Ecole polytechnique

La Performance dans le secteur public :
Outils, acteurs et stratégies
L'expérience de la Ville de Paris

Par Monsieur Thierry LE NEDIC

Sous la direction de Monsieur Frédéric KLETZ
Ecole des Mines de Paris
Septembre 2009

MASTER 2 RECHERCHE, Mention SCIENCES DE GESTION
Spécialité MANAGEMENT DES ORGANISATIONS ET DES POLITIQUES PUBLIQUES
Cohabilité par ECOLE DES MINES, PARIS X, ESCP-EAP, ECOLE POLYTECHNIQUE, ENA

Remerciements

A Frédéric KLETZ, mon directeur de mémoire, pour son écoute, ses conseils et sa disponibilité

A Julie BASTIANUTTI, pour ses relectures et ses suggestions lumineuses

A Jean-Baptiste DE VATHAIRE et à Cairn.info

A Yves OLIVIER pour la relecture finale

A tous les agents de la Ville de Paris qui m'ont accueilli et fait confiance

A mes proches pour leur patience et leur soutien.

L'université Paris X – Nanterre n'entend donner aucune approbation ou improbation aux opinions émises dans les mémoires : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur.

SOMMAIRE

INTRODUCTION 8

1ERE PARTIE – LE CADRE THEORIQUE 13

DE LA NOUVELLE GESTION PUBLIQUE AU DOGME DE LA PERFORMANCE 13

I UNE NOUVELLE DOCTRINE GESTIONNAIRE 14

1. De la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) à la LOLF : une nouvelle approche de la gestion publique 14
   1.1. L'émergence de la NGP 15
   1.2. Les fondements de la NGP 16
   1.3. Un nouveau concept gestionnaire 16
   1.4. Les outils de la NGP 18

2. La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) : l'émergence du dogme de la performance en France 21
   2.1. Les principes de la LOLF 22
   2.2. La LOLF : la performance au cœur de l'Etat 23
   2.3. La performance dans le secteur public : tentative de définition 24
   2.4. Démarche de performance et contrôle de gestion 25

3. Le contrôle de gestion, outil d'évaluation des politiques publiques ? 27

4. Contrôle de la performance et rôle des acteurs publics 31

5. Les indicateurs de performance 34
   5.1. Culture de la performance ou culte des indicateurs ? 34
   5.2. Qu'est ce qu'un indicateur ? 34
   5.3. Les limites des indicateurs 36

II LA LOLF ET LES COLLECTIVITES TERRRITORIALES 39

1. Les pratiques des collectivités locales 39

2. Adapter la LOLF aux collectivités territoriales 42

3. Quels enjeux pour les collectivités ? 44

III PROBLEMATIQUES DE RECHERCHE 46

2EME PARTIE – ETUDE DE CAS - 48

LA PERFORMANCE A LA VILLE DE PARIS, UN OUTIL DE GESTION MAL IDENTIFIE 48

I LA DEMARCHE DE PERFORMANCE 50

1. La genèse 50

2. Le pilotage de la démarche 51

3. Principes et finalités de la démarche 51

II LA VILLE DE PARIS : UNE COLLECTIVITE A PART 54

1. Une collectivité unique 54

2. Le budget de Paris 55

3. L'administration de la ville 55
3.1. Le secrétariat général 58
3.2. La cellule de pilotage 59

III UNE MISE EN ŒUVRE LABORIEUSE 61

1. La perception de la démarche 61
1.1. Du positionnement de la fonction « contrôle de gestion »… 61
1.2. …Et de ses conséquences 62
1.3. Une démarche jugée illégitime 64
1.4. Le recours au contrat 65
1.5. Et sa perception 66
1.6. Une adhésion mitigée 68

2. La démarche de performance et les acteurs 69
2.1. Les interlocuteurs au sein des directions 69
2.2. Une démarche peu partagée 70

3. Les indicateurs de performance 70
3.1. La construction des indicateurs 71
3.2. Les indicateurs en question 73
3.3. La collecte des indicateurs 74
3.4. L'utilisation des indicateurs au sein des directions 76
3.5. Un travail sans retour 77
3.6. Le point de vue du directeur des finances 78

4. Les effets de la démarche 80
4.1. La globalisation des crédits 80
4.2. La dérive des indicateurs 80
4.3. La performance et le service public 82

5. La place des élus 85
5.1. L'absence de validation politique 85
5.2. L'héritage de l'Etat 87
5.3. Les élus à la conquête du pouvoir 88

3EME PARTIE : ANALYSE 91

I LES CAUSES DE L'ECHEC 92

1. La démarche de performance à la parisienne : une LOLF version « light » 92

2. Une gouvernance complexe sous estimée 95

3. Un contrat sans intérêt 98

II UNE REFORME, POUR QUOI FAIRE ? 101

1. Evaluation et décision 101

2. Vers un nouveau rapport de force ? 102

3. L'obsession de la mesure ou les effets pervers de la démarche de performance 104

CONCLUSION 108

BIBLIOGRAPHIE 113

ANNEXES 119

INTRODUCTION

Depuis 2006, le budget de l'Etat est adopté conformément à la nouvelle loi organique relative aux lois de finances (LOLF) votée le 1er août 2001. Mais alors que celle-ci ne concerne pas juridiquement les collectivités territoriales, il semblerait que ces dernières soient de plus en plus nombreuses à en adopter les principes ! Paris, Bordeaux, Lyon sont emblématiques d'un mouvement qui touche de nombreuses communes de toute taille mais aussi des régions, des départements et des établissements publics de coopération intercommunale. Cet enthousiasme d'un certain nombre de dirigeants territoriaux étonne le fonctionnaire territorial et interroge le chercheur que nous sommes. Nous avons eu l'occasion, à de nombreuses reprises ces dernières années, d'entendre nos collègues de l'Etat s'exprimer sur la LOLF, plus souvent pour s'en plaindre que pour s'en réjouir : baisse des crédits, réduction d'effectifs, contrôles tatillons, lourdeurs bureaucratiques, indicateurs ineptes, tels sont les effets généralement attribués par la base à cette nouvelle logique gestionnaire de l'Etat.

Aussi, lorsque qu'au cours d'un entretien avec un cadre de la Ville de Paris, il nous a été proposé de travailler sur la « LOLF parisienne », nous avons saisi l'opportunité d'essayer de comprendre ce qui pousse des collectivités locales à s'engager dans cette voie. Chargé de proposer des préconisations sur l'évolution de ce dispositif, nous avons été conduits à étudier en détail le processus à l'œuvre au sein de la collectivité. Nous avons ainsi été confrontés aux questionnements qui agitent la sphère publique aujourd'hui en matière de management : comment être plus efficaces ? Quelles méthodes et outils adopter ? Quelle organisation mettre en place ? Quelle autonomie accorder aux agents ? Comment gérer la contrainte budgétaire ? Comment prendre en compte les attentes des élus ? Des usagers ? etc.

Pour mieux appréhender ces enjeux, nous nous sommes intéressés de plus près aux principes fondateurs de la LOLF et, par extension, au cadre général dans lequel elle s'inscrit, celui de la nouvelle gestion publique (NGP) pour laquelle objectifs, résultats, autonomie, responsabilité, performance, sont les mots clés du pilotage de l'action publique. Ils font écho aux notions de règles, hiérarchie, autorité, autarcie, rigidité habituellement prêtées au

modèle bureaucratique. Plus concrètement, le management par la performance serait une réponse à la tendance de l'administration à se replier sur elle-même, privilégiant ses propres préoccupations au détriment des résultats à fournir aux bénéficiaires externes (Crozier, 1963 ; Dupuy, 1998). Mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens donc (qui sont aussi, selon les cas, des usagers, des contribuables, des bénéficiaires et… des électeurs) mais aussi encadrer, rationaliser voire réduire la dépense publique, tels pourraient être les fondements du nouveau modèle dominant en matière de gestion publique.

La LOLF incarne pour partie les prescriptions de la NGP en introduisant dans le cycle budgétaire (orientations budgétaires, loi de finance, loi de règlement) les notions d'objectifs, de performances et de résultats, d'une part, d'évaluation, de mesure et d'indicateurs, d'autre part. C'est ainsi l'ensemble de l'action de l'État qui doit faire l'objet d'« *objectifs précis* », au regard desquels des « *indicateurs précis* » permettront de « *mesurer les résultats obtenus*[1] ». Cette réforme apparaît ainsi extrêmement volontariste, la plus ambitieuse des pays développés selon J.R. Brunetière (2006).

Cependant, entre les espoirs liés à cette nouvelle manière de gérer les affaires publiques et la réalité, entre le discours de prescription et les réalisations, il semble exister une certaine distance, que reflète l'expérience parisienne que nous rapportons ici, et qui ne manque pas de soulever de nombreuses questions : l'adaptation des méthodes et des outils du management privé au secteur public est-elle pertinente ? Jusqu'à quel point le transfert des méthodes de gestion privée est-il soluble dans le secteur public ? Comment ces outils cohabitent-ils avec les pratiques bureaucratiques existantes ? Quelles en sont les limites ? Comment sont-ils mis en œuvre ? Les agents sont-ils associés et comment ? Quelles sont les résistances à son essor ? Quels sont les impacts sur les finalités de l'action publique ? Comment ces méthodes participent-elles d'une redistribution des rôles entre politique et administration ?

Ce mémoire ne prétend pas apporter des réponses aux questionnements évoqués ci-dessus. Il se propose plus modestement, à partir de l'observation et de l'analyse du cas parisien, de tenter d'illustrer les difficultés rencontrées chemin faisant par les gestionnaires publics en

[1] Le guide de la LOLF. Site du Ministère des Finances

quête de performance, d'identifier les résistances et les motivations réelles des acteurs et de repérer les changements produits ou en cours. Pour cela, nous nous appuierons sur l'audit interne que nous avons réalisé au printemps 2009 au sein des services de la ville de Paris.

Dans ce cadre, nous avons pu rencontrer une trentaine d'acteurs impliqués à différents niveaux du processus, de la conceptrice et initiatrice du projet aujourd'hui secrétaire générale de la Ville jusqu'à des chefs de service opérationnels qui, au quotidien, vivent les réformes, nombreuses, de la modernisation de la gestion publique. Nous avons aussi interrogé chacun des responsables de la démarche au sein de 15 directions signataires de ce qui se nommait initialement le « contrat de globalisation des crédits », avant de porter le nom de « démarche de performance » et que la plupart des personnes interrogées désignent simplement sous le terme « LOLF ». Ceux-ci, souvent des contrôleurs de gestion, confrontés aux exigences de l'administration centrale et aux réactions des acteurs de terrain, constituent des sentinelles privilégiées pour brosser une image de la démarche telle qu'elle est vécue aujourd'hui.

Nous avons eu régulièrement des réunions de travail avec les responsables de la cellule « pilotage » du secrétariat général au sein de laquelle nous étions positionnés. Nous avons pu leur fait part de nos observations, entendre leur point de vue et, le cas échéant, ajuster notre vision de la démarche. Nous avons ainsi pu procéder au recoupement des témoignages recueillis au cours de nos entretiens, et identifier les écarts dans les discours des différentes parties prenantes. Nous avons également eu l'opportunité de rencontrer la secrétaire générale de la Ville de Paris qui occupait les fonctions de directrice des finances lorsqu'en 2004, elle a initié la démarche qui fait l'objet de cette étude.

Ces allers-retours entre le micro (les acteurs et leurs perceptions, les témoignages de terrain) et le macro (problématiques gestionnaire et organisationnelle de la collectivité, analyse des structures de l'organisation,...) nous ont permis de faire émerger les questionnements et les ambiguïtés que soulèvent la mise en œuvre de tels projets. Du discours volontariste des promoteurs aux résistances des acteurs, des vertus annoncées du contrat à l'absence de dialogue interne, du culte des indicateurs à leur fiabilité ou à la difficulté de les collecter puis de les utiliser, de la place des élus à l'absence de vision

partagée, du choix des objectifs mesurés à leur incidence sur le service public, ce sont autant de problèmes de gestion et d'organisation, de paradoxes parfois, qui ont peu à peu émergé de notre matériau.

Les interviews se sont déroulées sous forme d'entretiens semi-directifs d'une durée variant de 1 h 30 à 2 h 30, selon les cas. D'abord réservés, eu égard à l'incertitude entourant notre statut - chercheur ou consultant pour le secrétariat général ? - les interlocuteurs se sont en général montrés prolixes et coopératifs sur une question, qui à bien des égards, traverse l'ensemble de leurs préoccupations professionnelles, mais aussi, souvent, citoyennes. Plusieurs personnes nous ont adressé des éléments complémentaires *a posteriori* afin de compléter ou illustrer leurs propos, confirmant un véritable intérêt pour ces questions. A la direction des espaces verts et de l'environnement, le responsable de la démarche a souhaité une seconde rencontre. Cela nous a conduits, en accord avec la directrice, à proposer un entretien à tous les chefs de service de cette direction. De nombreux exemples cités dans notre étude de cas illustrent l'activité de cette direction.

Parallèlement, nous avons eu la possibilité de consulter en interne l'ensemble des documents relatifs à la démarche de performance, depuis sa mise en œuvre jusqu'à nos jours.

Ce document s'articule en trois parties distinctes. Dans un premier exposé, nous introduirons le cadre théorique dans lequel s'inscrit la démarche parisienne. A partir d'éléments bibliographiques, nous présenterons les fondements de la nouvelle gestion publique. Nous insisterons particulièrement sur l'émergence du contrôle de gestion dont la finalité n'est pas toujours explicite dans le secteur public, ainsi que sur les rapports entre politiques et gestionnaires engendrés par ces nouveaux modes de gestion, notamment dans le cadre de la LOLF. Nous rappellerons ensuite les limites des indicateurs de performance qui ont été souvent positionnés par nos interlocuteurs comme « le cœur » de la démarche de performance. Nous évoquerons enfin la situation des collectivités territoriales au regard de la LOLF. Ces différents éclairages constitueront en effet le terreau des questions de recherche que nous présenterons en conclusion de cette partie.

L'étude de cas occupera la partie centrale de notre travail. Nous y présenterons la collectivité parisienne souvent considérée comme atypique sinon unique par nos interlocuteurs, « *située dans la Capitale mais n'étant pas une administration centrale, administration locale mais située dans la Capitale »* pour reprendre l'expression de Roland Drago (1978). Nous nous attacherons à décrire la démarche de performance, sa mise en œuvre, son appropriation par les agents, ses effets, les obstacles rencontrés, son utilisation managériale…Nous terminerons par un éclairage, capital à nos yeux, sur la relation spécifique entre élus et administration à Paris

Au terme de cette longue immersion au cœur de l'administration parisienne, nous proposerons une analyse des mécanismes qui ont produit la situation observée avant, dans un dernier temps, d'émettre des hypothèses quant à l'intention réelle liée à la mise en œuvre de cet outil et à la nature de ses impacts sur l'action publique.

1ère partie – le cadre théorique

De la nouvelle gestion publique au dogme de la performance

I Une nouvelle doctrine gestionnaire

Cette première partie a pour objet de préciser le cadre dans lequel s'inscrivent les différentes tentatives de renouvellement de la gestion publique, dans lesquelles s'inscrit la démarche observée à la Ville de Paris. Après avoir rappelé le contexte d'émergence de la Nouvelle Gestion Publique, ses fondements théoriques, ses outils et ses limites, nous verrons comment, en France, la LOLF a puisé dans ce concept les principes d'un nouveau pilotage de l'action de l'Etat. Nous nous attarderons plus particulièrement sur trois points. D'abord, nous verrons comment l'introduction du contrôle de gestion induit une certaine vision de l'évaluation des politiques publiques. Puis nous évoquerons les mécanismes mis en place par la LOLF pour rééquilibrer les rôles entre élus et administration. Nous consacrerons également un développement particulier à l'instrument spécifique que constitue l'indicateur de performance, qui a été largement évoqué au cours de notre travail d'audit. Ces trois aspects constitueront les fondements des questionnements que nous nous attacherons à mettre en lumière dans notre étude de cas. Nous formulerons ceux-ci après avoir évoquer les conditions d'adaptation de la LOLF aux collectivités territoriales.

1. De la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) à la LOLF : une nouvelle approche de la gestion publique

La performance, la mesurer et l'améliorer, préoccupe les autorités publiques depuis un demi-siècle au moins. Au cours des trois dernières décennies, la performance du secteur public a pris une importance toute particulière, les pays industriels étant confrontés à des récessions, à des exigences croissantes portant sur la quantité et la qualité des services publics et, pour certains d'entre eux, au refus de plus en plus marqué des citoyens de subir des hausses d'impôts. Ces pressions s'accompagnent d'une demande de plus grande obligation pour les pouvoirs publics de rendre compte de leur action. Ainsi, des méthodes de management, traditionnellement employées dans le secteur privé, se sont peu à peu répandues dans la sphère publique[2], constituant le courant du New Public management (NPM) également nommée Nouvelle Gestion Publique (NGP), appellation que nous

[2] Nous entendons par sphère publique les entreprises publiques et les administrations qu'elles soient centrales, déconcentrées ou décentralisées.

utiliserons dans le présent document. Ce processus a touché, de manière plus ou moins importante et sous des formes diverses, l'ensemble des pays occidentaux et de multiples pays en développement. En France, après des tentatives infructueuses dans les années 1960 et 1970, les réformes qui sont mises en œuvre actuellement, qu'il s'agisse de la nouvelle Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) ou de la Revue Générale des Politiques Publiques (RGPP), s'inscrivent dans ce mouvement.

1.1. L'émergence de la NGP

La NGP elle-même, a succédé à de nombreuses réformes et tentatives de modernisation inachevées du secteur public comme le Planning Programming Budgeting System (PPBS) aux États-Unis ou la Rationalisation des Choix Budgétaires (RCB) en France. Ces techniques budgétaires, mises en place dans les années 60 et 70 avaient pour finalité un meilleur emploi des fonds publics. Elles se focalisaient, une fois les objectifs des projets définis, sur leur évaluation par le biais d'études coût-bénéfice ou coût-efficacité. Théoriquement fondés, ces mécanismes ont cependant fait face à de nombreux obstacles dans leur application, essentiellement en raison de leur complexité. Plus spécifiquement, dans le cas français, trois causes d'échec à la RCB peuvent être mises en avant : tout d'abord, un contexte politique insuffisamment pris en compte, un manque de transparence et de collaboration entre le ministère des finances et les ministères dépensiers, enfin, les ruptures macroéconomiques successives de 1975 et 1982. Nous pouvons ajouter à ces raisons, une vision par trop centralisatrice et l'insuffisance de la formation des cadres administratifs à ces nouvelles méthodes (Perret, 2006).

Ces expériences ont contribué à l'émergence de la NGP au début des années 1980[3] dans un contexte économique marqué par le choc pétrolier et l'apparition dans la plupart des pays occidentaux d'un chômage de masse. Toutefois, des facteurs conjoncturels et environnementaux spécifiques ont ça et là été significatifs (Merrien, 1999) : l'inefficacité du secteur public (Grande-Bretagne, Japon), son endettement (Etats-Unis), les crises financières (Nouvelle Zélande, Canada) et de manière générale le déclin de la confiance des citoyens vis-

[3] Dans leur ouvrage, « Paradoxes de la gestion publique » (éditions l'Harmatan 2005), Yves Emery et David Giauque donnent comme date de référence la publication en 1993 du livre de MM Osborne et Gaebler : « Reinventing government ».

à-vis des Etats. Pour Christensen (1998), c'est l'avènement de la pensée néolibérale politiquement concrétisé par l'arrivée au pouvoir, à l'aube des années 80, en Grande-Bretagne et aux Etats-Unis de Margareth Thatcher et Ronald Reagan qui installent les réformes caractéristiques de la NGP. Pfeffer et Sutton (2006) soulignent quant à eux le rôle déterminant des consultants et experts prompts à introduire dans le secteur public des méthodes ayant fait leur preuve dans le secteur privé. Enfin, il est probable que pour un certain nombre d'administrations, notamment au niveau local, un effet d'imitation ou de «mode managériale» a pu jouer. Nous reviendrons sur cet aspect dans notre troisième partie.

1.2. Les fondements de la NGP

D'un point de vue théorique, la NGP est un ensemble hétérogène d'axiomes qui puise ses fondements dans de nombreux courants de pensée : courant néoclassique, théorie des organisations, théorie de l'agence, théorie des droits de propriété, prescriptions issues de savoirs de management, rationalisations doctrinales réalisées par des organisations transnationales telles l'OCDE ou la Banque mondiale, etc. (Bezes 2005). Par bien des aspects, ces axiomes rejoignent l'idéologie du « Public Choice » reposant sur l'individualisme méthodologique - c'est-à-dire sur l'idée selon laquelle les intérêts d'une organisation publique doivent avant tout être analysés au travers des individus qui la composent et des stratégies qui leurs sont associées (Nordhaus 1970) - le recours aux privatisations, une plus grande souplesse et la décentralisation des unités administratives par la création de nombreuses agences.

L'idée principale de la NGP est que les méthodes de management du secteur privé sont supérieures à celles du secteur public et peuvent lui être transposées. Le secteur public est jugé inefficace, peu innovant, excessivement bureaucratique, rigide, coûteux, centré sur son propre développement, trop centralisé.

1.3. Un nouveau concept gestionnaire

Dès lors, pour le perfectionner, il est nécessaire d'accroître les marges de manœuvre des gestionnaires publics[4] afin de leur permettre de mieux répondre, au moindre coût, aux attentes des citoyens. Ces derniers sont désormais assimilés à des clients tandis que les administrateurs deviennent de véritables managers, autonomes et responsables.

Urio (1998) caractérise cette approche par les « 3E », c'est à dire par les critères d'économie, d'efficacité et d'efficience, ce dernier aspect étant l'objectif prépondérant de la NGP. Pettigrew (1997) définit la NGP par les principes suivants :

- Recentrage du secteur public sur les activités régaliennes et sur les activités ayant un caractère reconnu de service public (exclusion de la sphère publique des activités marchandes) ;
- Plus grande autonomie accordée aux dirigeants et aux échelons intermédiaires (*principle of managerialization*) et responsabilisation sur des résultats attendus par les usagers et/ou les tutelles (*principle of accountability*) ;
- Négociation des allocations de ressources (budgets), y compris par des procédures de mise en concurrence. Cela se traduit par une plus grande participation des cadres du secteur public dans la construction de leurs budgets et un accroissement souhaité de leur engagement ;
- Renforcement des modalités de gouvernance par l'évaluation systématique du couple ressources mises en œuvre / valeur (*value for money).*

Cette conception du secteur public s'oppose à l'idéal type wébérien de la bureaucratie, dont la condition de l'efficacité repose sur sa dimension rationaliste. Selon la sociologie de Weber (1919) en effet, la bureaucratie est « *une forme sociale fondée sur l'organisation rationnelle des moyens en fonction des fins* » dont le type idéal comporte trois traits essentiels : l'impersonnalité des règles, le caractère d'expert et de spécialité des fonctionnaires, un système hiérarchique contraignant impliquant subordination et contrôle. Le secteur public se révèle donc essentiellement fondé sur une rationalité juridique alors que le secteur privé est plutôt basé sur une rationalité managériale (Chevalier, Lochak, 1982). La NGP tend à

[4] Responsables financiers ou administratifs, Directeurs d'organismes publics (hôpital, universités, etc…), d'entreprises publiques. Dans le cadre de la LOLF, responsables des budgets opérationnels de programme.

substituer ce dernier type de rationalité à la rationalité juridique classique. Son objet ne va pas tant être de supprimer la bureaucratie que d'en réformer son mode de fonctionnement pour tendre vers l'efficacité, ce qui, selon Lauffer et Burlaud (1980), constitue le moyen ultime de la légitimation de l'intervention publique.

Pour résumer les principes de la NGP, nous pouvons retenir la vision synthétique proposée par Ferlie (1996) à travers quatre modèles idéaux types :

- le premier idéaltype est le modèle de l'efficience ou du rendement qui consiste à appliquer les méthodes du secteur privé au secteur public ;
- le second type est le modèle du « downsizing » et de la décentralisation qui met en avant les contrats de prestations et une plus grande flexibilité organisationnelle ;
- le troisième idéaltype est celui de la recherche de l'excellence qui se concentre sur la notion d'apprentissage de l'organisation ;
- enfin le quatrième modèle est celui de « l'orientation service public », qui met en avant la notion de qualité et l'orientation clientèle de l'organisation ;

Ces idéaux-types ne sont pas exclusifs et il est fréquent de retrouver dans les réformes mises en œuvre dans les différents pays des éléments constitutifs de chacun d'entre eux.

1.4. Les outils de la NGP

Rappelons en premier lieu qu'il n'existe pas une conception unique et homogène des décideurs publics face à la NGP : pour les uns, le secteur public n'a d'autre vocation que de se substituer aux défaillances de la concurrence et du marché et son amélioration passe par l'application des outils et méthodes du secteur privé (Jacot, Fouquet 2007), quand elle ne va pas jusqu'à la privatisation pure et simple des services publics. Pour les autres, le secteur public a sa justification propre comme prestataire de services et d'activités visant à l'amélioration de l'intérêt général. La question est alors de savoir quels sont les méthodes et les outils qui doivent lui être appliqués.

Jusqu'à très récemment, le secteur public était peu familier des tableaux de bord et des indicateurs de performance, des centres de responsabilité ou encore des objectifs de résultat et il s'appuyait sur des calculs et des analyses de coûts très sommaires, le plus souvent effectués par des prestataires externes (cabinet conseil, auditeur expert, etc.). C'est en partie sous l'impulsion de la NGP que des réflexions ont été lancées sur l'introduction de concepts et de méthodes de pilotage de la performance et de contrôle de gestion au sein du secteur public.

En termes de techniques de gestion, les observations et expérimentations menées par l'OCDE[5] mettent en évidence l'existence des outils et procédures suivants au sein des pays membres :

- Mise en place de budgets pluriannuels glissants afin de limiter les effets pervers de l'annualité budgétaire ;
- Utilisation d'hypothèses économiques prudentes pour le chiffrage des ressources prévisionnelles ;
- Utilisation d'une approche Top-Down négociée de l'allocation des ressources budgétaires afin de limiter les pratiques de reconduction des autorisations de dépense ;
- Diminution des contrôles *a priori* sur les ressources mises en œuvre, y compris sur les personnels ;
- Modernisation de la comptabilité et de la gestion financière (mise en place d'une comptabilité en partie double, inspirée des pratiques comptables dans le secteur privé) ;
- Mise en place d'une communication sur le budget ;
- Responsabilisation des échelons intermédiaires de management ;
- Modernisation de la gestion des ressources humaines ;
- Transfert au secteur privé des activités pouvant être spécifiées et régulées par la puissance publique.

[5] Budget Reform in OECD Member Countries : Common Trends, OECD Journal of Budgeting, 2003 -Vol 2 N°4, pp 7 - 25

Toutefois, c'est le développement majeur, au cours des années 80, du contrôle de gestion dans toutes les grandes entreprises, lié au développement d'outils informatiques performants et capables de recenser et d'analyser un nombre quasi-infini de données, qui va conduire à l'adoption au sein des administrations « *d'appareils de recueil et d'analyse de données permettant de connaître le déroulement de l'activité en se reportant aux chiffres fournis par une batterie d'indicateurs rendant compte de ses conditions d'effectuation*" (Hogett, 1996) : indicateurs d'activité, de performance, benchmarking, charte clients, etc. L'instauration de pratiques de contrôle de gestion dans le secteur public devient dès lors un enjeu majeur des politiques de modernisation de l'administration publique dans de très nombreux pays.

Cette nouvelle donne va conduire à l'émergence d'un nouveau métier, jusque là quasiment inconnu de l'administration : le contrôleur de gestion. L'expérience britannique, de loin la plus aboutie des démarches de NGP, montre ainsi, que dans les années 80 et 90, se sont développés un nombre impressionnant d'organismes de contrôle, d'audit, d'évaluation, d'inspection ou de surveillance (Bezes, 2005). Ainsi en 20 ans, de 1975 à 1996, ces organes de régulation ont vu le nombre de leurs agents augmenté de 90 % alors même que le nombre des fonctionnaires baissait par dizaines de milliers et que des pans entiers d'activités étaient confiés à des agences gouvernementales (leur nombre passe de 28 en 1986 à 164 en 2002 !) ou au secteur privé (British Railways, British Telecom, British Airways) (Hood, 1998).

Le contrôle de gestion apparaît ainsi, sur le plan théorique, comme l'outil majeur de la nouvelle gestion publique et le contrôleur de gestion devient un personnage central dans sa mise en œuvre.

Nous avons esquissé dans cette partie les grands principes de la nouvelle gestion publique. Nous nous proposons à présent de voir comment en France, cette « théorie » (voir encadré) a été déclinée, notamment dans le cadre de la Loi organique relative aux lois de finances.

La NGP : changement de paradigme ou théorie professionnelle ?

Comme le souligne Bezes (2005), le statut de la NGP est ambigu. Le recours à ses techniques comme mode de gestion publique nous a souvent été présenté au cours de nos lectures comme un changement de paradigme de l'action publique. Nous pensons à ce sujet qu'il y a abus de langage, le terme paradigme apparaissant comme un « buzzword ». La NGP n'est pas un paradigme au sens où Kuhn l'entend car elle n'est pas le produit d'une théorie dite « supérieure » fondée sur une recherche rigoureuse en sciences sociales et dont les artefacts auraient été tirés de la théorie (Gow, Dufour, 2000). Nous la concevons plutôt comme une théorie professionnelle hétérogène qui reste confinée à des questions d'applications de méthodes provenant de différents horizons (qui peuvent, certes, avoir des répercussions considérables) permettant à l'Etat d'améliorer ses résultats et/ou son fonctionnement mais qui ne couvre pas totalement les questions liées à l'Etat en soi.

2. La Loi Organique relative aux Lois de Finances (LOLF) : l'émergence du dogme de la performance en France

Si un grand nombre de pays ont adopté dès les années 1980 les principes de la nouvelle gestion publique, ce n'est que récemment que ces idées se sont imposées en France, même si la culture du résultat et de l'évaluation est loin d'être totalement nouvelle dans notre pays[6]. L'adoption de la nouvelle loi organique relative aux lois de finances constitue un acte emblématique de cette adhésion (Bezes, 2005, Emery, Giauque 2005, Emery 2008).

La démarche initiée à la Ville de Paris, que nous décrirons dans notre deuxième partie, est clairement inspirée des principes de la LOLF. Elle a même, un temps, porté ce nom au sein de l'administration parisienne et nombre de nos interlocuteurs continuent de la désigner ainsi. La LOLF, pourtant, ne s'applique pas juridiquement aux collectivités territoriales.

[6] L'évaluation des politiques publiques existe depuis près de quarante ans dans notre pays. En 1990, elle a fait l'objet d'une reconnaissance au plus haut sommet de l'État grâce au gouvernement de Michel Rocard.

Nous ne nous attarderons pas trop longuement sur la genèse de la LOLF car beaucoup a été dit et écrit à ce sujet. L'objectif ici est, d'une part, de présenter les principes et les outils de la LOLF et, d'autre part, de voir comment ceux-ci sont susceptibles de modifier la nature de l'action publique, les relations entre les acteurs (élus et administration), le comportement des agents, la mesure de l'action publique.

2.1. Les principes de la LOLF

Il nous paraît important de souligner en introduction que la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1er août 2001, est d'initiative parlementaire (proposition de loi), qu'elle a été votée à la quasi-unanimité, toutes tendances politiques confondues[7] et que sa mise en œuvre est étroitement suivie par le Parlement, éléments qui constituent un gage de pérennisation[8]. Le texte est le fruit de travaux menés par l'Assemblée nationale dès 1999, notamment par le groupe de travail sur l'efficacité de la dépense publique et le contrôle parlementaire, présidé par M. Laurent Fabius, alors président de l'Assemblée nationale. Le titre du rapport dont elle est issue mérite d'être mentionné : « *Contrôler réellement, pour dépenser mieux et prélever moins* ».

En application depuis 2006, après avoir été expérimentée en 2005, la LOLF réforme en profondeur l'ordonnance du 2 janvier 1959 en assouplissant les règles contraignant les gestionnaires. Son but principal réside dans la recherche d'un meilleur pilotage des dépenses et dans une responsabilité accrue des gestionnaires publics.

Pour ce faire, une nouvelle architecture budgétaire a été mise en place. Ainsi, les grandes politiques de l'État (éducation, justice, armée, santé, etc.) se déclinent en missions[9] qui constituent le support des politiques publiques. En matière d'adoption du budget, la mission représente l'unité de vote du Parlement. Elle se décline en programmes. Le programme est, lui, la nouvelle unité de spécialisation des crédits. Les gestionnaires, plus autonomes, peuvent au sein d'un programme, réaffecter les crédits comme bon leur semble avec

[7] A l'exception du groupe communiste à l'Assemblée Nationale..
[8] Avant la LOLF, pas moins de 35 tentatives de réforme de l'ordonnance de 1959 avaient échoué.
[9] Statistiquement parlant, la LOLF s'organise autour de 34 grandes missions de l'État divisées en 133 programmes. Il y a près de 80 gestionnaires de programmes, 630 objectifs et environ 1 300 indicateurs pour l'évaluation.

toutefois l'impossibilité d'augmenter ceux consacrés au personnel (principe de la fongibilité asymétrique). En ce qui concerne le contrôle, l'une des principales innovations de la LOLF est de permettre une évaluation *a posteriori* de la performance des résultats budgétaires au niveau parlementaire. L'État, conformément à la théorie de « l'État de droit » et de la transparence, doit en effet lui aussi rendre des comptes[10].

2.2. La LOLF : la performance au cœur de l'Etat

« *La nouvelle constitution budgétaire entend désormais substituer à une culture de moyens (« un bon budget est un budget qui progresse ») une véritable culture de résultats à tous les niveaux de la gestion publique (« un bon budget est celui qui maximise le rapport résultats obtenus sur fonds employés »). La performance devient le principe directeur de la gestion publique »* (Bled-Chareton, 2006). Ces propos d'un haut-fonctionnaire du ministère des finances ne laissent planer aucun doute quand aux objectifs de la LOLF. Le passage d'une logique de moyens à une logique de résultats est une des ruptures brutales opérées par la LOLF. L'introduction du concept de performance, qui découle directement de la logique de résultats et de la volonté de rapporter les coûts à l'efficacité des politiques publiques, a impliqué la nouvelle structuration du budget de l'Etat évoquée plus haut.

La performance se trouve au cœur de la loi organique relative aux lois de finances. L'article 51-5 de la LOLF prévoit ainsi d'ajouter au projet de loi de finances de l'année un projet annuel de performance pour chaque programme contenant «*la présentation des actions, des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour l'année à venir, mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié*». L'article 54-4 quant à lui prévoit de joindre «*au projet de règlement les rapports annuels de performance, faisant connaître, par programme, en mettant en évidence les écarts avec les prévisions des lois de finances de l'année considérée, ainsi qu'avec les réalisations constatées dans la dernière loi de règlement les objectifs, les résultats attendus et obtenus, les indicateurs et les coûts associés.*»

[10] Les articles 14 et 15 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen indiquent que « tous les citoyens ont le droit de constater, par eux-mêmes ou par leurs représentants, la nécessité de la contribution publique » et « la société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration »

La performance est bien le nouveau socle de l'action publique. Elle devient le centre de toutes les attentions. Pas un séminaire, pas un colloque, pas un discours n'échappe à cette frénésie de performance qui semble dépasser le cadre de l'Etat et pénétrer, de façon plus ou moins approximative, les collectivités territoriales. Avant d'explorer les modalités de conception, de mise en œuvre et de suivi de la performance, il importe de préciser cette notion et de voir de quoi on parle.

2.3. La performance dans le secteur public : tentative de définition

Etymologiquement, le mot performance vient de l'ancien français « *parformer* » qui, au XIIIe siècle, signifiait « *accomplir, exécuter* »[11]. Au XVe siècle, il apparaît en anglais avec « *to perform* » dont vient le mot performance. Il signifie à la fois accomplissement d'un processus, d'une tâche avec les résultats qui en découlent et le succès que l'on peut y attribuer (Pesqueux 2005).

Couramment utilisé dans le domaine sportif, que ce soit pour mesurer et comparer les capacités des athlètes (records) ou pour célébrer la victoire acquise sur un adversaire mieux classé, la notion de performance est couramment associée à l'idée d'exploit et de réussite.
On retrouve encore l'idée de performance en physique, en art ou en philosophie.

Dans l'acception gestionnaire qui nous intéresse ici, A. Bourguignon (1997) décline les idées de :

- Performance " résultat " qui doit être rapprochée d'un référentiel (l'objectif). La performance représente " le niveau de réalisation des objectifs ".
- Performance " action " qui permet de distinguer la compétence (capacité d'agir, de réaliser une production) de la performance (production réelle). Il y aurait performance dès qu'il serait possible de constater le passage d'une potentialité à une réalisation. Cette acceptation de la performance relève ainsi du processus et non du seul résultat.

[11] Petit Robert

- Performance “ succès ”, le succès dépendant du caractère plus ou moins ambitieux de l’objectif fixé et de ses conditions sociales d’appréciation et de réalisation. Un même résultat pourra ainsi être considéré comme une bonne performance si l’objectif est ambitieux et les contraintes nombreuses ou une mauvaise performance si l’objectif est modeste et l’environnement favorable.

La première idée reflète la mission de l'organisation, la seconde met en évidence la qualité de la gestion des ressources et la troisième sa capacité d'adaptation en fonction du contexte interne et externe.

De La Villarmois (1998) distingue deux dimensions de la performance : une dimension objective de type économique (l’efficience) et systémique (pérennité de l’organisation) et une dimension subjective à la fois sociale (ressources humaines) et sociétale (légitimité de l’organisation).

Dans le champ de l’administration publique, la notion de performance, doit être entendue au sens anglais du terme évoqué plus haut et qui signifie réalisation, mise en œuvre ou encore résultat. La performance publique peut donc être comprise comme la faculté des organisations publiques à mettre en œuvre les politiques publiques et à rendre compte de leurs résultats (Waintrop, Chol, 2003), ou, pour reprendre la définition plus précise du ministère du budget « *la capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés, exprimés en termes d’efficacité socio-économique, de qualité de service ou d’efficience de la gestion* ».

2.4. Démarche de performance et contrôle de gestion

Si le volet financier et budgétaire constitue un élément essentiel de la LOLF, l’accent a également été mis sur le volet contrôle de gestion et pilotage de la performance.

On notera tout d’abord ce que le contrôle de gestion « classique » appelle dispositif de pilotage est nommé « démarche de performance » dans le cadre de la LOLF. Celle-ci y est définie comme « *un dispositif de pilotage des administrations ayant pour objectif d’améliorer l’efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l’atteinte de résultats*

prédéfinis, en matière d'efficacité socio-économique, de qualité de service, d'efficience, dans le cadre de moyens prédéterminés »[12]. Il est également précisé que les objectifs à atteindre sont déclinés pour chaque échelon opérationnel et que ces derniers sont libres du choix des moyens à employer pour les réaliser. Cela doit permettre d'allouer au mieux les moyens disponibles et de choisir les modalités d'action les plus appropriées.

On retiendra de cette définition qu'elle confirme sans ambiguïté le lien entre démarche de performance et contrôle de gestion tel que couramment défini à savoir « « *le processus par lequel les dirigeants d'une organisation s'assurent que les stratégies de celle-ci sont mises en œuvre de façon efficace et efficiente* [13]*».*

La définition inscrit également clairement le pilotage de la performance en secteur public dans les principes de la NGP, tel que présentés plus haut, c'est-à-dire la délégation d'autonomie sur les modalités d'action et la responsabilisation sur les résultats.

Par ailleurs, trois niveaux de performance sont présentés et c'est une innovation par rapport au contrôle de gestion habituel puisque, en plus de l'efficience dont la définition classique est reprise, on distingue deux types d'efficacité : l'efficacité socioéconomique et la qualité de service. En outre, les différents niveaux de performance sont attribués à des catégories de parties prenantes spécifiques :

- L'efficacité socio-économique est attendue par le citoyen ou l'électeur
- La qualité de service est attendue par l'usager, utilisateur direct des services publics
- L'efficience est attendue par le contribuable ou le financeur

Exemples de types d'objectifs poursuivis par les	Programme	Objectif	Indicateur

[12] La démarche de performance – Guide méthodologique de la LOLF – 2004
[13] Définition de R.N. ANTHONY

administrations			
Point de vue du citoyen : **l'efficacité socio-économique**	Police nationale Gendarmerie nationale	Réduire la délinquance	Taux d'élucidation des crimes et délits
Point de vue de l'usager : **la qualité de service**	Accès et retour à l'emploi	Améliorer l'efficacité de la mise en relation entre offres et demandes d'emploi, en tenant compte de la variété des besoins	Proportion des entreprises globalement satisfaites des candidats présentés par l'ANPE
Point de vue du contribuable : **l'efficience de la gestion**	Conduite et pilotage de la politique de la justice et organismes rattachés	Optimiser la gestion des grands projets informatiques	Pourcentage de dépassement du coût contractuel, pour les projets d'un montant supérieur à 3 millions d'euros

(Source Ministère des finances)

On retrouve ici le caractère multidimensionnel de la performance inhérent au secteur public, lié à la multiplicité des parties prenantes. Cependant, on notera l'accent mis sur l'optimisation des ressources en terme d'efficacité dans les définitions puisque « *un objectif d'efficience doit tendre, pour un même niveau de ressources, à accroître les produits des activités publiques, ou pour un même niveau d'activité, à nécessiter moins de moyens* [14]».

3. Le contrôle de gestion, outil d'évaluation des politiques publiques ?

Nous avons noté qu'une des innovations de la LOLF est de permettre l'évaluation des politiques publiques[15] *a posteriori*, notamment par la production de rapports annuels de performance (RAP). Dans l'esprit, cette démarche se rapprocherait davantage de l'évaluation *ex-post* de politiques que du contrôle de gestion, deux outils de gestion dont la distinction n'est pas toujours aisée.

[14] La démarche de performance – Guide méthodologique de la LOLF – 2004

[15] Les politiques publiques sont entendues ici comme l'ensemble des modalités d'action permettant aux pouvoirs publics (au sens large) d'infléchir les comportements des acteurs sociaux en vue de l'intérêt général.

Certes, le secteur public dispose de définitions « officielles » de ces deux concepts. Le décret Rocard du 22 janvier 1990 pose ainsi que « *l'évaluation d'une politique publique …a pour objet de rechercher si les moyens juridiques, administratifs ou financiers mis en œuvre permettent de produire les effets attendus de cette politique et d'atteindre les objectifs qui lui sont assignés* ». Quant au contrôle de gestion, la circulaire du 21 juin 2001 précise qu'il «*… est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés – y compris les ressources humaines – et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Il permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats* ».

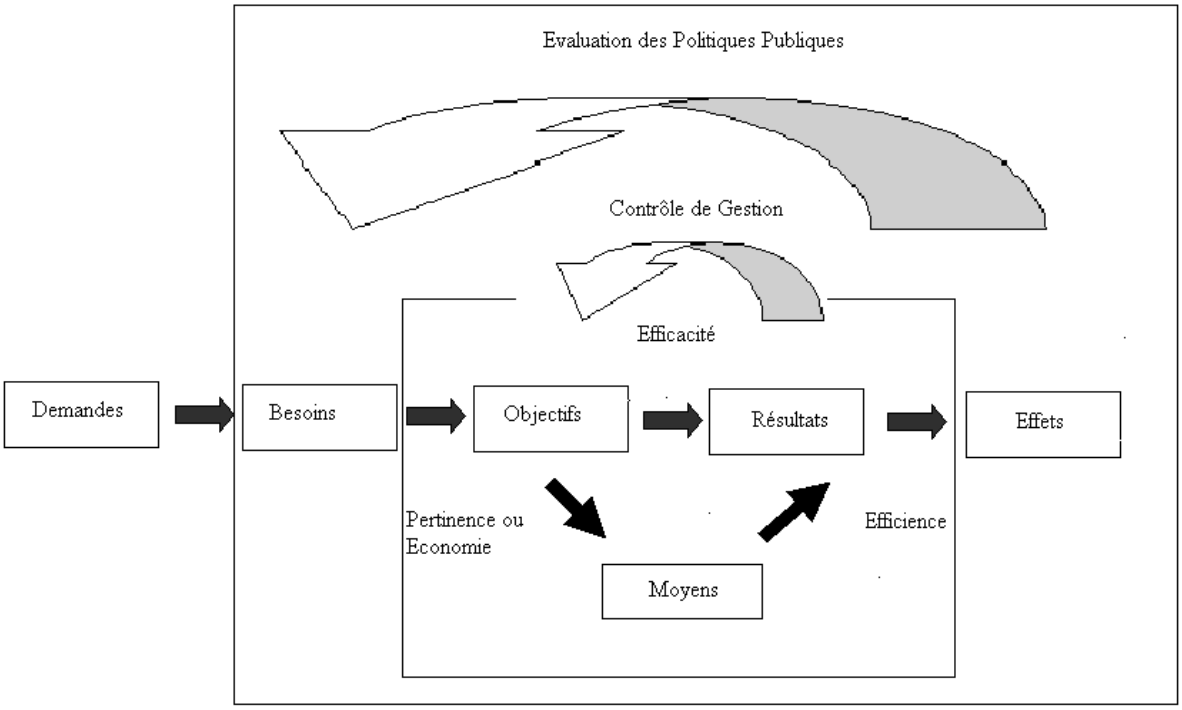
La littérature administrative et scientifique regorge ainsi de définitions plus ou moins proches de celles citées ci-dessus. Nous proposons ici de distinguer ces deux outils en fonction d'une part, de leur objet et d'autre part, des techniques qu'ils mobilisent. Ce parti pris est réducteur mais il a le mérite d'une certaine clarté. Ainsi, on peut établir que le contrôle de gestion porte sur le fonctionnement d'une organisation et qu'il a, pour ce faire, recours à un système d'information périodique. Pour sa part, l'évaluation ex-post va s'intéresser au changement ou à la perturbation provoquée par une politique ou un programme en ayant recours à une investigation ponctuelle (Gibert, 2009).

On peut ainsi proposer :

- Le contrôle de gestion indique le degré de conformité des activités par rapport à ce qui avait été prévu ; L'analyse des écarts mesurés permet de tirer les enseignements et, le cas échéant, d'adapter le pilotage de l'action ;
- L'évaluation vise à identifier et mesurer les effets attendus ou émergents des activités menées, afin d'en tirer des recommandations pour le futur de la politique publique concernée.

De ce point de vue, les deux outils sont au service de l'amélioration de la gestion publique.

Le schéma ci-dessous permet de situer les deux démarches dans le processus général de l'action publique et d'identifier la nature des liens qui les unissent. Le contrôle de gestion s'intéresse en quelque sorte à « *la boîte noire* », c'est-à-dire ce qui est produit par la machine administrative (outputs), quand l'évaluation s'inscrit dans une dimension plus sociétale, qui part des besoins exprimés pour mesurer les impacts de la politique suivie au regard de ces derniers (outcomes).



(*source ministère des finances)*

Dans cette vision, on distingue les deux fonctions de production de toute politique publique. Une première fonction nommée « résultats » peut être associée aux biens et services produits par l'administration. La deuxième fonction, ici nommée « effets », est constituée par les impacts, voulus ou non, produits par ces résultats.

La métaphore ci-dessous illustre cette double fonction (Gibert 2009).

En résumé, on peut avancer que le contrôle de gestion se concentre prioritairement sur le rapport objectifs/moyens/résultats/ quand l'évaluation apparaît comme le moyen de rendre visible la « *chaîne des résultats* » qui va de l'intention politique aux impacts socio-économiques en passant par différents résultats intermédiaires (Perret 2006).

Ainsi, lorsque la LOLF ambitionne l'évaluation de politique, nous avançons que c'est davantage la première fonction de production, telle que présentée ci-dessus, qui est mesurée. Tout d'abord, parce que la loi privilégie clairement le contrôle de gestion qui place la recherche de l'efficacité de la dépense publique au cœur de la nouvelle gouvernance publique et que celui-ci, nous l'avons indiqué plus haut, est plus adéquat pour mesurer les réalisations que les impacts.

En second lieu, parce que les effets des politiques publiques sont particulièrement complexes à saisir. Comme le souligne J.F. Calmette (2008), « *avec la LOLF, l'attention est souvent davantage portée sur le bénéfice financier produit par l'action publique, alors que celle-ci est susceptible d'engendrer d'autres effets plus directs sur la société mais difficilement évaluables*». Une des difficultés majeures pour apprécier la performance de l'État étant « ...*qu'une même dépense publique peut avoir plusieurs finalités de second rang, par exemple [...] la construction de routes vise autant à favoriser les déplacements qu'à améliorer l'aménagement du territoire* » (Poli, 2003). D'autres facteurs, tels que le manque de précision, voire l'absence de finalité, assignée à la politique évaluée, la difficulté à réunir des données disponibles sur le phénomène observé ou bien encore la complexité liée à l'imputation des impacts d'une politique au regard d'autres facteurs contextuels rendent l'évaluation ex-post de politique délicate, voire parfois irréalisable.

Certes des objectifs socio-économiques se rapprochant des finalités de l'action publique sont bien présents dans la LOLF. Le problème est qu'on ne peut les assimiler à des objectifs de performance. A titre d'exemple, comme l'expliquent Siné et Lannaud (2007), *« si la réduction du taux de chômage constitue un objectif politique, elle ne saurait constituer un objectif de performance […]. En revanche, figurent comme objectifs de performance […] l'amélioration de l'efficacité du service public de l'emploi […] ainsi que l'amélioration de l'accès et du retour à l'emploi des publics bénéficiant des contrats aidés »*.

Pour résumer cette partie, nous conviendrons avec Henri Jacot (2007) qu' « *en déplaçant la priorité à donner aux politiques et actions publiques « des règles aux performances », la gestion centrée sur les résultats apparaît comme un progrès potentiel. Néanmoins, elle laisse hors système les objectifs et n'autorise pas la remise en cause des fins. Dès lors, elle risque d'engendrer les effets pervers d'un système de gestion et de mesure de la performance mal positionné et mal défini* ».

Les missions du secteur public relèvent de problématiques particulières que le contrôle de gestion n'est pas toujours à même d'appréhender aisément. Celui-ci ne dispense donc pas de démarches plus approfondies d'étude, d'analyse et de mise en débat de l'action publique. L'évaluation ne peut être purement quantitative. Le risque existe de transformer les indicateurs en objectifs exclusifs de l'action. « *Vous obtenez ce que vous mesurez* » disent les anglo-saxons. C'est pourquoi, il apparaît regrettable que la LOLF ne donne aucun rôle aux études comme moyen d'éclairage de la décision budgétaire (Perret, 2006).

4. Contrôle de la performance et rôle des acteurs publics

Au-delà de cette rationalisation de l'action publique, la LOLF a vocation à permettre un rééquilibrage entre le politique et l'administratif : au politique la charge de définir les orientations et d'en contrôler la mise en œuvre, à l'administratif celle de la déclinaison opérationnelle.

Dans les pays européens, le modèle relationnel entre le ministre et l'administration s'est construit à l'origine à partir de la conception dichotomique théorisée par Weber (1919), développée par ailleurs aux États-Unis par Woodrow Wilson (1887), que l'on peut résumer par ces mots : "*Le ministre décide, l'administration exécute*". L'administration y est considérée comme un appareil subordonné au pouvoir politique, lequel décide seul des politiques publiques et en confie ensuite l'exécution à l'administration. Cette séparation entre politique et administration est en outre accompagnée – et garantie – par un devoir de neutralité très stricte imposé aux fonctionnaires dans l'exercice de leurs fonctions.

Mais ce modèle ne se vérifie pas vraiment à l'épreuve des faits, la relation étant davantage de nature dialectique que subordonnée. En raison de la technicité et de la complexité croissante des problèmes à traiter par les autorités politiques, les hauts fonctionnaires sont amenés à s'immiscer dans la sphère réservée au politique en jouant un rôle dans l'élaboration et la prise des décisions (De Vissher, 2004). La théorie du « public choice », défend ainsi l'idée que les fonctionnaires détournent à leur profit les politiques publiques en raison de leur expertise et de leur rôle majeur dans la mise en œuvre des politiques. Il en résulte une impossibilité pour les gouvernements élus à mettre en œuvre leurs programmes, les administrations jouant un rôle de filtre sélectif (Bezes, 2005). Ces idées ne sont certes pas nouvelles. Dès les années 1960, Crozier (1965), pointant les dysfonctionnements du système bureaucratique, avait mis en évidence l'incapacité du système à évoluer et montré comment « *l'agent humain … cherche de toute façon et en toutes circonstances à tirer le meilleur parti possible de tous les moyens à sa disposition* ».

Avec l'avènement de l'autonomie et de la responsabilisation des fonctionnaires induite par la NGP, le pouvoir de ces derniers est *de facto* renforcé. Pour le limiter, s'impose alors la nécessité de le contrôler. Cet impératif de contrôle va se traduire par une série de mesures visant à renforcer le pouvoir politique (rôle des ministres, contrôle parlementaire notamment en matière budgétaire, pouvoir accru des cabinets politiques) et à instaurer de nouveaux rapports de gestion entre échelons hiérarchiques ou entre administrations (contrats, conventions).

En France, nous avons observé que le nouveau dispositif juridique doit autoriser un meilleur contrôle des deniers publics par le Parlement, notamment par la production des PAP et des RAP. Le contrôle parlementaire est ainsi intégré dans la procédure budgétaire et devient un « maillon » indispensable de celle-ci[16].

Cela devrait idéalement conduire :

- à mieux définir, sur la durée, les objectifs et les priorités des politiques publiques ;
- à procéder à un diagnostic précis des causes des problèmes publics;

[16] Sénat. Rapport d'information N° 220 Session ordinaire de 2004-2005

- à s'interroger davantage sur les leviers d'action et les outils utilisés pour définir une stratégie d'action ;
- à remettre en question la conception des politiques existantes peu performantes ;
- à mieux allouer les moyens;
- à suivre les résultats obtenus au moyen d'indicateurs;
- à prendre les mesures correctrices et engager les réformes nécessaires à l'amélioration du service rendu au citoyen, à l'usager et au contribuable (Sablayrolles, 2005).

En d'autres termes, « *parce que l'on ne gère que ce que l'on mesure* » (Gibert, 2009), la mesure de la performance peut devenir un outil pour mieux gouverner les politiques publiques. Elle devrait ainsi permettre un réel rééquilibrage des rôles entre politiques et gestionnaires : elle vient à l'appui de la prise de décision des premiers en les guidant dans la définition des objectifs, des stratégies qui déterminent la conception même des politiques et leur contenu tout en informant les seconds sur l'usage le plus efficient des ressources publiques et sur la déclinaison opérationnelle et adaptée aux spécificités du terrain.

Encore faut-t-il que les parlementaires s'approprient les nouveaux pouvoirs dont ils disposent pour examiner plus au fond les problèmes d'organisation et d'efficacité de la machine administrative et pour établir un lien entre la discussion du budget et l'ensemble de leur activité de production législative. Il faudra qu'ensuite l'exécutif, le gouvernement mais aussi sa haute administration, soit plus respectueux des aspirations parlementaires. Comme le souligne Perret (2006), « *la réforme budgétaire prendra tout son sens lorsque les décisions gouvernementales s'articuleront de manière cohérente avec les objectifs formulés dans le cadre budgétaire. On en est loin actuellement. Se rapprocher de cet objectif suppose une autre conception de l'action publique, fondée sur la reconnaissance d'une plus grande autonomie des politiques publiques par rapport à l'activité politicienne du gouvernement et des élus ».*

Mais la seule volonté de mesurer ce qui est produit par le service public ne garantit pas l'obtention des informations recherchées. Encore faut-il se doter d'instruments de mesure

fiables et exploitables. C'est ici que se pose la question majeure des indicateurs de la performance.

5. Les indicateurs de performance

5.1. Culture de la performance ou culte des indicateurs ?

L'article 51 de la loi organique dispose que la présentation des actions de l'État est faite au regard « *des coûts associés, des objectifs poursuivis, des résultats obtenus et attendus pour les années à venir mesurés au moyen d'indicateurs précis dont le choix est justifié* ». Par ces termes, le législateur introduit la notion d'indicateurs dans la sphère publique en en rendant l'usage obligatoire. Ce faisant, il accorde à l'indicateur une place centrale dans l'évaluation de politique au détriment des outils traditionnels de l'évaluation que sont les sciences sociales à tel point qu'« *évaluer une politique publique, c'est d'abord en mesurer l'efficacité à l'aide d'indicateurs de performance pour, dans un second temps, en apprécier la pertinence* [17]». Autre illustration de la place prise par les indicateurs dans la sphère publique, cette recommandation du Sénat de supprimer les objectifs lorsqu'ils ne sont pas accompagnés d'indicateurs, *« l'absence d'indicateur associé à un objectif (étant) en contradiction avec l'adoption d'une démarche de performance, car il n'est alors pas possible de suivre et de mesurer l'atteinte de l'objectif* [18]*».*

Citons enfin le secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, Dominique Bussereau, qui s'exprime ainsi devant l'Assemblée nationale, en 2004 : « *La définition d'indicateurs pertinents et incontestables détermine le succès opérationnel de la réforme*".

On prête donc beaucoup aux indicateurs, jusqu'à imaginer qu'ils portent en eux les gènes de la réussite de la réforme !

5.2. Qu'est ce qu'un indicateur ?

[17] L'état en quête de performance Problèmes économiques n° 2907 La documentation française 2006 p 48
[18] Sénat Rapport d'information N° 220 Session ordinaire de 2004-2005

Pour Lorino (2001), un indicateur de performance se définit comme "*une information devant aider un acteur, individuel ou plus généralement collectif, à conduire le cours d'une action vers l'atteinte d'un objectif ou devant lui permettre d'en évaluer le résultat* ".

L'indicateur doit avoir une pertinence opérationnelle. Il n'a d'utilité que relativement à une action à piloter (à lancer, à ajuster, à évaluer). Il est donc étroitement lié à un processus d'action précis.

L'indicateur aura également une pertinence stratégique, qu'il mesure un objectif (indicateur de résultat) ou qu'il informe sur le bon déroulement d'une action visant à atteindre cet objectif (indicateur de pilotage).

L'indicateur doit enfin avoir une efficacité cognitive. Il est destiné à l'utilisation par des agents précis, généralement collectifs (directions opérationnelles, direction générale ou centrale, ministres, élus), dont il doit aider à orienter l'action et à en comprendre les facteurs de réussite ou d'échec. Cette condition, d'efficacité cognitive de l'indicateur, signifie que celui-ci doit pouvoir être lu, compris et interprété facilement par l'agent auquel il est destiné.

Dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF, le comité interministériel d'audit des programmes, en liaison avec les commissions du parlement, a édité un « guide d'audit des programmes ». Il y est précisé les qualités auxquelles les indicateurs doivent répondre. Ceux-ci doivent être à la fois peu nombreux et « SMART » à savoir spécifiques, mesurables, acceptables, réalistes et situés dans le temps.

La littérature sur les indicateurs est aujourd'hui abondante, soit pour en souligner l'intérêt, soit, plus souvent, pour en dénoncer les carences et les dérives (Knoepfel et Varone, 1999, Brunetière, 2006, Bacache-Beauvalet, 2008, Pezet et Sponem, 2008, Guillaume, 2009). De nombreuses difficultés sont ainsi mises en avant : leur construction, leur recueil, leur utilisation sont autant de problèmes souvent sous-estimés ou ignorés lors de la mise en œuvre d'une démarche de performance. Nous nous limiterons ici à en souligner les principales limites.

5.3. Les limites des indicateurs

Les difficultés pour établir les indicateurs de performance sont apparues dès les premières expérimentations de la LOLF menées en 2004 et qui ont anticipé les évaluations menées par les 1300 services de l'État à partir du 1er janvier 2006. Ainsi, au rectorat de Bordeaux, un des services pilotes, on avouait ne « *pas savoir ce qu'on a à évaluer, comment et quand* » tant les critères proposés par le Ministère de l'Education Nationale étaient flous ou manquaient de pertinence. Ce témoignage montre qu'il est indispensable que les objectifs stratégiques présents dans les projets annuels de performance soient déclinés en objectifs opérationnels au niveau déconcentré. Cela pose également la question de la place des services déconcentrés dans la construction des indicateurs, « *la plupart des ministères ayant conduit leur réflexion sur les objectifs et les indicateurs au niveau des administrations centrales, en occultant la place des services déconcentrés et la mesure comparative de leurs performances* » (Bouvard, 2005).

Inversement, lorsque les informations remontent de la base vers l'administration centrale, quelle fiabilité accorder à des indicateurs fournis par les services soumis à l'évaluation ? « *Les responsables de programmes ne seraient-ils pas portés à pratiquer la politique de l'indicateur focalisée sur les aspects mesurables au détriment de leurs missions. Sans parler des risques de manipulation : (...) En Grande-Bretagne, certains directeurs d'hôpitaux faisaient enlever les roues des brancards pour comptabiliser ceux-ci en lits et améliorer ainsi leurs performances statistiques concernant les durées d'attente pour les admissions* [19]».

Une autre difficulté provient de ce qu'un indicateur doit refléter le degré d'atteinte d'un objectif préalablement défini. Or, dans le domaine public, nous l'avons souligné, les objectifs ne sont pas toujours précisément exprimés et entretiennent, à dessein parfois, un flou sur la réelle volonté des décideurs.

Par ailleurs, les indicateurs, aussi intéressants soient-ils, peuvent souvent se heurter à un problème d'imputation : mesurer la performance d'un agent ou d'un service implique qu'il

[19] « La LOLF, une plante fragile », *Les Échos*, 19 octobre 2005,

ait un certain degré de contrôle sur les résultats à obtenir alors que l'action publique obéit à des contingences multiples et beaucoup plus larges (Pezet, Sponem, 2008). Ainsi, la fréquentation touristique de la Ville de Paris peut être difficilement attribuée à l'activité de l'office de tourisme de la capitale. Vont entrer en ligne de compte un nombre de paramètres multiples allant du coût des carburants à de possibles menaces terroristes sans oublier le pouvoir d'achat des ménages, les conditions météorologiques, la concurrence d'autres capitales, les aléas de la diplomatie, etc !

Soulignons également les problèmes d'interprétation liés à la lecture de certains chiffres. Dans le cadre initial de la LOLF, une augmentation du taux de dépistages positifs d'alcoolémie fut interprétée par la police comme un signe de l'efficacité de ses contrôles, mais par la gendarmerie comme un signe d'un moindre effet dissuasif de son action.

Le choix même des indicateurs pose question. Privilégier un indicateur plutôt qu'un autre, même simplement attirer l'attention sur un indicateur en particulier, ne sera pas sans conséquence sur le comportement de l'administration. Bacache-Beauvallet (2008) rappelle ainsi les effets pervers de l'introduction d'indicateurs de performance dans les écoles américaines : en jugeant les enseignants et les établissements sur la réussite des élèves à des tests d'évaluation, on les encourage à enseigner de manière à réussir le test, au détriment de pédagogies tout aussi importantes mais que le test ne mesure pas.

Rappelons également que la mesure de la performance est relative parce qu'elle renvoie à la notion de norme (Penan, 1999). Ainsi dans le domaine de l'entreprise, la performance s'est successivement centrée sur un critère de productivité (savoir produire dans les années 1960), pour se déplacer dix ans plus tard sur la fonction commerciale (savoir vendre), puis sur la dimension financière (savoir s'endetter) avant, dans les années 1980, de consacrer la fonction Ressources Humaines (savoir gérer les hommes comme des ressources).

Dans une étude réalisée sur un échantillon de 32 indicateurs parmi les 1300 que compte la LOLF, J.R. Brunetière (2006) avait pour sa part noté que deux étaient incompréhensibles – les explications n'étant pas suffisamment claires pour qu'un profane puisse en saisir le sens - et 25 ne répondaient pas aux attentes que l'on peut espérer d'un indicateur. Ces derniers

étaient répartis en quatre grands groupes : distordus, inopérants, à côté de leur objet, orientés vers l'administration elle-même. Seuls 7 indicateurs répondaient aux caractéristiques SMART.

Nous conclurons avec PEZET et SPONEM, que si « *les indicateurs peuvent constituer des instruments de gestion très utiles, leur mise en place n'est pas la panacée des problèmes de performance* ». C'est une des solutions possibles mais elle est à manier avec précaution comme le soulignait dès les années 1960, Drucker, l'inventeur de la gestion par objectifs. Un mauvais indicateur ou un mauvais chiffre sert ainsi bien d'autres fins que l'efficacité.

II LA LOLF ET LES COLLECTIVITES TERRRITORIALES

A ce jour, la recherche sur l'application des principes de la LOLF au sein des collectivités locales a fait l'objet de peu de publications scientifiques. En revanche, la question anime de nombreux débats au sein du monde des élus et des fonctionnaires locaux. Le Sénat pour sa part n'est pas en reste et sa commission des finances, se saisit régulièrement de cette question. Les éléments qui suivent sont ainsi principalement issus de la littérature administrative ainsi que des premières expériences d'adaptation de la LOLF au sein des collectivités. Leur nombre, encore restreint bien qu'en constante augmentation, ne permet pas de modéliser des situations types mais donne des indications sur les aspirations, les leviers, les freins ou les difficultés rencontrées.

Si la démarche d'amélioration de la gestion publique est un sujet d'actualité pour l'Etat, il importe de souligner que les collectivités locales ont déjà investi cette question depuis de nombreuses années. Toutefois, celles-ci sont aujourd'hui confrontées à une pression croissante sur les dépenses publiques qui les conduit à prioriser certaines prestations. En outre, même si le secteur local n'entre pas, juridiquement, dans le champ d'application de la LOLF, les enjeux de la performance de la gestion et de la transparence démocratique en matière de finances publiques s'imposent à elles de façon plus sensible.

1. Les pratiques des collectivités locales

Les collectivités locales disposent, déjà, depuis plusieurs années, d'un cadre juridique, budgétaire et comptable qui, à bien des égards, est en cohérence avec les principes consacrés par la LOLF. Sur plusieurs points, le dispositif qui leur est actuellement applicable va même plus loin. Ainsi, si la culture de résultat imposée par la LOLF au niveau de l'État se met en place progressivement, elle est déjà présente dans de nombreuses collectivités au travers de l'utilisation d'outils de suivi de l'activité, de la mise en place d'indicateurs d'efficience et de l'émergence des centres de responsabilité.

En matière d'adoption de leur budget, les villes de plus de 10 000 habitants, les départements et les régions peuvent choisir entre la présentation par nature ou par

fonction. Si le vote par nature, encore le plus fréquemment utilisé, s'inspire de la nomenclature de la comptabilité générale, le vote par fonction peut, quant à lui, avoir un intérêt supérieur, pour les collectivités d'une certaine importance. Il permet d'élaborer et de suivre la politique locale en tenant compte des secteurs d'activité et des fonctions économiques qu'elle affecte et de donner ainsi aux élus une information pertinente, utile à leur prise de décision.

Cette nomenclature apparaît également plus proche des préoccupations politiques des élus, qui peuvent ainsi prévoir et suivre l'exécution des grandes orientations qu'ils ont définies, par secteur de compétences exercées par la collectivité. Dans son esprit, la présentation fonctionnelle est la plus à même de s'approcher de la nouvelle présentation budgétaire de l'État issue de la LOLF. Aujourd'hui, une centaine de communes, vingt départements et la quasi-totalité des régions adoptent leur budget selon cette nomenclature.

En matière de souplesse dans l'utilisation des crédits, le vote par chapitre confère à l'exécutif local une certaine liberté d'action. Il peut procéder à des virements de crédits à l'intérieur du même chapitre. Par contre, une nouvelle délibération de l'assemblée est nécessaire pour modifier le montant des crédits du chapitre. De récentes évolutions du règlement budgétaire des collectivités, visent à accentuer davantage la souplesse de la gestion locale : possibilité d'individualiser les dépenses d'une opération d'investissement de grande ampleur en créant un chapitre spécifique à l'opération d'équipement (M 14), possibilité de pratiquer des virements de crédits de chapitre à chapitre au sein d'une même section sans délibération spécifique de l'assemblée (M 71) [20].

Les modalités de présentation budgétaire permettent aux collectivités de prendre en compte la pluri-annualité budgétaire. Réservée initialement aux crédits d'investissements, cette règle peut, pour certains types de dépenses, s'appliquer à présent aux dépenses de fonctionnement.

[20] La M 14 constitue la nomenclature budgétaire appliquée aux communes et aux EPCI, la M 71 concerne les régions.

Notons par ailleurs, que plusieurs règles concourent à la sincérité du budget et de la comptabilité locale (la comptabilité d'exercice, la présentation détaillée des documents budgétaires avec des documents de synthèse et des annexes à caractère informatif) et des techniques comptables empruntées au secteur privé permettent le respect d'un principe de prudence lié au principe de sincérité. En effet, pour éviter le risque de transfert sur l'avenir d'incertitudes présentes, susceptibles de grever le patrimoine ou la gestion de la collectivité, le principe de prudence impose aux collectivités (et pour les communes seulement à celles de plus de 3 500 habitants) d'amortir leurs immobilisations et, pour toutes les collectivités, de provisionner.

Précisons enfin que le principe d'équilibre qui s'impose aux collectivités locales est plus contraignant que pour l'État. Celui-ci, issu de la loi de décentralisation du 2 mars 1982, donne une définition stricte de ce que l'on nomme « l'équilibre réel » en imposant le respect de trois conditions cumulatives :

- L'équilibre doit être réalisé par section : cela signifie que la règle de l'équilibre s'applique à l'ensemble des éléments du budget principal et que chaque section doit être votée en équilibre ;
- Les chiffres du budget doivent être évalués de façon sincère ;
- Le remboursement de la dette en capital doit être exclusivement couvert par des recettes propres de la collectivité concernée[21].

Ces pratiques, encadrées par des règles strictes, contrôlées par les juridictions compétentes[22], ont conduit les collectivités locales à améliorer la gestion de leurs budgets[23]. A tel point que beaucoup d'élus locaux se gaussent lorsque l'Etat prétend vouloir inciter les collectivités à adopter les principes de la LOLF : « *L'Etat nous dit : j'ai fait une réforme fantastique, vous devez, vous, collectivités locales, vous en inspirer. Mais je ne suis pas certain que l'Etat ait à nous apprendre autant qu'il croit !* » s'exclamait le sénateur Paul

[21] Site du Ministère des finances : La LOLF et les collectivités locales : une réforme déjà engagée
[22] Chambres régionales des comptes
[23] Nonobstant les quelques exceptions qui défraient de temps à autre la chronique des gazettes (note de l'auteur)

Girod, en introduction à un séminaire consacré à "la LOLF et les collectivités territoriales", qui se tenait le 22 juin 2006 au Sénat, résumant ainsi un sentiment largement partagé[24].

2. Adapter la LOLF aux collectivités territoriales

Néanmoins, un nombre de plus en plus important de collectivités locales, à l'instar de la Ville de Paris, s'appuient aujourd'hui sur l'exemple de l'Etat pour approfondir leur démarche et adapter les principes de la LOLF à leur administration.

Le rapport Migaud-Lambert remis au Gouvernement en novembre 2006, dresse un premier bilan et indique que « *La LOLF inspire de nombreuses collectivités locales souhaitant moderniser leur gestion. Il ressort des expérimentations en cours que ces collectivités adoptent, à partir de principes communs de gestion orientée vers les résultats, des organisations très différentes les unes des autres en raison de leurs spécificités. Il est préférable d'accompagner ces expérimentations plutôt que de tenter de les formater dans un moule commun qui découragerait leurs promoteurs ».*

En effet, chaque collectivité, en fonction de son histoire, ses institutions, ses besoins, ses priorités et ses moyens, définit des objectifs et des indicateurs spécifiques et qui n'ont pas vocation à s'appliquer dans d'autres collectivités. L'approche de la performance est donc nécessairement différenciée. Cette hétérogénéité des pratiques est accentuée par la diversité des situations que reflète mal le vocable général de « collectivité locale » : 35 000 communes ont moins de 2 000 habitants dont 25 000 comptent moins de 700 habitants. Impensable donc d'appliquer telle quelle une loi conçue pour les services de l'Etat. Le rapport Migaud-Lambert révèle d'ailleurs que les collectivités pionnières en ce domaine n'adoptent pas une démarche de transposition mais s'inscrivent dans une logique d'adaptation.

Les expériences conduites par les collectivités locales montrent que la démarche ne se cantonne pas au seul périmètre budgétaire ni à la seule approche de la performance. En effet, les thématiques ciblées portent le plus souvent sur une présentation du budget sous

[24] Archives du Sénat « Lolf: un nouvel outil de maîtrise des dépenses des collectivités ? » 06/2006

une forme « missions, programmes, actions » et sur la recherche de performance par la fixation d'objectifs et la mise au point d'indicateurs. Néanmoins cette démarche ne saurait se limiter à ces problématiques. Il s'agit d'une démarche plus large de modernisation de la gestion publique locale qui passe également par une modernisation des systèmes d'information et une réorganisation des services.

Une étude comparative réalisée par l'Institut National des Etudes Territoriales (INET) et portant sur 6 collectivités (Lyon, Bordeaux, Paris, Joué-les-Tours, le Conseil général de la Mayenne et le Conseil régional de Bretagne) indique que l'adaptation de la LOLF ne constitue qu'un volet d'une stratégie plus globale de modernisation des services. Si l'initiative de la réforme est le plus souvent impulsée par les services administratifs (la direction générale des services, la direction des finances…), elle est parfois engagée par l'élu, comme en Mayenne, sous l'impulsion du président du Conseil général.

Les enseignements tirés par les collectivités ayant adapté la LOLF sont similaires et portent notamment sur la difficulté d'adapter les nomenclatures existantes à la LOLF. Seule la M71 applicable aux régions et qui privilégie une approche fonctionnelle semble véritablement compatible avec les principes de la loi. La Région Bretagne a, à ce titre, fait le choix d'une nomenclature fonctionnelle régionale. La nomenclature de formalisation des résultats (NFR) a été remplacée pour le budget 2005 par une nomenclature stratégique par programmes (NSP). Le budget est donc voté par chapitres et par programmes. En revanche, pour les villes, la présentation du budget sous le format LOLF est nécessairement « extracomptable » (Contrainte réglementaire M14).

Il est également souligné que la LOLF constitue une véritable « prise de risque » pour l'élu local qui s'expose davantage que l'élu national compte tenu de sa proximité avec l'électeur. L'action publique locale est plus facilement appréhendée tant en termes de réalisation qu'en termes de coûts. Toutes les collectivités ayant adopté le modèle LOLF ont confronté leurs élus à la transparence et aux risques politiques qu'elle soulève. En effet, les objectifs définis par cette loi requièrent, de la part des élus, du courage et des prises de position.

3. Quels enjeux pour les collectivités ?

En dépit (ou à cause) des incitations gouvernementales, beaucoup d'élus et de gestionnaires locaux restent réservés sur l'adoption des principes de la LOLF.

D'une part, d'aucuns considèrent que la LOLF n'apporte pas grand-chose de nouveau aux collectivités. Ainsi, pour le président de l'Association finances-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE), Luc Alain Vervisch, « *cette réforme qui vise à présenter les budgets par mission et par programme s'inspire d'une réalité locale : un certain nombre de collectivités territoriales présentent déjà leur budget par fonction* ». Il rappelle que des collectivités comme le conseil général des Bouches-du-Rhône ou celui du Vaucluse ont mis en place leur propre dispositif d'évaluation bien avant l'entrée en application de la LOLF.

Pour d'autres, la crainte est que l'Etat ne tente d'imposer une normalisation de l'évaluation. "*L'Etat veut nous imposer des indicateurs de performance communs pour pouvoir nous comparer, puis ensuite nous affecter les ressources en fonction des résultats*", affirme Olivier Landel, délégué général de l'Association des communautés de France (ACUF). La vocation de l'évaluation serait alors d'établir un palmarès entre les bons et les mauvais élèves.

Pour sa part, le sénateur Jean Arthuis, dans un rapport présenté à la commission des finances du sénat en 2005 se préoccupait du risque de transfert de charges de l'Etat vers les collectivités dans le cadre de la mise en œuvre de la LOLF : plusieurs indicateurs d'efficience consistant en un ratio entre les dépenses de l'Etat pour une action donnée et les dépenses publiques totales pour financer cette action, Jean Arthuis considère que *« si la recherche d'un effet d'entraînement ou de levier auprès d'autres acteurs traduit une intention louable, attendue dans le cas des contrats de plan Etat-région, celle-ci ne doit pas seulement se traduire par une nouvelle répartition de la dépense, ou pis, par des coûts supplémentaires*[25] ».

Enfin, parmi les craintes non avouées mais régulièrement évoquées par les fonctionnaires locaux, figure le risque pour les élus, d'exposer au grand jour la qualité de la gestion locale.

[25] Rapport Sénat 2005

Comme évoqué plus haut, le maire ou le conseiller général sont plus visibles de l'électeur que le député ou le sénateur, *a fortiori* le ministre. Tout outil de gestion susceptible de fragiliser le pouvoir local serait ainsi écarté parce qu'il mettrait en évidence les écarts entre les objectifs annoncés et les résultats obtenus. Il faut donc aux élus locaux, courage, conviction et honnêteté pour s'engager sur la voie périlleuse du contrôle de gestion ou de l'évaluation de politique.

Pour Huteau (2008), ceux qui s'y aventurent peuvent cependant en tirer bénéfice car *« la grande caractéristique de la LOLF est de redonner aux élus leur réel pouvoir d'orientation de l'action publique».* Par ailleurs, à l'heure où la dette des collectivités locales est prise en compte par l'Union Européenne dans le calcul des déficits publics, il paraît inévitable que, tôt ou tard, l'Etat contraigne les collectivités à adopter, sinon la LOLF, des mesures s'en inspirant.

Une troisième alternative entre attentisme et réglementation est pourtant possible. Plutôt que d'attendre un encadrement par l'Etat de la gestion des collectivités, ces dernières auraient tout intérêt à mobiliser des outils de gestion répondant aux préoccupations des habitants et consolidant tout à la fois la légitimité du pouvoir politique et la cohésion sociale. C'est dans cette perspective que Chapet (2007) propose par exemple le développement de nouvelles approches telles la performance par les parties prenantes ou la démocratie par la participation. Notre objet ici n'est pas de développer ces concepts. Rappelons simplement qu'ils s'inspirent des principes de la démocratie participative et que leur mise en œuvre permettrait de « *donner vie à la multitude d'objets abstraits que produisent le contrôle de gestion … en les reliant aux rapports que les personnes entretiennent avec l'action publique* ».

III PROBLEMATIQUES DE RECHERCHE

La réforme de l'Etat en cours, inspirée des grands principes de la NGP, se traduit par de nouvelles méthodes de gestion publique dont la LOLF peut être considérée comme le symbole le plus marquant. Cette approche place la performance au cœur de l'action publique et conduit de plus en plus de collectivités territoriales, à qui rappelons-le, la LOLF ne s'applique pas, à adopter des mesures et des outils inspirés de ces principes. Bien que l'introduction du contrôle de gestion dans les collectivités date déjà pour certaines d'une vingtaine d'années, il semble qu'un nouvel élan se fasse sentir dans ce sens, introduisant une nouvelle façon de piloter et d'évaluer les politiques publiques. Celui-ci ne fonctionnerait plus uniquement sur le modèle bureaucratique classique dans lequel l'administration produit des services et des biens dans un cadre hiérarchique en respectant et appliquant les règles en vigueur mais sur la responsabilisation d'agents ayant à rendre compte de la meilleure utilisation des moyens mis à leur disposition au regard d'objectifs fixés au préalable.

Notre première problématique va consister à nous interroger sur les conséquences de l'introduction de ce nouveau mode de mesure de l'activité des agents. Quel va en être l'impact réel ? Comment les acteurs vont-ils percevoir ces pratiques ? Vont-ils s'y conformer ? Et si non, quels mécanismes de contournement vont-ils inventer ? Quelles marges de manœuvre vont-ils dégager ? A quoi vont servir les chiffres ? Quelles nouvelles relations, nouveaux dialogues vont se dessiner entre niveaux hiérarchiques, entre entités directionnelles ? Comment vont-ils être utilisés dans le management des directions et plus généralement de l'organisation ? Quels vont être au final les impacts sur l'organisation ?

Une deuxième problématique touche à la spécificité du management dans le secteur public. Le modèle wébérien classique se caractérise, entre autres, par une répartition claire des rôles entre élus et administration. Le principe schématique en est que les élus tirent de leur légitimité démocratique, la possibilité de définir des orientations politiques, de voter des programmes, l'administration ayant pour rôle de mettre en œuvre ces derniers de la façon la plus conforme possible à la commande. L'impulsion, l'injonction vient du politique. Dès lors, quelles sont les conséquences de l'introduction de la démarche de performance dans le

secteur public ? Comment les élus sont-ils partie prenante dans la définition des objectifs ? Quelle est leur place ? Comment utilisent-ils les informations collectées pour définir les politiques ? Celles-ci sont elles modifiées par l'introduction des outils de la nouvelle gestion publique ? Y a-t-il modification du rapport de prescription entre élus et administration ?

Pour tenter d'apporter des éléments de réponses à ces questions, nous allons mobiliser une étude réalisée au secrétariat général de la Ville de Paris au sein de la cellule chargée de piloter la démarche de performance.

2ème partie – étude de cas -

La performance à la Ville de Paris, un outil de gestion mal identifié

Notre terrain de recherche a pour cadre la Ville de Paris au sein de laquelle une démarche s'inspirant partiellement des principes de la nouvelle loi de finances est développée depuis 2004. Positionné au sein de la cellule « pilotage » du secrétariat général (SG), nous avions pour mission initiale de réfléchir aux évolutions qu'il convient d'apporter aujourd'hui à cette réforme dont le périmètre doit être prochainement étendu. La commande portait principalement sur l'architecture et l'amélioration des outils de collectage de l'information (tableaux de bord) destinés à synthétiser les informations recueillies auprès des directions. Rapidement confronté à une carence d'informations sur le projet développé, son fonctionnement, sa perception, son utilisation, ses points forts et ses limites, nous avons souhaité rencontrer l'ensemble des parties prenantes de cette démarche afin d'en saisir l'essence. Cette demande a suscité des réserves de la part de nos interlocuteurs au sein de la cellule « pilotage ». Après avoir évoqué des problèmes de disponibilité liés à la période budgétaire alors en cours, il nous fut avancé que la Ville comptant 22 directions, nous risquions d'avoir autant de points de vue que d'interlocuteurs. Peu convaincus par ces arguties, nous avons du persévérer jusqu'à ce qu'au final, la secrétaire générale donne son aval à notre requête. Officiellement, nous ne devions rencontrer que les seuls correspondants de la démarche au sein des directions. De fil en aiguille, nous avons pu étendre notre champ d'investigation à une diversité d'acteurs impliqués dans le projet à des degrés divers : secrétaire générale, directeur des finances, pilotes de la démarche, directeurs, contrôleurs de gestion, chefs de services. Ceci nous permet de disposer d'un matériau riche et hétérogène. Seul, l'accès aux élus nous a été fermement refusé, la secrétaire générale y mettant son veto au motif « *que la situation était extrêmement tendue et qu'une étincelle pouvait mettre le feu aux poudres*[26] ». Sujet sensible donc que nous nous proposons d'explorer à présent.

Cette deuxième partie est le cœur de notre mémoire. Elle a vocation à illustrer les changements en cours dans la gestion publique locale à travers le cas parisien, tout en faisant émerger les obstacles rencontrés tant par les dirigeants qui initient et pilotent, que par les agents qui acceptent, subissent, contournent parfois, s'adaptent le plus souvent. Après avoir présenté les principes et les objectifs de la démarche de performance, nous nous attarderons sur l'environnement spécifique de la collectivité parisienne, « *collectivité*

[26] Entretien avec la pilote de la démarche

capitale plus que collectivité locale » selon l'expression de Pierre-Eric Spitz (2004), avec ses 50 000 agents et son budget de 7,3 Mds €. Dans un troisième temps, nous proposerons une lecture empirique de cette expérience à partir du matériau collecté au cours de l'audit. Au fil de cette synthèse analytique, nous tenterons de faire émerger les questions de gestion et d'organisation qui nous préoccupent dans le cadre des problématiques évoquées en fin de partie précédente.

I LA DEMARCHE DE PERFORMANCE

Nous utiliserons tout au long de notre travail, le terme « démarche de performance » pour désigner le projet qui va consister à développer entre la direction des finances (DF) et les directions opérationnelles des contrats de globalisation des crédits assortis d'indicateurs de performance. Ce terme s'est peu à peu imposé dans le temps. Selon la personne qui a été chargée de piloter ce projet[27], il y a eu 3 phases quant à la terminologie utilisée pour désigner le projet :

- A partir d'octobre 2004 : phase « globalisation des crédits »
- A partir de l'automne 2006 : l'appellation « expérimentation LOLF » apparaît
- A partir de l'automne 2007 : l'appellation « démarche de performance » s'impose.

1. La genèse

En 2004, la directrice des finances[28] de la Ville de Paris, initie une nouvelle procédure budgétaire visant à alléger et simplifier un processus qu'elle estime rigide et insatisfaisant. En lieu et place d'interminables réunions au cours desquelles des milliers de lignes budgétaires sont négociées une par une, elle propose d'instaurer avec chaque direction un véritable dialogue de gestion dans le cadre d'un contrat de globalisation des crédits.

[27] Entretien avec la pilote de la démarche
[28] Cette personne travaillait auparavant au Ministère des Finances ou elle avait particulièrement suivi l'élaboration de la LOLF. Elle a été nommée Secrétaire générale de la Ville après les élections municipales de 2008.

Le premier contrat est signé avec la direction du patrimoine et de l'architecture (DPA) en septembre 2005 après une phase d'élaboration qui aura duré près d'un an. En juin 2009, 17 contrats ont été signés sur un total de 22 directions. Selon la personne chargée de suivre la démarche, seules des contingences de calendrier expliquent que toutes les directions n'ont pas aujourd'hui de contrats. Selon, certains interlocuteurs, il semblerait plutôt que certaines directions aient catégoriquement refusé de s'engager dans la démarche[29].

2. Le pilotage de la démarche

Au sein de la DF, une chef de projet est nommée pour piloter cette démarche. C'est elle qui est chargée de la « vendre » aux directions et d'élaborer avec elles, les contrats. Cette personne maîtrise les enjeux de nature financière mais n'a pas de formation spécifique en matière de contrôle de gestion. Assez rapidement apparaît la nécessité de disposer au niveau du pilotage d'un expert dans ce domaine. « *La direction des finances n'y arrivait pas toute seule* [30]» et la directrice est conduite à solliciter le secrétaire général auquel est rattachée la cellule contrôle de gestion. Celui-ci refuse dans un premier temps de collaborer à cette expérience, avant d'accepter fin 2005, qu'un agent soit détaché pour participer au pilotage de la démarche de performance. Nous reviendrons ci-dessous sur la complexité des relations entre le SG et la DF, notamment sur la question centrale du contrôle de gestion.

3. Principes et finalités de la démarche

Cette démarche repose sur un travail partenarial entre la DF et chaque direction opérationnelle volontaire, devant aboutir à la finalisation d'un contrat à durée indéterminée, intitulé « contrat de globalisation des crédits de fonctionnement»[31]. Le principe en est le suivant : l'activité de chaque direction est déclinée en quelques grandes missions (3 ou 4 en moyenne) regroupant des lignes budgétaires auparavant éparses. A ces missions, sont assignées des objectifs. Au sein de chaque mission, la direction signataire est autorisée à gérer les crédits de fonctionnement de façon plus autonome en se dispensant du visa de la

[29] Ce serait notamment le cas de la Direction des Ressources Humaines (DRH).
[30] Entretien avec le copilote de la démarche 2006-08
[31] Voir en annexe « le contrat de globalisation de la DEVE »

DF pour les transferts de crédits entre lignes budgétaires. A titre d'exemple, l'activité de la direction des espaces verts et de l'environnement (DEVE) se décline en quatre missions[32] :

Mission 1 : Porter la politique du développement durable et piloter la direction ;
Mission 2 : Gérer les espaces verts ;
Mission 3 : Moderniser l'Ecole du Breuil ;
Mission 4 : Gérer les cimetières ;

En contrepartie, la direction signataire s'engage d'une part, à ne pas réclamer de crédits supplémentaires au cours de l'exercice budgétaire et par ailleurs, à évaluer et à communiquer le degré d'atteinte de ses objectifs, mesurés par des indicateurs de performance. Chaque contrat comprend ainsi une annexe annuelle, avec une déclinaison des missions en objectifs, chacun de ces derniers étant assortis d'indicateurs précisant la cible à atteindre pour l'année en cours, et souvent, pour les deux années suivantes. Ces principes sont formalisés dans un document intitulé « contrat de globalisation des crédits de fonctionnement » signé par la directrice des finances et par la directrice ou le directeur concerné. Le secrétaire général n'est pas signataire du protocole.

Le pari de la directrice des finances est d'instaurer une nouvelle forme de dialogue avec les directions opérationnelles. Schématiquement, il s'agit de passer d'une relation administrative et strictement budgétaire à une relation stratégique et de conseil, axée sur l'atteinte d'objectifs préalablement définis. Une double finalité sous-tend la démarche : donner davantage de liberté aux directions tout en les obligeant à réfléchir à leurs grandes missions, aux objectifs à atteindre et aux indicateurs à mettre en place[33].

Pour la chef de projet[34], quatre objectifs sont associés à la démarche :

- Améliorer la procédure budgétaire (préparation/exécution)
- Améliorer la lisibilité du budget dans les documents budgétaires
- Mesurer la performance de l'action locale
- En faire une démarche de management

[32] Voir Plan de performance 2009 de la DEVE en annexe
[33] Entretien avec la Secrétaire générale
[34] Entretien avec la pilote de la démarche

On retrouve dans cette démarche une inspiration des principes de la LOLF[35] même si, comme nous le montrerons plus loin, de nombreux aspects distinguent les deux démarches.

Mais, au-delà des termes, contrat de globalisation, LOLF ou démarche de performance, l'enjeu de cette démarche pour la direction des finances, nous semble être la mise en place au sein des directions de la Ville de Paris d'un véritable dispositif de contrôle de gestion. Ce que traduit l'un des copilotes de la démarche lorsqu'il affirme « *l'originalité de la démarche a été de présenter le projet sous l'angle de la performance, qui faisait moins ringard que le contrôle de gestion, et de le coupler avec la négociation budgétaire* [36]».

[35] Le terme LOLF est encore aujourd'hui fréquemment utilisé au sein des directions pour désigner la démarche de performance.
[36] Entretien avec le copilote de la démarche 2006-08

II LA VILLE DE PARIS : UNE COLLECTIVITE A PART

1. Une collectivité unique

Pour bien comprendre le cadre et les enjeux du changement envisagé, un retour sur les spécificités de la Ville de Paris et sur l'histoire de son administration s'impose.

La loi du 10 juillet 1964 relative à la réorganisation de la région parisienne, institue que Paris est une « *collectivité territoriale à statut particulier ayant des compétences de nature communale et départementale* » ce qui en fait la seule collectivité de France à être à la fois une commune (la Ville de Paris) et un département (le Département de Paris). Comme toutes les communes de France - mais seulement depuis 1977 - Paris est administré par un conseil élu et un maire. Le Conseil de Paris réunit donc les attributions d'un Conseil municipal et d'un Conseil général. Il compte 163 élus dont 36 adjoints. C'est le maire de Paris qui le préside et exerce les fonctions de président de Conseil général : il n'y a pas de cantons, ni d'élections cantonales à Paris.

Il en va de même pour les services de la ville qui assurent aussi bien les compétences d'une ville que d'un Conseil général. Ainsi, à titre d'exemple, la Direction des Affaires Scolaires (DASCO) gère-t-elle aussi bien les écoles primaires (compétence municipale) que les collèges (compétence départementale).

Mais la Ville de Paris présente une autre particularité[37]. La capitale est en effet est divisée en 20 arrondissements dotés chacun d'un conseil d'arrondissement présidé par un maire d'arrondissement. Si les mairies d'arrondissement ne sont pas des mairies de plein exercice - elles ne lèvent pas d'impôts mais répartissent les crédits qui leur sont délégués par la mairie centrale - la loi « démocratie de proximité » (2002) a manifesté la volonté du législateur d'accroître leurs pouvoirs en matière d'urbanisme et d'équipements publics de proximité. Ainsi, en étendant la notion d'équipement de proximité à tous « *les équipements à vocation éducative, sociale, culturelle, sportive et d'information de la vie locale qui ne concernent pas*

[37] C'est aussi le cas de Lyon et Marseille

l'ensemble des habitants de la commune ou les habitants de plusieurs arrondissements, ou qui n'ont pas une vocation nationale », la loi a conduit la Ville de Paris à transférer la gestion de plus de 1000 équipements aux mairies d'arrondissements.

La loi vise en outre à rapprocher le pouvoir de décision de la population, sans toutefois remettre en cause le principe de l'unité communale. Le conseil municipal consulte notamment le conseil d'arrondissement sur les projets dont l'exécution aura lieu dans l'arrondissement, sur les subventions aux associations locales et sur les modifications du plan local d'urbanisme (PLU).

2. Le budget de Paris

A la fois ville et département, le budget parisien se décompose en deux parties : un budget communal et un budget départemental, chacun subdivisé en deux sous parties : budget de fonctionnement et budget d'investissement. C'est dans le cadre du budget communal que sont inscrites les enveloppes budgétaires dévolues aux arrondissements et que l'on nomme " états spéciaux d'arrondissement ".

Le budget primitif 2009, (Ville et Département), s'élève à 7,301 milliards € : 5,701 mds € étant consacrés au fonctionnement et 1,6 mds € à l'investissement. La part du budget départemental représente un quart du budget municipal (2,014 mds € contre 5,287 mds €).

3. L'administration de la ville

Les deux collectivités de la Ville de Paris, commune et département, sont gérées par une même administration fortement structurée. L'histoire de la particularité de Paris fait partie du socle fondateur du fonctionnement de l'administration. « *L'administration de Paris n'était pas et ne pouvait pas être une administration comme les autres. Située dans la Capitale mais n'étant pas une administration centrale, administration locale mais située dans la Capitale, elle résumait en elle un ensemble de contradictions »*, disait Roland Drago lors d'un colloque tenu en 1978 sur l'administration parisienne, contradictions qui sont loin d'avoir disparu aujourd'hui (Spitz, 2004).

Jusqu'en 1977[38], Paris était gouverné par des préfets directement rattachés au pouvoir central qui gardait un œil sur l'administration et un bras sur l'ordre public[39]. Ce système extrêmement centralisé a perduré lorsque Jacques Chirac a été élu maire de Paris. Il est ainsi significatif de rappeler que le premier maire de Paris avait délégué sa signature aux seuls secrétaires généraux et directeurs de la Ville et non aux adjoints, à l'exception de deux d'entre eux, Jean Tiberi, le premier adjoint, et Alain Juppé, son plus proche collaborateur. L'envergure nationale et internationale du premier maire de Paris, son expérience récente de Premier ministre pendant deux années de 1974 à 1976, le rôle de Paris capitale, n'ont pas incité à transformer radicalement le fonctionnement préfectoral qui régissait Paris depuis 175 ans. Ce fonctionnement perdurera, peu ou prou, sous la mandature de Jean Tiberi (Spitz 2004).

Ce n'est que depuis 2001 qu'une nouvelle ère s'est ouverte rapprochant le fonctionnement de l'administration parisienne de celui d'une collectivité territoriale. Ainsi, peut-on dire avec Pierre-Eric Spitz que « *toutes proportions gardées, les services centraux de l'administration parisienne sont en train de faire l'apprentissage de la démocratie locale, comme les services de l'État ont dû le faire dans les départements au moment de la décentralisation de 1982 avec le partage des services et la redéfinition des niveaux d'administration* ».

Le statut des agents de l'administration parisienne constitue une autre singularité. En effet, la particularité de la fonction publique parisienne est d'être dotée d'un statut propre pour son personnel qui échappe largement à la loi sur la fonction publique territoriale et qui, en revanche, l'assimile sur de nombreux points au statut de la fonction publique d'État. Le décret sur la fonction publique parisienne de 1994 qui déroge à la loi du 26 janvier 1984 construit une fonction publique parisienne spécifique, avec ses corps et ses concours, qui la rapprochent de l'État en la distinguant de la fonction publique territoriale. Et quand elle ne possède pas ses propres concours, elle partage tout simplement son recrutement avec celui de l'État : administrateurs recrutés par la voie de l'ENA, conservateurs par l'École nationale

[38] Entre 1789 et 1871, Paris a été administré par intermittence par des maires aux statuts et aux compétences divers.
[39] Aujourd'hui encore, les compétences du maire de Paris en matière de police restent modestes et c'est le Préfet de Police de Paris qui exerce une grande partie des activités de police dans la capitale.

du patrimoine et bibliothécaires par l'École nationale des bibliothèques. La formation et la gestion des personnels de la commune et du département de Paris sont entièrement soustraites au Centre national de la fonction publique territoriale. Ce statut particulier est directement issu d'une histoire qui faisait des fonctionnaires parisiens des fonctionnaires d'État au service de l'intérêt général.

Enfin, Paris se singularise par l'importance numérique de son administration. Au 31 janvier 2009, la Collectivité parisienne compte 48.157 agents, 45.101 relevant de l'effectif municipal et 3.056 de l'effectif départemental (pour l'essentiel dans le secteur social, au sein de la direction des affaires sociales, de l'enfance et de la santé – DASES -) ce qui en fait la plus grande collectivité de France et l'une des plus importantes d'Europe. Ces agents sont répartis sur près de 3000 sites administratifs (Hôtel de Ville, services centraux, mairies d'arrondissement), techniques (sections locales d'architecture), culturels (musées, bibliothèques), sportifs (gymnases, piscines, stades), éducatifs (écoles, collèges) ou sociaux.

Ces agents travaillent au sein des 22 directions qui représentent une grande diversité de métiers et traitent de missions aussi diverses que la propreté, la voirie, les parcs et jardins, l'urbanisme, les affaires scolaires, la jeunesse et les sports, les affaires culturelles, la petite enfance, le social, l'économie, le logement, les finances, etc.

Sigles utilisés et Intitulés des directions

DPA : patrimoine et architecture

IG : inspection générale

DAJ : affaires juridiques

DPE : propreté et eau

DVD : voirie et déplacement

DDATC : décentralisation et relations avec les associations, les territoires et les citoyens

DASCO : affaires scolaires

DALIAT : achats, logistique, implantations administratives et transport

DAC : affaires culturelles

DDEE : développement économique et emploi

DU : urbanisme

DASES : affaires sociales et santé

DEVE : espaces verts et environnement
DSTI : systèmes et technologies de l'information
DJS : jeunesse et sports
DF : finances
SG : secrétariat général

3.1. Le secrétariat général

Le secrétariat général[40] au sein duquel nous avons effectué notre mission a pour objet de :

- Diriger et coordonner l'action de l'administration ;
- Piloter plus directement les projets phare de la mandature ;
- Concevoir et mettre en œuvre une organisation administrative efficace et adaptable.
- Proposer l'évaluation des actions menées.

Il est dirigé par une secrétaire générale, entourée de 4 secrétaires généraux adjoints ayant chacun en charge un pôle regroupant plusieurs directions : Pôle « espace public », pôle « économie et social », pôle « services aux parisiens », pôle « fonction support et appui aux directions ». Elle est également assistée par plusieurs chargés de mission ayant des domaines d'activités spécifiques (finances, juridique, etc). Peuvent également lui être rattachées différentes missions thématiques (égalité homme-femme, délégation à la modernisation).

La démarche de performance que nous allons étudier ci-dessous est aujourd'hui pilotée par le SG. Toutefois, cela n'a pas toujours été le cas. Comme nous le verrons plus loin, c'est la directrice des finances qui a initié et piloté cette démarche. En mars 2008, après les élections municipales, cette personne a été nommée secrétaire générale de la Ville par le maire de Paris. Ayant une conception différente de celle de son prédécesseur en matière de pilotage des services, notamment sur le rôle du contrôle de gestion, elle a repositionné celui-ci dans l'organigramme de la Ville. Ainsi, la cellule « contrôle de gestion » composée d'une dizaine d'agents qui était rattachée directement au SG a été transférée à la DF en septembre 2008.

[40] Le secrétariat général est l'équivalent de ce que l'on nomme usuellement la direction générale des services dans les collectivités territoriales.

Cette décision s'inscrit en cohérence avec la vision qu'à la nouvelle secrétaire générale du positionnement et de la fonction « contrôle de gestion ». Lorsqu'elle était directrice des finances, elle avait tenté, en vain, de « récupérer » ce service afin de développer une culture du contrôle de gestion au niveau municipal. Elle était alors en « conflit » avec le secrétaire général en poste pour qui celui-ci avait vocation à réaliser des études éparses et confidentielles[41].

3.2. La cellule de pilotage

Parallèlement, la nouvelle secrétaire générale a créé au sein du SG début 2009, une « cellule de pilotage » composée de deux personnes, un contrôleur de gestion qui travaillait auprès d'elle au sein de la direction des finances ainsi que l'ancienne chef de projet de la démarche de performance, également issue de la direction des finances. Trois missions principales sont confiées à la cellule :

- Elaborer un tableau de bord stratégique mensuel à destination de l'encadrement supérieur à savoir la secrétaire générale et les secrétaires généraux adjoints ;
- Suivre le projet de modernisation de la Ville ;
- Faire évoluer la démarche de performance.

C'est dans le cadre de cette dernière mission que nous avons été conduits à réaliser une étude sur les perspectives d'évolution de la démarche de performance. En effet, une réflexion sur l'évolution de celle-ci est enclenchée depuis quelques semaines à la demande de la secrétaire générale avec l'objectif d'aboutir à de nouveaux contrats à l'automne 2009. Trois aspects doivent caractériser le nouveau dispositif :

- réfléchir à l'extension de la globalisation à la masse salariale et aux crédits d'investissements ;
- intégrer dans la démarche les projets de mandature affichés par l'équipe municipale (ex : créer 4 500 nouvelles places de crèche, créer 30 ha d'espaces verts

[41] Entretien avec le responsable de la cellule de pilotage (SG).

supplémentaires) et les projets de modernisation (ex : projet d'établissement pour l'Ecole du Breuil qui forme les personnels travaillant dans les espaces verts à Paris).

- associer les élus à cette démarche.

III UNE MISE EN ŒUVRE LABORIEUSE

1. La perception de la démarche

1.1. Du positionnement de la fonction « contrôle de gestion »…

En préambule à notre synthèse, un indispensable point sur la fonction contrôle de gestion à la Ville de Paris s'impose. En premier lieu, parce que cette dimension est largement associée à la mise en œuvre de la démarche de performance que nous allons étudier, mais aussi et surtout parce qu'elle a fait l'objet de dissensions majeures entre les élites administratives de la Ville. Au-delà de la querelle de personnes, il nous semble que ce sont deux visions de la performance publique qui s'opposent dans ces conceptions plurielles.

De façon caricaturale, on pourrait avancer qu'il existe autant de définitions possibles de la fonction contrôle de gestion que d'organisations qui l'adoptent. En termes de positionnement, elle peut être, classiquement, rattachée à la direction générale ou la direction des finances, faire l'objet d'une direction à part entière ou présente dans chaque direction ou service opérationnel. A Paris, depuis le début de l'année 2009, trois niveaux de contrôle de gestion sont identifiables au sein de l'organisation municipale :

- Un niveau de contrôle opérationnel pour le pilotage interne dans chaque direction[42] ;
- Un niveau de contrôle "financier" des directions assuré par la cellule contrôle de gestion rattachée à la DF ;
- Une cellule de pilotage ayant vocation à analyser et synthétiser une partie des informations collectées par les deux sources précédentes afin de les communiquer à la SG pour la conduite l'organisation ;

Cette nouvelle structuration ne s'est pas faite sans difficulté. En effet, en 2004, lorsqu'elle initie la démarche de performance en 2004, la directrice des finances est en conflit avec le secrétaire général sur la question du positionnement et du rôle de la fonction contrôle de

[42] Quelques directions en sont encore dépourvues

gestion[43]. Pour ce dernier, le contrôle de gestion est un outil confidentiel ayant vocation à mener des études ciblées et ponctuelles sur des sujets particuliers (coût de tel équipement, de tel programme). Les résultats de ces études doivent éclairer ses décisions sur les objets étudiés. Pour la directrice des finances, il importe de développer une culture de gestion dans la ville, la connaissance des coûts étant un élément à partager[44]. C'est dans cette perspective qu'elle souhaite le rattachement de la cellule « contrôle de gestion » à la direction des finances, ce que lui refusera toujours le secrétaire général. Il lui faudra attendre d'être nommée elle-même secrétaire générale pour modifier ce positionnement. Ce sont donc deux visions diamétralement opposées du contrôle de gestion qui s'affrontent ici.

1.2. …Et de ses conséquences

Ce hiatus initial n'est pas anodin. Plusieurs conséquences liées à l'émergence de la démarche de performance vont en découler :

- D'une part, la conception qu'avait l'ancien secrétaire général du contrôle de gestion explique son développement tardif à la mairie de Paris. Selon le contrôleur de gestion qui copilote la démarche de 2006 à 2008, la Ville de Paris était, jusqu'à récemment, gérée comme une « *vieille préfecture* »[45]. Aucun outil moderne de collecte de l'information et de pilotage de l'action n'y existait. A titre symbolique, notons qu'en 2001, les fiches de fréquentation des bibliothèques de la capitale étaient encore tenues manuellement à une époque ou la plupart des communes de France, y compris les plus petites, avaient depuis longtemps informatisé ce service ! Plus généralement, il n'existait au sein des directions et des services aucun outil informatique ou organisationnel permettant de calculer, de collecter, de centraliser et de faire remonter les informations relatives aux activités des directions. Ceci explique pourquoi la directrice des finances a souhaité développé cette fonction.

[43] Entretien avec le responsable de la cellule de pilotage SG
[44] idem
[45] Entretien avec le copilote de la démarche 2006-08

- D'autre part, on saisit mieux pourquoi celle-ci a initié la démarche de performance elle-même. Le secrétaire général étant au pire hostile, au mieux indifférent, elle n'a d'autre alternative que de se lancer seule dans ce challenge. « *J'étais la seule à y croire* » nous dit-elle[46] en ajoutant aussitôt : « *je le portais en tant que directrice des finances parce que j'y croyais, mais je savais que je n'étais pas au bon endroit* ».

A travers cette opposition quasi-conflictuelle, il nous semble que c'est aussi une forme de lutte entre « anciens » et « modernes » qui se joue. Pour l'ancien secrétaire général, l'enquête qualitative prime sur les chiffres. Son souci principal est le service aux usagers. Celui-ci constitue la pierre angulaire de la démarche de modernisation[47] qu'il initie en 2004, au moment même ou la DF lance sa démarche de performance. Si on ne peut qu'être perplexe quant à l'absence de passerelle entre ces deux démarches - qui s'ignorent tout en sollicitant chacune de leur côté les directions et les services - on mesure en revanche le degré de défiance qui peut exister entre ces deux personnalités.

L'introduction des principes et outils managériaux visant à la performance permet à la directrice des finances de se parer des attributs de la modernité tout en « faisant vieillir » le projet du secrétaire général. Elle adresse ainsi un message à l'organisation, notamment aux cadres dirigeants, les invitant implicitement à choisir entre deux conceptions de l'action publique. Bien que nous n'ayons pas rencontré suffisamment de directeurs pour en attester, nous avons pu vérifier que certains de nos interlocuteurs parmi les plus critiques et les plus opposés à la démarche de performance, avaient été de proches collaborateurs de l'ancien secrétaire général. Ceux-ci étaient et restent farouchement partisans de l'ancienne conception pour qui « *le point d'entrée des réformes, c'est l'usager et non la volonté du directeur des finances* ». Au contraire, ceux qui y avaient adhéré avec le plus d'enthousiasme, tel le directeur de la DPA, première direction signataire d'un contrat de performance, étaient réputés proches de la directrice des finances.

[46] Entretien avec la secrétaire générale.

[47] La démarche de modernisation, initiée par l'ancien Secrétaire général et aujourd'hui abandonnée, reposait sur la mise en place de comités thématiques animés par des directeurs et chargés de réfléchir à la modernisation de l'administration de la Ville dans toutes ses dimensions. Elle était pilotée par un délégué à la modernisation directement rattaché au SG.

Quoiqu'il en soit, cette opposition a immanquablement été pourvoyeuse de signaux contradictoires en direction des cadres de la ville. Elle a sans doute contribué à rendre la tâche de la DF plus ardue et plus fragile, quand une cohésion et une volonté partagée au sommet de l'administration n'aurait pas été de trop pour asseoir ce projet.

1.3. Une démarche jugée illégitime

En premier lieu, le pilotage du projet par la DF va susciter la méfiance des directions, pour qui la démarche constitue une ingérence dans leur fonctionnement. Plusieurs de nos interlocuteurs s'interrogent sur la légitimité de la DF à porter cette démarche et regrette que ce ne soit pas le SG qui soit signataire : « *Ce n'est pas à la DF de définir des orientations et des stratégies. Elle est là, comme nous, pour exécuter des missions* ». On retrouve dans ces freins la prégnance du modèle bureaucratique traditionnel dans lequel l'autorité est fondée sur la hiérarchie et le respect des règles. Ainsi, en portant la démarche, le DF n'outrepasse pas seulement son rôle, elle touche aux grands principes du fonctionnement hiérarchique auxquels restent attachés de nombreux directeurs : « C*'est la DF qui vient négocier, il faudrait un côté plus solennel, plus prestigieux* » souligne un chef de service.

Par ailleurs, on reproche l'approche trop financière de la démarche. Les acteurs ne conçoivent pas que leur activité puisse être réduite à cette seule dimension : *« la démarche financière est trop réductrice », « je ne vois pas le rapport entre cette espèce de LOLF et notre activité »*. D'autres sont plus virulents : « *la DF s'attarde sur des indicateurs qui n'ont aucun sens pour nous ce qui montre qu'ils ne maîtrisent pas le sujet* ». Et de citer le cas des indicateurs de dépense de consommation d'énergie calculés sur des prévisions du coût des matières premières à n + 5 !

Pour les personnes interrogées dans les directions, « *Il y a une ambigüité. Les critères de la DF ne sont pas forcément en adéquation avec ceux de la direction* ». La démarche apparaît ainsi « *trop labellisée* » DF. De fait, l'initiatrice du projet reconnaît que, positionnée à la direction des finances, la démarche a sans doute été trop marquée par les enjeux financiers. Au-delà, c'est aussi la question du sens de l'engagement, des valeurs propres aux acteurs dans le service public qui se trouvent mises à mal par cette focalisation sur les questions

financières. Nous reviendrons dans notre troisième partie sur les aspects culturels spécifiques à la fonction publique qui, trop souvent ignorés, peuvent constituer de véritables freins au changement.

En outre, les acteurs se demandent si derrière tout cela, il n'y a pas une volonté de réduire les moyens, car « *le rôle de la DF, c'est souvent la restriction budgétaire* ». La chef de projet elle-même admet que la principale résistance qu'elle a rencontrée, lorsqu'elle abordait l'élaboration des contrats, résidait dans l'idée reçue que si la DF initiait une telle démarche, c'était inévitablement pour supprimer des crédits et mieux contrôler les directions. Cette ambigüité est confortée par l'inspiration LOLF du projet qui introduit dans le même processus la négociation budgétaire et le pilotage par la performance. Dès lors, on peut s'interroger avec Patrick GIBERT, « *le contrôle de gestion est-il d'abord au service de l'allocation budgétaire ou plus largement un moyen de meilleur management des services* ? » (Gibert, 2009).

Cette suspicion traduit, outre un déficit de communication et un manque de vision partagée du projet, une difficulté des managers à évoquer frontalement les finalités réelles de la démarche. Ainsi, lorsque nous avons rencontré le chef du service financier de la DEVE, celui-ci venait de recevoir la note de cadrage budgétaire pour 2010. Celle-ci annonçait une diminution de l'enveloppe consacrée aux investissements de 34 M € à 25 M € conduisant notre interlocuteur à constater : « *la démarche est trop polluée par la contrainte financière… le contrat ne pourra jamais être utilisé dans la négociation budgétaire…* ». Toute l'ambiguïté de la démarche est résumée dans ces quelques mots. C'est la question de son utilité même, de son sens qui est ici en jeu. Nous reviendrons dans notre analyse sur le caractère flou de la finalité du projet et sur ses conséquences.

1.4. Le recours au contrat

Ce manque de légitimité est conforté par l'absence de tutelle de la DF sur les directions opérationnelles. Nous pensons que c'est là l'origine du recours au « contrat » qui apparaît comme un moyen de contourner l'impossibilité d'imposer. Le contrat participerait alors d'un

nouveau dialogue au sein de l'administration, dans lequel les directions sont *a priori* sur un même plan d'égalité. Il tente de combler le manque de légitimité évoqué ci-dessus en positionnant la DF, non plus comme une direction coercitive et contraignante, mais comme un interlocuteur avec lequel on construit. Cette volonté de changer l'image de la DF était inscrite dans les intentions initiales de la directrice des finances : « *Pour moi, il s'agissait d'une démarche managériale basée sur la participation*[48] ». Ce que confirme également la chef de projet lorsqu'elle dit avoir « *fait en sorte qu'un travail partenarial puisse être engagé avec la DF, que les gens ne voient plus la DF comme un empêcheur de tourner en rond. Et je vois mal comment on pourrait imposer ce genre de démarche*[49] ».

1.5. Et sa perception

Dans les directions, la perception du contrat est tout autre. Certes, plusieurs interlocuteurs au sein des directions reconnaissent que cette démarche a permis de nouer un dialogue avec la DF. « *La DF s'est ouverte un petit peu avec cette démarche. Avant c'était l'Etat dans l'Etat* ».

S'il est parfois admis que « *c'est bien que les choses soient écrites* », que « *c'est mieux d'avoir un cadre* », que cela donne « *une certaine solennité* », le contrat n'apparait pas comme indispensable et beaucoup pensent qu'une note de service aurait suffit. L'objectif inavoué du contrat serait alors de donner un certain affichage à la démarche. Ce qu'illustre ce pilote de la démarche dans une direction lorsqu'il s'exclame : « *Le contrat ? C'est un gadget : ce truc là n'est pas rempli, c'est une forme d'habillage pour dire que les directions se sont mises d'accord ».*

Le principe du contrat lui-même apparaît rarement comme une évidence. Les plus sceptiques précisent d'emblée qu'ils ne comprennent pas qu'on puisse signer des contrats entre directions d'une même entité publique, un juriste allant jusqu'à souligner le caractère « *gazeux* » de ces accords.

[48] Entretien avec la secrétaire générale
[49] Entretien avec la pilote de la démarche

Le sentiment général est qu'il y a un déséquilibre dans le « *marché* » et que, *in fine*, la DF est toute puissante et impose ses vues. L'un des acteurs parle du principe des « *traités inégaux* ». Un autre s'interroge : « *Où est le contrat ? Nous n'avons que des devoirs et en plus c'est nous qui faisons tout le travail* ». On évoque « *un marché de dupes* », un « *leurre* » dans lequel la possibilité de co-construction reste très limitée pour les directions. Ce que confirme Coblence (2006), lorsqu'il décrit le contrat comme une « r*éponse instrumentale à l'incapacité des administrations centrales d'exercer, efficacement et de façon légitime, une tutelle coercitive et contraignante,… et à laisser l'initiative au centre tout en reconnaissant des marges de manœuvre à la périphérie »*..

Le contrat est souvent vécu comme « *une contrainte supplémentaire* », une surcharge administrative, une « *obligation* » imposée par la DF : « *on n'avait pas le choix de refuser* ». Il est mentionné que le contrat a été signé pour «*faire bon élève* ». Dans une direction, la démarche aurait été présentée comme une menace voilée au directeur : « *on m'a dit : tu signes là sinon tu auras des problèmes budgétaires* ». Ces propos sont toutefois vivement contestés par la chef de projet qui assure que de telles pressions n'ont jamais existé.

Pour la directrice de la DEVE[50], le principal problème est lié au fait que le contrat, et à travers lui, la démarche, sont déconnectés de l'opérationnel et de la pratique quotidienne. « *Une telle démarche n'a d'intérêt que si elle sert à la hiérarchie et à la base. Sinon, l'outil n'est pas vécu comme un outil de pilotage mais comme une contrainte. N'ayant pas d'efficacité, il est vite abandonné* ».

Loin d'être analysée comme une perte de pouvoir de la DF, la mise en place de ces contrats est au contraire vécue par le plus grand nombre comme une assise du pouvoir de celle-ci, qui, au passage, ferait des économies de postes grâce à la suppression des visas, tout en mettant les directions sous tutelle avec les indicateurs de performance.

L'analyse de ces différents propos indique que manquent à ces contrats la dimension d'utilité perçue par les agents, la visibilité quant au gain que cela peut engendrer, les enjeux liés à l'amélioration du service public. En deux mots, ce qui donnerait du sens au contrat. De

[50] Entretien avec la directrice de la DEVE

ce fait, seuls les aspects contraignants, matérialisés par de nouvelles tâches bureaucratiques – qu'on prétend pourtant combattre – sont ressentis par les acteurs.

1.6. Une adhésion mitigée

Le recours au contrat ne suffit donc pas à susciter l'adhésion des directions. Bien que consigne ait été donnée aux deux pilotes d'être souples dans leur approche et « *de ne forcer personne*[51] », seules 4 ou 5 directions sur les 22 que compte la Ville se sont manifestées spontanément pour élaborer un contrat[52]. Ainsi fin 2006, soit deux ans après le lancement de la démarche, seules 4 directions avaient signé un contrat avec la DF. Les résistances portent principalement sur la crainte de suppression de crédits et de mise sous contrôle. En réponse, les pilotes parlent de lisibilité budgétaire, de clarification des missions, d'objectifs mesurables. Ils ont le sentiment que le message est bien reçu par leurs interlocuteurs. Nos entretiens nous montrent qu'il n'en est rien et que les réponses apportées – souvent technocratiques - ne font pas écho aux préoccupations profondes des directions, attisant même parfois les craintes implicites de celles-ci.

Ce n'est qu'à partir de 2007, après que le secrétaire général, enfin convaincu de l'intérêt du projet, ait imposé une date butoir à la signature des contrats, que les choses vont évoluer, concrétisées par la signature de 11 contrats en 2007. En 2008, le départ de la directrice des finances pour le SG mettra un coup d'arrêt à ce développement et 2 contrats seulement seront signés. Le scepticisme de son successeur et la phase d'adaptation liée à la réorganisation du pilotage en interne expliquent, au moins partiellement, ce ralentissement. Sans doute faut-il y voir également une prise de conscience de la part de la conceptrice de la démarche, de la faible adhésion suscitée par son projet et de sa propre difficulté à utiliser cet outil dans le dialogue de gestion avec les directions.

Nous nous proposons à présent de voir en détails comment la démarche a été mise en œuvre.

[51] Entretien avec le copilote de la démarche 2006-08
[52] Entretien avec la pilote de la démarche

2. La démarche de performance et les acteurs

2.1. Les interlocuteurs au sein des directions

En premier lieu, soulignons que lorsque les pilotes de la démarche prennent contact avec les directions, ils s'adressent au correspondant budgétaire de la direction, c'est-à-dire à la personne qui est habituellement en relation avec la direction de finances. Celui-ci les oriente le plus souvent vers le contrôleur de gestion de la direction. Ainsi, dans 10 des 15 directions rencontrées, les correspondants de la démarche de performance sont des contrôleurs de gestion, soit qu'ils exercent cette mission de façon spécifique, soit qu'ils la développent dans un cadre plus large (chef du bureau du budget et du contrôle de gestion, service support, affaires générales, etc). Dans quelques cas, lorsque les directions ne disposent pas de cellule de contrôle de gestion en interne, ou bien parce que cette fonction a été positionnée à un autre niveau, le pilotage peut être assuré par des personnes ayant des profils plus divers (Sous-directeur, Directeur adjoint, Inspecteur de la Ville, Chef du bureau du budget, etc).

Dans la plupart des cas, le positionnement du correspondant s'est fait de façon « *naturelle* », « *évidente* », la notion de performance semblant être spontanément associée à celle de contrôle de gestion.

La principale tâche de ces agents dans le cadre de cette réforme consiste, une fois le contrat élaboré et signé, à collecter des indicateurs de performance auprès des services, parfois à vérifier leur exactitude, et à les transmettre, une à deux fois l'an, à la DF.

Aucune des personnes rencontrées n'a été préalablement informée des objectifs de la démarche de façon précise, à travers une note ou lors d'une réunion spécifique par exemple. Seuls les aspects techniques, les procédures, les outils à mettre en œuvre ont été explicités. La communication autour de la démarche a ainsi été abordée d'un point de vue technique c'est-à-dire uniquement en présentant le mode d'emploi et pas la finalité de ces instruments. Nous reviendrons longuement dans notre troisième partie sur ces lacunes communicationnelles autour du projet, que traduisent l'absence d'un projet partagé et coproduit ainsi qu'une vision floue et peu lisible quant aux objectifs poursuivis.

C'est donc lors de la construction du contrat, au sein de la direction ou au cours des réunions de travail avec la DF et le SG, que se sont construites des représentations des objectifs poursuivis, parfois fort éloignées des intentions affichées par les promoteurs de la réforme.

2.2. Une démarche peu partagée

De façon quasi générale, le cercle des personnes concernées par la démarche à été très restreint, se limitant souvent au directeur, aux sous-directeurs et parfois aux chefs de service. Dans aucun cas, l'ensemble des agents de la direction n'a été informé et encore moins consulté lors de l'élaboration du contrat. Nous verrons que les élus référents n'ont de même jamais été associés, même s'ils ont pu être informés au moment de la signature du contrat par le directeur ou la directrice.

Les directeurs se sont impliqués de façon très variable dans la démarche, allant du pilotage partiel de celle-ci à un suivi distancié. Dans une direction, « *le directeur s'est contenté de valider l'intitulé des missions* ». Dans une autre, il a confié le projet à un sous-directeur en lui disant « *tu fais ça de sorte à ce qu'on n'ait pas d'ennuis* [53]». Dans plusieurs cas, l'investissement a été présent au départ puis s'est amenuisé au fil du temps. Nombreux sont ceux qui, aujourd'hui, ne la suivent qu'épisodiquement au moment de la remontée des indicateurs vers la DF. Du côté des pilotes de la démarche, on reconnait n'avoir eu à faire qu'exceptionnellement à des directeurs lors de la phase d'élaboration. Difficile de ne pas voir dans cette distance des directeurs à l'égard de la démarche une réserve sur son impact, sinon un déni de celle-ci. Un chef de service illustre parfaitement cet état d'esprit des directeurs lorsqu'il affirme au détour d'une phrase : « *Notre directeur ne s'y est pas investi. Il avait perçu qu'il n'y avait pas là un enjeu capital*[54] ».

3. Les indicateurs de performance

Nous allons consacrer un long développement à la question des indicateurs. Bien que ceux-ci ne soient qu'un élément parmi d'autres dans la démarche de performance, ils occupent dans

[53] Entretien avec le chef du service financier DDEE
[54] Entretien avec le chef du service financier DVD

le discours des agents, quelle que soit leur place dans le processus ou dans la hiérarchie, une place centrale qui occulte souvent les autres dimensions du projet. Pour le plus grand nombre, la démarche de performance, concrètement, c'est fournir des indicateurs. Comment ceux-ci ont-ils été construits, comment sont-ils perçus, comment sont ils utilisés par les directions, par la DF, comment les agents les intègrent ou les contournent ?…Telles sont les questions que nous allons aborder dans cette partie.

3.1. La construction des indicateurs

L'élaboration des indicateurs a, en général, été précédée d'une première réunion de travail avec la DF et le SG présentant les objectifs de la démarche.

Dans un second temps, les directions ont élaboré en interne une première grille d'indicateurs à partir de leurs objectifs. Celle-ci a été construite de façon très diverse selon les directions, la DF n'ayant donné aucune consigne en la matière : ainsi à la DASES, c'est la cellule contrôle de gestion qui les a proposés aux sous-directions où ils ont été débattus. A noter que dans cette direction, 80 % des indicateurs préexistaient à la démarche. Seuls quelques indicateurs ont été créés pour la circonstance, ces derniers étant ceux qui aujourd'hui posent le plus de problèmes en termes de collectes car les sous-directions n'en voient pas toujours l'intérêt et, bien souvent, n'en maîtrisent pas le calcul[55].

Dans certaines directions, la création des indicateurs a fait l'objet de réunions avec les chefs de service concernés, d'ateliers de travail et de réunion de direction quand, dans d'autres, l'élaboration est restée cantonnée à l'équipe de direction ou au service financier.

Cette étape a, en général, été suivie d'un échange important avec la DF et le SG, ceux-ci proposant parfois leurs propres indicateurs. Des divergences ont pu exister sur le choix des indicateurs retenus, d'abord au sein des directions puis dans le cadre de la négociation avec la DF mais celles-ci se sont, la plupart du temps, réglées de façon consensuelle.

[55] Entretien avec la chef du service contrôle de gestion de la DASES

Dans le but de rassurer les directions, les pilotes de la DF disent s'être montrés extrêmement ouverts dans l'élaboration des contrats et notamment, dans le choix des indicateurs. La chef de projet reconnait ainsi que « *le concept d'indicateurs n'avait pas été travaillé. Nous ne cherchions pas des indicateurs parfaits. On se f….. de savoir ce qu'est un indicateur de performance ! Ce qui prévalait, c'était l'adhésion à la démarche. La directrice nous avait dit de ne pas nous battre avec les directions. L'idée, c'était qu'il y aurait un écrémage dans le temps* ».

Cette « souplesse » explique la profusion des indicateurs, plus de 650 pour les 17 directions signataires. Elle explique aussi le caractère hétérogène de ceux-ci qui se traduit par l'existence d'une majorité d'indicateurs davantage axée sur le niveau d'activité des directions que sur la performance de celles-ci, qu'il s'agisse d'efficience, d'efficacité ou de qualité du service. Ainsi, avec un record de 95 indicateurs de performance, le contrat de la DASES présente un panorama du volume et de l'étendue de son action plutôt qu'une indication sur sa capacité à améliorer ses modes de production. Certes, il est intéressant de connaître le nombre de bénéficiaires du RMI[56] ou de l'APA[57] et leur évolution, mais force est d'admettre que ces chiffres dépendent très peu de la qualité du service public parisien.

Plusieurs contrôleurs de gestion au sein des directions regrettent que le choix des indicateurs n'ait pas été plus strict et cantonné à de véritables indicateurs de performance. Ce sentiment est aujourd'hui partagé par la personne qui a suivi les contrats à la DF : « *je regrette de ne pas avoir été plus sévère sur le nombre mais je me suis heurtée à la priorité qui était de faire rentrer les directions dans la démarche »*.

De fait, lorsqu'on interroge les pilotes sur le fait de savoir si les indicateurs reflètent la performance des services de la direction, ils sont unanimes à dire que cela reste très partiel.

Avec le recul, la période de construction des indicateurs est cependant considérée comme bénéfique. La qualité des débats est souvent soulignée et cette phase d'élaboration apparaît

[56] Revenu minimum d'insertion
[57] Allocation aux personnes âgées

de loin comme la plus intéressante et la plus enrichissante de la démarche : « *Cela nous a permis de nous interroger sur ce qu'on faisait ».*

In fine, il semble généralement admis que, dans la plupart des cas il y a eu consensus, quelques personnes estimant que sur quelques indicateurs, c'est la direction des finances qui a imposé ses vues. A la DEVE, la directrice affirme ainsi que le « *choix des indicateurs a été assez âpre avec la DF ».*

En revanche, certaines directions se plaignent de ce que des objectifs chiffrés aient été imposés par la DF sans qu'une réflexion préalable sur les moyens de les atteindre ait été menée. Ainsi une directrice adjointe de la DFPE regrette-t-elle que la DF ait imposé un taux d'augmentation de la fréquentation des crèches de 5 % : « *Il y en a qui ne savent pas de quoi ils parlent. On m'aurait dit 100 %, ça aurait été pareil. En plus, on ne nous dit pas comment on peut atteindre ce chiffre. On ne réfléchit pas à un plan d'actions* ».

3.2. Les indicateurs en question

La fiabilité des indicateurs est questionnée compte-tenu du manque de maîtrise des outils de calcul et de la formation des personnes censées les renseigner au niveau opérationnel ou en raison de la technicité requise pour les produire. Pour la directrice de la DEVE, « *les indicateurs doivent pouvoir être produits, il en existe de très pertinents mais on ne sait pas les fabriquer* ». Citons en exemple l'indicateur « *Evolution du nombre de plaintes reçues par domaines et par arrondissement* » pour lequel la DEVE ne dispose pas d'outils permettant de centraliser le traitement des réclamations. Certaines sont adressées aux mairies d'arrondissements, d'autres au maire ou à l'adjoint responsable ou encore à la direction elle-même. Il en résulte que les chiffres fournis sont partiels et par conséquent, peu exploitables.

Il arrive parfois que le mode de calcul change d'une année sur l'autre ou que le périmètre de l'action mesurée soit modifié en cours d'exercice, entraînant une faible signification de l'indicateur. Ainsi en est-il par exemple de la « *fréquentation des piscines* » à la DJS, qui varie à la baisse comme à la hausse en fonction de l'ouverture de nouvelles piscines ou de la fermeture d'autres pour entretien ou rénovation.

Par ailleurs, de nombreux indicateurs ne sont pas associés à des objectifs chiffrés ce qui rend leur appréciation délicate voire impossible. A la DEVE, des objectifs tels que « l*e suivi du nombre d'arbres plantés, ou le suivi des dépenses de consommation énergétique »* ne sont pas assortis d'objectifs cibles au motif que celui-ci sera défini au regard du projet de mandature et celui-là précisé dans le plan de maîtrise 2010 ! Dans d'autres directions, l'absence de cible nous a été justifiée par la difficulté à se projeter dans la mesure où on ne connaît pas les moyens dont on disposera dans les années à venir.

Il est également souligné que la contribution de la direction ou du service à l'atteinte d'un objectif est parfois difficilement mesurable par un indicateur. Soit celui-ci est trop réducteur, soit au contraire, il y a tellement de paramètres externes qui rentrent en ligne de compte que la participation de la direction n'est pas significative. Ainsi en est-il, par exemple, des objectifs de maîtrise de la consommation d'énergie fortement dépendants des conditions climatiques. Ou encore, de la qualité des trottoirs à Paris qui concernera quatre ou cinq directions : DPE, DVD, DEVE, DU, etc. Quand à la fréquentation touristique où la création d'emplois, difficile de mesurer la part imputable à l'action de la DDEE tant les paramètres contextuels sont nombreux.

Il résulte de tout cela que beaucoup d'indicateurs reflètent de façon partielle l'activité des directions, qu'ils sont rarement fiables, approximatifs, trop nombreux, souvent inexploitables, parfois décalés ou peu significatifs de l'activité principale du service. Pour beaucoup, ces aspects rejoignent les limites prêtées aux indicateurs telles que nous les avons soulignées dans notre première partie.

3.3. La collecte des indicateurs

La collecte des données nécessaires pour instruire les indicateurs pose de nombreux problèmes dans la majorité des directions concernées. Les agents en charge de cette mission soulignent la difficulté qu'ils rencontrent à faire remonter les informations. La plupart doivent relancer plusieurs fois les personnes concernées pour obtenir les éléments

demandés et il faut souvent plusieurs mois pour les réunir. Face à cette situation, les comportements varient. Ainsi, une direction a décidé de ne pas fournir d'indicateurs en 2008 : « *En 2007, j'ai passé mon temps à faire des relances. Donc, cette année, avec l'accord de ma directrice, je n'en ai effectué aucune. Du coup, nous n'avons fourni aucun indicateur* ».

A la DASCO, un outil homogène pour faciliter la collecte des indicateurs pour les sous-directions a été créé mais le taux de retour n'a pas été meilleur. A l'Inspection générale, où un seul indicateur a été retenu dans le contrat de performance, le taux de retour, est jugé « *calamiteux* ». La DPE est une des rares directions à se satisfaire de son taux de retour mais il convient de souligner que le temps consacré à la démarche dans cette direction est de l'ordre d'un équivalent temps plein à l'année, quand dans les autres directions il varie de quelques jours à un mois et demi maximum. En outre, la DPE a profité de cette démarche pour créer une cellule annexe au contrôle de gestion chargée de rechercher et de fiabiliser les indicateurs.

Quatre raisons principales sont évoquées par nos interlocuteurs pour expliquer ce problème de collecte :

- la faible motivation des personnes concernées à fournir des données dont ils ne voient pas l'utilité pour leur travail ; Ils y consacrent donc peu de temps et d'énergie ;
- la difficulté à renseigner des indicateurs dont la complexité ou la disponibilité n'a pas toujours été bien évaluée au départ ;
- le fait que la commande vienne de la DF et qu'on ne connait pas l'usage qui en sera fait.
- Le sentiment d'une contrainte bureaucratique supplémentaire.

De fait, il est frappant de voir combien la mise en place de certains modes d'évaluation de la performance s'accompagne d'une avalanche de procédures formelles et de lourdeurs bureaucratiques qui contrarient manifestement l'objectif initial d'efficacité (Guillaume,

2005), alimentant les critiques sur le risque que se développe une bureaucratie « lolfienne »[58].

Globalement, les directions pointent un manque d'accompagnement à la mise en œuvre de la part de la DF. « *Sur l'élaboration, ils nous ont bien accompagnés, mais la mise en œuvre ne va pas de soi. Il faut un accompagnement, des formations* ». Une autre personne insiste sur la nécessité « *d'avoir des outils de suivi, des procédures claires* ».

3.4. L'utilisation des indicateurs au sein des directions

Nos rencontres avec les correspondants de la démarche au sein des directions, avec plusieurs chefs de service ainsi qu'avec des directeurs, corrélées avec nos observations propres, nous permettent d'affirmer que la démarche de performance n'est pour ainsi dire jamais utilisée par les directeurs pour échanger avec leurs collaborateurs, pour piloter l'action de la direction, pour vérifier l'adéquation entre résultats, moyens et objectifs, pour corriger d'éventuels dysfonctionnements, pour améliorer les procédures. Celle-ci n'a contribué, à ce stade de son développement, à aucun changement dans le management ou l'organisation des directions.

Au niveau des chefs de service, les situations sont diverses. Certains nous ont affirmé ne pas connaître les indicateurs retenus dans le contrat de performance les concernant. Un autre nous a longuement parlé d'un indicateur lié à un objectif du plan climat en pensant qu'il s'agissait d'un indicateur du contrat de performance. Une dernière ne savait pas si des indicateurs concernant son service avaient déjà été fournis à la DF.

Ainsi, ceux-là mêmes qui sont censés atteindre les objectifs fixés et évalués par les indicateurs, connaissent mal ces derniers. Quant aux autres, dans l'immense majorité des cas, ils n'en voient pas l'intérêt. Ceux-ci semblent être devenus une entité abstraite, totalement déconnectée du sens de l'action, qu'on fournit contraints et forcés.

[58] Sénat Rapport d'information N° 220 Session ordinaire de 2004-2005

« *Très objectivement, on ne peut pas dire que les gens y aient vu un intérêt considérable. Il n'en sort rien. On sent bien que la préoccupation est ailleurs* » indique un contrôleur de gestion. Les interlocuteurs rencontrés mettent en avant le caractère « administratif » du dispositif. Ils ne voient pas en quoi cela peut être utile dans l'activité de la direction. Ils estiment que la démarche est coûteuse en temps, fastidieuse quant à la collecte des indicateurs et se posent la question du sens de tout cela : « *Cela n'a pas de sens, ça ne nous apporte rien* ». Ils soulignent que les opérationnels n'en voient pas l'utilité et comprennent leur manque d'enthousiasme à fournir les indicateurs réclamés : « *Trop de redondances dans les demandes d'information épuisent tout le monde sans qu'on voit vers quoi cela nous mène* » nous dit un correspondant pourtant convaincu du bien-fondé du projet. « *Ca complique leur vie quotidienne sans leur apporter de contrepartie* [59]».

Le processus apparaît comme une nième directive qui vient s'ajouter au plan climat, à l'agenda 21, au contrat de modernisation, etc. : « *une réforme de plus qui, comme les précédentes, passera de mode…* ». Un chef de bureau illustre cet état d'esprit : « *Il y a quelques années, j'ai connu le pilotage par objectifs mis en place par l'ancien secrétaire général…Ca a duré un temps…Aujourd'hui, c'est la performance…Où est la différence ? C'est la même chose* ».

3.5. Un travail sans retour

Plus que tout, ce qui exaspère les gestionnaires comme les opérateurs, est l'absence de retour de la DF après la transmission des indicateurs, tout comme leur inexistence dans le débat budgétaire. Beaucoup doutent qu'ils soient seulement lus par la DF « *qui a bien d'autre chose à faire* ». Un contrôleur de gestion affirme n'avoir transmis aucun élément en 2008 sans pour autant avoir été contacté par la DF *a posteriori*. Dans le même registre, un autre assure qu' « *en 2007, nos chiffres n'étaient pas bons et on ne nous a rien dit* ». « *C'est un travail sans retour sur investissement »* constate un chef de service. « *Il n'y aucun retour sur ce qu'on transmet, c'est démotivant* » déplore un autre.

[59] Entretien avec le chef du service financier DASCO

Un grand sentiment d'inutilité et de découragement face au travail accompli semble prévaloir dans l'esprit de nombreux gestionnaires. « *Si l'on veut que les choses changent, il faut qu'il y ait au moins un dialogue »* réclame un chef de service financier tandis que pour d'autres*,* « *mettre la performance au cœur de la négociation budgétaire est impératif* », il doit y avoir « *connexion entre la performance et l'allocation de moyens* ».

Dans les rares directions ou certains indicateurs sont utilisés dans le pilotage interne des services, on reste dubitatifs sur l'utilisation des indicateurs par la DF et on se pose des questions sur leur utilité externe.

Ainsi, la directrice de la DEVE se demande-t-elle comment la DF peut utiliser l'indicateur « *consommation d'eau* » sans qu'un dialogue autour de celui-ci ait lieu. Les variations qu'il peut indiquer sont en effet imputables à divers facteurs : arrosage plus fréquent, surface arrosée supérieure, fuites plus nombreuses sur le réseau…Selon elle, la DF se focalise uniquement sur le résultat brut qui consiste à calculer le prix global de l'eau à partir du nombre de mètres cubes consommés sans se soucier de savoir ce que peut révéler ce chiffre. « *L'indicateur, c'est un centième de la réalité…ça a des limites, le véritable intérêt ce serait de passer de l'indicateur « consommation d'eau » à l'indicateur « effet de la rénovation » ; on ne doit pas avoir uniquement des indicateurs de coût ».*

3.6. Le point de vue du directeur des finances[60]

Le Directeur des finances accueille ces critiques avec pragmatisme. D'emblée, il nous confirme ne pas utiliser le contrat de performance dans ses relations avec les directions. Il avance de nombreuses explications pour justifier l'absence de réaction dénoncée par les directions. Ainsi, il met en avant le fait que le pilotage de la démarche est désormais assuré par le SG et qu'il n'en a plus la responsabilité. Cet argument nous laisse perplexe et dénote un évident manque de clarification sur la place et le rôle des uns et des autres dans la nouvelle articulation de la démarche. Selon les pilotes de la démarche au SG, la cellule contrôle de gestion de la DF reste destinataire des indicateurs provenant des directions et joue un rôle d'interface entre celles-ci et le SG. En outre, « *contribuer à la démarche de*

[60] Entretien avec le directeur des finances

performance » figure en toute lettre dans le contrat de performance de la DF actuellement en cours d'élaboration.

En second lieu, le directeur de finances reconnait franchement ne pas savoir comment utiliser les indicateurs dans le cadre de la négociation budgétaire. Il avance les raisons suivantes :

- « *La démarche est essentiellement administrative et n'a pas été appropriée par les élus. De ce fait, ces derniers émettent des réserves si les indicateurs deviennent un élément budgétaire* ». Cette remarque est très intéressante car elle nous renvoie à la genèse de la démarche. Nous avons vu que celle-ci a été initiée par la seule directrice des finances sans l'aval du Secrétaire général. Mais les élus eux-mêmes n'ont jamais été associés au processus. A aucun moment, ils n'ont été informés de sa création. A aucun stade, ils n'ont été associés à son élaboration. Jamais, la proposition, pourtant ambitieuse et importante d'un point de vue managérial et organisationnel, n'a été soumise à leur approbation. Certes, nous avons vu précédemment qu'associer les élus à Paris est chose compliquée mais, comment ne pas s'étonner, dès lors, qu'ils soient réticents à ce que des indicateurs qu'ils n'ont pas validés soient pris en compte dans l'attribution de crédits aux directions ?

- En outre, comme d'aucuns, il trouve les indicateurs trop nombreux, peu fiables et juge nécessaire leur amélioration.

- Par ailleurs, selon lui, la période actuelle caractérisée par des tensions et des contraintes d'un point de vue budgétaire n'est pas propice à la négociation. « *D'ailleurs*, s'interroge-t-il, *la négociation n'est pas nécessairement obligatoire. L'idéal c'est de faire du gagnant-gagnant »* tout en ajoutant que la notion de performance n'est pas un objectif partagé si les gens veulent une contrepartie !

Au final, il estime que la démarche doit être avant tout un outil de management qui permette de rendre compte de l'action publique. C'est une exigence démocratique.

4. Les effets de la démarche

Malgré le peu d'enthousiasme que suscite la démarche et en dépit des dysfonctionnements que nous avons pointés, les agents composent tant bien que mal avec cet outil. Dans ce chapitre, nous allons voir comment ceux-ci s'accommodent des indicateurs dans leur activité, comment ils les intègrent ou les détournent dans leurs stratégies personnelles.

4.1. La globalisation des crédits

Cet aspect de la démarche a en général été apprécié des directions. Si quelques directions estiment que cela n'a rien changé pour elles, la plupart reconnaissent que la suppression du visa en matière de transfert de crédits de la direction des finances leur facilite la vie. Gain de temps, autonomie et souplesse dans l'exécution budgétaire sont les aspects les plus appréciés. Il est toutefois souligné que cela bénéficie principalement aux services financiers dans les directions et que la plupart des services opérationnels ne sont pas concernés par ces aspects administratifs.

Par ailleurs, au-delà des aspects pratiques de la globalisation, on souligne que, contrairement à ce qui avait été annoncé, la négociation budgétaire ne se fait pas sur la base des missions, mais toujours « *ligne à ligne* ». Beaucoup regrettent l'absence de documents budgétaires correspondant aux missions, qui permettraient de mieux faire le lien entre la globalisation et l'approche budgétaire.

4.2. La dérive des indicateurs

Du côté des contrôleurs de gestion et des personnes qui ont élaborés les indicateurs au sein des directions, nombreux sont ceux qui reconnaissent que ces derniers ont été « instrumentalisés » dès le départ, soit pour tenter d'associer les chefs de service, soit en ne retenant que les indicateurs qui valorisent la direction, soit en ne fournissant que des indicateurs simples à communiquer car déjà disponibles dans le pilotage des services.

Ainsi à la DAC, la volonté de la directrice était que tous les services participent à la démarche. Tous les bureaux se sont donc vus attribués un ou plusieurs indicateurs, ce qui conduit la personne responsable du contrôle de gestion à dire que « *vouloir en coller à tout le monde, c'est bien pour la participation, mais on en produit peu de pertinents* ».

Dans de nombreuses directions, les indicateurs qui auraient pu être défavorables ou mal interprétés ont été écartés d'emblée, de même que ceux qui présentaient des difficultés d'obtention : « *On a regardé ce qu'on avait de disponible et on a fait le tri* ». Dans une direction, le processus de construction des indicateurs est ainsi décrit : *« Au tout début, en interne, on a réuni quelques services, une dizaine de personnes. On leur a demandé ce qu'ils proposaient comme indicateurs. Ensuite, le directeur a décliné les trois missions et a regardé les indicateurs qui ne nous seraient pas défavorables. C'est ce qui explique qu'ils ne reflètent pas l'activité de la direction ».* Pour la directrice de la DEVE, les indicateurs sont stratégiques pour les directions. Ils doivent être choisis par les directions elles-mêmes car leur but est d'exprimer ce que la direction veut mettre en évidence.

Au niveau des chefs de service, plusieurs types de stratégies ont pu être observés. A la DVD, le chef du service responsable de l'entretien du périphérique parisien a construit un indicateur qui montrait que, avec le budget qu'on voulait lui imposer, le revêtement de la chaussée serait renouvelé tous les 70 ans. Cet indicateur ne peut bien évidemment être considéré comme un indicateur de performance, mais le fait de l'avoir construit et produit a attiré l'attention sur le problème que souhaitait soulever cet agent.

A la DEVE, une chef de service estime que les indicateurs sont pour elle l'occasion de renouer un dialogue avec sa directrice. « *Au fil des années, je constate que les chefs de service ont de moins en moins de responsabilités. J'ai vu dans les indicateurs la possibilité de retrouver de la responsabilité ».*

Parfois, un indicateur traduisant une mauvaise atteinte de l'objectif fixé fait l'objet de manipulations internes destinées à lui redonner un peu d'allant. Ainsi, un chef de service, nous a-t-il expliqué comment, en intégrant dans le périmètre de calcul d'un indicateur, des données qui n'y figuraient pas l'année précédente, il a pu fournir des chiffres en hausse en

2008 alors que l'activité de ce secteur avait baissé de 10 % par rapport à 2007. Interrogé sur les raisons d'une telle initiative, il nous a expliqué que, ne sachant pas ce que la DF faisait des indicateurs, il a préféré éviter toute mauvaise surprise : « *ils ne connaissent pas notre métier, ce serait trop complexe de leur expliquer qu'on est pour rien dans la baisse du chiffre, alors je préfère ne pas prendre de risque ».*

4.3. La performance et le service public

Nous venons de dessiner à grands traits les caractéristiques de la démarche de performance, la façon dont elle a été perçue et intégrée par les directions. Nous nous proposons dans ce chapitre, à partir de quelques exemples, de voir comment elle se situe dans une perspective d'évolution du service public.

L'amélioration du service public est un leitmotiv dans l'argumentaire des hérauts de la performance. La notion reste pourtant floue dans l'esprit des agents. Comment-ceux-ci manient-ils ces termes et comment cette notion interfère-t-elle dans leur activité et, *in fine*, a-t-elle des conséquences sur le service proposé aux usagers ?

On note en premier lieu un scepticisme sur la notion de performance. Celle-ci a rarement fait l'objet de débat en interne. Est particulièrement soulignée l'absence d'une définition commune émanant de la DF ou du SG qui aurait permis de savoir exactement vers quoi on voulait tendre : « *quand on conduit une voiture et qu'on ne sait pas où on va, on finit par tourner en rond »* commente ainsi un chef de service.

Les chefs de service opérationnels, ceux qui font remonter les chiffres et qui devraient en avoir l'utilité dans leur management quotidien s'interrogent sur le lien entre la démarche de performance et son utilité concrète. *« Chaque mois, j'ai un super tableau de bord avec des tas d'indicateurs mais je n'ai rien sur comment améliorer mes pratiques »* nous dit l'un d'eux avant d'ajouter, « *beaucoup de travail, de temps, d'énergie pour quelques chiffres alors qu'on a toujours pas de comptabilité analytique* ». Cette remarque nous semble, en outre,

illustrer l'échec de la DF à occuper la position « ressources et conseils » qu'elle annonçait initialement.

La méconnaissance des caractéristiques « métiers » par la DF est soulignée. Ainsi, à la DEVE, on ne produit pas un arbre au meilleur coût mais en fonction d'un service global, de la production à la plantation alors que ce regarde la DF, c'est la comparaison avec le coût dans le privé. On souligne aussi les injonctions contradictoires entre les différentes demandes venant d' « *en haut* ». D'une part, le plan climat impose d'utiliser le moins de produits phytosanitaires possibles et parallèlement, il est demandé d'être aussi compétitif que le privé en matière de coût alors que le cahier des charges n'est pas le même.

Une autre question majeure concerne la confusion entretenue par la terminologie « démarche de performance ». De quelle performance parle-t-on ? De celle du service public ou de celle du service au public ? « *La performance, ca devrait d'abord être la qualité des espaces verts qu'on propose au public et non le coût de production d'un arbre qui, en soi, ne veut rien dire »*. Ce que résume le directeur financier de la DEVE pour qui il y a confusion entre « contrôle de gestion » et « performance » : « *le contrôle de gestion est à usage interne ; la performance concerne l'usager, ce qui est un peu absent à la ville de Paris…Ce qui manque ce sont les attentes des usagers, la qualité du service, on ne peut pas travailler qu'en termes d'euros économisés…* » Et de conclure, « *la performance, ce n'est peut-être pas le bon terme ».*

Même sentiment à la DFPE concernant l'augmentation du taux de fréquentation des crèches. « *Pour la DF, augmenter le taux de fréquentation, c'est améliorer la performance, je ne suis pas certaine que c'est ce que pensent les personnels et les familles* ».

Le cas du service des cimetières rattaché à la DEVE nous semble très révélateur d'un certain déplacement de l'action publique qui se préoccuperait davantage de problématiques internes (l'efficience du service) que de la finalité externe, c'est-à-dire les impacts attendus sur le public visé, ce qui fonde l'existence même de toute politique publique.

Le service des cimetières a quatre missions principales :

- L'entretien des cimetières de Paris
- Le service funéraire (service d'inhumation parisien)
- L'accueil et la surveillance
- L'administration (environ 9 000 inhumations à gérer par an)

Un seul objectif a été retenu pour évaluer la performance du service au titre de l'année 2009[61]. Cet objectif s'intitule « *valoriser l'activité du fossoyage et assurer un suivi rigoureux du budget annexe du fossoyage* ». L'indicateur de performance mis en place pour suivre cet objectif est ainsi énoncé « *parts de marché Ville sur les inhumations, exhumations, creusements par rapport au secteur privé* ». En effet, bien que la Ville de Paris ait abandonné au secteur privé l'activité de Pompes Funèbres, elle continue à assurer une mission d'inhumation en sous-traitance pour les entreprises privées qui en font la demande. Elle n'a pas le monopole de ce marché sur lequel se trouvent également des entrepreneurs privés. Toutefois, cette activité concurrentielle assurée par le service d'inhumation parisien semble bien positionnée sur son créneau puisqu'elle représente en 2007, 53 % de parts de marché sur Paris. Il est donc demandé au service de maintenir sinon d'augmenter ce chiffre en 2009.

Parallèlement, le chef du service a été informé, fin 2008, que dans le cadre des restrictions budgétaires décidées pour 2009, il disposerait de cinq postes d'agents techniques en moins. Plusieurs possibilités s'offraient à lui au niveau du choix des postes à supprimer. Toutefois, la performance de son service étant évaluée sur l'activité d'inhumation, il a décidé de privilégier celle-ci et de supprimer les 5 postes sur l'activité d'entretien des cimetières.

La première conséquence est que les équipes d'entretien, moins nombreuses, ont un plan de charge supérieur. Cela signifie que certaines prestations ne sont plus, ou moins bien, assurées. Ainsi, bien que disposant d'un budget « investissement » pour la construction de blocs sanitaires, les chantiers ne serons pas entrepris faute d'un nombre suffisant d'agents pour les entretenir.

[61] Voir en annexe « le plan de performance 2009 de la DEVE »

Quant à l'entretien des cimetières, activité majeure du service, il sera moins bien effectué. Le balayage des feuilles mortes, l'entretien des tombes ou la qualité de l'accueil seront plus aléatoires.

Or, nous dit le chef du service concerné, « *les usagers du cimetière, que ce soient les familles qui se rendent sur les tombes ou les touristes qui s'y promènent, dans le cas du Père Lachaise par exemple, se fichent de savoir qui assure les inhumations. Ce qui compte pour eux, c'est l'environnement du cimetière, l'entretien des tombes, la propreté des allées. Il ont des attentes de qualité visuelle* ».

L'indicateur de performance retenu a donc été déterminant dans le choix des priorités du service. Cet exemple est loin d'être un cas isolé. On pourrait citer dans chaque direction plusieurs indicateurs de ce type, qui témoignent du souci de l'administration de prioriser tel ou tel aspect de l'activité des services. Certes, il n'est pas condamnable de vouloir maintenir un ratio de recettes sur une activité donnée. Ce qui peut l'être, en revanche, c'est de privilégier l'attente de l'administration centrale à celle des usagers, sans que cela ait fait l'objet d'une quelconque validation politique.

5. La place des élus

5.1. L'absence de validation politique

Nous savons que la démarche a été initiée par la directrice des finances en désaccord avec le secrétariat général. L'une des conséquences implicites de cette naissance douloureuse de la démarche réside dans le fait qu'elle n'a jamais été validée politiquement. Le Conseil de Paris ne s'est ainsi jamais prononcé sur ce projet dont il n'a, par ailleurs, jamais eu connaissance. Jusqu'il y a quelques semaines, la plupart des élus n'en avaient jamais entendu parler. Ce n'est que le 15 mai 2009[62] que le Maire de Paris a informé par note l'ensemble des adjoints de l'existence de la démarche !

[62] Voir en annexe « « Note du Maire de Paris »

Si dans les directions, comme nous allons le voir, les avis sont partagés sur la place des élus dans le processus, la position de la secrétaire générale est aujourd'hui très claire : il n'est pas question de continuer la mise en œuvre de cette démarche si elle n'est pas portée par les élus. « *Je ne repars pas s'il n'y a pas un portage politique. Je ne veux pas user mon autorité pour rien. J'ai pensé qu'après la mise en œuvre, les élus allaient embrayer. Mais ils ont d'autres priorités que celles qui sont dans les contrats*[63] ». Ces propos peuvent paraître quelque peu surprenants de la part de celle qui a initié la démarche en toute connaissance de cause. Ils traduisent sans doute une prise de conscience de l'échec de la démarche et de la nécessité de construire une nouvelle architecture pour y remédier.

Un certain nombre de nos interlocuteurs, principalement des chefs de services opérationnels, regrettent cette absence dans le processus. On lui reproche d'être une « *affaire d'administratifs, un truc de financiers et de contrôleurs de gestion* ». On souhaite que « *la démarche soit véritablement portée politiquement* », que « *cela sorte des techniciens* ». « *Si on veut que ça marche, il faut qu'en haut, chez les directeurs et les élus, on donne du sens à cette démarche* ». Des contrôleurs de gestion eux-mêmes affirment que « *les chiffres sont trop réducteurs* », que « *faire du contrôle de gestion, c'est une démarche véritablement portée, notamment politiquement* ».

D'autres, au contraire, soutiennent qu'à Paris, il n'est pas possible d'associer les élus : ce serait trop complexe compte-tenu de leur nombre et du fait qu'ils accepteraient difficilement que des indicateurs viennent mesurer certains aspects des politiques mises en œuvre. Un interlocuteur nous a ainsi affirmé que la mise à l'écart des élus dans sa direction avait été délibérée pour que la démarche reste confinée à l'administration de crainte que les élus n'exigent des indicateurs qui les mettent en valeur et en éliminent d'autres qui pourraient leur être nuisibles : « *il y avait la volonté que les élus ne soient pas associés car on ne voulait pas tomber dans des enjeux politiques. On les a maintenus hors du film ».* Une autre personne confirme que les élus n'ont pas été associés de manière à « *ne pas complexifier les choses* ». Quant à la chef de projet, elle pense que les élus n'ont pas été associés car élus et directions ne sont pas toujours d'accord sur les objectifs.

[63] Entretien avec la secrétaire générale

Nous aurions souhaité rencontrer des élus dans le cadre de notre audit afin de connaître leur position sur la question. Comme nous l'avons indiqué, cette éventualité nous a été refusée par la Secrétaire générale. Selon la personne qui pilote la démarche au SG, ce refus s'explique par la situation très tendue qui existe entre les élus et l'administration en ce moment au niveau de la Ville et qui pourrait dégénérer « *à la moindre étincelle* [64]», étincelle que nous aurions vraisemblablement été à même de provoquer en abordant ce thème.

Cette situation témoigne des relations ambiguës qui existent entre élus et administration à Paris. Encore une fois, il nous semble judicieux de revenir sur l'histoire de l'administration parisienne pour essayer de mieux appréhender cette complexité.

5.2. L'héritage de l'Etat

Avant la réforme de 1975, le préfet de Paris cumulait les fonctions de chef de l'administration de Paris et de représentant de l'État. L'organisation du fonctionnement administratif parisien copiait jusqu'à la caricature le fonctionnement d'une préfecture. L'existence des grandes directions de la Ville remontait, parfois jusque dans leur dénomination, au milieu du XIX e siècle. Telle la direction du patrimoine et de l'architecture, héritière du service de l'architecture mis en place par Haussmann et dirigée par Baltard. Citons encore la direction de la voirie, héritière du bureau de la grande voirie ou la direction des parcs et jardins, héritière du service des promenades et plantations. Ces directions par leur organisation et leur mode de fonctionnement répondaient hiérarchiquement, comme les services extérieurs d'une préfecture, à l'autorité puissante d'un secrétaire général, impulsant les commandes de manière à répondre à la volonté de l'exécutif. Il n'est pas exagéré de dire que le système était extrêmement cloisonné et centralisé (Spitz, 2004).

Ce fonctionnement fortement concentré, qui n'avait pas à s'embarrasser de la présence encombrante de conseils d'arrondissement élus, d'adjoints à la forte personnalité et, pour tout dire, d'un quelconque fonctionnement démocratique élémentaire, a été repris pour l'essentiel lorsque le maire s'est vu transférer, à compter de 1977, les pouvoirs du préfet de Paris.

[64] Entretien avec la pilote de la démarche

5.3. Les élus à la conquête du pouvoir

En mars 2001, les structures administratives trouvées par Bertrand Delanoë et la nouvelle équipe municipale étaient très marquées par cet héritage de 1977. Ce fonctionnement centralisé de l'administration parisienne constituait souvent une revendication assumée par les cadres eux-mêmes. L'élection d'une nouvelle équipe municipale, ajoutée aux bouleversements législatifs en matière de démocratie de proximité (Loi du 27 février 2002), ont eu une charge symbolique et psychologique forte sur une administration qui n'avait pas été préparée à ce nouveau fonctionnement. Les services administratifs ont dû s'habituer à un changement d'organisation qui a déplacé légitimement la ligne de pouvoir de l'administration vers les élus, adjoints aux maires, conseillers de Paris mais aussi maires d'arrondissement et conseils de quartier (Spitz 2004).

Témoignage de cette révolution de palais, on lit par exemple dans le rapport[65] préparé par les cadres d'une direction lors d'une rencontre avec le Maire de Paris en 2003 que « *tous les cadres se plaignent d'être beaucoup trop souvent en prise directe avec les élus et leurs cabinets, soit pour traiter un dossier, soit pour recevoir, de leur part, des instructions ».* Ils rappellent que s'il est normal qu'ils soient consultés pour une expertise technique ou une information sur un dossier, « *le contact direct avec un cabinet d'élu, quel qu'il soit, est à proscrire ».*

Plus loin, on lit encore, « *ce point est fondamental pour tous : les fonctionnaires ne doivent pas participer à la prise de position politique et celle-ci doit leur être communiquée par la voie hiérarchique. Ainsi, il arrive que des fonctionnaires soient appelés à participer à des réunions de travail avec des élus et cabinets, hors la présence du secrétariat général. Cela est encore plus vrai dans les mairies d'arrondissement* ». Les rapports de très nombreuses directions vont dans le même sens et marquent de manière quasiment inconsciente une nostalgie pour un fonctionnement que les agents appellent plus clair et plus lisible mais qui, en réalité, est plus autoritaire, globalement plus étatique, bureaucratique au sens wébérien

[65] Rapport préparatoire à la rencontre du 5 mai 2003 entre le Maire de Paris et l'encadrement.

du terme, et sans doute animé par le mythe de l'intérêt général que polluerait toujours le rapport au politique (Spitz 2004).

Cet interventionnisme des maires d'arrondissement, ne va pas sans poser de multiples problèmes organisationnels. Si d'un point de vue strictement juridique, les mairies d'arrondissement ont peu de pouvoir, dans les faits, les choses sont plus complexes. Alors que chaque direction de la Ville agit sous la responsabilité d'un ou plusieurs adjoints délégués, plusieurs interlocuteurs nous ont signalé la façon dont les maires d'arrondissement interféraient régulièrement dans leur activité en intervenant directement auprès des agents, soumettant ces derniers à des injonctions contradictoires.

Semblent particulièrement concernées les services dont l'activité est en prise directe avec les usagers (espaces verts, voirie, écoles, propreté…) et pour lesquels les priorités des directions ne sont pas toujours en phase avec celles d'élus locaux soumis à la pression directe des usagers. « *S'agissant plus particulièrement des relations avec les mairies d'arrondissement, les cadres de terrain de la DJS notent parfois une certaine tendance à l'accaparement chez les élus locaux, qui se comportent en autorités hiérarchiques et ont du mal à concevoir que ces cadres et leurs collaborateurs ont à se partager sur plusieurs arrondissements. Sont représentatives de cet état d'esprit les réunions "tour d'horizon" organisées régulièrement dans certains arrondissements sans véritable ordre du jour et sans vocation décisionnelle, tout en étant très mobilisatrices de temps* [66]».

Cette situation vient s'ajouter à un autre trait marquant du modèle parisien qui est le poids des 36 adjoints délégués dans le fonctionnement des directions. Ces derniers, entourés de cabinets pouvant comprendre jusqu'à une dizaine de collaborateurs, tendent à développer des relations de type hiérarchiques avec les directions et affichent des priorités parfois différentes de celles définies comme prioritaires par l'administration centrale et notamment celles affichées dans les contrats de performance. Selon, certains de nos interlocuteurs, il existe une véritable méfiance de nombreux élus à l'égard de l'administration dont le pouvoir est jugé excessif. Ajoutons que le Conseil de Paris est composé de 163 conseillers, ce qui

[66] Rapport préparatoire à la rencontre du 5 mai 2003 entre le Maire de Paris et l'encadrement.

conduit la secrétaire générale des services à observer : « *Il y a un problème inhérent à Paris ou l'on a à faire à 200 donneurs d'ordre*[67] ».

Ainsi resituée dans son contexte on comprend mieux les raisons qui ont pu conduire en 2004 la directrice des finances d'abord, les directions opérationnelles ensuite, à ne pas associer les élus à la construction de la démarche. Car, des rivalités, pas toujours explicites entre les élus et les fonctionnaires de l'administration, sont nées de cette période d'adaptation, certains fonctionnaires de l'encadrement parisien ayant pu ressentir de la défiance par rapport aux nouveaux élus qui prenaient les commandes de la Ville.

Dès lors, la mise à l'écart des élus présenterait un double intérêt : d'une part, elle garantirait une mise en œuvre plus rapide et plus simple de la démarche et par ailleurs, elle permettrait à l'administration de s'affranchir des contraintes politiques.

On comprend mieux également pourquoi l'accès aux élus nous a été refusé avec tant de fermeté. Leur donner la parole équivalait à mettre en lumière des problématiques de gestion interne et d'organisation de la collectivité qui touchent au processus de prise de décision, de définition des priorités, d'équilibre des pouvoirs…Des sujets dont l'enjeu dépasse, et de loin, le cadre du présent travail.

[67] Entretien avec la Secrétaire générale.

3ème PARTIE : ANALYSE

Loin des intentions initiales de sa conceptrice, la démarche de performance de la Ville de Paris se trouve aujourd'hui dans une impasse. Sans légitimité, mal identifiée, peu lisible, contraignante, détournée, elle suscite chez la majorité des parties prenantes indifférence, rejet, colère parfois… L'absence du dialogue de gestion attendu tout comme la faible utilisation de l'outil par les managers interrogent quant à sa raison d'être. Ses effets sur la performance publique - qui demanderaient à être finement évalués - semblent pour le moins discutables.

« *Comment en est-on arrivé là* ? », telle est la question qui nous vient à l'esprit à ce stade de notre travail et à laquelle nous allons tenter d'apporter quelques éléments de réponse dans cette dernière partie. Nous allons ainsi chercher à identifier les mécanismes qui ont conduit à la situation observée dans notre étude de cas. En revenant sur les principes de la NGP et de la LOLF, en faisant appel à notre propre expérience, en mettant en perspective ce que nous ont confié les personnes rencontrées avec le regard de chercheurs qui ont étudié ces questions, nous proposons ici quelques clés explicatives. Dans un deuxième temps, nous tenterons de formuler une hypothèse pouvant expliquer, sinon le bien fondé de la démarche, tout au moins ses objectifs. Nous verrons dans un troisième point comment la démarche ainsi conçue peut changer le sens de l'action publique.

I LES CAUSES DE L'ECHEC

1. La démarche de performance à la parisienne : une LOLF version « light »

La mise en œuvre des contrats de globalisation a été initialement présentée comme une adaptation des principes de la LOLF. Il nous faut revenir ici sur les nombreuses différences qui existent entre la LOLF et la démarche de performance de la Ville de Paris et dont certaines expliquent, pour partie, la faible adhésion qu'a pu inspirer cette initiative au sein des directions, mais aussi en matière d'implication des élus.

En premier lieu, nous l'avons rappelé, la LOLF est née d'une initiative parlementaire et a été adoptée à la quasi-unanimité des deux assemblées dans un contexte politique très

favorable. La démarche de performance de la Ville de Paris quand à elle, a été initiée par une fonctionnaire de la Ville et n'a jamais été soumise à l'approbation des élus. Elle a été présentée comme une simplification du processus budgétaire conditionnée par la fourniture d'indicateurs de performance quand la LOLF a l'ambition d'être à la fois une nouvelle architecture du budget de l'Etat et un nouveau mode de gouvernance de son administration. Certes, on retrouve à Paris une volonté de décliner, à l'instar de l'Etat, le découpage de l'activité de l'administration par missions assorties d'une évaluation basée sur des indicateurs de performance. Mais là s'arrête la comparaison et encore cette démarche est-elle loin d'être aussi complète que celle initiée par la loi de finances : Le programme, par exemple, entité centrale dans le cadre la LOLF, n'existe pas dans le projet parisien.

La LOLF s'impose à tous les ministères et à tous les établissements dépendants de l'Etat. A chaque mission correspondent des programmes pilotés par des haut-fonctionnaires dotés d'une autonomie dans la gestion de leurs moyens et responsables quant à l'atteinte de leurs objectifs. Ceux-ci peuvent s'appuyer sur des relais opérationnels qui disposent, à leur niveau, des mêmes souplesses de gestion. Ces prérogatives sont encadrées par l'existence de projets annuels de performance et de leur pendant, les rapports annuels de performance soumis à l'examen du parlement lors des réunions budgétaires. A la ville de Paris, c'est à peine si certains directeurs ont suivi la démarche. Plusieurs directions s'y sont opposées et n'ont jamais signé le contrat. Quand aux pilotes de la démarche dans les directions, leur tache essentielle consiste à collecter les indicateurs auprès des services opérationnels. Nul rapport annuel lié à la réalisation des projets de performance n'est soumis au Conseil de Paris dont la plupart des membres ignore jusqu'à l'existence de la démarche. Pis, au sein même de l'administration, personne ne se soucie vraiment de l'existence des données fournies par les directions.

Pour ce qui concerne l'architecture budgétaire, il est vrai que la loi ne permet pas aux collectivités locales de présenter leur budget par missions, contraintes qu'elles sont, contrairement à l'Etat aujourd'hui, à la présentation par nature ou par fonction. Le vote par fonction comme il a été signalé, se rapproche de l'esprit de la LOLF et peut présenter un réel intérêt pour les collectivités d'une certaine importance. Il autorise la déclinaison de la politique locale par secteurs d'activité et rend plus lisible le poids budgétaire de ces derniers.

Il peut constituer un meilleur outil de prise de décision pour les élus. Malgré cette possibilité, la Ville de Paris continue à présenter son budget par nature, ce qui rend plus complexe l'intégration de la démarche de performance puisque celle-ci ne se traduit nulle part dans les documents budgétaires[68]. En outre, les crédits d'investissement et les charges de personnel ne sont pas, à ce jour, intégrés dans les contrats de globalisation, ce qui en limite la portée en matière d'autonomie des directions.

Enfin, la LOLF intègre la définition d'une véritable stratégie dans son processus de mise en œuvre. Le guide méthodologique de la performance, élaboré en 2004, indique clairement que « *la définition d'une stratégie est une étape préalable à la définition des objectifs et indicateurs. En l'absence d'une réflexion stratégique, il est difficile de définir des priorités, et donc de proposer un nombre limité d'objectifs pertinents* ». A la ville de Paris, cette étape semble avoir échappé aux initiateurs de la réforme, la rendant opaque et incertaine, souvent incompréhensible pour les agents. A titre d'exemple, la question centrale de l'utilité et du rôle des indicateurs dans la négociation et l'allocation budgétaire n'a jamais été clairement établie. A tel point qu'aujourd'hui encore, interrogés sur ce sujet, la Secrétaire générale et le Directeur des finances fournissent des réponses divergentes sur le sujet. De même, la question de la finalité de la démarche, dans sa dimension « restriction budgétaire », bien que souvent évoquée oralement par les pilotes de la démarche lors de nos entretiens, n'a jamais été abordée frontalement avec les directions laissant ainsi se développer méfiance et suspicion.

Cette pauvreté de l'effort de définition stratégique préalable quant aux finalités poursuivies nous semble avoir contribué à inverser le processus logique de réflexion. Dans de nombreuses directions, l'administration a souvent réfléchi, dans l'ordre, aux indicateurs dont elle disposait, puis aux objectifs et, exceptionnellement, à une stratégie.

Notre intention dans la présente comparaison des deux approches n'est pas de modéliser, ni de magnifier la LOLF qui, dans la pratique, connaît aussi son lot de difficultés de mise en œuvre comme nous l'avons pointé dans notre première partie et comme l'ont rapporté de

[68] En 2008, le budget de 6 directions a été présenté assorti d'un plan de performance. Pour les autres directions, les indicateurs n'étaient pas suffisamment renseignés pour être exploitables selon la pilote de la démarche.

nombreux travaux ces dernières années (Trosa, 2004, Durand, 2005, Brunetière, 2006 Calmette, 2006, Maury, 2008). Nous souhaitons simplement attirer l'attention sur le caractère fragmentaire du dispositif parisien et sur les lacunes en termes de conception qui ont pu contribuer à l'insuccès de la démarche.

2. Une gouvernance complexe sous estimée

De fait, cette tentative d'adaptation de la LOLF à la Ville de Paris révèle la faiblesse de la conduite du changement envisagé. Nous avons souligné que la Directrice des Finances, qui a initié ce projet, occupait auparavant des responsabilités au Ministère des finances au sein duquel elle avait été associée au travail préparatoire sur la LOLF. Toutefois, il nous semble que la volonté de transposer les principes de la LOLF à la Ville n'ait pas fait l'objet d'une réflexion en profondeur sur ce que supposait une telle initiative. Sans aller jusqu'à partager l'avis de certains observateurs qui ont noté que ces démarches relèvent souvent d'un effet de mode managériale plutôt que d'une conviction réelle de l'importance et de l'utilité de l'outil (Gibert 2009), force est de constater que de nombreuses lacunes ont pu être repérées au cours de notre travail.

En premier lieu, nous citerons l'absence de vision globale et compréhensible du projet. De l'avis de toutes les personnes interrogées, « *on ne réussit pas le changement si l'on ne sait pas où l'on va* » ni pourquoi, et si l'on ne sait pas communiquer à toutes les parties prenantes le sens qui sous-tend la réforme. Pour le dire autrement, on ne change pas des habitudes, on ne heurte pas des traditions, on ne déplace pas des hommes et des femmes, sans le moteur qu'offre une vision motivée et motivante. Ainsi, comme le rappelait Michel ROCARD (2002), «*Trop souvent des responsables, sur une pression indéterminée*(…), *sont embarqués dans des intentions réformatrices qui n'ont d'autre origine que l'air du temps, sans que l'objectif précis, délimité et fondamental de la réforme à laquelle il faut parvenir dans ce secteur de l'administration publique, soit clair. C'est évidemment une condition résolutoire de l'échec programmé* ».

En deuxième lieu, nous émettons l'hypothèse que la réforme a été mal adaptée au terrain ou plutôt qu'elle a été plaquée sur un terrain que son initiatrice maîtrisait mal. Arrivée de

l'Etat quelques mois plus tôt, elle a sans doute sous-estimé les particularités de la Ville de Paris. La réforme s'opère sur un terrain dont l'histoire, la culture et d'autres caractères constitutifs de son identité importent, du point de vue de la conduite de changement. Ainsi, on ne change pas la Ville de Paris comme l'Etat ou un ministère. Celle-ci est une collectivité locale avec les spécificités que cela implique dans le rapport entre élus et administration, qui a peu à voir entre la relation qu'entretiennent ministres et hauts-fonctionnaires. De même, s'il est d'usage que le ministère du budget exerce une forme de tutelle budgétaire et parfois managériale sur les ministères dépensiers – il pilote la mise en œuvre de la LOLF - la décision d'imposer la démarche depuis la direction des finances a constitué une incontestable erreur stratégique et a largement participé à disqualifier le projet.

D'autres caractéristiques doivent être prises en compte. La taille de l'organisme considéré, le nombre de ses agents, la diversité des métiers, leur complexité, la spécificité de certaines directions ou de certains groupes sont à manipuler avec précaution. C'est pourquoi s'en tenir au "*one size fits all*" pour l'ensemble d'une organisation, alors qu'elle comprend des sous-ensembles distincts, nous parait avoir été de nature à créer des blocages dans certaines directions pour lesquelles la culture de l'engagement signifie quelque chose. Ainsi, les personnels techniques et ouvriers ont-ils souvent un très fort sentiment d'appartenance à telle ou telle circonscription ou section locale, voire à tel ou tel atelier et trouvent à s'épanouir dans des circonstances sortant de l'ordinaire dans lesquelles ils démontrent un sens de l'adaptation à l'imprévu et de dévouement au service public emblématique de l'idée qu'ils se font de l'administration parisienne. Ils en tirent un grand sentiment de fierté personnel et collectif (Spitz 2004).

Plus généralement, le transfert des pratiques du secteur privé au secteur public pose un certain nombre de difficultés. Trosa (2006), qui a comparé au niveau international et sur une longue période les expériences de modernisation de la gestion publique pratiquées dans différents pays de l'OCDE, a montré les difficultés spécifiques liées à la transformation des pratiques de management. Elle met notamment en garde contre l'insuffisance de la réflexion concernant les interactions entre les dispositifs procéduraux portés par les réformes et la modification des conduites humaines et organisationnelles nécessaires à leur déploiement : *« La mise en place de la nouvelle gestion publique a surtout été celle d'outils, comme si le*

management était avant tout de gérer non des hommes et des femmes mais des processus». Le contrôle de gestion se heurte à un certain nombre de dispositions des agents de la fonction publique qui ne se sentent pas prêts à adopter des dispositifs ressortant de pratiques économiques et managériales éloignées de la culture juridique et/ou technicienne dominantes dans la sphère publique.

Si l'interprétation de ces nouveaux dispositifs par les agents est souvent réduite aux aspects d'amélioration de la productivité et de réduction des coûts, sans lien avec les enjeux de modernisation et d'amélioration du service public, c'est sans doute pour partie lié à la culture de la fonction publique. Mais cela est également imputable à l'absence de communication ou la mauvaise communication qui a été donnée à la démarche. Celle-ci a été abordée d'un point de vue technocratique c'est-à-dire uniquement en présentant le mode d'emploi et pas la finalité de cet instrument, laquelle n'a été ni partagée, ni adossée à un véritable dialogue au sein de la collectivité. Les directions ont ainsi été invitées à définir, conduire et évaluer leurs actions selon des résultats à atteindre sans que le personnel opérationnel (dont les cadres de terrain) ne semble avoir pris connaissance des objectifs et des indicateurs qui les concernaient. En outre, aucune disposition n'a été prise pour accompagner les agents dans l'interprétation des chiffres fournis et, le cas échéant, dans la déclinaison des décisions à prendre pour améliorer la performance.

Nous pouvons encore évoquer les problèmes de timing. Le milieu d'un mandat n'est jamais le meilleur moment pour initier une réforme surtout lorsque d'autres projets sont en cours de développement et que la confusion, voire la lassitude risque de gagner les agents.

Nous avons également souligné le manque de rigueur dans la construction de l'outil d'évaluation. Certes, il était indispensable d'obtenir l'adhésion des directions à la démarche mais, nous l'avons souligné, il y avait d'autres moyens pour atteindre cet objectif que d'être conciliant et peu regardant sur la construction des indicateurs. Nous avançons, au contraire, que cette attitude à été doublement contre-productive :

- parce qu'elle a laissé accroire aux directions qu'elles pouvaient « manipuler » la DF en produisant des indicateurs dont elles étaient conscientes de la faible pertinence ;

- parce qu'elle a largement participé à rendre l'outil inexploitable ;

D'une simple modification des procédures budgétaire et comptable à une transformation de la culture administrative, il y a un pas qui n'a sans doute pas été mesuré par les initiateurs de la démarche. Faute de s'être donné les moyens de leurs ambitions, ils ont réduit la démarche à sa dimension la plus caricaturale : la performance se résume à une mesure, l'indicateur prime sur l'objectif, le tout s'inscrivant dans un système opaque dont la finalité n'est pas lisible.

3. Un contrat sans intérêt

Nous avons déjà évoqué dans notre deuxième partie le peu d'engouement suscité par le contrat proposé par la DF. Nous avançons que si les directeurs y ont accordé aussi peu d'intérêt, c'est qu'ils n'ont pas vu dans la contractualisation une opportunité de gagner en moyens et en autonomie. Tout contrat ne vaut que s'il y a équité d'intérêt entre les contractants. La suppression du visa de la direction des finances, aussi pratique soit-elle pour les responsables financiers, ne peut tenir lieu de motivation suffisante pour les acteurs. Nous sommes ici bien loin des contrats de performance signés au niveau de l'Etat entre le ministère du budget et les ministères dépensiers.

A titre d'exemple, le contrat de performance signé entre le ministère du budget et le ministère de l'équipement pour la période 2007-2009 définit de façon très concrète les engagements respectifs des deux entités. Il décrit le contenu des évolutions auxquelles l'administration de l'équipement s'engage, les indicateurs de mesure des progrès à accomplir, l'évolution des effectifs et des moyens : ainsi, sur la période 2007-2009, l'Équipement s'engage à supprimer 3 200 emplois (ETP). En contrepartie, il bénéficiera d'un intéressement financier, sous la forme d'une majoration de ses crédits catégoriels équivalente à 50% de l'économie de masse salariale ainsi générée. En ce qui concerne les crédits de fonctionnement, le ministère obtient un abondement de ses moyens de 10 millions d'euros 2007 (soit une augmentation de +2,7%). Au-delà, la dotation restera stable sur les deux années suivantes en euros constants.

Le contrat prend ici une dimension à la fois budgétaire et managériale. Il comporte des objectifs clairs et explicites qui engagent les deux signataires. Le contrat est, en outre, un outil clairement identifié par rapport à la LOLF, même s'il en participe, alors que dans le cas parisien il y a confusion entre les deux aspects de la démarche. Certes, il conviendrait de vérifier comment ces contrats sont vécus au sein des ministères concernés, quel est le véritable degré de choix qui leur est laissé, que recouvre la qualification « *gagnant/gagnant* » annoncée par le ministère du budget.

A Paris, le contrat de globalisation a été présenté aux directions comme devant « *leur donner davantage de liberté tout en les obligeant à réfléchir à leurs grandes missions, aux objectifs à atteindre et aux indicateurs à mettre en place*[69] *».* Nous avons rappelé ci-dessus les dysfonctionnements et les obstacles rencontrés dans la mise en œuvre de la deuxième partie de cet objectif. Concernant un éventuel gain de liberté, force est de constater que, du point de vue budgétaire, les directions sont toujours soumises au primat de la DF et que le contrat n'a pas constitué le levier attendu en matière de négociation. Au contraire, il s'est presque systématiquement traduit par de nouvelles contraintes. Aux exigences habituelles des élus et de l'administration centrale sont venues s'ajouter les demandes de reporting liées au contrôle de gestion. Ainsi, une nouvelle bureaucratie est venue se superposer à l'existante sans que cette dernière soit en quelque façon allégée.

En outre, la question des incitations, au cœur du changement dans le secteur public (Bureau, Mougeot, 2007), n'a pas été prise en compte dans le contrat parisien. Aucune contrepartie, individuelle ou collective, n'a été envisagée pour motiver le changement. *« Les gens n'ont aucun intérêt à être performants car ils n'ont rien à y gagner »* nous confiait la responsable financière d'une direction souscrivant ainsi à l'idée, chère aux théoriciens du « Public Choice », que les agents publics, comme leurs homologues du privé, se comportent de manière rationnelle et sont, à ce titre, essentiellement motivés par leurs propres intérêts, particulièrement économiques. Toutefois, ce « *rien à y gagner* » mériterait d'être approfondi car il pourrait tout aussi bien signifier que les agents ne retrouvent pas dans cette démarche les valeurs qu'ils attachent à leur métier : amélioration du service public, meilleure organisation du travail, intérêt du travail, utilité sociale de leur mission,

[69] Entretien avec la Secrétaire générale

motivations spécifiques et altruistes, qui résument les principaux fondements de l'approche des motivations de service public proposée par Perry et Wise (1990).

Enfin, il convient de rappeler le flou qui entoure la notion de contrat dans le secteur public. Comme le rappelle E. Coblence (2006), « *juridiquement, l'utilisation du terme contrat semble abusive… les différentes formes de contractualisation n'ont aucune existence légale,…elles n'ont pas valeur de loi et ne sont pas opposables ».* Ce dernier aspect, ne peut qu'avoir contribué au déficit de légitimité associé à cet outil et au faible enthousiasme développé par les directeurs à son égard.

Vécus davantage comme une contrainte émanant de la direction centrale que comme un véritable choix, limités dans la liberté et les avantages qu'ils sont à même d'apporter, incertains quand à leur véritable finalité, les contrats de performance n'ont pas permis de produire la nouvelle forme de dialogue attendue par les signataires.

II UNE REFORME, POUR QUOI FAIRE ?

La dichotomie entre évaluation et décision ne semble pas être une caractéristique spécifique à la Ville de Paris. Martine Perbet (2007) souligne ainsi qu'en France, « *décision et évaluation évoluent dans des mondes parallèles. Il n'y a pas systématisation de l'évaluation en vue de la décision publique* ». Pour autant, il nous reste à tenter de comprendre les motivations réelles qui ont inspiré l'initiatrice de la démarche. Il s'agit de répondre aux questions suivantes : quelle est la véritable finalité de l'introduction de ces nouveaux outils de gestion au sein de la Ville ? Quel est le but d'indicateurs qui ne servent pas la conduite de l'action ? Quel est le sens d'une démarche de performance déconnectée de la décision politique ? En deux mots, à quoi cela sert-il ?

Pour tenter d'apporter des réponses à nos interrogations, nous allons approfondir deux observations qui n'ont pas laissé de nous interroger tout au long de notre travail :

- L'absence de dialogue de gestion autour des indicateurs ;
- L'absence des élus dans le processus ;

1. Evaluation et décision

Dans le processus de toute évaluation, et la mesure de l'action publique par des indicateurs en est une, qu'elle soit *ex-ante* ou *ex-post,* qu'il s'agisse de contrôle de gestion ou d'évaluation de politique, se pose inévitablement la question de l'utilisation des écarts mesurés, des changements observés. Autrement dit, comment l'évaluation alimente-t-elle, guide-t-elle la décision ?

Dans le cas précis de la Ville de Paris, nous savons déjà que la démarche, compte tenu de la façon dont elle a été développée, n'avait pas vocation à aider les élus à la prise de décision puisque ceux-ci n'étaient pas partie prenante dans l'affaire. Nous avons noté également que le Secrétariat général était très réservé et faiblement impliqué dans le processus et que, par conséquent, il n'était pas demandeur de ce type d'informations pour le pilotage stratégique

de la Ville. Nous pouvions alors supposer que ces éléments allaient être utilisés par la Direction des finances, initiatrice de la démarche, dans le cadre d'un dialogue budgétaire avec les directions signataires. Nous savons à présent que tel n'a pas été le cas, à de rares exceptions près, et que cette absence de retour de la part de la DF a constitué un des griefs majeurs faits à la démarche de performance par les acteurs.

Nous pouvons enfin avancer que la finalité de ces indicateurs pourrait être strictement opérationnelle et servir exclusivement au pilotage et à l'organisation des directions qui les produisent. La proposition n'est pas dénuée de fondement même si la plupart des directions n'ont pas attendu la démarche de performance pour se poser des questions sur leurs objectifs et mettre en place les outils *ad hoc* pour y parvenir. En outre, si telle avait été l'intention des initiateurs, nul n'était besoin de développer des processus de reddition aussi lourds et contraignants, sauf à avoir une confiance limitée dans la capacité des interlocuteurs à appliquer ces préceptes. Cette dernière hypothèse n'est pourtant pas infondée si on la rapporte aux propos cités dans notre deuxième partie par l'actuelle Secrétaire générale de la Ville : « *ce que nous avons gagné c'est l'enracinement du contrôle de gestion…même à l'action sociale, ils font du contrôle de gestion !* ». Nous pensons toutefois, sans l'écarter complètement, que ceci n'explique que partiellement l'intention réelle de l'initiatrice.

2. Vers un nouveau rapport de force ?

Dans notre partie initiale, nous avons retenu que la NGP, en responsabilisant et en autonomisant les managers, pouvait accentuer le déséquilibre bureaucratique classique entre le technocrate détenteur de la compétence et de l'expertise et l'élu. Pour éviter une telle dérive, la mise en place de contrôles, tels les PAP et les RAP dans le cas de la LOLF, devaient contribuer à une meilleure répartition, sinon à une clarification des rôles : aux élus la définition des politiques et le contrôle de leur réalisation, aux gestionnaires publics la mise en œuvre opérationnelle des politiques.

Malgré cette aspiration à une meilleure imputabilité des responsabilités, la réalité semble révéler le paradoxe suivant : disposant de nombreux renseignements détaillés de gestion, les

politiques sont en effet tentés d'intervenir beaucoup plus dans l'opérationnel alors que les gestionnaires publics, en raison de la technicité croissante des problèmes à traiter par les autorités politiques, sont amenés à opérer des choix qui relèvent plutôt du politique, aboutissant à une forme de politisation des gestionnaires (Emery, Giauque, 2005).

A Paris, jusqu'à il y a une dizaine d'années, le rapport entre élus et administration était fortement marqué par le modèle hérité de l'Etat, caractérisé par une séparation nette entre le politique et l'administratif. Depuis 2001 et l'élection d'une nouvelle majorité municipale avide de changement, les choses ont beaucoup évolué. D'une part, les élus du Conseil de Paris ont la volonté de s'impliquer davantage dans le fonctionnement de l'administration municipale. Ils entretiennent, avec l'appui de cabinets imposants, des relations étroites avec les responsables opérationnels des secteurs dont ils ont la délégation. Par ailleurs, les évolutions législatives récentes, en confiant aux mairies d'arrondissement un certain nombre de prérogatives nouvelles, ont renforcé un deuxième niveau d'intervention politique qui vient se superposer au premier, parfois en contradiction avec celui-ci.

Ce nouveau rapport est générateur de tensions fortes entre élus et administration. Les premiers veulent légitimement imposer leurs vues au risque de confondre parfois orientation politique et pilotage opérationnel. Quant aux fonctionnaires, ils jugent encombrante, sinon intrusive cette présence des élus dans leur fonctionnement. Ce que résume la secrétaire générale de la Ville[70] lorsqu'elle rappelle « *qu'à Paris, il y a 200 donneurs d'ordre* » et qu'il est nécessaire « *que les élus cessent de se comporter comme des supérieurs hiérarchiques* ».

Face à ce système politique particulièrement lourd, interventionniste, en butte à l'administration, la démarche de performance a pu être conçue comme une réponse émancipatrice pour l'administration. En dotant celle-ci d'une feuille de route claire et lisible sur ses missions, la démarche de performance constitue un outil visant à redonner des marges d'indépendance et d'autonomie à l'action administrative face à l'interventionnisme politique. En s'appuyant sur un outil technocratique vertueux, le contrôle de gestion, tout

en invoquant la réforme de l'Etat pour se donner les habits de la légitimité et de la modernité, son initiatrice se met à l'abri de toute contestation.

Nous avançons ainsi que les motivations ayant conduit à la réforme sont à rechercher dans la nature complexe des relations entre le politique et les élites administratives de la Ville, à tout le moins, une partie d'entre elles.

Dès lors, comment ces partis pris impactent-ils l'action publique ? Car les réformes managériales ne sont pas des outils anodins. Comme le rappellent Politt et Bouckaert (2000), « *le management n'est pas une technique neutre mais une activité indissolublement liée à la politique, aux politiques publiques, au droit et aux enjeux de la société civile. Il est toujours sous-tendu par des valeurs et/ou des idéologies* ».

3. L'obsession de la mesure ou les effets pervers de la démarche de performance

Nous avons souligné que le contrôle de gestion est l'outil majeur de la nouvelle gestion publique. Nous avons établi que celui-ci tend à se focaliser sur l'efficience interne de l'administration, en rationalisant les coûts de la production des prestations administratives (résultats), plutôt que sur la mesure des effets propres (effets, impacts) des politiques conduites.

Cela tient autant au fait que la production de ces services est plus facilement mesurable que les impacts des politiques, qu'au refus des gestionnaires de se voir attribuer la responsabilité d'effets sur lesquels ils ont en général peu de prise. Ainsi, comme l'indiquent Pollit et Boukaert (2000), citant le cas emblématique de la Nouvelle Zélande : « *Les nouveaux gestionnaires publics s'engagent à atteindre des critères de performance portant sur les produits administratifs fournis par leur service respectif. Par contre, il ne souhaitent nullement être tenus responsables des effets induits par les dites prestations administratives auprès des destinataires finaux des politiques car, et c'est une évidence, ces effets dépendent non seulement des outputs réalisés par leur service, mais aussi de la qualité de la programmation normative de la politique en soi, de sa mise en œuvre conjointe par d'autres*

unités administratives et de variables contextuelles, facteurs sur lesquels ils n'ont aucune prise directe et dont, très logiquement, ils ne sauraient être tenus responsables en cas d'effets déficients ».

En résulte une attention excessive portée à ce qui doit être mesuré, objet de toutes les attentions, nouveau paramètre de la réussite des fonctionnaires et, au final, de politiques dont on oublie qu'elles ne se limitent pas à la production de services. Leur objet originel – changer ou maintenir un état de la société – devient secondaire. Ainsi, on ne se soucie pas de savoir si la construction d'équipements culturels contribue au mieux être des habitants, à une hausse du niveau culturel des usagers ou encore à une meilleure démocratisation des pratiques artistiques. En revanche, on s'intéressera au coût d'un fauteuil de théâtre, au nombre d'ouvrages empruntés par famille dans les bibliothèques municipales ou au nombre de m^2 d'équipements par habitant.

Les effets des politiques, quelque soit leur nature, positive ou non, semblent de moins en moins faire partie des préoccupations des élites politico-administratives. Une analyse comparative réalisée dans 18 pays ayant adhéré aux principes de la NGP au cours des trente dernières années révèle qu'il existe peu d'ambiguïté sur le fait que la NGP tend, en règle générale, à réduire les efforts d'évaluation des effets des politiques publiques (Varone, Jacob, 2004). H-U. Derlien et R. Rist résument cet enseignement de la sorte : "*Impacts indicators are sacrified for outputs measures as evident in those countries epousing New Public Management. Performance indicators are often at best outputs measures, leaving out considerations of distributive effects*". Ce que confirme Patrick Gibert (2003) lorsqu'il rappelle que « *les systèmes conventionnels de contrôle de gestion qui ont une inclinaison naturelle à mettre l'accent sur les moyens, les activités et les réalisations peuvent se révéler un facteur de perte de vue de la finalité externe, un élément d'internalisation de la gestion publique ».*

On peut alors se poser la question de savoir si, dans un tel contexte, la priorité des élites administratives ne consiste pas moins à trouver des solutions aux problèmes sociaux qu'à assurer leur crédibilité et leur légitimité, la légitimation des réformes administratives supplantant la légitimité démocratique de l'action publique.

Mais là n'est pas la seule incidence de l'introduction de la mesure de la performance en secteur public. Nous avons vu que seuls un certain nombre d'objectifs font l'objet de mesure et que parmi ceux-ci les objectifs d'efficience et d'efficacité, principalement quantitatifs, prédominent. Dès lors que deviennent les objectifs non-mesurés ? Pour De Bruijn (2002) par exemple, la gestion par les résultats induit des comportements stratégiques qui amènent les acteurs à surinvestir dans les objectifs fixés et à délaisser les autres domaines pourtant aussi importants. Pollitt et Boukaërt, quant à eux, affirment que « *la détermination d'objectifs quantifiés se traduit par des effets de détournement, notamment de diminution des niveaux de services sur les activités non couvertes par des objectifs* ». Au cours de notre travail, nous avons nous-mêmes, en plusieurs occasions, recueilli des témoignages allant dans ce sens. Ainsi, la seule mise sous contrôle de certains objectifs est porteuse, sinon d'un détournement, à tout le moins d'une focalisation de l'action publique sur certains aspects de celle-ci. La culture du résultat est, en outre, susceptible de bloquer la créativité et l'innovation car seuls les objectifs fixés sont visés et les procédures pour y parvenir optimisées (dans le meilleur des cas) alors que d'éventuelles chances de changement sont ignorées.

Nous noterons enfin le caractère insidieux de la méthode qui laisse le responsable opérationnel face au dilemme du choix à opérer. Car, on l'a noté, qui dit priorités, dit que le niveau de services doit nécessairement diminuer sur les activités jugées non prioritaires. Or, nulle part, que ce soit dans les contrats de globalisation ou dans les consignes reçues de la hiérarchie, cette question, pourtant fondamentale, n'est évoquée. Cette attitude nous semble révéler une des contradictions profondes de la démarche qui est la question de l'équilibre entre la priorité donnée aux économies budgétaires et l'accroissement de la performance des services. Si ces tensions entre des exigences *à priori* contradictoires semblent difficilement évitables, il serait, en revanche, souhaitable que ces choix soient expliqués, discutés et partagés, tant avec les politiques qu'avec les agents.

Il serait tentant d'affirmer que ces procédures excessivement centrées sur la mesure des résultats au détriment des impacts, focalisées sur certains objectifs, déconnectées de leur

fonction stratégique et décisionnelle et échappant par ailleurs au contrôle des élus, sont potentiellement à même de dévoyer le sens de l'action publique. Ainsi, à force de se concentrer sur la mesure quantitative de toutes les activités administratives, les acteurs courent « *le risque de ne plus percevoir le sens de la mesure et donc de perdre le sens de toute mesure »* (De Bruijn, 2002).

CONCLUSION

Au terme de cette passionnante exploration de l'administration parisienne, plusieurs questions évoquées dans notre introduction ont trouvé des éléments de réponse, parfois, souvent, éloignés de ce que les principes et les objectifs de la nouvelle gestion publique laissaient augurer.

Au bénéfice de la démarche, nous avons relevé une appréciation positive concernant la phase d'élaboration des contrats qui a aboutit à une meilleure formulation des missions des directions et à l'amorce d'un dialogue avec la Direction des Finances. Nous rappellerons également l'autonomie, même relative, offerte par l'assouplissement des règles budgétaires au sein des missions.

Il semblerait toutefois que les effets négatifs l'emportent sur ces quelques éléments de satisfaction.

Nous nous interrogions sur les impacts de l'introduction de la démarche de performance sur les agents. Force est de constater que, telle qu'elle a été initiée, sans concertation ni communication, ignorant l'importance des changements culturels qu'elle induit, elle suscite majoritairement réserve et rejet, dans son principe comme dans son application.

Nous avons observé, par ailleurs, que la mise en place et l'alimentation régulière des systèmes d'information nécessaires à la gestion par la performance sont jugées lourdes et contribuent à introduire une nouvelle forme de bureaucratie, qui vient se superposer aux procédures existantes, sans que celles-ci fassent l'objet d'une optimisation. Cela pose question quant à l'efficience des systèmes nouveaux d'autant plus que leurs coûts d'implantation et de fonctionnement ne sont curieusement pas calculés !

Nous voulions savoir comment les agents utilisaient les indicateurs de performance. Nous avons découvert, que construits sans rigueur et sans cadre, trop nombreux, déconnectés de l'action, ils sont peu utiles et peu utilisés et encore, quand ils le sont, est-ce à des fins discutables, confortant ainsi les réserves qui leurs sont généralement attribuées.

Nous souhaitions connaître les effets des indicateurs sur les finalités de l'action publique. Quelques exemples nous ont montré que celles-ci, devenues secondaires dans un cadre ou prime ce qui est mesurable - c'est-à-dire la production d'activités ou de services - peuvent être dénaturées et dévoyées. L'évaluation des effets de l'action publique, quant à elle, reste largement ignorée.

Nous nous interrogions enfin sur la place des élus et le bénéfice qu'ils pouvaient attendre de ces méthodes. Nous avons observé, qu'écartés de la construction comme de la mise en œuvre de la démarche, non seulement, ils ne peuvent utiliser les informations produites par celle-ci mais encore s'y opposent-ils lorsqu'ils en découvrent l'existence. Dans le cas étudié, nous avançons l'hypothèse que l'outil a pu être construit afin de limiter leur pouvoir d'intervention.

En dépit de cette image pour le moins contrastée, nous ne tirerons aucune conclusion hâtive de nos observations. Nous l'avons souligné, les systèmes politico-administratifs, les traditions et les cultures administratives, mais également les conditions de mise en œuvre de tels dispositifs, diffèrent d'un pays à l'autre, d'une collectivité à l'autre. Chaque administration, chaque collectivité est singulière et il n'existe pas de recette unique. Ces projets sont lourds à mettre en œuvre dans un univers souvent complexe. Par ailleurs, le temps est un facteur déterminant dans la réussite de telles initiatives et ce qui semble aujourd'hui constituer une impasse, peut demain aboutir à des résultats inattendus.

Nous observerons toutefois que la littérature sur l'application des principes gestionnaires qui envahissent la sphère publique depuis 30 ans, regorgent de similitudes avec les traits rappelés ci-dessus. La réussite des mesures mises en œuvre notamment semble contrastée et plusieurs études évaluatives récemment publiées (notamment Knoepfel et Varone, 1999, De Bruijn 2002, Pollitt et Bouckaert 2000, 2005, etc) semblent indiquer que les effets négatifs l'emportent sur les bénéfices obtenus.

Faut-il pour autant renoncer à toute tentative d'amélioration et de modernisation du secteur public ?

Certes non, mais sans doute convient-il de revenir aux principes et aux finalités de l'action publique en prenant en compte les trois parties prenantes concernées par toute politique publique.

En premier lieu, la réforme doit profiter à la société et ne pas être autocentrée sur l'administration. Car, et ce n'est pas là le moindre des paradoxes de la démarche observée, loin de mieux répondre aux attentes et exigences des citoyens, celle-ci semble au contraire les avoir perdus de vue. Replacer l'usager au cœur de l'action publique apparaît donc comme une nécessité. Les aspects qualitatifs ne doivent pas être négligés au profit des mesures quantitatives et financières. Cela implique des évaluations approfondies qui ne peuvent se limiter au contrôle de gestion.

Ensuite, la performance publique doit mieux prendre en compte l'interface entre le monde politique et le monde de l'administration : à la fois sous l'angle gestionnaire – meilleure articulation, fluidité de la circulation d'information, aide à la décision - et sous l'angle des politiques publiques – la performance doit être étroitement articulée aux objectifs déterminés par les autorités politiques.

Enfin, les réformes ne peuvent ignorer les obstacles nombreux, issus de la tradition administrative et de la complexité inhérente aux organisations publiques, qui rend « *tout raisonnement simpliste inapproprié et toute méthode se présentant comme la panacée, illusoire* » (Emery et Giauque, 2005). Des outils de gestion qui trouvent « naturellement » leur place dans le monde de l'entreprise ne s'imposent pas aussi aisément dans le secteur public. La dimension culturelle et les valeurs de la sphère publique, notamment, doivent être mieux prises en compte dans la conduite du changement.

Pour cela, il faut que l'organisation apprenne de ses échecs, qu'elle identifie les raisons qui l'ont conduit à l'impasse et qu'elle prenne le temps de les analyser. Aujourd'hui, à la Ville de Paris, une deuxième phase de développement de la démarche se prépare, qui devrait mieux intégrer les élus et responsabiliser les cadres dirigeants tout en mettant sous contrôle de nouvelles dimensions (projets de mandature et projets de modernisation). Notre travail a abouti à un certain nombre de préconisations portant principalement sur les aspects

« pilotage » de la démarche : définition d'une stratégie claire et compréhensible, construction d'une vision partagée et coproduite, prise en compte de l'environnement, etc. Lors de notre départ, nous avons pu constater que, si les responsables de la cellule « pilotage » étaient déjà forts engagés dans la construction de nouveaux tableaux de bord, plus complexes et sophistiqués que jamais, en revanche, les dimensions stratégiques que nous avions pointées dans notre rapport, en termes de communication et de management de projet notamment, restaient largement ignorées.

Bibliographie

BACACHE-BEAUVALLET, Maya, « Les indicateurs de performance en question » *laviedesidées.fr*, 2008

BARILARI, André, « Quelques réflexions sur le contrôle des fonds publics », *La Revue du Trésor*, no 2, p. 89, février 2003

BEZES, Philippe, « Le renouveau du contrôle des bureaucraties. L'impact du New Public Management », *Informations sociales*, N° 126, p. 26-37, 2005

BLED-CHARRETON, Hugues, Chef de service, Direction du budget- Ministère de l'économie, des finances et de l'industrie. *Les notes bleues de Bercy,* 10 mars 2006

BOURGUIGNON, Annick, « Sous les pavés la plage… ou les multiples fonctions du vocabulaire comptable : l'exemple de la performance », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, t.3, vol.1, pp. 89-101, mars 1997

BOUVARD, Michel, « La mesure de la performance », *Revue Française de Finances Publiques*, no 91, septembre 2005

Budget Reform in OECD Member Countries : "Common Trends", *OECD Journal of Budgeting*, -Vol 2 N°4, p 7 – 25, 2003

BRUNETIERE, Jean-René, "Les indicateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) : une occasion de débat démocratique ? », *Revue française d'administration publique* n° 117, 2006

CALMETTE, Jean-François, « La LOLF comme nouvelle approche des politiques publiques » *Informations Sociales* n° 150 p 22 à 31, 2008

CHAPET, Jean-Michel, « Le système de gestion des collectivités territoriales entre performance et délibération », *Politique et Management Public*, Volume 25, p 4, décembre 2007

CHEVALIER, Jacques, LOCHAK, Danièle, « Rationalité juridique et rationalité managériale dans l'administration française », *Revue Française d'Administration Publique*, p 24, 21-33, 1982

CHRISTENSEN, Gronnegard, « Le désengagement de l'Etat : étude critique d'un problème administratif dans son contexte politique », *Revue internationale des sciences administratives*, vol. 54, nº1, janvier 1998.

COBLENCE, Emmanuel, *Stratégie d'Etablissement Public culturel : quelle capacité prescriptrice pour la tutelle ? La contractualisation au Centre Pompidou,* Mémoire DEA, Paris, 2006

CROZIER, Michel, *Le Monde des employés de bureau ; résultats d'une enquête, menée dans sept compagnies d'assurances parisiennes*, Paris, Seuil, p 237, 1965

DE LA VILLARMOIS, Olivier, « Le concept de performance et sa mesure », Actes des XIV° Journées des I.A.E., *Les cahiers de la recherche,* avril 2001

DE VISSCHER, Christian**, «** Autorités politiques et haute administration : une dichotomie repensée par la NGP ? » *Revue Internationale de Politique Comparée*, Vol. 11, n° 2, 2004

DERLIEN Hans-Ulrich, RIST Ray, « Policy Evaluation in International Comparison" in FURUBO J.-E., RIST R., SANDAHL R., *International Atlas of Evaluation* p 450, Transaction Publishers, New Brunswick, U.S.A., 2002

DE BRUIJN, Hans, *Managing performance in the public sector*, Routledge, 2006

DUPUY, François, *Le client et le bureaucrate*, Paris, Dunod, 1998

DURAND, Jean-Marc, « La loi de finances 2005 sous le signe de la LOLF : le sacre des principes du libéralisme économique au cœur même du budget de l'Etat », *Economie & politique* n° 612-613, 2005

EMERY, Yves et GIAUQUE, David, *Paradoxes de la gestion publique*, L'Harmatan, Paris, 2005

FERLIE, Erwan, *The New Public Management in action,* Oxford, Oxford University Press, p. 10, 1996

FINGER, Matthias, RUCHAT, Bérangère, "Le Public Management : Etat, administration et politique" in *Pour une approche du management public*, Edition Seli Arslan, Paris, 1997

GIBERT Patrick, Tableaux de bord pour les organisations publiques Dunod, Paris ,2009

GIBERT, Patrick, « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue française de gestion*, n° 147, p. 259-273, Juin 2003

GIBERT, Patrick, « Contrôle et évaluation, au-delà des querelles sémantiques, parenté et facteurs de différences » *Revue Française d'Action Sociale* A paraître

GOW, Ian James, DUFOUR, Caroline, « Le nouveau management public est-il un paradigme ? Cela a-t-il de l'importance ? », *Revue internationale des sciences administratives*, vol 66, Numéro 4, décembre 2000

GUILLAUME Bertrand « Indicateurs de performance dans le secteur public : entre illusion et perversité », *Cités* PUF p. 101 à 109, n° 37, janvier 2009

HOGETT Paul, "New Modes of Control in the Public Service", *Public Administration*, vol 74, n° 1, p. 9-32, 1996

HOOD Christopher, "Doing Public Management the Egalitarian Way ?, The Art of The State" *Culture, Rhetoric and Public Management*, Oxford, Clarendon Press, 1998

HUTEAU, Serge, *La nouvelle gestion publique locale : LOLF et collectivités territoriales*, Le Moniteur, 2008

JACOT, Henri FOUQUET, Annie, *Le citoyen, l'élu, l'expert,* Editions L'Harmattan, Paris, 2007

KAPLAN et NORTON in GIBERT, Patrick, *Tableaux de bord pour les organisations publiques*, Dunod, 2009

KNOEPFEL, Peter, VARONE, Frédéric, « Mesurer la performance publique. Méfions-nous des terribles simplificateurs », *Politiques et Management Public*, n° 17, 1999

LAUFFER, Romain BURLAUD Alain, *Management public : Gestion et Légitimité*, Paris, Dalloz, 1980

LORINO, Philippe, « « Le Balanced Scorecard revisité : dynamique stratégique et pilotage de performance, exemple d'une entreprise énergétique, *Actes du 22° Congrès de l'A.F.C.* (Association Francophone de Comptabilité), Metz, 17-19 mai 2001

MAURY, Suzanne, « La LOLF est-elle un bon moyen d'évaluer les politiques publiques ? » *L'Actualité juridique. Droit administratif*, n° 25, 2008

MERRIEN, François–Xavier, « Misère de la Nouvelle Gestion Publique », in HUFTY, Marc, « La pensée comptable, Etat, Néolibéralisme, Nouvelle Gestion Publique », *Les nouveaux cahiers de l'IUED*, Paris, PUF, numéro 8, page 141, 1999

NORDHAUS William *The political Business Cycle*, Yale University, 1970

PENAN, Henri *Encyclopédie de la gestion et du management*, Dalloz, p 898, 1999

PERRET, Bernard, « De l'échec de la RCB à la LOLF », *Revue Française d'Administration Publique*, n° 117, p 31-42, 2006

PERRY JL, WISE LR, « The motivational bases of public service », *Public Administration Review*, n° 50, p. 367-73, 1990

PESQUEUX, Yvon « La notion de performance globale », *hal.archives-ouvertes.fr*, 2003

PETTIGREW, Andrew « Le new public management conduit à un nouveau modèle hybride public-privé », *Revue Française de Gestion* p. 113-120, octobre 1997

PEZET, Anne SPONEM, Samuel « Des indicateurs pour les ministres au risque de l'illusion du contrôle », *Laviedesidées.fr*, 2008

PFEFFER, Jeffrey SUTTON Robert, *Hard facts, dangerous half truths and total nonsense* Harvard Business School Press, 2006

POLI, Raphaël, « Les indicateurs de performance de la dépense publique », *RevueFrançaise des Finances Publiques*, no 82, p. 110, juin 2003

POLLITT, Christopher, BOUCKAERT, Geert, *Public Management Reform. A Comparative Analysis*, Oxford. Oxford University Press, p. 88,110 et ss, 2000 et 2005

ROCARD, Michel, « Oser la réforme de l'État », *Lettre du Management public*, mai-juin 2002

SABLAYROLLES, Brigitte, « La budgétisation par la performance en France : bilan et perspectives » , *Intituto de estudios fiscales*,Madrid, 2008

SINE, Alexandre, LANNAUD, Brice, « La mesure de la performance de l'action publique » *Les rapports de la documentation française*, 2007

SPITZ Pierre-Eric, L'administration parisienne de la noblesse d'État à l'entreprise de services, *Pouvoirs*, n° 110, p.115-128, mars 2004

TROSA, Sylvie, « La mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) met-elle en danger sa philosophie? », *La lettre du Management Public*, n° 54, 2004

TROSA Sylvie, « Vers un management public postbureaucratique », *Sociétal*, pp 44-49, 3ème trimestre 2006

URIO, Paolo, « La gestion publique au service du marché », in M. Hufty, « La pensée comptable : État, néolibéralisme, nouvelle gestion publique », *Les nouveaux Cahiers de l'IUED*, PUF, Paris et Genève, 91-124, 1998

VARONE, Frédéric, JACOB, Steve, « Institutionnalisation de l'évaluation et nouvelle gestion publique : un état des lieux comparatif », *Revue internationale de politique comparée* Volume 11, février 2004

WAINTROP Françoise - CHOL Céline *13ème Communication Colloque international de la Revue Politiques et management public*, 24-25 novembre 2003

WEBER, Max, *Economie et société*, 1921 (ed. fr : Paris, Plon 1971)

WEBER, Max., *Le savant et le politique*, 1919 (éd. fr. : Paris, Plon, 1959).

WILSON Woodrow, "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, vol. 56, n° 2, 1887.

YOUNG, David William, PADOVANI, Emanuele, "Moving Toward the New Public Management Paradigm" disponible sur : http://ssrn.com/abstract=1389512, 2009

Autres documents :

« La LOLF, une plante fragile », *Les Échos*, 19 octobre 2005,

« Instaurer le contrôle de gestion », site bercy.gouv.fr

Archives du Sénat « LOLF : un nouvel outil de maîtrise des dépenses des collectivités ? » 06/2006

« L'état en quête de performance », *Problèmes économiques*, n° 2907, La documentation française, p 48, 2006

La démarche de performance, Guide méthodologique de la LOLF, 2004

La lettre de direction du budget, N°3, septembre 2006

Rapport préparatoire à la rencontre du 5 mai 2003 entre le Maire de Paris et l'encadrement.

Réforme des collectivités : la LOLF dans les collectivités : le cas exemplaire du département de la Mayenne Blog des élèves administrateurs territoriaux, mars 2009

Sénat. Rapport d'information N° 220, Session ordinaire de 2004-2005

Sites internet

Site www.cairn.info Portail de revues de sciences humaines et sociales
Site le Forum de la performance (www.performance-publique.gouv.fr)
Site du Ministère des finances (www.minefi.fr)
Site INET/CNFPT
Site de l'OCDE
Site du Sénat (www.senat.fr)

ANNEXES

CONTRAT RELATIF A LA GLOBALISATION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT DE LA DIRECTION DES ESPACES VERTS ET DE L'ENVIRONNEMENT

Entre

La Direction des Espaces Verts et de l'Environnement,
Représentée par sa directrice, Ghislaine GEFFROY,
D'une part,

et

La Direction des Finances,
Représentée par sa directrice, Véronique BEDAGUE-HAMILIUS,
D'autre part,

Il est convenu ce qui suit :

Chapitre I : Dispositions générales

Article 1er : Principes de l'expérimentation

Dans le cadre du projet de modernisation des fonctions financières, la Direction des Finances (DF), et la Direction des Espaces Verts et de l'Environnement (DEVE) souhaitent expérimenter la globalisation des crédits de fonctionnement de la DEVE pour une durée d'un an, selon les procédures et modalités de gestion décrites ci-après.

Un bilan de cette expérimentation sera établi au cours du second semestre 2008, en liaison avec les services du contrôle de gestion du Secrétariat Général et de la DEVE.

A la lumière de cette première année d'expérimentation, les termes du contrat, ainsi que les objectifs et les indicateurs, pourront si nécessaire être rediscutés.

Article 2 : Réorganisation du budget DEVE par missions

Le budget de la DEVE est réorganisé en quatre enveloppes de crédits, correspondant aux missions accomplies par la DEVE au moyen de son budget de fonctionnement. Ces missions sont les suivantes :

* Mission 1 : Porter la politique du développement durable et piloter la direction
* Mission 2 : Gérer les espaces verts
* Mission 3 : Moderniser l'Ecole Du Breuil
* Mission 4 : Gérer les cimetières

Un tableau retraçant le budget de la DEVE par missions figure en annexe 1 du présent contrat.

Chapitre II : Règles de gestion des crédits

Article 3 : Virements de crédits

Les mouvements de crédits au sein des enveloppes dévolues à chaque mission sont libres. La DEVE décide des virements qu'elle estime nécessaires à la réalisation de ses missions, et signe elle-même les arrêtés de virement de crédits correspondants.

Les arrêtés sont transmis à la DF par voie dématérialisée, accompagnés des fiches d'engagement et de dégagement nécessaires aux mouvements de crédits, pour saisie dans les applications informatiques.

Lorsque les systèmes informatiques le permettront, les mouvements seront saisis directement par la DEVE, et pourront être visualisés par la Direction des Finances.

Chapitre III : Engagements de la Direction des Espaces Verts et de l'Environnement

Article 4 : Mise en place d'indicateurs de performance

En vue de mesurer les objectifs associés à chacune de ses missions, la DEVE s'engage à mettre en place les indicateurs présentés en annexe 1.

Article 5 : Respect des règles comptables en vigueur

La DEVE s'engage à respecter les règles comptables applicables en matière de virement de crédits. Elle réserve en priorité les crédits nécessaires au paiement des dépenses obligatoires.

Article 6 : Transmission à la DF d'états des indicateurs de performance

La DEVE s'engage à fournir à la DF, selon une régularité indiquée dans l'annexe 1 et par tout moyen, un état des indicateurs de performance mis en place, accompagné d'une courte note interprétative.

Cet état sera consolidé dans le bilan de gestion annuel des crédits de fonctionnement (cf. infra).

Article 7 : Non sollicitation d'abondement en cours d'exercice.

La DEVE s'engage à ne solliciter aucun abondement supplémentaire de son budget annuel de fonctionnement en cours d'exercice, tant lors de l'élaboration du budget supplémentaire que lors d'éventuelles décisions modificatives, sauf cas particuliers précisés à l'article 8.

Article 8 : Exceptions à l'article 7

Une exception pourra être faite à la règle de non abondement supplémentaire en cours d'exercice, dans les cas suivants :

* Obligation faite à la DEVE d'organiser une manifestation municipale non prévue ni prévisible, ou de faire face à un aléa de gestion ou à un aléa climatique dont la charge excède ses capacités financières et met en péril l'équilibre de son budget de fonctionnement (ex : hausse de la tarification de l'eau, hausse des carburants, des TAM ; dommages ou surconsommation d'eau survenus suite à une manifestation, ...).

* Application d'une nouvelle loi, d'une nouvelle fiscalité ou d'une décision politique ou administrative prise en cours d'année (ex : nouvelle TVA, surveillance de nuit supplémentaire demandée,...), ou ouverture anticipée en cours d'année d'un nouvel équipement ou d'un jardin supplémentaire qui nécessiterait des frais supplémentaires imprévus.

* Dépenses exceptionnelles réalisées par la DEVE pour le compte de tiers

Par ailleurs, les dépenses liées à des décisions de justice, à l'établissement des contrats de transaction dans le cadre des contentieux suivis par la DEVE, aux remboursements aux familles des concessions rétrocédées ainsi que les dépenses relatives au versement d'intérêts moratoires ou aux variations des taux de change, ne sont pas provisionnées sur le budget de la DEVE, mais sont payées par la DEVE. Ces dépenses font l'objet d'un réabondement soit à partir d'une provision constituée par la DF, soit dans le cadre du vote du budget supplémentaire.

Article 9 : Bilan annuel de gestion des crédits de fonctionnement

A l'occasion de l'élaboration du compte administratif, la DEVE présente un bilan annuel de gestion des crédits de fonctionnement, comportant :

* Un rappel du nombre et du montant total des virements de crédits effectués en cours d'exercice.
* Une présentation consolidée des indicateurs de performance.
* Une note explicative détaillée relative à la réalisation ou la non réalisation des objectifs fixés.

Chapitre IV : Engagements de la Direction des Finances

Article 10 : Traitement des virements de crédits

La DF s'engage à supprimer le contrôle en opportunité des virements de crédits effectués pas la DEVE au sein des enveloppes globales affectées à chaque mission. Les virements en question ne pourront être annulés que s'ils contreviennent aux règles comptables en vigueur.

Les virements visant à transférer des crédits d'une enveloppe globale à une autre continuent d'être soumis à la DF pour visa.

La DF s'engage par ailleurs à réduire à 2 jours le délai de saisie des virements dans les systèmes informatiques, sauf situation exceptionnelle, après réception par voie dématérialisée des arrêtés signés par la DEVE, et ce tant qu'il ne sera pas donné la possibilité à la DEVE de saisir elle-même ses virements de crédits dans Alize.

Chapitre V : Résiliation de contrat

Article 11 : En cas de demande d'abondement en cours d'exercice

Le présent contrat sera résilié si la DEVE consomme avant le terme de l'exécution budgétaire la totalité des crédits alloués et sollicite de ce fait un abondement supplémentaire de son budget de fonctionnement (hors exceptions prévues à l'article 8 du présent contrat).

L'abandon de l'expérimentation, et le retour aux procédures antérieures de négociation et de gestion des crédits, seront alors envisagés.

Article 12 : En cas de non satisfaction des objectifs de performance

Le non respect manifeste des objectifs de performance fixés fera l'objet d'un entretien entre la Directrice des Espaces Verts et de l'Environnement et la Directrice des Finances, au cours duquel seront recherchées et explicitées les raisons de ce non respect. L'abandon de l'expérimentation, et le retour aux procédures antérieures de négociation et de gestion des crédits, ne seront envisagés qu'en dernier recours.

Précision finale : La masse salariale de la DEVE sera globalisée selon des modalités qui restent à définir entre la DEVE et la DRH, sous forme d'un avenant au présent contrat.

Fait à Paris, le 12 NOV 2007

Véronique BEDAGUE-HAMILIUS

Ghislaine GEFFROY

GLOBALISATION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT - DEMARCHE DE PERFORMANCE DEVE

Annexe 2 : MISSIONS, OBJECTIFS ET INDICATEURS

Mission 1 : Porter la politique du développement durable et piloter la direction

Objectif 1 : Mettre en œuvre la politique municipale de développement durable, la promouvoir et assurer via le Service de l'écologie urbaine le pilotage du réseau municipal

Indicateur 1 majeur : listes d'actions du Plan Climat et % de réalisation
Indicateur 2 majeur : évolution du nombre de plaintes reçues par domaine et par arrondissement (bruits, odeurs, pollution, etc....)
Indicateur 3 mineur : nombre de personnes présentes aux conférences, visites, et aux ateliers de la structure d'éducation à l'environnement
Certains indicateurs de l'Agenda 21 pourront être rajoutés à cette liste ultérieurement.

Objectif 2 : Mettre en place une politique raisonnée de l'eau dans les espaces verts et cimetières

Indicateur 1 majeur : évolution de la consommation en eau potable de la DEVE (en volume et en prix)
Indicateur 2 mineur : pourcentage d'eau non potable utilisé par la Direction

Objectif 3 : Elaborer et mettre en oeuvre une politique de maitrise de l'énergie dans les espaces verts et cimetières

Indicateur 1 majeur : suivi de l'avancement du projet de plan de maîtrise de l'énergie
Indicateur 2 mineur : suivi des dépenses ou des Consommations (E ou Kw) énergétiques

Objectif 4 : Appliquer aux espaces verts et aux cimetières les impératifs de développement durable

Indicateur 1 majeur : évolution des quantités d'engrais et de produits phytosanitaires utilisés
Indicateur 2 majeur : évolution du tonnage de déchets verts collecté et traité

Objectif 5 : Piloter la direction

Indicateur 1 mineur : nombre de « jour/homme » de formation continue
Indicateur 2 majeur : nombre de marchés infructueux et nombre de marchés attribués en dehors de la fourchette +/- 10% par rapport à l'estimation
Indicateur 3 majeur : suivi des manifestations organisées par la DEVE (en nombre, en fréquentation, en solde net)
Indicateur 4 majeur : montant des recettes liées à la valorisation du patrimoine de la DEVE
Indicateur 5 (environnemental) majeur : évolution de la fréquentation des Espaces Verts

Mission 2 : Gérer les espaces verts

Objectif 1 : Optimiser l'entretien des espaces verts

Indicateur 1 majeur : suivi des coûts de revient d'entretien des espaces verts (masse salariale, budget Ville et si possible ESA)

Objectif 2 : Produire des végétaux de façon durable

Indicateur 1 mineur: nombre de plantes produites
Indicateur 2 mineur : % de rebus
Indicateur 3 majeur : suivi du chiffre d'affaire

Objectif 3 : Conduire une politique innovante de création et d'aménagement d'espaces verts

Indicateur 1 majeur : nombre de jardins et de m² créés (décliné par type de surfaces)

Objectif 4 : Améliorer l'accueil et la sécurité dans les espaces verts

Indicateur 1 majeur : % de jardins avec charte d'accueil
Indicateur 2 majeur : évolution du nombre de plaintes (accueil et sécurité)
Indicateur 3 (environnemental) : nombre d'incidents aux biens et aux personnes dans les jardins et dans les cimetières
Indicateur 4 (environnemental) : nombre et % de jardins dont les conditions de fréquentation permettent une utilisation conforme des espaces verts.

Objectif 5 : Optimiser la politique de l'arbre et des bois

Indicateur 1 majeur : suivi du nombre d'arbres nouveaux mis en place
Indicateur 2 mineur: suivi des dates d'ouverture des aménagements prévus dans la Charte durable des Bois

Objectif 6 : Améliorer la conservation et la promotion du patrimoine municipal

Indicateur 1 mineur: suivi régulier des projets de mise en valeur des sites du Jardin Botanique et du Jardin d'Agronomie Tropicale

Mission 3 : Moderniser l'école Du Breuil

Objectif : Elaborer et mettre en place un projet d'établissement sur le long terme tout en maintenant un enseignement pédagogique de qualité

Indicateur 1 majeur : suivi de l'avancement du projet d'établissement (en %)
Indicateur 2 mineur : % de réussite aux examens (BEPA, BAC et BTS) comparé à la moyenne régionale
Indicateur 3 mineur : nombre d'élèves intégrant les services de la Ville de Paris comparé au nombre total d'élèves sortants d'une même promotion (BEPA, BAC, BTS).
Indicateur 4 mineur: Suivi de l'attractivité de l'école Du Breuil

Mission 4 : Gérer les cimetières

Action 1 : Exploiter et entretenir les cimetières

Objectif 1 : Optimiser l'entretien des cimetières

Indicateur 1 majeur : suivi des coûts de revient de l'entretien des cimetières

Objectif 2 : Proposer des prestations funéraires de qualité et améliorer l'accueil

Indicateur 1 majeur : évolution du nombre de concessions reprises et vendues intra et extra muros (décliné par type de concessions)
Indicateur 2 majeur : nombre de réclamations totales / an
Indicateur 3 majeur : % de cimetières avec charte d'accueil
Indicateur 4 mineur : point d'avancement de la refonte OSIRIS

Action 2 : Valoriser l'activité du fossoyage

Objectif 3 : Assurer un suivi rigoureux du budget du fossoyage

Indicateur 1 majeur : répartition des recettes entre le domaine concurrentiel et celui de la Ville
Indicateur 2 majeur : répartition des parts de marché privé/Ville sur le volume des inhumations, exhumations, creusements

Direction des Espaces Verts et de l'Environnement
Plan de Performance 2009

1/ Présentation de la Direction et de ses missions

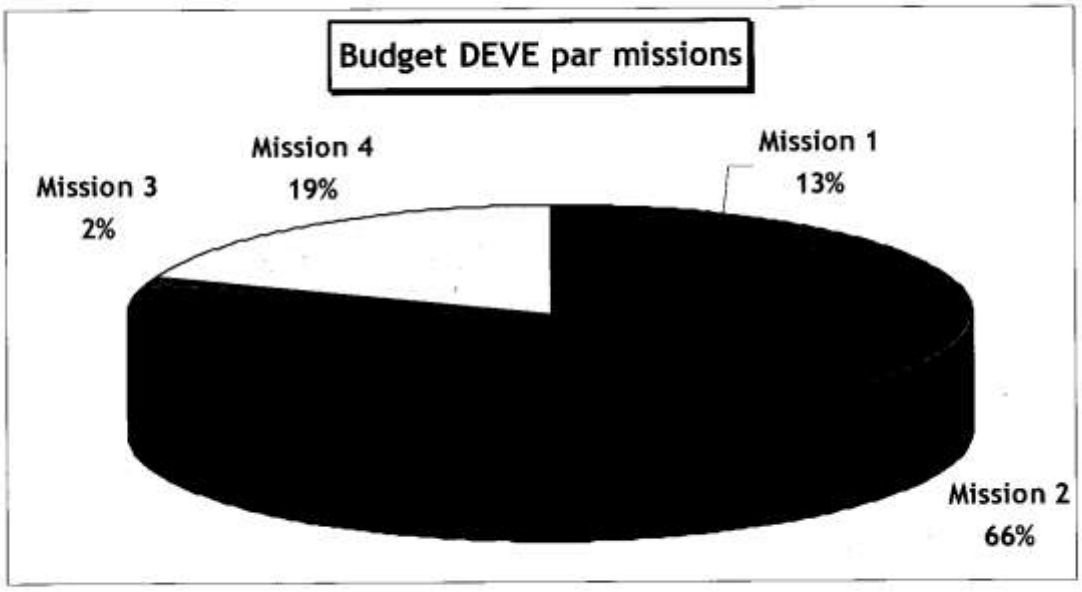
La Direction des Espaces Verts et de l'Environnement, qui compte 4 193 agents, est chargée de porter et de mettre en oeuvre la politique de développement durable de la municipalité, de développer la végétalisation de l'espace public, de gérer et entretenir les espaces verts parisiens, les cimetières et l'Ecole du Breuil, qui dispense des formations de jardiniers paysagistes.

Son action opérationnelle est organisée autour de 4 grandes missions, à savoir, « Porter la politique de développement durable et piloter la Direction», « Gérer les espaces verts », « Moderniser l'Ecole du Breuil » et « Gérer les cimetières ».

2/ Principales orientations pour 2009

Pour assurer ses missions, la DEVE disposera en 2009 d'un budget de fonctionnement de 33,7 M€ (budget Ville). Par ailleurs, elle disposera de 33 M€ en investissement (crédits de paiement réels) et de 143,8 M€ de masse salariale.

	Budget de fonctionnement hors masse salariale 2009
Mission 1 : Porter la politique du développement durable et piloter la direction	4 515 000
Mission 2 : Gérer les espaces verts	22 125 000
Mission 3 : Moderniser l'Ecole Du Breuil	600 000
Mission 4 : Gérer les cimetières	6 500 000
TOTAL	33 700 000



1

Mission 1 : Porter la politique du développement durable et piloter la direction

La DEVE consacrera en 2009 à sa première mission « Porter la politique du développement durable et piloter la direction », un montant de 4,5 M€, soit près de 13 % de son budget de fonctionnement total.

Dans ce cadre, la DEVE continuera en 2009 à assurer le pilotage et le suivi des actions recensées dans le Plan Climat (dont la liste est détaillée dans le Bleu Budgétaire Plan Climat 2009), à travers notamment le Service de l'Ecologie Urbaine. Elle veillera par ailleurs à sensibiliser prioritairement les adolescents à l'environnement, à travers la fréquentation des conférences, visites, et ateliers de la structure d'éducation à l'environnement.

Dans l'optique du développement d'une politique raisonnée de l'eau dans les espaces verts et les cimetières, la DEVE poursuivra l'objectif de diminuer les volumes d'eau potable utilisés, d'environ 37 000 m3 en 2009 par rapport à 2008 (ce chiffre pourra notamment évoluer en fonction du rattachement des Bois ou non au réseau d'eau non potable).

Enfin, afin d'appliquer aux espaces verts et aux cimetières les impératifs de développement durable, la DEVE cherchera à accroître la part des engrais non chimiques sur la quantité totale d'engrais utilisés, de 60 % en 2008 à 65 % en 2009, et à diminuer le volume de déchets verts dont le traitement est externalisé (réduit à 9 100 tonnes en 2009), grâce à l'augmentation du volume de déchets verts directement composté par ses services depuis 2006.

Objectifs	Indicateurs de suivi	Valeur 2007	Estimation 2008	Cible 2009
Objectif 1 : Mettre en œuvre la politique municipale de développement durable, la promouvoir et assurer via le Service de l'écologie urbaine le pilotage du réseau municipal				
Objectif 2 : Mettre en place une politique raisonnée de l'eau dans les espaces verts et cimetières	1' : Evolution de la consommation d'eau potable facturée de la DEVE	Total hors concessions 1 705 132 m3	Total hors concessions 1 597 457 m3	Total hors concessions 1 561 000 m3
Objectif 3 : Appliquer aux espaces verts et aux cimetières les impératifs de développement durable	1 : Part des engrais non chimiques sur la quantité totale d'engrais utilisés	57 %	60 %	65 %
	2 : Evolution du tonnage de déchets verts dont le traitement est externalisé (c'est-à-dire non composté directement par la DEVE)	9 753 tonnes	9 157 tonnes	9 100 tonnes

Mission 2 : Gérer les espaces verts

La DEVE consacrera en 2009 à sa deuxième mission « Gérer les espaces verts », un montant de 22,1 M€, soit près de 66 % de son budget de fonctionnement total.

Elle assurera dans ce cadre le suivi des coûts de fonctionnement au m² (hors frais de personnel) des espaces verts, qui devraient très légèrement augmenter en 2009 pour atteindre 2,44 €/m² (soit +1,2 % par rapport à 2008).

Par ailleurs, l'effort de diminution du recours au marché pour la production des plantes sera poursuivi, en vue de réduire à 4 % la part des plantes achetées sur le marché par rapport aux plantes produites en interne, par le Centre de Production Horticole. Plus précisément, la production du CPH concernera la totalité des plantes pour massif (près de 2,3 millions en 2007) et environ 2/3 des arbustes (135 350 en 2007) ; en revanche, près de 2/3 des arbres (7 987 en 2007) et un peu plus de la moitié des plantes vivaces (109 516 en 2007) seront achetés sur marché.

Enfin, dans le cadre de la mise en œuvre du programme de mandature relatif à la création d'espaces verts, 31 055 m² d'espaces verts devraient être créés en 2009, soit 10,35 % des 30 hectares qui devraient être livrés d'ici la fin de la présente mandature.

Objectifs	Indicateurs de suivi	Valeur 2007	Estimation 2008	Cible 2009
Objectif 1 : Optimiser l'entretien des espaces verts	1 : Suivi des coûts de fonctionnement des espaces verts (jardins) hors frais de personnel	2,37 €/m2	2,41 €/m2	2,44 €/m2
Objectif 2 : Produire des végétaux de façon durable	1 : Part des plantes achetées sur le marché par rapport aux plantes produites en interne, par le Centre de Production Horticole	7 %	5 %	4 %
Objectif 3 : Conduire une politique de création et d'aménagements d'espaces verts	1 : Nombre de m² d'espaces verts créés	Janvier 2007 à mars 2008 162 606 m² soit 53,8 % des 31,6 ha créés sous la mandature 2001-2008	Avril à fin 2008 2 460 m²	31 055 m² soit 10,35 % des 30 ha prévus sur 2009-2014

Mission 3 : Moderniser l'Ecole Du Breuil

La DEVE consacrera en 2009 600 K€ à la modernisation de l'Ecole Du Breuil, qui assure la formation initiale des jardiniers et agents de maîtrise horticoles, la formation continue des agents de la DEVE, ainsi que la formation du public au jardinage par le biais de cours de week-end.

Dans le cadre de cette mission, la DEVE poursuivra l'objectif d'élaborer et mettre en place un projet d'établissement sur le long terme, tout en maintenant un enseignement pédagogique de qualité.

Mission 4 : Gérer les cimetières

La DEVE consacrera en 2009 à sa quatrième mission « Gérer les cimetières », un montant de 6,5 M€, soit près de 19 % de son budget de fonctionnement total.

Dans le cadre de l'activité du fossoyage, la DEVE veillera en 2009 au maintien entre 50 et 55 % des parts de marché de la Ville pour les activités relevant du secteur concurrentiel (inhumations, exhumations, creusements), par rapport aux parts de marché du secteur privé.

Objectif	Indicateurs de suivi	Valeur 2007	Estimation 2008	Cible 2009
Objectif Valoriser l'activité du fossoyage et assurer un suivi rigoureux du budget annexe du fossoyage	1 : Parts de marché Ville sur les inhumations, exhumations, creusements (secteur concurrentiel) par rapport au Secteur Privé	53 %	50 % à 55 %	50 % à 55 %

Le Maire de Paris

5131

Paris, le 15 MAI 2009

NOTE

à l'attention de

Madame Fabienne GIBOUDEAUX
Adjointe au Maire chargée des Espaces Verts

Objet : Optimisation de la gestion de la collectivité – la Démarche de performance.

Je vous propose d'élaborer une démarche de performance qui devrait vous permettre de mieux piloter les actions et objectifs que nous avons fixés à l'administration, et de mieux organiser le dialogue entre vous-même et la direction concernée par votre action.

La démarche proposée consiste à définir les missions de quatre directions tests, dont la Direction des Espaces Vert et de l'Environnement, et à y associer des objectifs relatifs au programme de mandature, aux activités courantes des directions, à leurs actions de modernisation et aux économies réalisables. La réalisation de ces objectifs sera mesurée par des indicateurs qui nous permettront d'apprécier notre performance et de définir des plans d'action pour l'améliorer.

Ainsi, pour la DEVE, ce contrat de performance pourrait concerner notamment la réalisation des 30ha d'espaces verts mais également le coût de fonctionnement des espaces verts (coût pour lequel vous pourriez fixer un objectif cible).

Grâce à ce dispositif vous disposeriez d'un instrument vous permettant de suivre la réalisation du programme de mandature, d'apprécier les actions de modernisation de la direction, de fixer des objectifs d'amélioration de l'activité courante et de vous assurer de l'effectivité des économies nécessaires au financement de nos priorités.

Pour établir ce contrat de performance, qui devra m'être présenté pour la fin juin, Philippe Chotard, Secrétaire Général Délégué chargé du pôle « espace public », se rapprochera de vous-même et de Denis Baupin, qui travaille également avec la DEVE dans le cadre de son action, afin d'assurer la cohérence de vos travaux.

Je vous remercie de votre active collaboration sur ce projet.

Bertrand DELANOË