

Séminaire de recherche
LIRSA-CRC CNAM Paris
15 décembre 2015

Performance publique :
analyse et leviers de développement
des collectivités locales
Le cas d'une municipalité en mutation

Présentation d'une recherche en cours

Samia Khenniche
Iseor, Magellan, Lyon 3

Plan de la présentation

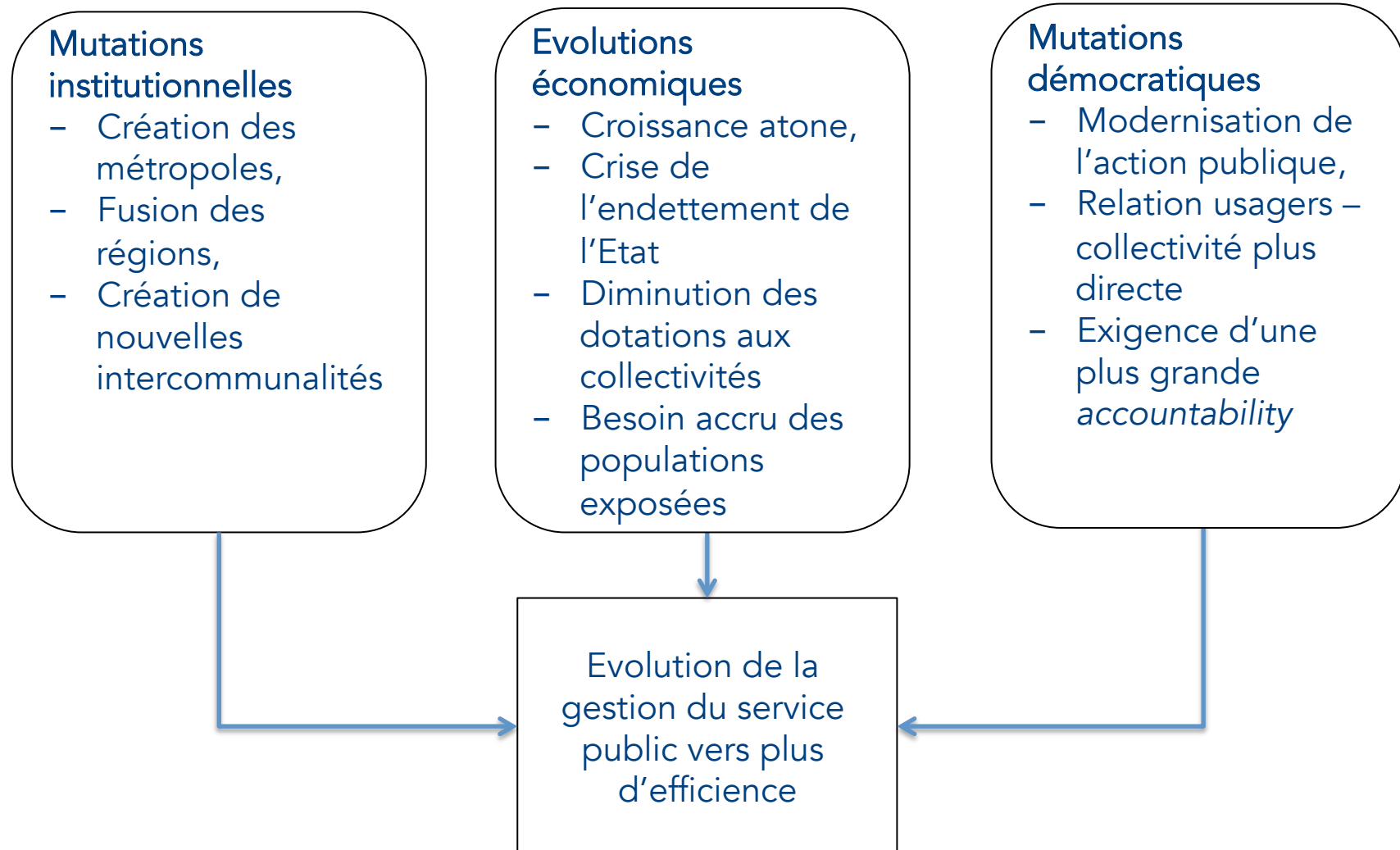
1. Éléments introductifs
2. Cadres théorique et méthodologique
3. Résultats intermédiaires
4. Éléments de conclusion

Éléments introductifs

- Contexte
- Enjeux
- Problématique

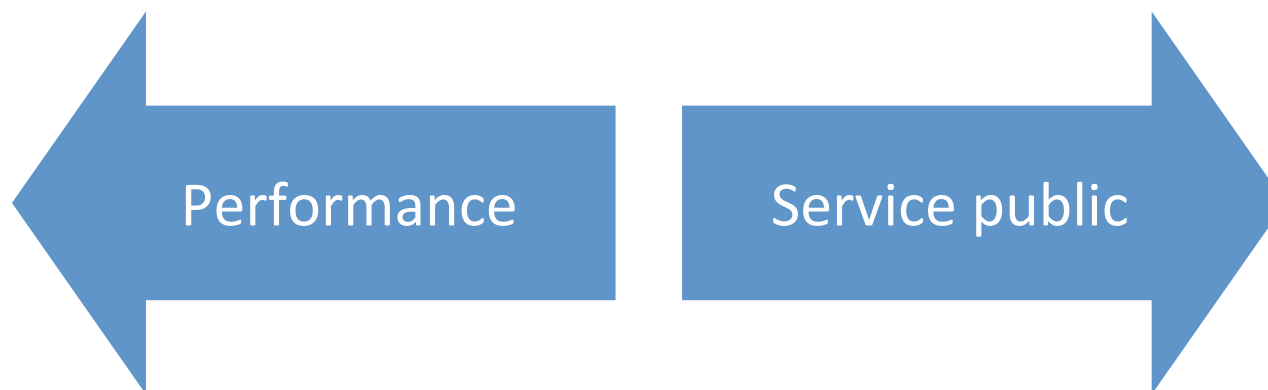
1.1 Contexte

L'environnement en mutation des collectivités locales



1.2 Enjeux

Efficiencie de la gestion publique



Tension ?

Adéquation entre les notions de performance et de service public
« fondé sur des principes d'éthique de redistribution, d'équité et de
solidarité » (Bartoli et al., 2011)

1.3 Problématique

Comment développer une performance publique ?

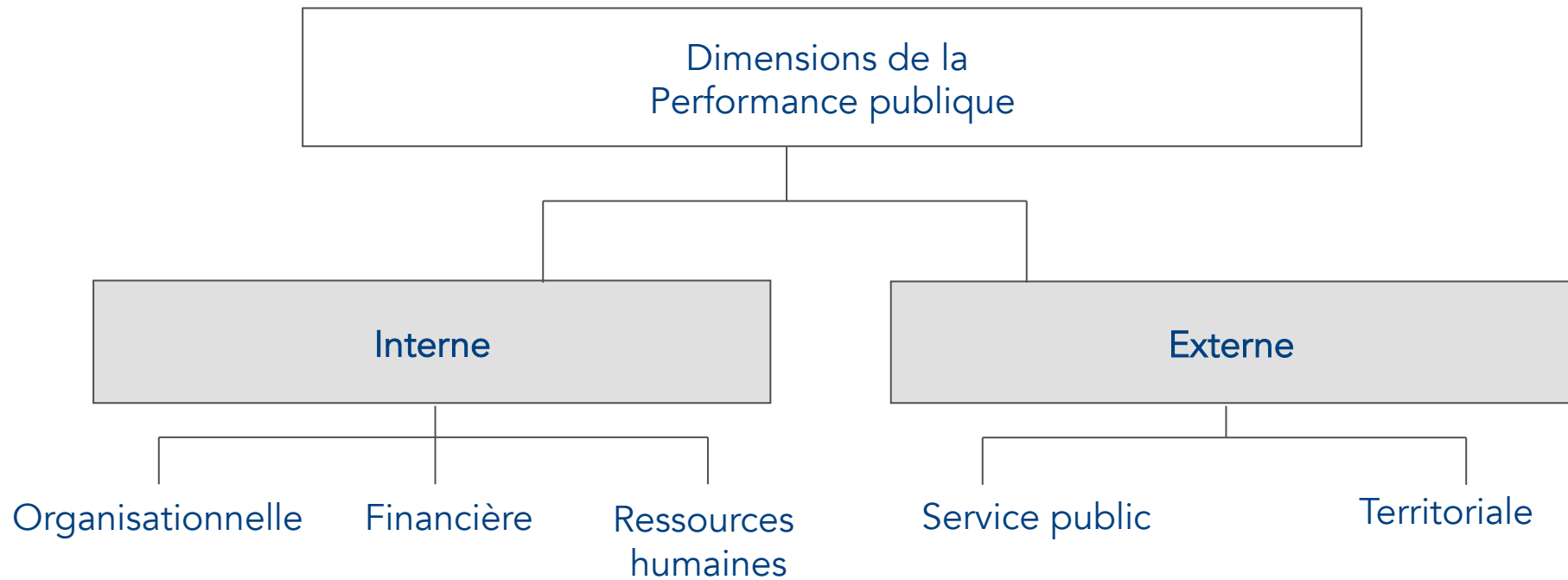
- en phase avec les objectifs/valeurs du secteur public
- en phase avec les attentes des usagers et partenaires
- en phase avec les conditions économiques et financières qui s'imposent aux collectivités locales
- ➡ en dépassant les limites du fonctionnement actuel
- ➡ en fédérant les acteurs aux logiques multiples

Cadres théorique et méthodologique

- Caractérisation de la performance publique dans la littérature
- Méthode de recherche intervention

2.1. Caractérisation de la performance publique dans la littérature

À partir de la synthèse de Carassus et al. (2011)



2.1. Caractérisation de la performance publique dans la littérature

Performance interne - Dimension organisationnelle

	Gibert, 1980	Savall, Zardet, 1987	Kaplan, Norton, 1992, 1996	Hood, 1995	Laufer et Burlaud, 1997	EFQM, 2000	Bouckaert, Pollitt, 2004	Demeestre, 2005	Khenniche, 2010	Pierre, 2011, 2013	Carassus et al., 2011	Pierre, Khenniche, 2015
Pertinence et atteinte des objectifs de la collectivité				X		X		X				
Qualité et alignement des processus/règles/cultures avec la stratégie			X				X	X	X		X	
Pilotage de l'élaboration, de la mise en œuvre et de l'évaluation de la stratégie					X	X	X		X	X		
Adaptation des structures politiques et administratives et des moyens humains-financiers-techniques face aux objectifs								X			X	
Maitrise des dispositifs de communication-coordination-concertation et qualité des coopérations internes verticales et horizontales		X							X	X		X

2.1. Caractérisation de la performance publique dans la littérature

Performance interne – Dimension financière

	Gibert, 1980	Savall, Zardet, 1987	Kaplan, Norton, 1992, 1996	Hood, 1995	Laufer et Burlaud, 1997	EFQM, 2000	Bouckaert, Pollitt, 2004	Demeestre, 2005	Khenniche, 2010	Pierre, 2011, 2013 2015	Carassus et al., 2011	Pierre, Khenniche, 2015
Maitrise des coûts, transparence et assainissement des finances publiques				X								
Efficiency de l'utilisation des ressources et maitrise de l'affectation des fonds publics							X	X		X	X	
Qualité des indicateurs financiers et non financiers			X									

2.1. Caractérisation de la performance publique dans la littérature

Performance interne – Dimension ressources humaines

	Gibert, 1980	Savall, Zardet, 1987	Kaplan, Norton, 1992, 1996	Hood, 1995	Laufer et Burlaud, 1997	EFQM, 2000	Bouckaert, Pollitt, 2004	Demeestre, 2005	Khenniche, 2010	Pierre, 2011, 2013 2015	Carassus et al., 2011	Pierre, Khenniche, 2015
Engagement-motivation-responsabilisation-mobilisation des ressources humaines autour de la stratégie		X						X		X	X	
Apprentissage interne et développement du potentiel humain		X				X	X	X			X	
Compétences-outils-méthodes-concepts de la fonction de pilotage										X		

2.1. Caractérisation de la performance publique dans la littérature

Performance externe – Dimension service public

	Gibert, 1980	Savall, Zardet, 1987	Kaplan, Norton, 1992, 1996	Hood, 1995	Laufer et Burlaud, 1997	EFQM, 2000	Bouckaert, Pollitt, 2004	Demeestre, 2005	Khenniche, 2010	Pierre, 2011, 2013 2015	Carassus et al., 2011	Pierre, Khenniche, 2015
Qualité et quantité des services publics par rapport aux objectifs et aux besoins des usagers				X		X	X					
Outils d'analyse des besoins des usagers, de l'offre de service et évaluation des résultats	X			X		X						

2.1. Caractérisation de la performance publique dans la littérature

Performance externe – Dimension territoriale

	Gibert, 1980	Savall, Zardet, 1987	Kaplan, Norton, 1992, 1996	Hood, 1995	Laufer et Burlaud, 1997	EFQM, 2000	Bouckaert, Pollitt, 2004	Demeestre, 2005	Khenniche, 2010	Pierre, 2011, 2013	Carassus et al., 2011	Pierre, Khenniche, 2015
Analyse des problèmes socioéconomiques externes et identification des besoins							X					
Satisfaction des citoyens/contribuables/acteurs locaux				X		X	X				X	
Mesure de l'effet/impact des politiques publiques et atteinte des populations/acteurs ciblés en proportion significative et en qualité				X		X	X			X		
Impact de l'action publique sur l'intérêt général, la justice sociale et la régulation de l'activité économique	X											
Organisation du déploiement des politiques										X		X
Qualité de la communication et des coopérations avec les partenaires										X	X	

2.2. Méthode de recherche intervention

Des travaux académiques à la recherche intervention

Analyse de la littérature sur la performance publique



Élaboration d'une grille d'entretien pour interroger les acteurs sur les limites/obstacles à la performance publique de la ville



Collecte et sélection de verbatim



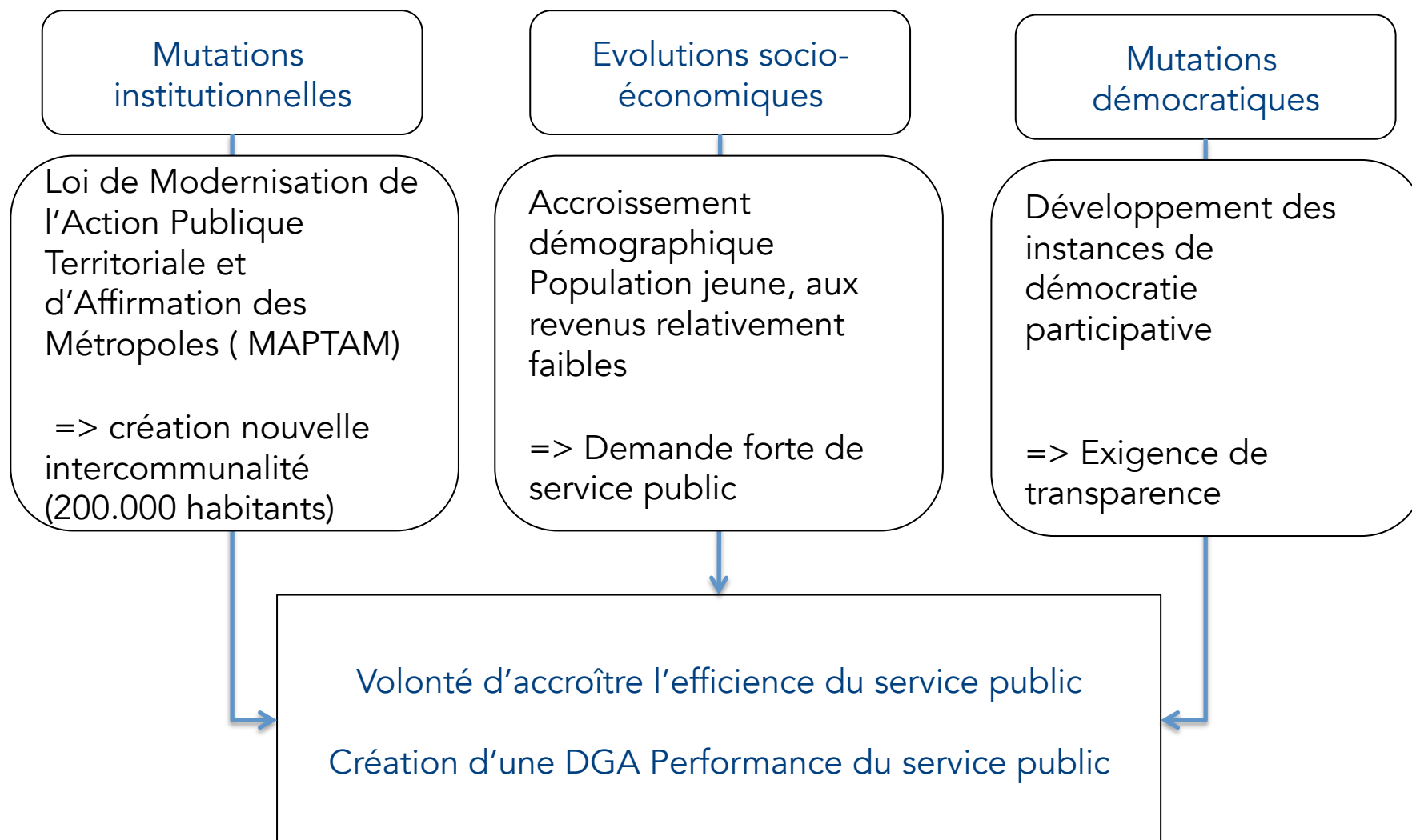
Structuration de thèmes, sous-thèmes, sous-sous-thèmes, idées clés



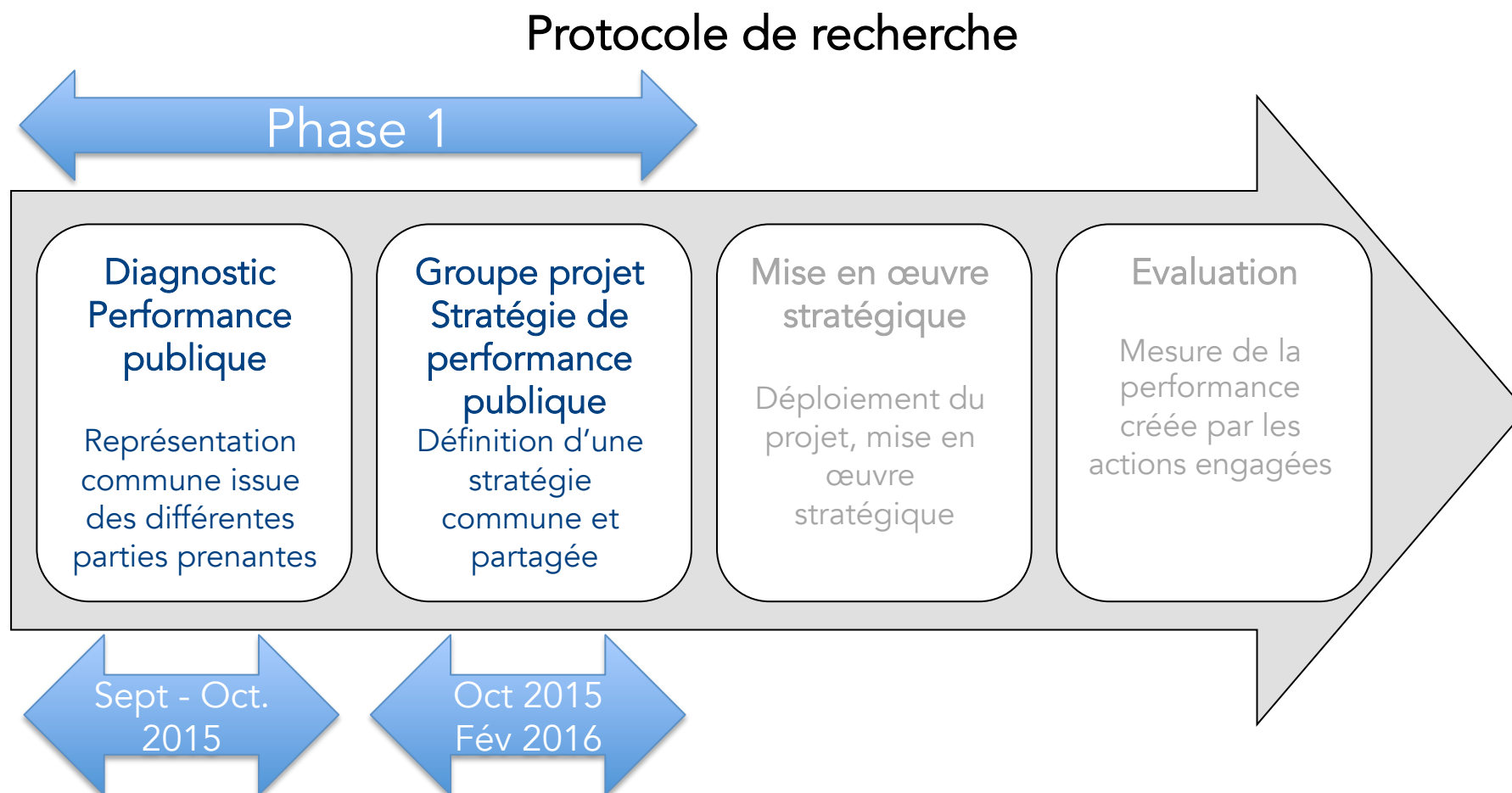
Identification de leviers d'action et mise en œuvre de solutions d'amélioration

2.2. Méthode de recherche intervention

Cas : Municipalité d'Ile-de-France, de 50 000 habitants, ancienne ville nouvelle



2.2. Méthode de recherche intervention



Etablir une stratégie commune de service public performant

2.2. Méthode de recherche intervention

Protocole de recherche

- Diagnostic
- Réalisation de 21 entretiens d'une heure pour recenser les limites et dysfonctionnements
 - Sélection de 272 phrases-témoins classées en 5 thèmes, 13 sous-thèmes, 36 sous-sous-thèmes, et 95 idées-clés
 - Élaboration de grilles de convergences et de spécificités entre les populations
- 2 sous-ensembles
- Exécutif : 14 personnes (Maire, Adjoints au maire, directeur et chef de cabinet)
 - Direction générale : 7 personnes (Directeur général, directeurs généraux adjoints)
- Projet
- Identification de 13 leviers d'action et de 3 axes de travail
 - Réalisation de 4 séances de travail avec les 21 personnes et constitution de sous-groupes pour identifier les actions d'amélioration et élaborer un plan d'actions stratégiques de la performance publique

2.2. Méthode de recherche intervention

Exemple de classification des phrases témoins

Thème	11- Performance interne – Dimension organisationnelle
Sous-thème	111- Évaluation des politiques
Sous-sous-thème	Pratiques d'évaluation des politiques publiques au sein de la collectivité
Idée clé	<i>Évaluation des politiques publiques insuffisante</i>
Phrases témoins	<p>« On foisonne de projets sans évaluer ce qu'on fait déjà. Il faut à tout prix être dans l'action, mettre en œuvre. On est arrivés au moment de se poser. » (Direction générale)</p> <p>« Il y a des choses qu'on fait depuis 30 ans sans qu'on ait jamais réinterrogé l'action. Tout est concerné : des centres de loisirs, les dotations aux écoles, du personnel mis à disposition. » (Exécutif)</p>

Résultats intermédiaires

- Limites de la performance publique
- Leviers d'action identifiés

3.1. Limites de la performance publique

Répartition de l'expression sur les limites de la performance publique

%TO	Nombre de phrases témoins liées au thème / Nombre total de phrases témoins
%EX	Nombre de phrases témoins liées au thème exprimées par l'exécutif / nombre total de phrases témoins exprimés par l'exécutif
%DG	Nombre de phrases témoins liées au thème exprimées par la direction générale / nombre total de phrases témoins exprimés par l'exécutif

ATTENTION : Les pourcentages expriment les volumes d'expression spontanée des acteurs sur des thèmes et non l'importance relative des thèmes

3.1. Limites de la performance publique

Répartition de l'expression sur les limites de la performance publique

En réponse à la question
Quelle sont les limites et/ou obstacles à dépasser
pour développer la performance publique de la ville ?

		Nb PT	% TO
	Total	272	100%
2/3	1- Performance interne	180	66%
	Thème 11- Organisation	135	50%
	Thème 12- Finance	23	8%
	Thème 13- Ressources humaines	22	8%
1/3	2- Performance externe	92	34%
	Thème 21- Service public	22	8%
	Thème 22- Territoire	70	25%*

*dont 14% d'expression concernant l'intercommunalité

3.1. Limites de la performance publique

Répartition de l'expression sur les limites de la performance publique

T	ST	Sous-sous-thèmes (SST)	%EX	%DG	%TO
11 Organisation	111 Pilotage stratégique	Définition et démultiplication de la stratégie	7%	12%	8%
		Portage et suivi de la mise en œuvre stratégique	2%	4%	2%
		Qualité des indicateurs	0%	2%	1%
	112 Organisation de l'activité	Méthodes de travail	6%	5%	6%
		Répartition de l'activité	9%	1%	6%
		Structure organisationnelle	1%	0%	1%
	113 Communication interne	Dispositifs de communication interne	6%	8%	7%
		Pratiques de communication	4%	2%	3%
		Communication avec les organisations syndicales	0%	3%	1%
	115 Coopération interne	Coopération au sein de l'administration	2%	5%	3%
		Coopération au sein de la majorité	3%	1%	3%
		Coopération entre Administration et Majorité	1%	1%	1%
	116 Evaluation des politiques publiques	Dispositifs d'évaluation des politiques publiques	1%	3%	2%
		Pratiques d'évaluation des politiques publiques au sein de la collectivité	5%	6%	5%

3.1. Limites de la performance publique

1.1.2 Organisation de l'activité : Répartition de l'activité – Expression de l'Exécutif

Manque de définition des rôles au sein de l'administration

« Tout le monde est en charge de tout, donc personne n'est en charge de rien. Ça nous fait perdre beaucoup de temps et ça amoindrit la performance. »

« Il y a un sentiment de gâchis. On a des agents qui ont des vraies qualités professionnelles mais on a un résultat mou. Les analyses en réunion sont souvent très justes, mais au moment d'agir ça fait plouf parce que personne n'est désigné chef d'orchestre. »

3.1. Limites de la performance publique

1.1.2 Organisation de l'activité : Répartition de l'activité – Expression de l'Exécutif

Manque de définition des rôles entre administration et majorité

« Au niveau des élus, à quoi on sert ? Est-ce qu'on doit agir seulement sur l'extérieur ? Est-ce qu'on doit agir sur l'interne ou est-ce le rôle du directeur ? »

« Beaucoup d'élus se reposent trop sur l'administration. Ils devraient plus investir le champ politique. L'administration doit m'éclairer dans mes choix mais ne pas prendre le pouvoir. »

3.1. Limites de la performance publique

Répartition de l'expression sur les limites de la performance publique

T	ST	Sous-sous-thèmes (SST)	%EX	%DG	%TO
12 Finances	121 Stratégie financière	Maîtrise et priorisation des dépenses publiques	3%	2%	3%
		Efficiency des choix financiers	6%	6%	6%
13 Ressources Humaines	131 Apprentissage interne	Dispositifs de formation interne (qualité et quantité)	1%	1%	1%
		Compétences disponibles	2%	2%	2%
	132 Mobilisation des agents	Engagement autour de la stratégie	2%	1%	1%
		133 Gestion du personnel	Gestion de la masse salariale	1%	2%
	Gestion des effectifs		2%	0%	1%
	Gestion du temps de travail		0%	3%	1%

3.1. Limites de la performance publique

1.2.1 Efficience des choix financiers – Expression de l'Exécutif

Gestion des budgets remise en cause

« C'est super frustrant pour un élu de passer son temps à couper 2 000 € par ci par là sans évaluer ce qu'on fait. On le fait de manière comptable et pas politique pour trois ronds. »

« On a une lettre de cadrage budgétaire qui nous dit il faut diminuer tous les budgets de 5%. Ça n'a pas de sens. On n'a pas les outils qui permettent de supprimer ou maintenir. Peut être que certaines dépenses pourraient être diminuées de 10% et d'autres augmentées parce qu'il y a plus d'enjeux. »

3.1. Limites de la performance publique

Répartition de l'expression sur les limites de la performance publique

T	ST	Sous-sous-thèmes (SST)	%EX	%DG	%TO	
21	Service public	211 Besoin de service public	3%	1%	2%	
		212 Impacts du Service Public	Satisfaction des usagers	6%	0%	4%
	Impacts des services publics sur la population de la ville		2%	1%	2%	
22	Territoire	222 Partenariats et coopération interorganisationnelle	Activation des partenaires	5%	3%	4%
			Intensité de la coopération interorganisationnelle	1%	7%	3%
		Gestion de l'intercommunalité (moyens, compétences)	15%	11%	14%	
	223 Besoins et impacts de l'animation territoriale	Détection des besoins socioéconomique du territoire	0%	1%	0%	
		Transformation positive et durable du territoire	2%	1%	2%	
		Satisfaction des administrés	1%	0%	1%	
		Impact de l'action publique sur l'intérêt général, la justice sociale et la régulation de l'activité économique	1%	2%	1%	

3.1. Limites de la performance publique

2.2.2 Gestion de l'intercommunalité – Expression de la DG

Concertation entre la ville et l'agglomération défailante

« L'agglomération ne prépare pas assez la mise en œuvre de ses projets. Il y a toujours des couacs. Ils n'anticipent pas les détails, ce qui fait qu'il faut rattraper sur le terrain. »

« On n'a pas travaillé les moyens de communication avec l'agglomération pour être réactif. »

3.2. Leviers d'action de la performance publique

Des limites aux leviers d'action

Restitution collective des thèmes, sous-thèmes, sous-sous thèmes, idées clés et phrases témoins à l'ensemble des personnes interrogées



Processus d'induction

Identification de **13 leviers d'action principaux**
et de **3 axes de travail**
pour développer la performance publique

3.2. Leviers d'action de la performance publique

Les axes et les leviers d'amélioration

Axe 1 - Agir sur la stratégie de la ville et sa mise en œuvre	Axe 2- Renforcer l'efficacité de l'organisation du travail pour dynamiser l'action publique	Axe 3- Renforcer l'efficacité du service public et de l'animation territoriale
<p>Principaux leviers d'action :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Clarté de la définition stratégique municipale▪ Pilotage stratégique▪ Répartition des rôles et des responsabilités▪ Pratiques d'évaluation des politiques publiques▪ Gestion des budgets articulée à la stratégie▪ Mobilisation des RH autour de la stratégie	<p>Principaux leviers d'action :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Pratiques de gestion du temps▪ Dispositifs de communication, coordination et concertation internes▪ Coopération et de transversalité	<p>Principaux leviers d'action :</p> <ul style="list-style-type: none">▪ Analyse des besoins de service public▪ Efficacité de la communication municipale▪ Coopération ville – agglomération▪ Activation des partenaires du territoire

Éléments de conclusion

- Apports et perspectives de la recherche

Ressorts identifiés de la performance publique

- Performance interne levier de la performance publique
 - Dimension organisationnelle levier de la performance interne
- Evaluation des politiques publiques intégrée aux pratiques de gestion budgétaire et de gestion des activités
- Pilotage partagé de la mise en œuvre de la stratégie municipale

Résultats intermédiaires : implications managériales

- ▣➡ Grille de lecture de la performance publique appréhendée par les praticiens
- ▣➡ Identification des limites/obstacles de la performance publique dans une municipalité
- ▣➡ Méthode de co-construction stratégique élus/administration

Résultats intermédiaires : implications théoriques

- ➡ Vers une définition actionnable de la performance publique
- ➡ Conceptualisation des leviers stratégiques de la performance publiques
- ➡ Conceptualisation des processus de décisions permettant aux collectivités de s'adapter aux mutations profondes