urgence du quotidien.

Les collectivités dont les démarches de modernisation sont les plus abouties sont celles qui « prennent le temps » de les mener. C'est-à-dire qu'elles prévoient des moments, en dépit des sollicitations du moment présent, réservés à la conduite des différents projets de réforme. Tenir ce cap est certes difficile, et l'on se trouve souvent en bute à la critique des services, voire des élus, qui pourraient considérer que ce temps passé à mener le changement est du temps perdu sur le « véritable » travail de la collectivité.

Les projets d'amélioration de la performance dans des structures aussi complexes que les collectivités territoriales sont des projets de long terme, qui nécessitent un investissement sur une longue durée de multiples acteurs. Or ces projets, mis en route par une volonté politique ou par des cadres de haut niveau, ne durent souvent que le temps de leur présence dans la collectivités territoriales, qui n'est pas nécessairement longue, et en tout cas susceptible d'être remis en cause à l'arrivée d'une nouvelle équipe.

Enfin, quand bien même les auteurs de la réforme bénéficieraient d'une longévité suffisante, le risque existe que les réformes de fond engagées connaissent un essoufflement sur le long terme. Si les démarches globales de modernisation se présentent comme des révolutions, alors il y a de fortes chances qu'elles finissent par s'épuiser, de même qu'une Révolution finit par atteindre son Thermidor.

Une fois passé l'enthousiasme des débuts, la conduite des projets sur le long terme sollicite de la part des managers un dynamisme constant. Le meilleur remède qui semble avoir été trouvé pour ne pas rester au milieu du gué de la réforme semble de fixer un calendrier précis qui jalonne le processus de réforme de moments forts, qui à la fois permettent de faire le point sur les achèvements et de relancer une dynamique pour l'étape suivante.

### **7.3.7. Le danger d'une standardisation**

Au-delà des problèmes soulevés dans les développements précédents au sujet de la LOLF, on peut s'interroger, plus généralement, sur les bénéfices que pourraient tirer les collectivités de la généralisation d'une démarche de performance selon un modèle standard développé par l'État.

Immanquablement, ce genre de projet serait perçu comme le moyen pour l'État d'exercer une nouvelle forme de contrôle sur les collectivités, mais un contrôle d'un nouveau genre : celui de la performance. Si les systèmes de mesure sont uniformes et centralisés au niveau de l'État

alors les collectivités pourront être comparées selon des critères qu'elles n'ont pas choisis, et dont, *in fine*, pourrait dépendre le niveau de dotation qui leur est accordé individuellement.

Or, plus que de contrôle, les collectivités ont besoin de souplesse, une souplesse qui leur permettrait d'élaborer des réformes qui leur conviennent, et dont elles ressentent elles-mêmes la nécessité. La performance d'un dispositif de pilotage de la performance, parce qu'il prend en compte toutes les spécificités d'une collectivité et d'un projet politique, doit être fait « sur mesure ».

D'ailleurs, si l'objectif était d'inciter, par un modèle commun, les collectivités à s'engager dans une démarche de performance, l'émulation entre collectivités serait sans doute plus forte si on laissait chacune éprouver son propre dispositif et le comparer aux autres. Pourquoi ne pas s'appuyer sur cette diversité qui fait la richesse des collectivités en encourageant les initiatives locales.



Dans le cadre de cette fiche, nous avons décrit une approche ambitieuse, par l'ampleur, des démarches globales de modernisation. Une approche alternative est certainement envisageable. Plutôt qu'une combinaison de nombreux outils, il s'agirait plutôt de mettre en place une démarche transversale qui touche le fonctionnement de l'ensemble des services de la collectivité. Le management en mode projet, la mise en œuvre d'un nouveau système d'information ou bien le développement de nouvelles modalités de déconcentration s'inscriraient dans cette acception des démarches globales de modernisation.

L'avantage de telles approches est de toucher l'ensemble des services, de concentrer et de focaliser les managers sur un plus petit nombre d'objectifs. Le risque pris est minimisé par rapport à une démarche jouant sur davantage de leviers de changement à la fois. Le changement est certainement d'autant mieux accepté et compris par les agents que chacun en partage le sens.

Prises dans ce sens, les démarches globales de modernisation sont plus fréquentes dans les collectivités territoriales. Elles sont souvent des réformes en profondeur qui motivent des changements au-delà de l'intention initiale : leur mise en œuvre appelle le développement d'autres démarches, souvent plus locales. Tant et si bien, qu'autour de l'axe de la démarche globale de modernisation se développent, en grappes, de nombreuses autres actions de modernisation suscitées par la démarche globale. On tend, certainement, à un *continuum* entre l'impulsion stratégique portée par la direction générale et l'incitation, presque mécanique, à l'adaptation et à l'initiative locale. Pour ces raisons, les concepteurs de la démarche n'ont pas la possibilité de prévoir l'ampleur du changement : ils n'anticipent pas mieux le résultat précis qu'ils peuvent atteindre (souvent bien plus ambitieux que la cible initiale).

Le choix de l'une ou l'autre des acceptions des démarches globales de modernisation dépend du style et du mode de management de celui qui conduit la démarche. Le degré de maîtrise du processus, en particulier, est très différent dans les deux cas.

---

## Fiche n°8. Mobiliser les agents

---

Pourquoi la performance est-elle une notion anxiogène ? Parce qu'un agent ne peut pas s'opposer au principe de performance de l'action publique : ce serait nier les principes mêmes du service public. C'est pourquoi tous les agents, de la base au sommet de la pyramide hiérarchique, doivent avoir une exigence de performance dans l'exécution de leur travail.

C'est bien pour cela que les oppositions directes au changement ne sont pas les plus nombreuses et les plus efficaces. Les oppositions indirectes sont beaucoup plus fortes et dangereuses (pour les promoteurs de la modernisation) : elles sont diffuses et non perceptibles. Ce sont les agents qui seront, *in fine*, les principaux artisans du changement. Améliorer la performance de la collectivité passe nécessairement par l'implication des agents concernés.

Nos passages en collectivités montrent que la préoccupation pour la dimension humaine du changement est devenue centrale pour les directions générales. Malgré tout, dans certaines collectivités, la dimension humaine du changement est déléguée aux directions sans que cette dimension ne soit intégrée par l'étage stratégique. On est devant un cas de forte étanchéité entre le management stratégique et le management opérationnel.

Cette fiche n'a pas ni pour objectif de promouvoir la démarche participative, ni de nier l'efficacité d'une organisation hiérarchique. Elle a pour objet d'identifier les mesures participatives à respecter pour mettre en œuvre une démarche de modernisation « hiérarchique ». Cette fiche traite de la composante humaine de la performance et met en évidence, le cas échéant, les moteurs de la mobilisation des agents. Comment mobiliser les agents sur le sujet de la performance ?

L'enquête AFICUF montre que 74% des collectivités ont engagé ou comptent engager une démarche de modernisation. 57% d'entre elles globaliseront la démarche tandis que 38% préféreront emprunter la voie progressive, c'est-à-dire en s'appuyant sur quelques directions pilotes ou des projets ciblés.

## **8.1. Définition**

---

Les fiches de ce guide ont toutes un point commun : les mesures d'amélioration de la performance sont mises en œuvre par des hommes. Le facteur humain est au cœur du management des organisations. La mobilisation des agents est essentielle pour faire fonctionner une administration et accroître la performance. Comme indiqué dans l'introduction, la performance ne peut être seulement stratégique. Elle doit se décliner opérationnellement, c'est-à-dire mise en œuvre par des agents.

### **8.1.1. Les deux piliers de la mobilisation : motivation et focalisation**

La mobilisation des agents ou la mobilisation sociale consiste à faire adhérer les équipes aux nouveaux savoir-faire et savoir-être et à emporter leur concours.

La mobilisation des agents repose sur deux piliers : la motivation et la focalisation. La motivation permet de donner du sens à l'action de chaque agent. La focalisation fixe un cap à l'action de chaque agent.

#### **▪ La motivation des agents ou donner du sens**

La motivation des agents n'est pas imposée par la hiérarchie. On ne décide pas de motiver. Les agents se voient offrir des possibilités de se motiver.

On distinguera deux grandes catégories de motivations :

#### **• La motivation financière**

Concernant la motivation financière, de nombreuses questions se posent :

- Le levier financier est-il décroissant avec la rémunération ? Les agents faiblement rémunérés sont-ils plus sensibles aux primes ?
- La motivation financière peut-elle être considérée comme un moteur de motivation à long terme ? L'argument financier ne finit-il pas par s'essouffler par un sentiment des droits acquis ?
- La motivation financière est-elle un outil symétrique, c'est-à-dire permet-elle autant de récompenser que de sanctionner ?
- Les managers utilisent-ils toutes les possibilités offertes par ce levier de motivation ?
- Comment configurer un régime indemnitaire à la performance ? Faut-il intégrer un critère individuel de performance ou préférer un critère collectif ou encore instaurer une solution mixte ?
- Une rémunération à la performance ne peut-elle pas, en certains cas, s'opposer aux principes des services publics et réduire la qualité du service public ? Comment s'organiser pour limiter les effets pervers ?

Contrairement à une idée reçue, l'argument financier n'est pas forcément le plus efficace, ni le plus simple à mettre en œuvre.

- **La motivation non financière**

L'implication d'un agent dépend de cinq dimensions fondamentales :

1. la variété des aptitudes et des capacités mises en jeu dans la tâche ;
2. l'identité de la tâche : l'agent ayant réalisé la tâche est identifiable ;
3. la valeur de la tâche, c'est-à-dire son importance et son utilité pour la collectivité ;
4. l'autonomie dans la réalisation de la tâche ;
5. le *feed-back* obtenu sur les résultats atteints.

On retiendra de cette définition que la motivation de l'agent repose sur :

1. la considération ;
2. la responsabilisation ;
3. le sentiment de fierté d'appartenance à la collectivité ;
4. le contenu et l'intérêt du travail.

Il ressort de notre étude que la motivation financière est souvent marginale et sert plutôt la motivation non financière.

- **La focalisation des agents ou fixer le cap de l'action administrative**

La focalisation est directement liée à la motivation. Elle constitue l'environnement de la motivation. Comment motiver un agent si celui-ci a l'impression que sa direction générale tâtonne. La focalisation est presque un préalable à la motivation des agents. La focalisation doit répondre à deux objectifs principaux :

**Montrer le chemin emprunté par la collectivité :**

- Déterminer et communiquer sur les objectifs de la collectivité pour une période déterminée (plan de mandat par exemple).
- Hiérarchiser et clarifier les objectifs ainsi définis.
- Communiquer sur une stratégie claire afin de parvenir à réaliser les objectifs.
- Définir les règles du jeu.

**Faire converger les efforts :**

- Faire adhérer les agents aux stratégies, valeurs et objectifs.
- Anticiper les conflits et les freins au changement.

- Identifier et libérer les forces « vives » de la collectivité

On retiendra donc que, pour la mise en œuvre d'une mesure d'amélioration de la performance d'une collectivité, la mobilisation des agents repose sur la focalisation (donner une direction à l'action de la collectivité) et la motivation (donner du sens à l'action de l'agent).

### **8.1.2. Macro-performance et micro-performance**

On reviendra à la définition de la partie introductive en distinguant la macro-performance (stratégique) et la micro-performance (opérationnelle), en les croisant avec les deux dimensions de la mobilisation : la motivation et la focalisation.

L'intuition pourrait conduire à considérer que la focalisation est plus d'ordre stratégique qu'opérationnel : on est alors bien dans la macro-performance. De même, la motivation concernerait davantage le management opérationnel et contribuerait donc à la micro-performance.

Pour autant, il semble clair que toute démarche stratégique n'intégrant pas la motivation des agents est vouée à l'échec. De même, au niveau opérationnel, il est difficile de motiver sans sens. On retiendra donc que la motivation et la focalisation sont bien les deux piliers de la mobilisation des agents, que l'on raisonne au niveau de la macro-performance ou de la micro-performance.

### **8.1.3. Mobiliser les agents pour un meilleur système d'information**

On a vu qu'une collectivité performante était une collectivité en capacité de mesurer et d'évaluer pour décider et piloter. Or, les agents sont les principales sources d'information de la collectivité (cf fiche sur les systèmes d'information).

Le pilotage de l'organisation repose donc avant tout et essentiellement sur la qualité des informations qui remontent les différents niveaux hiérarchiques. Plus l'agent sera mobilisé, aura compris et adhéré aux objectifs de la collectivité, sera associé au projet de son organisation, plus il sera attentif à la qualité de son travail et à la qualité des informations produites pour le management.

■ ■ ■

Le lien entre performance et mobilisation est fort. Il est même total : une collectivité ne pourra être performante - au sens où nous l'avons défini dans la partie introductive - sans mobiliser ses agents. De la même façon, toute mobilisation des agents se traduit en gains de performance.

## **8.2. Bilan des observations**

---

La question de la mobilisation des agents est centrale dès lors que l'on parle de performance. En effet, ce sont les agents qui sont à l'origine de la performance dans la mesure où ils produisent et ils sont la première source de remontée d'informations pour le pilotage de l'organisation.

### **8.2.1. Des agents en « quête » de sens qui sont les principaux artisans du changement**

De nos entretiens avec les directeurs des ressources humaines, deux constats ressortent :

- Les agents sont incontestablement en quête de sens. Ils s'interrogent sur leur métier, sur leur évolution, sur la pertinence de l'action publique, sur la qualité du management, sur le sens de leur action. Ils sont dans une posture d'interrogation et d'introspection. Les directeurs des ressources humaines évoquent souvent le sentiment de malaise des agents.
  - Pour autant, les agents sont plutôt fiers de servir l'intérêt général et d'appartenir à leur collectivité. L'idée selon laquelle les fonctionnaires ont du mal à assumer en société leur appartenance à la sphère publique est rejetée<sup>21</sup> – au moins pour les fonctionnaires territoriaux ne tient pas forcément.
- **Les origines du sentiment de malaise des agents**
- **La modernisation peut être ressentie comme une remise en cause individuelle et collective des agents**

La principale raison de ce sentiment de malaise pourrait être le contexte de passage à une culture de la performance. Car, introduire aujourd'hui une dynamique aussi forte de la performance amène mécaniquement à remettre en cause l'action passée des agents.

De nombreuses collectivités ont lancé ou lancent des démarches globales de modernisation avec force et ambition. Mais comment les agents ressentent ces mouvements managériaux ? Comme une nécessité d'adaptation à un environnement en constante évolution ? Comme un processus d'amélioration continue ? Ou bien comme la réaction au constat de performance insuffisante de l'administration ? Il est difficile d'écarter cette dernière hypothèse. Il est même assez probable que ces démarches de modernisation puissent être « vexatoires » pour les agents, ou ressenties comme telle.

Ne se pose pas ici la question de la pertinence d'une telle réaction mais d'en constater l'existence. D'ailleurs, en constater l'existence ne conduit pas non plus à renoncer aux démarches globalisantes de modernisation mais plutôt à intégrer cette dimension pour améliorer l'acceptation du changement par les agents.

---

<sup>21</sup> Dans plusieurs collectivités, des enquêtes ont été menées auprès des agents afin d'évaluer leur sentiment d'appartenance à la collectivité et leur compréhension des orientations stratégiques de la direction.

- **Les agents peuvent se sentir déstabilisés par le changement**

Si la direction générale exerce la maîtrise d'ouvrage de la modernisation, ce sont bien les cadres intermédiaires et les agents qui en sont les maîtres d'œuvre. Ils en sont les principaux artisans. Ils vivent donc au quotidien les mesures d'amélioration de la performance. Ils définissent de nouvelles pratiques professionnelles, sont contraints d'abandonner les anciennes ou de les adapter.

Or, au même moment, la collectivité définit de nouvelles exigences en matière de qualité de services publics, souvent à moyens constants. Les cadres intermédiaires et les agents sont donc mis sous pression. L'environnement change et ils doivent s'adapter rapidement à ces évolutions. Le risque est grand qu'un certain nombre d'agents se sentent déstabilisés dans un tel contexte.

- **Un sentiment de malaise qui peut rapidement se transformer en démotivation**

Notre étude fait ressortir deux principaux éléments de démotivation des agents :

- **La lassitude des démarches successives de modernisation**

Au cours des nombreux entretiens réalisés dans le cadre de cette étude, il ressort que nombreux sont les agents lassés des démarches successives de modernisation dont ils disent être les « victimes ». On a souvent eu l'impression d'entendre en filigrane : « les démarches passent, les hommes restent ».

Ce constat (non généralisable) montre qu'un nombre d'agents non marginal considère ces démarches conjoncturelles ou superficielles. Elles sont même parfois considérées comme la marque inscrite par la nouvelle direction générale.

Là encore, il n'est pas question de s'interroger sur la pertinence des démarches de modernisation mais de constater qu'elles peuvent, en certains cas, être perçues négativement, par les cadres intermédiaires et les agents, dès leur naissance.

Il convient enfin de noter que ce sentiment de lassitude peut toucher tous les niveaux hiérarchiques et notamment des membres de la direction générale.

- **Le sentiment d'être les seules victimes de la performance**

De nos entretiens, il ressort également que les cadres intermédiaires et les agents ont l'impression d'être les seules victimes de la performance et qu'elle se traduit pour eux en exigence croissante en matière d'efficacité et de productivité.

Ils s'interrogent souvent sur l'implication de la direction générale dans ces mesures de modernisation et peuvent remettre en cause les orientations stratégiques prises et les moyens mis à la disposition des services pour respecter ces objectifs.

Là encore, il ne s'agit pas de discuter du bien-fondé de ces réactions mais de les constater pour les intégrer dans la mise en place des mesures d'amélioration de la performance.

### ▪ Des agents fiers d'appartenir au service public

Malgré la perception de ce malaise, pouvant conduire à la démotivation, on constate, au sein des services, un sentiment de fierté d'appartenir au service public. Ce paradoxe autorise l'optimisme. C'est certainement en s'appuyant sur ce sentiment d'incarner l'intérêt général qu'il est possible de moderniser l'administration.

Cette vision n'est ni cynique, ni machiavélique. Elle s'appuie au contraire sur les forces de l'administration territoriale pour implanter une performance durable. Mais comment réduire ce sentiment de malaise ou de démotivation ? Comment associer les agents aux démarches de modernisation ? Comment faire en sorte qu'ils s'approprient, au moins partiellement, une dynamique de la performance ?

L'instauration de démarches qualité contribue manifestement à valoriser le travail des agents. On a pu rencontrer de nombreux agents revendiquer leur fierté de participer à l'amélioration continue des services publics.

### 8.2.2. Le régime indemnitaire à la performance : un outil de motivation adapté ?

Un peu plus d'un tiers des collectivités ont institué un régime indemnitaire à la performance. Les trois quart d'entre elles ont opté pour le critère individuel<sup>22</sup>.

L'échantillon des collectivités de notre étude ne nous permet pas de tirer des enseignements définitifs sur le régime indemnitaire à la performance. Si peu d'entre elles se sont engagées dans une rémunération à la performance, la plupart y ont réfléchi et se sont renseignées sur les expériences d'autres collectivités.

### ▪ Un constat d'échec relatif

De nos discussions, il ressort que les collectivités ont abandonné leur régime indemnitaire à la performance après le constat d'un relatif échec. Dans tous les cas, on constate un alignement vers le haut, c'est-à-dire une tendance inflationniste :

Plusieurs raisons sont avancées :

- la motivation financière n'est qu'un élément secondaire de la motivation d'un agent dans la collectivité ;
- le niveau de la rémunération de la performance de l'agent ou d'un service est souvent marginal, ce qui peut avoir un double effet négatif :
  - les agents n'acceptent pas de réaliser des efforts particuliers pour quelques euros supplémentaires par mois ;
  - rémunérer trop faiblement le surcroît de performance finit par la dévaloriser et à rendre toute politique de modernisation peu crédible ;
- instaurer une rémunération à la performance nécessite de fixer des objectifs et des indicateurs sur lesquels la performance est rémunérée, ce qui peut conduire, en

<sup>22</sup> Source : enquête AFICUF de septembre 2006.

certain cas, à délaissier certains pans de l'action administrative non intégrée dans les objectifs.

Ce relatif échec des expériences passées explique en partie la prudence des collectivités en la matière.

- **Un outil de motivation finalement secondaire**

Il convient également de noter que l'instauration d'un régime indemnitaire à la performance exige un travail considérable en amont pour définir les métiers de la collectivité, les coter les uns par rapport aux autres et pour déterminer les modalités de rémunération à la performance. Passer à un régime indemnitaire à la performance est un travail s'étalant sur de longs mois, voire sur plusieurs années.

Par ailleurs, de nombreuses collectivités doivent répondre à d'autres défis en matière de rémunération comme l'harmonisation des régimes indemnitaires, les déséquilibres entre filières ou entre collectivités constituant la première source de démotivation des agents.

### **8.2.3. La communication interne**

L'objet de cette partie n'est pas de traiter de la place et du rôle de la communication interne dans une collectivité mais de mettre en évidence les rapports entre communication interne et mobilisation des agents.

Il convient au préalable de noter que la communication interne répond à deux objectifs principaux : (1) informer les agents sur la vie de la collectivité et ses grands projets ; (2) motiver les agents en les valorisant ou en montrant des exemples à suivre. C'est bien ce dernier objectif qui mobilise de plus en plus les services de communication interne. *In fine*, même la composante informative sert la motivation des agents (par la focalisation).

La communication interne est notamment devenue un outil de promotion des démarches de modernisation des collectivités.

- **Une communication interne qui devient une composante essentielle des démarches de modernisation**

Il ressort de notre étude que la communication interne a longtemps été le parent pauvre des démarches de modernisation et intervenait souvent en « seconds rideaux » lorsque la dynamique de changement s'essouffait.

On constate qu'elle devient aujourd'hui une composante essentielle de la conduite de changement : journaux internes, serveurs *intranet* ...

- **Une articulation difficile entre communication interne fédérale et services de communication interne fédérés**

Comme pour toutes les services transversaux tels que le contrôle de gestion et le système d'information, se pose la question de l'articulation entre la communication interne centrale et la communication interne fédérée.

On note souvent un manque d'organisation en la matière avec des services fédérés très autonomes et sans véritables liens avec la communication interne. Chaque direction opérationnelle ou fonctionnelle communique selon ses propres priorités. On note un véritable défaut de coordination.

Cette situation est devenue de plus en plus visible avec la prolifération des sites *intranet*. On a observé dans de nombreuses collectivités que les directions développaient leur propre *intranet* sans coordination au niveau de la collectivité. Est-ce pour autant préjudiciable ?

- **Un tendance à la convergence des objectifs entre la communication interne et la communication externe**

Se pose enfin la question de l'articulation entre communication interne et communication externe. Notre étude montre, dans une grande majorité des cas, un relatif cloisonnement entre les deux services.

Or, cette situation peut, en certains cas, être défavorable à la motivation des agents de la collectivité. Il n'est pas rare d'entendre des services se plaindre d'avoir été informés par la presse. Ce genre de situations peut créer un sentiment de malaise par rapport aux priorités des organes de directions.

Et, ce cloisonnement est d'autant plus préjudiciable qu'il limite les leviers de motivation pour les agents. On note d'ailleurs qu'il est souvent plus valorisant pour un agent ou un service de figurer dans un article de la presse locale ou de magazines spécialisés plutôt que d'être cité dans le journal interne de la collectivité. A ce titre, on pourrait imaginer une collaboration entre les deux services pour mettre en place une stratégie de valorisation des agents.

Il ressort de notre étude que de nombreuses collectivités se sont engagées dans une recherche de complémentarité des objectifs de la communication interne et de la communication externe.

- **Le risque de défiance**

Notre étude fait ressortir une défiance des agents par rapport à la communication interne, d'autant plus que la collectivité est engagée dans une démarche structurelle de changement.

La communication interne peut être considérée comme un outil de motivation des agents et ainsi comme un facteur de performance. Pour autant, la communication interne ne peut se limiter à la parution mensuelle d'un journal.

Elle est notamment confrontée à la multiplication des circuits d'information qui rend difficile une communication interne en adéquation avec la stratégie de la collectivité.

On note aussi que certains directeurs de communication interne se plaignent de ne pas bénéficier des moyens suffisants pour répondre aux objectifs de communication.

■ ■ ■

Enfin, le bilan de nos passages en collectivité est mitigé. Il est incontestable que les directions générales sont conscientes du caractère central de la mobilisation des agents. Pour autant, il reste difficile d'évaluer l'acceptabilité du changement avant de fixer des orientations stratégiques de modernisation.

### **8.3. Pistes de réflexion**

---

Là encore – et comme pour toutes les autres fiches du guide – il n'est pas question de remettre en cause l'action publique locale mais d'identifier les pistes d'amélioration. On notera notamment que, si le bilan est mitigé concernant l'association des agents au changement, il ne s'agit pas de promouvoir le tout-participatif. Le fonctionnement hiérarchique a fait ses preuves et continuera à prouver son efficacité.

De même, toujours concernant le bilan en demi-teinte de l'implication des organes de direction dans la mobilisation des agents, il convient de préciser qu'il ne s'agit en aucun cas de juger leurs actions qui, par définition, sont excessivement difficiles. En effet, comment faire évoluer une structure qui gère des dizaines de métiers et d'activités et qui comptent des milliers d'agents dans un champ de contraintes extrêmement fort ? Ajoutons également - et c'est essentiel - que la priorité n'est pas la performance mais l'exécution du service public.

A une époque où le paradigme de la LOLF tend à s'imposer, on en vient presque à oublier que le service se définit avant tout par son contenu et non pas par sa performance. Il ne s'agit pas de dire que la performance n'est pas un sujet essentiel et d'actualité mais qu'elle est une modalité d'exécution des services publics. Ce qui est prioritaire, c'est que les services publics soient rendus - et de la façon la plus performante possible.

De nos déplacements, nous proposerons les pistes de réflexions suivantes :

#### **8.3.1. Où positionner le curseur entre « hiérarchique » et « participatif » ?**

Lorsque l'on aborde la question de la mobilisation des agents, le risque est de choisir le tout-participatif et de rejeter le modèle hiérarchique.

Or, il est incontestable que seuls les organes de direction (exécutif et direction générale) détiennent la légitimité pour définir les orientations stratégiques, notamment en termes de performance et de pilotage de l'organisation. Il s'agit de fixer le cap et de prévoir la déclinaison opérationnelle des objectifs stratégiques. La composante hiérarchique est essentielle.

Mais, la qualité de la stratégie dépend aussi de la connaissance du terrain : difficultés, contraintes, opportunités, capacités à agir, qualité des agents, capacité d'anticipation. Et, c'est bien le mode participatif qui permet d'asseoir une stratégie en connaissance de cause. C'est bien également le mode participatif qui permet d'associer les cadres et les agents à la définition de la stratégie et qui permet de dépasser la logique purement hiérarchique.

L'équilibre entre mode hiérarchique et mode participatif est une condition essentielle de la performance dans une démarche de modernisation. Le mode participatif fonctionne bien à partir du moment où le cap a été fixé.

#### **8.3.2. Où positionner le curseur de la responsabilisation ?**

Le positionnement du curseur de la responsabilisation est également un point essentiel de la mobilisation des agents.

▪ **La responsabilisation en application du principe de subsidiarité**

Une fois la stratégie définie, le principe de subsidiarité voudrait qu'elle soit déclinée par les opérationnels, selon leur propre méthode. C'est un élément important de motivation pour les directions opérationnelles.

▪ **La responsabilisation comme moteur de motivation**

La responsabilisation des agents peut être un élément de motivation. Pour autant, il faut pouvoir vérifier à tout moment les modalités d'exécution de la responsabilisation, notamment par la voie contractuelle.

▪ **Les deux limites de la responsabilisation :**

- Responsabiliser n'équivaut pas à se débarrasser du sujet de la performance.
- La responsabilisation ne peut être considérée comme un mode unique de management. En effet, la responsabilisation doit être adaptée aux agents et aux tâches qu'ils exécutent. Il convient également de noter qu'un grand nombre d'agents ne souhaite pas être responsabilisé. La responsabilisation n'est qu'une forme de motivation parmi d'autres. Pour certains agents, la non-responsabilisation peut tout aussi bien être un mode de management.

**8.3.3. Mettre le projet de modernisation en phase avec l'évolution culturelle**

Les deux premiers points montrent que le dirigeant dispose de multiples leviers pour mobiliser les agents. Nous en avons cité deux : le levier « hiérarchique – participatif » et le levier « responsabilisation ». Il en existe bien d'autres comme la motivation financière, le management affectif, le management par objectifs ...

Ces différents leviers montrent que mener une démarche de modernisation nécessite d'avoir une connaissance fine de l'état de sa collectivité. Il faut savoir à tout moment « jusqu'où ne pas aller trop loin ».

Engager des mesures de modernisation ne peut être un exercice purement théorique déconnecté des réalités de terrain. Moderniser nécessite de savoir jusqu'où l'on peut se permettre de « bousculer » les services afin d'éviter que les freins au changement n'immobilisent le train de la performance.

Il est normal que des résistances se fassent ressentir mais il est contre-productif qu'une démarche de performance soit considérée comme une couche superficielle, illégitime et qui disparaîtra vite. Ce manque d'adhésion finit par tuer la réforme. Il faut donc savoir jusqu'où ne pas aller trop loin et comment parvenir à cette limite du « trop loin ».

▪ **Se doter d'un baromètre de la capacité d'évolution de la collectivité**

Une collectivité peut être plus au moins prête au changement en fonction de sa propre histoire. Une collectivité qui aurait subi plusieurs démarches globales de modernisation risque d'être plus difficile à faire bouger, par lassitude des agents. *A contrario*, une collectivité ayant connu des expériences de modernisation réussies dans différents services sera plus à même de

lancer une démarche globale de modernisation. Comme toute organisation, une collectivité territoriale ne peut s'extraire de son histoire.

On parlera du cycle d'évolutivité de l'organisation. La direction générale doit pouvoir se positionner sur ce cycle afin de conduire un changement adapté en intégrant la culture locale et son évolution.

▪ **Associer les services à la conception de la modernisation**

« Savoir jusqu'où ne pas aller trop loin » nécessite également d'associer les services à la réflexion. En effet, dans la mise en place d'un facteur d'amélioration de la performance, les services sont les mieux placés pour identifier les sources d'amélioration. Ne pas associer les services à la conception de la modernisation se traduirait par : des mesures d'amélioration parfois inadaptées, une politique de performance non crédible aux yeux des agents, des stratégies de contournement de la part des agents.

Les agents seront d'autant plus mobilisés qu'ils auront été les concepteurs de la modernisation. Il ne faut pas pour autant hésiter à imposer des démarches d'amélioration, les agents n'intervenant pas toujours de façon complètement impartiales.

▪ **Est-il pertinent de globaliser une démarche de modernisation ?**

Les démarches globales de modernisation des services sont souvent longues et complexes. Elles ont tendance à démotiver rapidement les agents. Mieux vaut en terme de motivation des démarches ciblées et personnalisées, même si elles sont inscrites dans une stratégie globalisée.

■ ■ ■

La mobilisation des agents est une condition nécessaire (mais non suffisante) pour réussir une démarche de modernisation des services. Comme tous les sujets afférents à la performance, il n'existe pas de solution miracle. Chaque organisation devra y apporter une réponse appropriée.

Il paraît toutefois essentiel de ne pas céder aux effets de mode concernant le management et de développer ses propres outils, quitte à passer pour archaïque un temps. Il convient surtout de se donner les moyens de pouvoir adapter des solutions sur mesure en fonction du positionnement de la collectivité sur son cycle d'évolutivité. Peut-être faut-il avoir le courage d'accepter un temps la stabilisation de l'organisation avant d'envisager une nouvelle évolution ? Au contraire, peut-être faut-il accepter un temps l'entropie organisationnelle pour laisser s'exprimer les initiatives des agents ou des services ? Le désordre peut s'avérer, en certains cas, constructif.



---

## Fiche n°9. Le levier des démarches qualité

---

L'enquête réalisée auprès des collectivités fait apparaître un recours fréquent aux démarches qualité dans le management. Ainsi, 71% des conseils généraux et 67% des communes y auraient recours. Ces résultats correspondent à peu près à ceux relatifs à la cartographie des processus pour les départements (54% ont mis en œuvre des travaux de cartographie des processus). Quant aux villes, le résultat est surprenant puisque seulement 33% considèrent avoir mené une cartographie de certains de leur processus ce qui est faible au regard de leur réponse en ce qui concerne les démarches qualité.

Les collectivités considèrent très largement que les démarches qualité se sont traduites par une amélioration de la performance.

En revanche, il y a une divergence entre les départements et les villes sur la perception du formalisme des démarches qualité. 36% des villes trouvent le formalisme excessif, alors que les 41% des départements et 43% des communautés urbaines partagent cette opinion.

La réponse des collectivités était orientée vers les outils. Nous essaierons, dans cette fiche, de développer une vision plus large en interrogeant d'une part la contribution de la qualité à la performance, d'autre part, la contribution des démarches qualité au pilotage de la performance. Nous verrons que la qualité est assez rebelle à la définition et que la qualité dans les services publics présente quelques spécificités irréductibles (1). Nous détaillerons l'usage fait de la démarche qualité dans les différentes collectivités visitées et sa participation au changement (2). Enfin, nous tirerons les enseignements de nos passages dans les collectivités (3).

Cette fiche n'est, en aucun cas, un guide pour la mise en place d'une démarche qualité. La place et les compétences nous manqueraient. Nous renvoyons le lecteur à l'abondante littérature consacrée à la question.

## **9.1. Définition**

---

### **9.1.1. Moteurs de la préoccupation pour la qualité**

L'attention accordée à la qualité n'est pas une nouveauté dans le service public. Elle est même un élément essentiel de l'action publique qui se caractérise, en particulier, par l'excellence de la mise en œuvre technique. Mais, c'est une qualité assez introvertie définie avec une participation limitée du bénéficiaire de l'action publique. En ce sens, les entreprises privées se sont intéressées plus tardivement à la question de la qualité. En revanche, elles ont rapidement intégré la dimension client. La concurrence a été le moteur principal de cette mutation.

Les évolutions sociétales ont conduit les acteurs de la sphère publique à se repositionner sur la question de la qualité. L'usager ne se conçoit plus comme un assujéti, mais comme un « client » des services publics. Il exprime ses besoins et il attend que l'action publique les satisfasse. L'orientation bénéficiaire est devenue une préoccupation des démarches qualité du service public. Cependant, les spécificités du service public rendent plus complexes sa prise en compte et l'on ne se trouve pas dans une logique « client-fournisseur » classique.

### **9.1.2. Définition et caractéristiques de la qualité**

La qualité ne doit pas être confondue avec le management de la qualité. En simplifiant volontairement le propos, ce serait prendre la fin pour le moyen, tout en reconnaissant que la fin est indissociable du moyen.

#### **▪ Tentative de définition de la qualité d'un service public ou d'une action publique :**

La qualité est une notion qui semble facilement compréhensible. Elle se définit par l'aptitude à répondre aux besoins qu'elle est destinée à satisfaire. Derrière l'évidente simplicité de cette définition se cachent pourtant des arbitrages préalables.

Il est couramment admis que les besoins sont assez faciles à définir lorsqu'on est en face d'une activité marchande en secteur concurrentiel. Ce sont ceux qu'éprouvent ou expriment les clients. Au contraire, lorsque le service est gratuit et sans concurrence, les critères d'appréciation sont plus ténus. D'abord, les destinataires n'ont pas tous les mêmes aspirations : il n'y a pas de régulation par le marché. En outre, la collectivité prend en compte des motifs d'intérêt général pour déterminer les besoins à satisfaire. Elle arbitre aussi en fonction des impacts possibles de la satisfaction des destinataires en terme de conséquences pour les finances locales, d'empreinte sur l'environnement...

Pour un service public, rien ne garantit donc qu'il y ait coïncidence évidente entre les attentes et les principes d'arbitrage des besoins par la collectivité. La qualité est le résultat d'arbitrages délicats. C'est pourquoi sa définition doit préciser les critères précis retenus<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Cf fiche « démarches prospectives », page 139.

▪ **Une démarche qualité indissociable de la qualité**

· **Qualités voulue, réalisée, ressentie et attendue**

La qualité attendue est celle qui correspond aux attentes du destinataire du service. Elle dépend largement de la politique de communication sur ses valeurs et du positionnement de la collectivité. Autour d'un socle commun, les critères peuvent varier d'une collectivité à l'autre et influencer les attentes en terme de qualité.

La qualité voulue caractérise le niveau de qualité que l'organisation souhaite atteindre. Elle est liée à la qualité attendue, mais elle intègre, en plus, les contraintes internes et externes. En particulier, les contraintes financières sont un critère important d'arbitrage pour définir le niveau de qualité voulue.

La qualité réalisée est une mesure du niveau d'atteinte des objectifs de la qualité voulue. La collectivité est en position de maître d'œuvre pour cette mesure.

La qualité ressentie est la mesure du niveau de satisfaction du destinataire. Elle se définit de façon moyenne ou individuellement.

**L'objectif des démarches qualité consiste à rapprocher la qualité réalisée de la qualité voulue et, dans une certaine mesure pour le secteur public, la qualité attendue de la qualité ressentie. La mesure des écarts éclaire les managers quant aux marges de progression et entretient un processus d'amélioration continue.**

· **Démarche qualité et management de la qualité**

Le management de la qualité n'a pas attendu la mise en place de normes et de référentiels pour exister. En revanche, la formalisation et la mise en place d'une démarche intégrée, formalisée et étendue sont plus récentes.

Pour dépasser l'évidence, il n'est pas inutile de définir négativement le management de la qualité. Ce dernier n'est pas la recherche de l'excellence. Il est plus modestement la mise en œuvre d'une démarche et d'outils permettant d'atteindre un objectif. Il assure une conformité de l'objectif attendu aux résultats obtenus pour un processus défini.

La formalisation des démarches qualité permet de définir certaines de ces caractéristiques fondamentales.

La démarche qualité, c'est se mettre d'accord formellement sur une façon de réaliser une action administrative. L'objectif est double :

1. Améliorer la réalisation en interne des tâches administratives, c'est-à-dire diminuer les défauts d'exécution et accroître la productivité du travail. Elle permet aussi de réduire les risques de ne pas atteindre les objectifs. La démarche qualité peut également être vue selon l'angle de la gestion des risques ;
2. créer une relation de confiance avec les bénéficiaires. Les bénéficiaires savent que l'action à laquelle ils sont liés est réalisée selon un cadre défini préalablement, ce qui permet également de limiter les risques.

- **La définition d'un référentiel**

La plupart des organisations sont guidées dans l'élaboration de leur démarche par des référentiels ou des normes qui fournissent le cadre aux démarches. Rien n'interdit, pour autant, de définir son propre référentiel *ex nihilo* ou tiré de normes existantes. En ce sens, les collectivités ont et continuent à contribuer à l'adaptation des outils existants (exemple de l'élaboration de Qualiville, par exemple). La recherche du meilleur référentiel pour les collectivités est une préoccupation forte et est liée à l'usage escompté de la démarche qualité.

- **Un engagement fort de la direction au service de la stratégie (*leadership*)**

Le management de la qualité suppose, au préalable, que la direction fixe de manière claire :

- la ou les missions de l'organisation ;
- une vision à moyen terme pour la collectivité ;
- les « valeurs » défendues ;
- les orientations stratégiques pour atteindre la vision de l'organisation.

- **Une orientation « client »**

La politique qualité traduit les attentes et les besoins des bénéficiaires (internes et externes) que la collectivité décide de satisfaire de manière continue. Elle résulte de l'écoute du bénéficiaire, mais aussi de la stratégie de l'entreprise, des ressources et des moyens qu'elle souhaite y consacrer. Elle permet de dépasser une approche bureaucratique au fonctionnement introverti.

Pour le secteur public, il existe une difficulté intrinsèque à définir l'approche « clients ». Hors relations marchandes, le client est une réalité difficile à cerner. Pour les activités publiques marchandes concurrentielles, l'utilisation du terme client est, du reste, de plus en plus appropriée. Pour les autres activités, il est tour à tour bénéficiaire, usager, citoyen et contribuable. Les objectifs de la politique qualité ont peu de chance de les satisfaire tous les quatre.

En effet, le citoyen participe à la définition de la stratégie et attend qu'elle corresponde à ses attentes ; il consent que l'action publique restreigne sa satisfaction dans certains cas. L'usager, de son côté, entend maximiser son utilité et que le service satisfasse ses besoins. Le bénéficiaire profite de l'action et attend que son bien-être augmente. Le contribuable, enfin, participe à la mise en œuvre du service, sans profiter de toutes les actions, et cherche à minimiser sa contribution.

Ces logiques sont ainsi concurrentes et la politique de qualité doit prendre en compte ces évidents paradoxes. Par ailleurs, la logique consumériste tend à imposer une perception de client à fournisseurs chez les destinataires du service public, qui a tendance à s'étendre aux domaines régaliens, jusque-là épargnés.

- **Une implication forte du personnel**

Les démarches qualité imposent un management de type participatif. Le succès dépend de son appropriation par les agents et de leur responsabilisation, pour qu'ils deviennent acteurs de la démarche. Ceci suppose des procédures d'écoute, de dialogue et de concertation. La déconcentration des pouvoirs de décision en est un corollaire. En outre, la reconnaissance du droit à l'erreur (l'erreur n'est plus une faute, mais une information pour une amélioration possible) est partie intégrante de la démarche.

- **Généralement, une approche par les processus**

L'approche qualité passe par une description de l'activité en terme de processus. Elle permet de donner du sens, d'identifier les bénéficiaires et d'avoir une approche systémique de l'organisation. Elle restitue les transversalités et permet de dépasser l'organisation verticale, hiérarchique et par activité. Elle fournit aussi un niveau de pilotage en adéquation avec les finalités de la collectivité.

- **L'amélioration continue**

Cet élément des démarches qualité a été popularisé par la roue de Deming. La démarche qualité s'inscrit dans une dynamique continue de progrès. Elle est la succession de cycles et d'améliorations souvent incrémentielles.

- **Une démarche participative avec les fournisseurs, les prestataires et les partenaires de toute nature**

L'atteinte des objectifs de qualité fixés ne dépend pas seulement de la collectivité elle-même. Elle s'appuie aussi sur la qualité des relations que la collectivité entretient avec tous les contributeurs, directs ou indirects, au service public. La démarche qualité est donc aussi une modalité de management externe qui repose sur une participation de tous les acteurs.

- **Une démarche qui favorise l'écrit**

Le principe des démarches qualité est bien connu : « j'écris ce que je fais et je fais ce que j'écris ». Avec le développement de la qualité, on assiste à un tempérament de ce principe : on demande moins de précisions dans la description des processus. La rédaction de procédure est moins un enjeu.

- **Une démarche certifiée, labellisée ou non**

La finalité des démarches qualité n'est pas nécessairement d'obtenir une certification ou un label.

### **9.1.3. Relations entre la qualité et la performance**

Il s'agit de répondre à la double question suivante :

- Quelle est la différence entre performance et qualité ?
- Est-ce que la qualité conduit à la performance ?

Pour répondre à ces questions, deux niveaux de réflexion s'imposent.

1. Au niveau de la macro-performance ou performance stratégique :

- a. On a retenu que la performance stratégique consistait à se donner les moyens de mesurer et d'évaluer pour décider et piloter. Il s'agit d'une approche qui conduit à s'interroger sur la performance de la collectivité dans sa globalité. L'objectif de l'exercice est de pouvoir répondre à la question : la collectivité est-elle globalement performante ? L'idée était de sortir de l'approche classique par le triptyque : efficacité, efficience, pertinence.

- b. Peut-on parler, de la même façon, d'une qualité stratégique ou d'une macro-qualité ? Dit-on, par exemple, qu'une collectivité est de qualité ou qu'une entreprise est de qualité ? Non. On dit qu'elle est performante, mais pas « de qualité ». On sent bien que la qualité n'a pas de consistance globale.
  - c. D'ailleurs, être macro-performant pourrait consister à réduire le niveau de qualité des services publics pour dégager des marges de manœuvre.
  - d. On rejettera donc la notion de qualité comme synonyme de performance. La qualité n'a pas de sens au niveau global.
2. Au niveau de la micro-performance ou performance opérationnelle :
- a. La qualité est une déclinaison de la performance, une modalité de sa mise en œuvre.
  - b. Mettre en place une procédure de qualité, c'est définir un cadre de réalisation d'une action ou d'une activité administrative, doté d'outils d'amélioration de la performance. La combinaison de ces outils et pratiques d'exécution aboutit ou non à une amélioration de la performance.
  - c. Autre formulation : mettre en place une démarche qualité, c'est définir les modalités de mise en œuvre de la performance en s'appuyant sur des méthodes et pratiques prédéterminées et destinées à améliorer la performance. Le résultat ne conduit pas nécessairement à la performance.

#### **9.1.4. Multiplicité des démarches et des référentiels qualité**

##### **▪ Multiplicité des démarches**

Les démarches qualité peuvent cibler certaines directions ou concerner l'ensemble de l'organisation. On distingue, entre autre l'auto-évaluation (CAF), l'approche qualité totale (TQM)...

##### **▪ Multiplicité des normes et des labels de qualité**

Les référentiels applicables au secteur public local sont nombreux. La plupart sont les mêmes que ceux applicables aux entreprises (normes ISO 9001, ISO 14001). D'autres sont propres aux collectivités territoriales (« Qualiville »). Dans le domaine de l'environnement, il faut noter le référentiel HQE.

Rappelons enfin que la qualité ne se résume pas à l'aptitude à respecter les prescriptions des normes. Un certain nombre de labels se sont développés pour mesurer la qualité obtenue en fonction de référentiels de résultat. On peut citer les « pavillons bleus », les « villes fleuries »... Dans certains cas, un jury délivre le label de qualité (« villes fleuries »).

#### **9.1.5. Les attentes des dirigeants territoriaux**

Pour les dirigeants, la qualité peut être utilisée à plusieurs desseins :

- **La gestion des risques liés à certains processus**

La mise en œuvre d'une démarche qualité a toute sa place dans une démarche de gestion des risques. Elle permet une cartographie aisée des risques liés aux processus. Elle est aussi une réponse en terme de prévention des risques et un gage de réactivité si ces derniers se réalisent. L'assurance qualité contribue donc à sécuriser l'organisation.

- **La communication**

Les démarches qualité, surtout lorsqu'elles sont certifiées par un organisme extérieur, sont un élément important de communication avec les élus, qui sont rassurés par la certification et qui l'assimilent à une manifestation de la performance de l'organisation.

En interne, la communication de la collectivité peut s'appuyer sur les démarches qualité pour valoriser le travail des agents et contribuer à l'extension des démarches. Il s'agit de s'appuyer sur le sentiment de fierté consécutif à la reconnaissance du « travail bien fait ». C'est un vecteur de mobilisation sociale.

En externe, la communication joue sur la certification (ou la labellisation) pour mettre en avant les réalisations de la collectivité au profit des citoyens-usagers. Pour certaines activités, la certification est un facteur qui contribue à donner confiance. C'est le cas pour les certifications liées à la production d'eau ou à la restauration. La stratégie de communication définie par les dirigeants met donc en avant cet élément. La perte d'un label (pavillons bleus) peut être désastreuse pour la collectivité qui attend toujours avec angoisse les résultats annuels.

- **Créer une dynamique de changement**

- **La responsabilisation**

La qualité s'inscrit bien dans une démarche de management responsabilisant. Son avantage est de répartir les responsabilités à tous les niveaux hiérarchiques. Avec la qualité, chaque agent acquiert une ou des responsabilités dans un processus. La démarche qualité rend le sens au processus de production de service et cette responsabilisation a un effet d'entraînement et de mobilisation sociale.

- **Le contrôle**

La démarche qualité permet de mieux connaître les activités et d'avoir des indicateurs sur leur fonctionnement qui permettent d'en faciliter la maîtrise et donc le pilotage.

- **Un management plus horizontal**

L'identification des différents processus permet de remettre à plat le schéma de gestion en mettant en évidence les transversalités nécessaires pour la réalisation des processus. Les contributions de chaque direction sont formalisées ; le fonctionnement de l'organisation devient plus matriciel.

### **9.1.6. Problématiques liées à la qualité**

- **Comment est organisée dans les collectivités l'assurance qualité ?**

Est-ce que l'inscription dans une démarche qualité impose un service central de la qualité ? Quelles relations entretient ce service, s'il existe, avec les autres directions et services de la collectivité ?

- **Quelles sont les activités qui font généralement l'objet d'une démarche qualité ?**

Peu de collectivités ou d'établissements publics sont certifiés pour l'ensemble de leurs activités. Dès lors, comment le choix des activités qui doivent prioritairement s'inscrire dans une démarche qualité est-il établi ?

- **Quels sont les objectifs fixés par le management à la démarche qualité ?**

La démarche qualité n'est pas une fin en soi. Elle doit s'inscrire dans la stratégie de management de la collectivité. Elle répond aussi à des besoins de pilotage.

- **Comment les collectivités mènent-elles leurs démarches qualité ?**

Les principes rappelés paraissent simples, mais comment, concrètement, sont-ils mis en œuvre ?

- **Quand et pourquoi certifier certaines activités de la collectivité ?**

La certification n'est pas une conséquence logique de la démarche qualité. Elle est, par ailleurs, coûteuse. Dans quels cas est-il fait le choix d'y recourir ?

- **Quel bilan les collectivités dressent-elles de la mise en œuvre de démarche de qualité ?**

■ ■ ■

## **9.2. Bilan des observations**

---

Il convient de rappeler que l'échantillon des collectivités visitées est restreint et qu'il n'est donc pas totalement représentatif. En particulier, notre panel est composé uniquement de grandes collectivités et aucune n'a mis en œuvre de démarche globale de management de la qualité.

### **9.2.1. Principales observations de la mise en œuvre des démarches qualité dans les collectivités**

#### **▪ Organisation interne de la qualité dans les collectivités**

Les collectivités visitées ont généralement créé un service central de la qualité. Il est, souvent, placé au sein de directions aux missions plus vastes. Il cohabite avec l'organisation et/ou le contrôle de gestion interne et/ou l'évaluation et/ou l'inspection des services.

Cette organisation centrale ne fait pas obstacle à l'existence de directions ou de services d'assurance qualité dans certaines directions comme l'eau ou l'assainissement.

Dans les deux cas, leurs fonctions consistent à accompagner les services dans leurs démarches qualité, à assurer le suivi de la démarche et, le cas échéant, des certifications et à intervenir dans la dynamique d'amélioration continue.

Les structures centrales sont plus généralistes et interviennent à la demande des services qui sont maîtres d'œuvre de leurs démarches qualité. Pour les directions ou services locaux, la spécialisation est marquée, la logique métier plus affirmée et ils sont associés au suivi quotidien du management de la qualité. Ils sont aussi prescripteurs.

L'organisation centrale s'appuie sur un réseau de correspondants qualité identifiés dans les services. Ce peut être le directeur qui porte lui-même la démarche ou bien des chefs de service. D'une manière générale, la co-construction de la démarche qualité avec les services leur permet d'identifier pour chaque question un interlocuteur pertinent sans qu'il soit nécessaire de suivre la voie hiérarchique. Le supérieur hiérarchique est soit informé, soit associé selon les cas.

Les relations sont assez formalisées entre le service central et les directions. Lorsqu'il existe des services qualité locaux, il n'existe généralement pas de lien avec le service central.

#### **▪ Activités qui font généralement l'objet de démarche qualité**

Le périmètre des démarches qualité est très variable selon les collectivités. Même s'il n'est pas possible de définir de règles générales, on peut distinguer les collectivités qui font un large usage du management de la qualité de celles qui en font un usage plus localisé.

##### **· La plupart des collectivités font un usage circonscrit de la démarche qualité**

La passation des marchés publics et le mandatement sont deux processus fréquemment concernés par ces démarches.

En dehors de ces processus, les choix révèlent une certaine hétérogénéité. On peut retrouver une imprimerie, les transports scolaires, l'achat public (plus large que la seule passation des marchés...)...

Le périmètre des démarches qualité dépend aussi des compétences exercées par les collectivités et de leurs relations aux citoyens usagers. Les communes cherchent à obtenir la certification « Qualiville » pour l'accueil au guichet et au téléphone, le service d'état civil, l'évaluation de la satisfaction des usagers, la gestion des réclamations et, le cas échéant, si elle le souhaite, pour leur service d'urbanisme et/ou de la petite enfance et/ou de la vie scolaire. Les EPCI, eux, accordent plus d'importance à l'eau, l'assainissement, ou encore les transports.

- **Quelques collectivités font un usage large de la démarche qualité**

Dans certaines collectivités, l'usage de la démarche qualité s'étend, après validation par la direction générale, à l'ensemble des directions qui sont volontaires. Le management de la qualité peut ainsi concerner à plus d'un tiers des directions.

- **Peu de collectivités n'ont pas entrepris de démarche qualité**

- **Usages faits de la démarche :**

Les différents usages de la qualité ne sont pas exclusifs les uns des autres. Au contraire, ils peuvent aisément se conjuguer et se compléter.

- **La démarche qualité reste, avant tout, inscrite dans la recherche d'une amélioration de l'efficacité**

Avant tout, la qualité reste une démarche qui permet d'obtenir les résultats voulus pour des objectifs fixés, de manière constante et permanente.

- **La démarche qualité vise à améliorer la qualité du service aux partenaires et aux usagers**

On peut inscrire dans ce groupe les démarches liées à la qualité de l'accueil, des transports publics, des grands services urbains et celles liées au mandatement qui vise à réduire les délais de paiement des entreprises prestataires des collectivités.

Il s'agit bien d'augmenter la satisfaction et d'améliorer les relations de la collectivité avec son environnement. En terme de communication externe, un engagement est pris quant aux résultats.

- **La démarche est destinée à sécuriser certains processus de la collectivité**

Le cas le plus fréquent, nous l'avons dit, est celui de la procédure de passation des marchés. Les grands services urbains (eau, assainissement) ou la gestion de l'espace public(voirie) peuvent aussi s'inscrire dans cette démarche. Le consommateur est rassuré quant aux mesures prises et a confiance dans la qualité sanitaire ou la sécurité de l'espace public.

Sécuriser la collectivité passe aussi par l'équilibre avec ses fournisseurs et la diminution des coûts. Les engagements vis-à-vis des prestataires et le respect des délais (intérêts moratoires) participent de cet objectif.

- **La démarche qualité est une réponse à la concurrence pour certains services**

Pour certains services urbains, la collectivité livre des prestations marchandes et le secteur est concurrentiel (eau, transport). La certification systématique des concurrents sur ce secteur impose à la collectivité de « se mettre à niveau ».

Quand la collectivité n'exerce pas en régie le service, le délégataire doit lui-même donner des gages de qualité (certification). Ce type de démarche joue aussi dans la concurrence entre collectivités en attirant les meilleurs prestataires qui font le choix de la sécurité et de l'association à la démarche qualité.

Il est, par ailleurs, difficile de ne pas entreprendre une démarche de qualité d'un processus que la majorité des collectivités a décidé de certifier.

- **La démarche qualité est utilisée par la direction générale comme un moyen de restructurer une activité**

Dans certains cas, la démarche qualité est utilisée pour restructurer une activité qui ne donne pas satisfaction à la collectivité. Elle permet de restaurer l'efficacité et l'efficience d'une direction ou d'un service et de satisfaire les « clients internes » ou externes de ce service.

- **La démarche qualité est utilisée comme une boîte à outils pour le changement et la modernisation**

Enfin, assez proche de l'objectif précédent, la qualité sert aussi à modifier les comportements, la culture, les modes de management et les manières de faire. C'est un vecteur de mobilisation sociale et de motivation pour les agents. La démarche qualité fournit un cadre balisé et rassurant pour obtenir des résultats durables. Notons que, souvent, dans ce cadre, tous les outils éventuels ne sont pas nécessairement utilisés. On pourra hésiter, dans certains cas, à qualifier la démarche de démarche qualité, même si elle peut finalement favoriser et préfigurer réellement une telle démarche.

- **La démarche qualité est utilisée comme moyen de communication vis-à-vis des tiers**

La collectivité ne cache pas qu'elle s'inscrit dans une démarche de qualité ou qu'elle est certifiée. Lors de nos rencontres, c'est même l'un des points sur lequel nos interlocuteurs voulaient mettre l'accent en tant que facteur d'amélioration de la performance.

- **La démarche qualité est utilisée pour orienter les pratiques des tiers**

De plus en plus de collectivités inscrivent dans leurs cahiers des charges des clauses relatives aux conditions de construction (HQE, par exemple) ou au respect de normes environnementales. Elles orientent donc les pratiques des prestataires qui doivent prendre en compte ces nouvelles dimensions de la qualité.

- **La démarche qualité est au service de l'attractivité territoriale**

Si les « pavillons bleus » participent manifestement de cet objectif, de nombreuses mesures au service de la qualité du cadre de vie et de sa sécurisation favorisent l'attractivité territoriale (la compétitivité de la collectivité ?).

- **La démarche qualité vise à mieux apprécier les besoins des tiers et des agents de la collectivité**

Sous réserve de criblage des besoins en fonction de l'intérêt général, de la stratégie de la collectivité et des contraintes de toutes sortes, les collectivités développent des moyens d'écoute, de concertation et de consultation pour mieux tenir compte des attentes.

Les tableaux de bord peuvent intégrer des indicateurs nouveaux comme la prise en compte de la participation citoyenne dans la qualité de la décision publique.

Sur un autre registre, les collectivités développent des observatoires de veille économique pour connaître les besoins des entreprises et y répondre de manière à les attirer sur leur territoire.

Le marketing des services est une piste de réflexion développée par quelques collectivités. Même si le choix du terme est assez inadapté et fait débat, il consiste à mieux connaître les besoins, les comportements des bénéficiaires du service public et leur évolution, leur positionnement par rapport à d'autres offreurs. Il est en quelque sorte le préalable à la définition des politiques de qualité.

L'affichage d'une réflexion et d'une appropriation du terme est récent. Les pratiques de marketing se développent, pourtant, depuis longtemps : questionnaires de satisfaction, information du public, personnalisation des relations, etc sont clairement inscrits dans cette perspective.

- **Mise en œuvre des démarches qualité :**

Les démarches qualité reposent sur un diagnostic préalable qui détermine leur opportunité.

Les points saillants de la démarche sont :

- **Un engagement fort et continu de la direction générale et du manager concerné**
- **Un démarrage de la démarche dans des directions ou des services où le management de la qualité est plus facile à mettre en place.**

Il n'est pas innocent que de nombreuses collectivités aient commencé par la passation des marchés publics, activité extrêmement balisée par les règlements, la jurisprudence, et très procédurale.

- **Une formation préalable des agents**

Cette étape est cruciale et ne doit pas être négligée. Elle se fait souvent avec l'aide d'un intervenant extérieur. L'assistance à maîtrise d'ouvrage est utile pour assurer un transfert rapide de méthodologie. Elle peut suivre la démarche et procéder aux ajustements nécessaires par la suite.

- **Une démarche menée par la direction avec un appui qui n'est que méthodologique**

Le service doit s'approprier la démarche et le management est nécessairement participatif : tous les agents y sont associés. Le service ou la direction de la qualité n'intervient que comme appui méthodologique et assure le suivi nécessaire.

- **Une immersion nécessaire des représentants du service central de la qualité**

Son expertise n'est pas suffisante pour jouer son rôle. Les représentants de la direction ou du service qualité doivent s'immerger dans les services pour acquérir la connaissance métier et aider à l'émergence des solutions adaptées. Chaque démarche qualité est avant tout un cas unique et exige une grande part de sur-mesure.

- **Un suivi nécessaire pour éviter que la démarche ne s'essouffle**

Les démarches qualité prennent souvent plusieurs années pour aboutir. Il arrive, pour cette raison, qu'elles s'essoufflent et finalement ne soient pas menées à terme. Dans certains cas, les démarches peuvent périlcliter après certification faute de continuité dans l'effort. Il est des cas où la collectivité renonce à sa certification pour cette raison.

Face à ce risque, l'existence d'un élément extérieur au service (les « qualitiens » centraux ?) est certainement un stimulant pour les services.

- **Usages faits de la certification**

La certification n'est pas une fin en soi, en particulier, pour les collectivités qui souhaitent utiliser la démarche de manière partielle ou comme pivot pour le changement.

Outre son rôle de relative assurance pour les managers, les élus et les tiers, de levier pour la communication de la collectivité, la certification est aussi un facteur de motivation (c'est une fin souhaitée, espérée, le couronnement des efforts entrepris) et de reconnaissance (la fierté d'être certifié, d'être reconnu à l'extérieur et à l'intérieur). La certification est un élément de mobilisation sociale. Le fait que cette reconnaissance soit acquise par l'intermédiaire d'un organe extérieur à la collectivité ajoute à la valeur de la certification. Cette dimension n'est pas à sous-estimer au moment des choix.

### **9.2.2. Bilans tirés par les collectivités**

- **Les limites à la mise en place de démarches qualité**

- **Les démarches qualité sont des démarches lourdes et coûteuses**
- **Le mirage de la solution miracle**

La qualité n'est pas une solution à tous les problèmes de management. Elle est uniquement une démarche, non exclusive d'autres, et s'inscrit dans un pilotage d'ensemble de la structure. Elle ne doit pas être considérée comme une solution clef en main. Elle n'est pas, non plus, la solution pour rendre une collectivité performante, même si elle peut y contribuer.

- **Périmètre de la certification**

Le choix du périmètre de la certification est essentiel pour la recherche de la performance. Par exemple, pour ce qui concerne la commande publique, la certification de la passation des marchés est certainement nécessaire (sécurité juridique), mais en terme de performance, il est plus judicieux de se concentrer sur l'ensemble des étapes de l'achat public, de l'évaluation des besoins à l'évaluation des réalisations et des prestataires. Les gains que la collectivité peut en attendre sont bien supérieurs. Notons que, souvent, c'est la certification d'un processus qui est annoncée, alors qu'elle ne concerne qu'un processus.

- **Choix des processus à considérer**

Revenons sur la certification de la passation des marchés. Le gain en terme de performance globale de la collectivité n'est pas évident. S'agissant d'une activité très procédurale et réglementairement très encadrée, certains de nos interlocuteurs se sont interrogés sur la pertinence de mener une démarche qualité dans ce domaine. Ils en attendent peu de changement. En revanche, ce choix peut être une bonne entrée pour lancer les démarches qualité dans les collectivités (apprentissage par la réussite).

- **Risque de trop grand formalisme**

On entend encore : « trop de qualité tue la qualité ». Les normes et les pratiques ont évolué, mais la démarche qualité reste très formelle et demande beaucoup d'écrits. Ce formalisme peut conduire à une rigidité dans le fonctionnement des services et à diminuer leur réactivité et leur adaptabilité aux changements. La démarche ne doit donc pas concentrer toute l'attention. La mission des collectivités reste avant tout de fournir des services, et non de faire de la qualité pour la qualité.

- **Une attention insuffisante aux interfaces**

Les cadres rencontrés ont plusieurs fois mentionné que les démarches menées ne prenaient pas suffisamment en compte les interfaces entre services et que l'une des caractéristiques de la démarche qualité, en l'occurrence la transversalité, était assez mal gérée. En particulier, les engagements peuvent être assez asymétriques entre la direction qui est entrée dans une démarche qualité et les autres qui participent au même processus, mais ne se considèrent pas nécessairement dans le périmètre de la démarche.

- **La certification n'est pas toujours gage d'ambition en terme de qualité**

La certification n'a pas d'autre ambition que d'attester que l'organisation mise en œuvre est apte à atteindre les objectifs de qualité qu'elle s'est fixée, même si ceux-ci sont modestes et/ou en décalage avec la satisfaction d'un besoin des usagers.

Par ailleurs, le paiement par les collectivités de leurs certificateurs emporte des risques de conflit d'intérêts. A-t-on déjà vu une collectivité se faire retirer sa certification ? Pourrait-on imaginer une auto-certification des collectivités par audit de qualité interne ?

- **La communication (interne et externe) peut devenir le principal moteur des démarches qualité**

Les démarches qualité ne sont pas, généralement, inscrites dans une démarche globale de management de la collectivité. Elles deviennent assez facilement des boîtes noires dans l'organisation et donnent comme *output* principal un sentiment d'assurance. Celle-ci ne correspond pas à des préoccupations sociétales à tous les niveaux. Le sens de la démarche est perdu au profit du message. La qualité devient un simple élément de communication synonyme d'excellence, d'efforts collectifs pour changer le service public au profit des usagers-citoyens, de modernisation et donc d'élément annonciateur de la réforme publique.

Dans ce cas, le retour de balancier risque d'être douloureux. Le service public n'est pas un produit comme les autres. Un message simpliste est certainement de nature à accentuer l'écart entre la qualité attendue et la qualité réalisée. Contenir la pression et rappeler les spécificités de la qualité dans le secteur public peuvent conduire à une nouvelle remise en cause du

service public, sourd à la demande sociale. L'équilibre entre l'écoute du bénéficiaire et la définition de la qualité est un équilibre instable.

- **La démarche qualité s'applique mal à certains processus**

Peut-on certifier un processus de décision stratégique ? Celui de décision des élus ? L'aide aux associations artistiques ? C'est certainement possible. Mais est-ce souhaitable ? Quelle est plus-value apportée ?

- **La certification peut, dans certains cas, tuer l'initiative**

Lorsque la qualité devient la fin, elle peut nuire à l'innovation et au développement d'autres démarches de management. Elle est alors un élément de non-performance ou de contre-performance.

- **La qualité ne se traduit pas nécessairement par des gains de productivité**

Prenons une commune qui s'engage sur des temps de réponse très courts aux guichets. Si la productivité se mesure par le nombre de demandes traitées par unité de temps, le gain est fort. Si en revanche, l'évaluation passe par le nombre de dossiers traités par agent et par unité de temps, il est à craindre que la moyenne diminue. Il y a un risque de sur-qualité, de sur-calibrage des moyens humains.

- **Avantages attendus et constatés de la mise en œuvre d'une démarche qualité :**

- **Les démarches qualité contribuent à la meilleure connaissance de l'activité des services**

L'identification des processus contribue à faire ressortir les transversalités dans la collectivité et à s'interroger sur ses missions. Le fonctionnement de l'organisation est mieux appréhendé et l'approche permet de sortir d'une logique hiérarchique et pyramidale.

Par ailleurs, la production d'indicateurs liés au processus enrichit les tableaux de bord des directions et donne au management des leviers d'action.

L'identification des « clients » de chaque processus, internes ou externes, apporte un autre éclairage sur les finalités.

L'activité de la collectivité est mieux appréhendée dans son fonctionnement interne et dans ses relations à son environnement. La formalisation liée à la démarche qualité favorise la réflexion sur l'organisation, la rend plus lisible, et le fonctionnement est mieux compris. Elle permet une objectivation de ce qui relève de l'évidence ou des savoirs tacites.

Finalement, la démarche qualité peut conduire à des modifications structurelles de l'organisation.

- **La qualité facilite la transmission de la mémoire de l'organisation**

« Écrire ce que l'on fait et faire ce que l'on écrit ». Le passage à l'écrit est une difficulté lorsqu'on s'adresse à certains agents. Mais c'est aussi un gain pour l'organisation en permettant une formalisation et une motivation à écrire de tous les agents. En particulier, il permet de dépasser la transmission orale et d'assurer la mémoire de l'organisation. Ce dernier point est particulièrement important à l'approche de nombreux départs à la retraite qui font

craindre une perte de la mémoire de collectivités. La qualité permet, en cela, une transmission douce et moins coûteuse qu'une reconstitution nécessairement imparfaite des savoirs de l'organisation.

Par ailleurs, cette mémoire peut contribuer au remplacement des agents dans une période de forte mobilité dans les collectivités. La transmission est grandement facilitée par la mise en œuvre de démarches qualité.

- **Une plus grande maîtrise des risques**

La gestion des risques liés aux processus est inhérente à la démarche qualité. Cette dernière assure, en continu, une prévention des risques cartographiés et une intervention correctrice rapide si les risques se réalisent. La responsabilisation « en profondeur » liée aux démarches qualité facilite la réactivité et la mise en valeur rapide des problèmes et des erreurs.

- **La motivation des agents (valorisation du travail des agents)**

Nous l'avons déjà dit, les démarches qualité apportent un élément de reconnaissance pour les agents qui y sont associés. La motivation, très liée aux modifications des modes de management (qui deviennent plus participatifs), est évidente pour atteindre l'objectif de qualité. Elle doit être une préoccupation du management à la fin du processus pour que la démarche se poursuive à plus long terme. La difficulté réside dans le passage d'une démarche très active de construction avec l'agent au cœur du processus et une phase de quasi-routine où cette préoccupation devient moins forte. C'est pourquoi il est important de maintenir la démarche active à travers des cercles qualité internes ou externes, par exemple.

Lorsque la démarche est certifiée ou labellisée, la motivation est certainement bien supérieure et s'étend davantage dans le temps (clauses de rendez-vous)

- **Les démarches qualité modifient la relation à l'erreur**

Pour l'agent, l'erreur est perçue ordinairement comme une faute. Avec les démarches qualité, l'erreur devient un révélateur qui incite à la mise en œuvre d'une action correctrice. L'agent est force de proposition pour définir la solution qu'il peut contribuer à mettre en œuvre. Il y a bien modification du rapport à l'imperfection et à la faute.

- **La qualité est avant tout une démarche de management**

La démarche qualité fournit un cadre pour un management plus participatif et transversal. Elle peut être utile pour dynamiser le management de directions anémiques et favorise la conduite du changement.

Dans cette perspective, on peut s'interroger sur l'ampleur à donner aux démarches qualité. Est-ce que les transversalités nécessaires ne militent pas pour une démarche assez globale.

- **La connotation positive de la qualité en fait un levier positif du changement**

Aucun agent ne peut légitimement s'opposer à l'amélioration de la qualité. L'angle de la qualité est donc une bonne entrée pour les démarches de changement. Du reste, les syndicats sont d'une grande neutralité, voire encouragent les démarches qualité.

- **Le système d'information sur le service (audit interne réalisé en temps réel)**

La démarche qualité a l'intérêt, en plus des modalités classiques d'audit interne, de pousser à un audit permanent du processus.

- **Un cadre rassurant pour le changement**

Dans un contexte de modernisation déstabilisant pour les agents, la démarche possède l'avantage d'une finalité simple et aisément compréhensible pour les agents. Elle contraste avec le foisonnement des nouveaux outils de management dont la logique échappe aux agents. La qualité ne les déstabilise pas et a même tendance à les rassurer, puisqu'ils sont au cœur de la démarche et qu'ils y contribuent par leur participation. La transparence les rassure sur la finalité.

■ ■ ■

### **9.3. Pistes de réflexion**

---

#### **9.3.1. Les directions doivent manager en direct leurs démarches qualité**

##### **▪ Un projet propre au service**

Les démarches qualité impliquent un fort engagement du management et des agents. C'est une démarche volontaire et volontariste. Les directions doivent garder le pilotage de la qualité. C'est leur démarche.

##### **▪ L'appui d'une direction ou d'un service central est crucial pour l'amorçage, l'accompagnement et la pérennisation des démarches qualité**

La direction ou le service central de la qualité assure l'apport méthodologique et garantit le maintien de la préoccupation qualité dans l'organisation en dehors des démarches locales. Par ailleurs, il assure l'articulation entre la stratégie globale de la collectivité et le choix des domaines inscrits dans le périmètre de la qualité.

#### **9.3.2. L'intérêt d'une démarche globale n'est pas évident**

Les collectivités ne sont pas des entreprises comme les autres. La diversité des métiers et la spécificité de l'action publique ne prêchent pas nécessairement pour une extension à tous les services. Le périmètre des démarches qualité doit, tout au contraire, s'inscrire dans le projet de la collectivité. Ce dernier doit rester la référence pour orienter le pilotage par le management supérieur.

#### **9.3.3. Le levier de la qualité est intéressant pour conduire le changement**

La qualité porte en elle un changement de culture, orientée vers l'atteinte de résultat, et rompt avec la logique de moyens.

Par ailleurs, elle est un angle d'attaque positif. Pour les agents, la qualité est connotée positivement et les réticences à la qualité sont peu nombreuses, ce qui facilite la mise en œuvre du changement.

#### **9.3.4. La mise en œuvre des démarches qualité nécessite un choix réfléchi**

Il faut rechercher l'exemplarité pour la première mise en œuvre.

On peut choisir soit :

- un processus où les démarches qualité sont bien balisées ;
- une processus qui « pose problème ».

Dans le premier cas, on cherche la performance différée en facilitant l'installation d'une culture qualité.

Dans le second cas, on règle une situation de non-performance et l'on fait apparaître les mérites de la qualité pour lancer de nouvelles démarches. La valeur d'exemple sera d'autant plus importante que l'on s'intéresse à un processus qui fait intervenir de nombreuses directions.

### **9.3.5. La maîtrise des interfaces est un enjeu des démarches qualité**

La cohérence des démarches qualité est sous-optimale si les interfaces ne reçoivent pas la même attention que les autres aspects du fonctionnement des processus. La gestion des interfaces entre la collectivité et le public, entre la collectivité et ses différents partenaires, entre les services de la collectivité est certainement l'un des enjeux majeurs que les collectivités ont identifié.

### **9.3.6. La qualité doit être inscrite dans le processus de contrôle de gestion interne**

La qualité est un élément du contrôle de gestion interne de la collectivité (voir chapitre sur le contrôle de gestion interne). En revanche, elle reste conçue comme un maillon indépendant, alors que les synergies sont évidentes avec l'audit interne, le contrôle de gestion *stricto sensu*, l'évaluation... La concentration organisationnelle est une voie intéressante pour restaurer les complémentarités et les synergies avec les autres approches.

### **9.3.7. La qualité est un axe fondamental pour l'évolution des tableaux de bord**

Les indicateurs de qualité sont bien représentés dans les tableaux de bord locaux. En revanche, ils sont souvent « noyés » au milieu d'autres indicateurs dans les tableaux de bord de direction générale.

Après une réflexion sur les indicateurs de qualité disponibles (qu'est qu'un indicateur de qualité ? Quels sont les indicateurs qui répondent aux critères voulus ?...), le tri et le regroupement de ces indicateurs pour nourrir l'axe qualité du tableau de bord de direction générale est certainement souhaitable.

Cette solution permet de mieux inscrire la qualité dans la stratégie globale de la collectivité, d'en assurer un pilotage stratégique et de faciliter l'évolution des tableaux de bord dans une perspective de *Balanced Score Card* (BSC).

### **9.3.8. La qualité n'est pas nécessairement source de performance**

#### **▪ Qualité et efficacité**

Indéniablement, la qualité contribue à l'atteinte des résultats qu'elle se fixe. En ce sens, elle favorise l'efficacité du fonctionnement interne de l'organisation.

En revanche, l'efficacité sociale ou les impacts de la qualité sont plus difficiles à évaluer. Il peut y avoir dissociation entre l'efficacité du moyen (la démarche qualité) et l'efficacité des fins.

### ▪ **Qualité et efficience**

En terme d'efficience, le bilan est difficile à établir. Il dépend des objectifs qui sont fixés. À partir d'un certain point, la recherche de l'excellence peut se traduire par une inflation des coûts pour une augmentation d'utilité marginale mineure pour le bénéficiaire.

Tout dépend donc du dosage du niveau de qualité. Par ailleurs, le bilan doit intégrer les coûts « masqués » de la démarche qualité : coût de mobilisation des personnels, coûts de prestataires externes et éventuelles charges de certification. La prise en compte de toutes ces dimensions doit conduire à un bilan préalable à toute démarche qualité. L'exercice peut être redoutable.

### ▪ **Qualité et pertinence**

La question de la pertinence pose à nouveau celle de l'adéquation aux besoins et à leur satisfaction. La pertinence pour la collectivité peut s'inscrire en décalage avec la demande sociale. La pertinence pour le citoyen-usager est évaluée selon d'autres critères.

Par ailleurs, pour certains processus, la démarche ne semble pas avoir beaucoup de sens.

#### **9.3.9. La qualité est sans conteste une modalité de micro-performance**

La qualité n'est pas l'alpha et l'oméga en matière de performance, mais sa contribution est certaine. Elle doit être pensée en complémentarité avec d'autres démarches de management.

#### **9.3.10. La qualité pousse à mieux connaître les attentes des bénéficiaires et leur évolution**

Même si les outils d'une meilleure écoute des besoins se mettent en place, en particulier, à travers les modalités de participation des citoyens à la décision publique et de mesure de satisfaction, la poursuite de la réflexion sur un véritable marketing des services est nécessaire.

Le marketing s'inscrit dans le système d'aide à la décision et est destiné essentiellement à sonder les comportements et leurs évolutions. Il rejoint le respect d'un des grands principes du service public à savoir la mutabilité.

En revanche, la démarche « marketing » n'est pas dénuée de risques, pour trois raisons principales.

- La volonté politique « d'être » en phase avec les citoyens peut conduire à des dérives et finalement mettre l'action publique au service d'intérêts particuliers.
- En tout état de cause, il faut rappeler et faire savoir que la qualité pour le service public est le produit d'un arbitrage délicat dans lequel la recherche de l'intérêt général est un critère fondamental.
- Par ailleurs, il y a une difficulté à cerner l'opinion publique. Dans le secteur privé, le client est la cible. Mais, dans le secteur public, est-ce que l'écoute, la consultation la concertation... doivent être limitées aux usagers du service ? Ou à l'ensemble des bénéficiaires ? Ou plus largement encore ? N'y a-t-il pas un risque de confiscation par quelque intérêt particulier ? Comment assurer la variété de la société dans ce processus de marketing ?

Ces questions doivent être envisagées avant d'aller trop loin et de mettre à mal certains des éléments fondamentaux du fonctionnement démocratique. Le risque est la banalisation de l'action publique. On sent que la pression est forte puisque les citoyens-usagers se perçoivent de plus en plus dans une relation client – fournisseur avec leur administration.

Toutes ces démarches demanderont certainement un effort de communication et de rappel des grands principes du service public.

■ ■ ■



---

**Liste des 27 collectivités ayant participé à l'étude AFICUF**

---

**Communauté urbaine d'Arras  
Communauté urbaine de Bordeaux  
Communauté urbaine de Cherbourg  
Communauté urbaine de Dunkerque  
Communauté urbaine de Lille  
Communauté urbaine de Lyon  
Communauté urbaine du Mans  
Communauté urbaine de Nancy  
Communauté urbaine de Nantes  
Communauté urbaine de Strasbourg**

**Ville d'Angers  
Ville de Bordeaux  
Ville de Lyon  
Ville de Nancy  
Ville de Nantes  
Ville de Saint-Etienne**

**Conseil général du Bas-Rhin  
Conseil général de l'Essonne  
Conseil général des Hauts-de-Seine  
Conseil général de l'Isère  
Conseil général de la Loire  
Conseil général de Maine-et-Loire  
Conseil général de la Mayenne  
Conseil général du Nord  
Conseil général du Val d'Oise**

**Communauté d'agglomération de Cergy-Pontoise**

**Conseil régional Nord-Pas-De-Calais  
Conseil régional de l'Aquitaine**



## Sommaire détaillé

Préface de Luc-Alain Vervisch, président de l'AFIGESE-CT	3
Préface d'Olivier Landel, délégué général de l'ACUF	5
Préface de Gilles Da Costa, directeur de l'INET	7
Remerciements	9
Avertissement	13
Introduction	15
Fiche n°1. Contrôle de gestion	27
1.1. Définition	28
1.1.1. Définition du contrôle de gestion interne	28
1.1.2. Moteurs du contrôle de gestion interne	28
1.1.3. Principales déclinaisons :	29
1.1.4. Différents niveaux	29
1.1.5. Principales problématiques liées au contrôle de gestion interne et à sa mise en oeuvre	29
1.2. Bilan des observations	32
1.2.1. Caractéristiques du contrôle de gestion interne central lorsqu'il existe	32
1.2.2. Le contrôle de gestion vu par le prisme de ses outils classiques	36
1.2.3. Quelques pratiques innovantes observées en matière de contrôle de gestion	48
1.3. Pistes de réflexion	54
1.3.1. De l'utilité d'un contrôle de gestion interne central	54
1.3.2. Vers une concentration organisationnelle ?	56
Fiche n°2. Système d'information	57
2.1. Définition	58
2.1.1. La double fonction du système d'information : production et pilotage	58
2.1.2. Un empilement de systèmes d'information interfacés	58
2.1.3. Les 5 maillons de la chaîne de traitement de l'information	60
2.1.4. Les 4 principales finalités du SI	61
2.2. Bilan des observations	62
2.2.1. Un système d'information en question	62
2.2.2. Un environnement de réel bouleversement sous-estimé	64
2.2.3. Principaux dysfonctionnements et risques	66
2.3. Pistes de réflexion	69
Fiche n°3. Evaluation	73
3.1. Définition	74
3.1.1. Essai de définition	74
3.1.2. L'évaluation des politiques publiques locales	75
3.2. Bilan des observations	79
3.2.1. De la difficulté d'évaluer les politiques publiques locales	79
3.2.2. Des limites de la réduction de l'évaluation à l'évaluation des politiques publiques	83
3.2.3. Vers une véritable fonction évaluation dans les collectivités ?	85
3.3. Pistes de réflexion	89
3.3.1. Donner du temps à l'évaluation	89
3.3.2. Poursuivre la dynamique enclenchée pour l'évaluation des politiques publiques territoriales	89
3.3.3. Renforcer le poids de la fonction évaluation au sein des collectivités	91
Fiche n°4. Responsabilisation	95
4.1. Définition	96
4.1.1. Définitions de la responsabilisation et de la contractualisation	96

4.1.2.	Moteurs de la responsabilisation _____	96
4.1.3.	Les attentes de la direction générale concernant la responsabilisation : _____	99
4.1.4.	Les déclinaisons de la responsabilisation _____	100
4.1.5.	Différents niveaux de la responsabilisation _____	102
4.1.6.	Principales problématiques liées à la responsabilisation et la contractualisation _____	102
4.2.	Bilan des observations _____	106
4.2.1.	Une dynamique de responsabilisation dans les collectivités _____	106
4.2.2.	Les cibles et modalités de responsabilisation : _____	107
4.2.3.	Épaisseur de la responsabilisation _____	108
4.2.4.	Mise en place de la responsabilisation _____	109
4.2.5.	Quelles conséquences organisationnelles de la responsabilisation ? _____	116
4.3.	Pistes de réflexion _____	118
4.3.1.	Motivation et responsabilisation _____	118
4.3.2.	Développement de la culture de l'évaluation _____	118
4.3.3.	Adapter effectivement l'organisation à la responsabilisation _____	119
4.3.4.	La contractualisation est-elle généralisable ou utilisable au cas par cas ? _____	119
Fiche n°5.	Territorialiser l'action publique locale _____	121
5.1.	Définition _____	122
5.1.1.	« Petit » lexique de la territorialisation _____	122
5.1.2.	Les moteurs de la territorialisation : subsidiarité, proximité et réactivité _____	123
5.1.3.	La territorialisation : une dynamique déjà éprouvée _____	124
5.2.	Bilan des observations _____	127
5.2.1.	Territorialiser : une réponse politique à un besoin de proximité _____	127
5.2.2.	Territorialiser : un choix potentiellement inflationniste _____	128
5.2.3.	Deux questions de fond : intérêt général et égalité _____	130
5.2.4.	Pilotage de l'organisation et pilotage de la performance _____	133
5.2.5.	Risques liés au « qui fait quoi ? » ou perte de lisibilité _____	133
5.2.6.	Un positionnement difficile, mais stratégique des services centraux _____	135
5.2.7.	Le pilotage des territoires _____	136
5.2.8.	Le pilotage de la performance dans une organisation territorialisée _____	137
5.3.	Pistes de réflexion _____	138
Fiche n°6.	Démarches prospectives _____	139
6.1.	Définition _____	140
6.1.1.	Essai de définition d'une démarche prospective _____	140
6.1.2.	Finalités des démarches prospectives _____	140
6.1.3.	Principales problématiques _____	141
6.2.	Bilan des observations _____	143
6.2.1.	Évolution des besoins externes _____	143
6.2.2.	Évolution des besoins internes _____	145
6.2.3.	Les limites de la prospective _____	147
6.3.	Pistes de réflexion _____	150
6.3.1.	Les collectivités doivent-elles renforcer et structurer la fonction prospective ? _____	150
6.3.2.	La prospective doit-elle être évaluée ? _____	150
6.3.3.	De l'utilité de la prospective stratégique pour les élus _____	150
6.3.4.	Ingénierie de partenariat : croiser les prospectives ? _____	151
Fiche n°7.	Démarches globales de modernisation _____	155
7.1.	Définition _____	156
7.1.1.	Éléments de contexte _____	156
7.1.2.	Caractérisation des démarches globales de modernisation _____	158
7.1.3.	Quelles sont les finalités des démarches globales de modernisation ? _____	160
7.2.	Bilan des observations _____	162
7.2.1.	Effets positifs des démarches globales de modernisation _____	162
7.2.2.	Problématiques liées au pilotage des démarches globales de modernisation _____	163
7.2.3.	Méthode ABC/ABM : exemple de démarche globale de modernisation _____	164
7.2.4.	La LOLF : matrice des démarches globales de modernisation ? _____	168

7.3.	Pistes de réflexion _____	173
7.3.1.	Quelles sont les leçons à retenir ? _____	173
7.3.2.	Les démarches globales de modernisation sont-elles trop ambitieuses ? _____	173
7.3.3.	« Point n'est besoin d'espérer pour entreprendre, ni de réussir pour persévérer » _____	173
7.3.4.	Le défi de la mobilisation interne _____	174
7.3.5.	La lente dynamique du changement _____	174
7.3.6.	La difficile continuité des démarches globales _____	175
7.3.7.	Le danger d'une standardisation _____	175
Fiche n°8.	Mobiliser les agents _____	177
8.1.	Définition _____	178
8.1.1.	Les deux piliers de la mobilisation : motivation et focalisation _____	178
8.1.2.	Macro-performance et micro-performance _____	180
8.1.3.	Mobiliser les agents pour un meilleur système d'information _____	180
8.2.	Bilan des observations _____	181
8.2.1.	Des agents en « quête » de sens qui sont les principaux artisans du changement _____	181
8.2.2.	Le régime indemnitaire à la performance : un outil de motivation adapté ? _____	183
8.2.3.	La communication interne _____	184
8.3.	Pistes de réflexion _____	187
8.3.1.	Où positionner le curseur entre « hiérarchique » et « participatif » ? _____	187
8.3.2.	Où positionner le curseur de la responsabilisation ? _____	187
8.3.3.	Mettre le projet de modernisation en phase avec l'évolution culturelle _____	188
Fiche n°9.	Le levier des démarches qualité _____	191
9.1.	Définition _____	192
9.1.1.	Moteurs de la préoccupation pour la qualité _____	192
9.1.2.	Définition et caractéristiques de la qualité _____	192
9.1.3.	Relations entre la qualité et la performance _____	195
9.1.4.	Multiplicité des démarches et des référentiels qualité _____	196
9.1.5.	Les attentes des dirigeants territoriaux _____	196
9.1.6.	Problématiques liées à la qualité _____	198
9.2.	Bilan des observations _____	199
9.2.1.	Principales observations de la mise en œuvre des démarches qualité dans les collectivités _____	199
9.2.2.	Bilans tirés par les collectivités _____	203
9.3.	Pistes de réflexion _____	208
9.3.1.	Les directions doivent manager en direct leurs démarches qualité _____	208
9.3.2.	L'intérêt d'une démarche globale n'est pas évident _____	208
9.3.3.	Le levier de la qualité est intéressant pour conduire le changement _____	208
9.3.4.	La mise en œuvre des démarches qualité nécessite un choix réfléchi _____	208
9.3.5.	La maîtrise des interfaces est un enjeu des démarches qualité _____	209
9.3.6.	La qualité doit être inscrite dans le processus de contrôle de gestion interne _____	209
9.3.7.	La qualité est un axe fondamental pour l'évolution des tableaux de bord _____	209
9.3.8.	La qualité n'est pas nécessairement source de performance _____	209
9.3.9.	La qualité est sans conteste une modalité de micro-performance _____	210
9.3.10.	La qualité pousse à mieux connaître les attentes des bénéficiaires et leur évolution _____	210
	Liste des 27 collectivités ayant participé à l'étude AFICUF _____	213
	Résultats de l'enquête AFICUF (octobre 2006) _____	219



# **Résultats de l'enquête « AFICUF » sur la performance et son pilotage dans les collectivités territoriales**

**Enquête réalisée par trois élèves administrateurs territoriaux :  
Cédric Grail, Vincent Lescaillez, Philippe Menut**

**Avec l'appui de l'AFIGESE-CT, l'ACUF et l'INET**

**Pour toute question complémentaire : [aficuf@wanadoo.fr](mailto:aficuf@wanadoo.fr)**

**Octobre 2006**

Cette enquête statistique a été réalisée dans le cadre d'une étude sur la performance et son pilotage dans les collectivités territoriales, réalisée par un groupe d'élèves administrateurs territoriaux de la promotion Cervantès, pour le compte de l'AFIGESE-CT, l'ACUF et l'INET.

L'étude, menée au cours du premier semestre 2006, a débouché sur la rédaction d'un guide sur la performance, présenté sous la forme d'un catalogue de 9 fiches opérationnelles : le contrôle de gestion, les systèmes d'information, l'évaluation, la responsabilisation, la territorialisation, les démarches prospectives, les démarches globales de modernisation, la mobilisation des agents et la qualité.

Ce guide paraîtra courant novembre 2006 dans la collection des ouvrages édités par l'AFIGESE-CT.

### Remerciements

Nous tenions à remercier les 72 collectivités qui ont pris le temps de répondre au questionnaire.

Nous remercions également l'AFIGESE-CT, l'ACUF et l'INET pour leur aide précieuse au cours de l'enquête.

### Méthode

Cette enquête a été réalisée, par voie électronique, entre le 15 juin et le 15 septembre 2006. Elle a été envoyée à environ 400 collectivités : villes de plus de 10.000 habitants, communautés urbaines, conseils généraux, conseils régionaux et communautés d'agglomération.

Le taux de réponse au questionnaire est de 18%, ce qui nous paraît satisfaisant compte tenu du fait que l'enquête a été menée sur une durée courte pendant l'été.

### Résultats

72 collectivités et EPCI ont répondu au questionnaire :

	N	%	Total	Poids
Régions	3	4%	22	14%
Départements	24	33%	95	25%
Communautés urbaines	10	14%	14	71%
Communautés d'agglomération	2	3%	-	-
Villes	33	46%	-	-
Total	72	100%	-	-

Les villes de plus de 10.000 habitants représentent 46% de l'échantillon. 25% des conseils généraux et 71% des communautés urbaines ont répondu au questionnaire. Nous présenterons les résultats de l'enquête au niveau global et au niveau de chaque catégorie de collectivité.

Au regard du faible nombre de réponses des conseils régionaux et des communautés d'agglomération, nous ne présenterons pas les résultats de l'enquête par catégorie. En revanche, nous avons intégré les réponses de ces collectivités dans les résultats agrégés.

Vous trouverez ci-après les résultats de l'enquête. Pour toute question complémentaire, nous vous invitons à nous contacter à l'adresse électronique suivante : [aficuf@wanadoo.fr](mailto:aficuf@wanadoo.fr).

## 1. Performance, responsabilisation et contractualisation (1/2)

<b>1A</b>	Avez-vous formalisé une démarche conduite de projet ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	80,0%	20,0%	0,0%
	Départements	79,2%	20,8%	0,0%
	Villes	60,6%	39,4%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>69,4%</b>	<b>30,6%</b>	0,0%
<b>1B</b>	Si oui, de manière systématique ou de manière plus localisée dans la collectivité ?	Systématique	Localisée	Sans réponse
	Communautés urbaines	75,0%	25,0%	0,0%
	Départements	26,3%	68,4%	5,3%
	Villes	35,0%	60,0%	5,0%
	<b>Total</b>	<b>38,0%</b>	<b>58,0%</b>	<b>4,0%</b>

<b>2A</b>	Avez-vous engagé une démarche de cartographie de vos différents processus ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	60,0%	40,0%	0,0%
	Départements	54,2%	45,8%	0,0%
	Villes	33,3%	66,7%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>44,4%</b>	<b>55,6%</b>	<b>0,0%</b>
<b>2B</b>	Si oui, cette démarche a-t-elle été étendue à l'ensemble des services de la collectivité ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	50,0%	33,3%	16,7%
	Départements	7,7%	92,3%	0,0%
	Villes	27,3%	54,5%	18,2%
	<b>Total</b>	<b>21,9%</b>	<b>68,8%</b>	<b>9,4%</b>

## 1. Performance, responsabilisation et contractualisation (2/2)

<b>3A</b>	Avez-vous mis en place des projets de service ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	70,0%	30,0%	0,0%
	Départements	66,7%	33,3%	0,0%
	Villes	63,6%	33,3%	3,0%
	<b>Total</b>	<b>65,3%</b>	<b>33,3%</b>	<b>1,4%</b>
<b>3B</b>	Si oui, avec toutes les directions ou certaines d'entre elles ?	Toutes	Certaines	Sans réponse
	Communautés urbaines	14,3%	71,4%	14,3%
	Départements	31,3%	68,8%	0,0%
	Villes	38,1%	57,1%	4,8%
	<b>Total</b>	<b>34,0%</b>	<b>61,7%</b>	<b>4,3%</b>

<b>4A</b>	Avez-vous créé des centres de responsabilité (CR) ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	30,0%	70,0%	0,0%
	Départements	33,3%	66,7%	0,0%
	Villes	42,4%	57,6%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>34,7%</b>	<b>65,3%</b>	<b>0,0%</b>
<b>4B</b>	Si oui, avez-vous contractualisé les moyens et les objectifs avec les CR ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	66,7%	0,0%	33,3%
	Départements	50,0%	50,0%	0,0%
	Villes	35,7%	50,0%	14,3%
	<b>Total</b>	<b>44,0%</b>	<b>44,0%</b>	<b>12,0%</b>

## 2. Performance et ressources humaines

<b>5</b>	Vous estimez-vous en capacité de piloter votre masse salariale ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	90,0%	10,0%	0,0%
	Départements	87,5%	12,5%	0,0%
	Villes	90,9%	9,1%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>87,5%</b>	<b>11,1%</b>	<b>1,4%</b>

<b>6A</b>	Avez-vous mis en place un régime indemnitaire lié à la performance ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	10,0%	90,0%	0,0%
	Départements	41,7%	58,3%	0,0%
	Villes	48,5%	45,5%	6,1%
	<b>Total</b>	<b>40,3%</b>	<b>56,9%</b>	<b>2,8%</b>
<b>6B</b>	Si oui, s'agit-il d'un critère individuel ou collectif ?	Individuel	Collectif	Sans réponse
	Communautés urbaines	0,0%	100,0%	0,0%
	Départements	90,0%	10,0%	0,0%
	Villes	68,8%	12,5%	18,8%
	<b>Total</b>	<b>75,9%</b>	<b>13,8%</b>	<b>10,3%</b>

<b>7</b>	Pensez-vous disposer d'une GPEC efficace ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	30,0%	60,0%	10,0%
	Départements	29,2%	58,3%	12,5%
	Villes	21,2%	72,7%	6,1%
	<b>Total</b>	<b>23,6%</b>	<b>68,1%</b>	<b>8,3%</b>

### 3. Performance et système d'information

8	Disposez-vous d'un schéma directeur récent du système d'information ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	80,0%	20,0%	0,0%
	Départements	50,0%	50,0%	0,0%
	Villes	60,6%	39,4%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>55,6%</b>	<b>43,1%</b>	<b>1,4%</b>

9	Avez-vous mis en place une démarche de fiabilisation et de sécurisation de vos données via un <i>datawarehouse</i> (entrepôt de données) ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	40,0%	30,0%	30,0%
	Départements	37,5%	58,3%	4,2%
	Villes	33,3%	57,6%	9,1%
	<b>Total</b>	<b>33,3%</b>	<b>54,2%</b>	<b>12,5%</b>

#### 4. Evaluation, qualité et contrôle (1/3)

<b>10A</b>	Menez-vous des évaluations des politiques publiques ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	40,0%	60,0%	0,0%
	Départements	50,0%	50,0%	0,0%
	Villes	27,3%	72,7%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>38,9%</b>	<b>61,1%</b>	<b>0,0%</b>
<b>10B</b>	Si oui, disposez-vous d'un programme annuel ou pluriannuel d'évaluations ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	50,0%	50,0%	0,0%
	Départements	50,0%	41,7%	8,3%
	Villes	44,4%	55,6%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>46,4%</b>	<b>50,0%</b>	<b>3,6%</b>
<b>10C</b>	Si oui, avez-vous recours à des prestataires extérieurs ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	75,0%	25,0%	0,0%
	Départements	66,7%	25,0%	8,3%
	Villes	77,8%	22,2%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>75,0%</b>	<b>21,4%</b>	<b>3,6%</b>
<b>10D</b>	Si oui, les résultats sont-ils systématiquement rendus publics ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	0,0%	100,0%	0,0%
	Départements	33,3%	58,3%	8,3%
	Villes	0,0%	77,8%	22,2%
	<b>Total</b>	<b>14,3%</b>	<b>75,0%</b>	<b>10,7%</b>

#### 4. Evaluation, qualité et contrôle (2/3)

<b>11A</b>	Avez-vous mené des démarches "qualité" ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	70,0%	20,0%	10,0%
	Départements	70,8%	29,2%	0,0%
	Villes	66,7%	33,3%	0,0%
	Total	<b>63,9%</b>	<b>34,7%</b>	<b>1,4%</b>
<b>11B</b>	Si oui, considérez-vous que vous avez plutôt accru la performance ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	100,0%	0,0%	0,0%
	Départements	82,4%	11,8%	5,9%
	Villes	86,4%	9,1%	4,5%
	Total	<b>87,0%</b>	<b>8,7%</b>	<b>4,3%</b>
<b>11C</b>	Si oui, avez-vous été confronté, en certains cas, à un trop grand "formalisme" ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	42,9%	42,9%	14,3%
	Départements	41,2%	58,8%	0,0%
	Villes	36,4%	36,4%	27,3%
	Total	<b>39,1%</b>	<b>45,7%</b>	<b>15,2%</b>
<b>11D</b>	Diriez-vous que "trop de qualité, tue la qualité" ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	50,0%	20,0%	30,0%
	Départements	25,0%	58,3%	16,7%
	Villes	33,3%	39,4%	27,3%
	Total	<b>31,9%</b>	<b>44,4%</b>	<b>23,6%</b>

#### 4. Evaluation, qualité et contrôle (3/3)

<b>12A</b>	Disposez-vous d'un contrôle de gestion interne au sein de votre collectivité ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	90,0%	10,0%	0,0%
	Départements	95,8%	4,2%	0,0%
	Villes	69,7%	30,3%	0,0%
	Total	<b>81,9%</b>	<b>18,1%</b>	<b>0,0%</b>
<b>12B</b>	Si oui, est-il directement rattaché à la direction générale ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	33,3%	66,7%	0,0%
	Départements	52,2%	47,8%	0,0%
	Villes	73,9%	21,7%	4,3%
	Total	<b>59,3%</b>	<b>39,0%</b>	<b>1,7%</b>
<b>12C</b>	Disposez-vous d'une "structure" audit interne ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	40,0%	60,0%	0,0%
	Départements	70,8%	25,0%	4,2%
	Villes	21,2%	63,6%	15,2%
	Total	<b>40,3%</b>	<b>51,4%</b>	<b>8,3%</b>
<b>12D</b>	Disposez-vous d'une inspection générale ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	20,0%	80,0%	0,0%
	Départements	12,5%	87,5%	0,0%
	Villes	3,0%	78,8%	18,2%
	Total	<b>11,1%</b>	<b>80,6%</b>	<b>8,3%</b>

### 5. Performance et conduite de changement (1/3)

<b>13A</b>	Avez-vous engagé ou comptez-vous conduire une démarche d'amélioration de la performance ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	100,0%	0,0%	0,0%
	Départements	79,2%	20,8%	0,0%
	Villes	60,6%	39,4%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>73,6%</b>	<b>25,0%</b>	<b>1,4%</b>
<b>13B</b>	Si oui, s'agit-il d'une démarche globale ou plus sectorielle ?	Globale	Sectorielle	Sans réponse
	Communautés urbaines	60,0%	20,0%	20,0%
	Départements	57,9%	36,8%	5,3%
	Villes	60,0%	40,0%	0,0%
	<b>Total</b>	<b>56,6%</b>	<b>37,7%</b>	<b>5,7%</b>

### 5. Performance et conduite de changement (2/3)

<b>14A</b>	Le modèle de la LOLF vous paraît-il transposable aux collectivités territoriales ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	50,0%	40,0%	10,0%
	Départements	70,8%	12,5%	16,7%
	Villes	78,8%	18,2%	3,0%
	Total	<b>70,8%</b>	<b>19,4%</b>	<b>9,7%</b>
<b>14B</b>	Avez-vous mené ou comptez-vous conduire une démarche de type LOLF ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	40,0%	40,0%	20,0%
	Départements	41,7%	33,3%	25,0%
	Villes	51,5%	36,4%	12,1%
	Total	<b>45,8%</b>	<b>34,7%</b>	<b>19,4%</b>
<b>14C</b>	Est-ce une volonté politique ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	20,0%	40,0%	40,0%
	Départements	29,2%	33,3%	37,5%
	Villes	18,2%	57,6%	24,2%
	Total	<b>23,6%</b>	<b>44,4%</b>	<b>31,9%</b>

### 5. Performance et conduite de changement (3/3)

<b>15A</b>	Estimez-vous disposer d'un système de pilotage de la performance ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	40,0%	50,0%	10,0%
	Départements	16,7%	83,3%	0,0%
	Villes	24,2%	75,8%	0,0%
	Total	<b>22,2%</b>	<b>76,4%</b>	<b>1,4%</b>
<b>15B</b>	Si oui, diriez-vous qu'il est efficace ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	75,0%	25,0%	0,0%
	Départements	50,0%	50,0%	0,0%
	Villes	50,0%	25,0%	25,0%
	Total	<b>56,3%</b>	<b>31,3%</b>	<b>12,5%</b>
<b>15C</b>	Considérez-vous que le contrôle de gestion est le principal outil de pilotage de la performance ?	Oui	Non	Sans réponse
	Communautés urbaines	10,0%	80,0%	10,0%
	Départements	41,7%	41,7%	16,7%
	Villes	24,2%	51,5%	24,2%
	Total	<b>29,2%</b>	<b>52,8%</b>	<b>18,1%</b>