Performance et gouvernance publique locale: bilan et perspectives

David Carassus

▶ **To cite this version:**

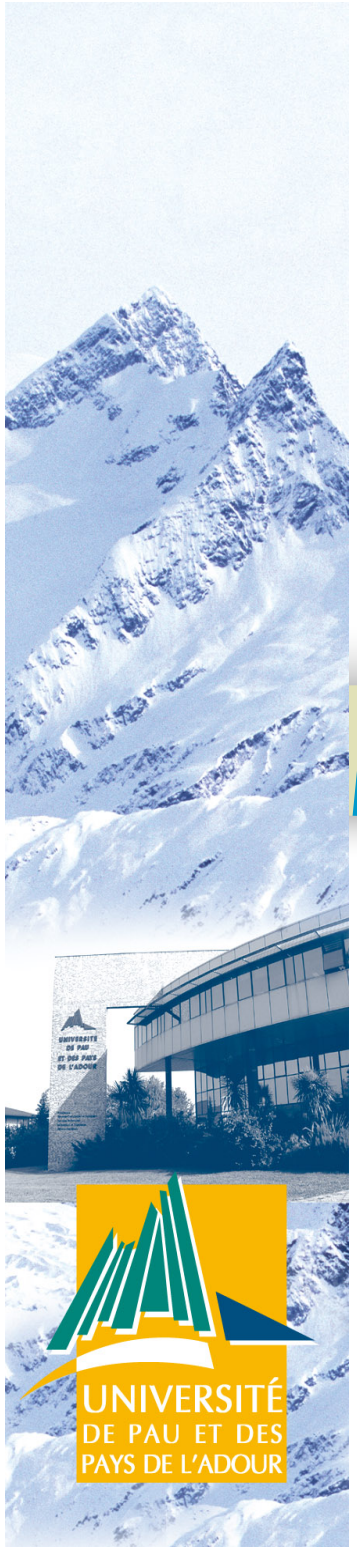
David Carassus. Performance et gouvernance publique locale: bilan et perspectives. 2ème Rencontres du Management Public, Université de Nice, Mar 2009, Nice, France. hal-02429643

HAL Id: hal-02429643
https://univ-pau.hal.science/hal-02429643

Submitted on 21 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Performance et gouvernance publique locale : bilan et perspectives

David Carassus – *12 mars 2009*

2ème rencontre du Management public, Université de Nice

Un contexte public local en mutation :

- Politique : via un accroissement des compétences et une responsabilisation dans l'offre de services publics locaux vis-à-vis du contribuable/usager/citoyen;
- Organisationnelle, en raison du redimensionnement des moyens budgétaires, humains, financiers, et technique, nécessaire à l'exercice de leurs nouvelles missions en quantité et qualité plus grande ;
- Productive, par la recomposition des modes de gestion publics locaux autour d'institutions et de circuits économiques et financiers résultant d'une connexion plus étroite entre organismes publics et privés ;
- Financière, par l'effet de ciseau généré par les transferts de compétences de l'Etat non-compensés en totalité par une augmentation des ressources, et impliquant une régénération budgétaire ;

Un contexte public local en mutation :

- Institutionnelle, par le biais de l'engagement du gouvernement sur la stabilité des finances de l'Etat, dans le respect du pacte de stabilité et de croissance européen ;
- Démocratique, les collectivités locales devant être en mesure de rendre des comptes sur l'exécution de leurs politiques publiques vis-à-vis des parties prenantes internes et externes ;
- Culturelle, enfin, par l'évolution du système financier public français d'une culture juridique basée sur des principes essentiels et procédant plus largement d'une tradition politique, celle de l'Etat de droit, à une culture gestionnaire, orientée vers une maîtrise des dépenses et une rationalisation objective de l'action publique

- **Problématique :**
  - Le renforcement de la gouvernance et l'amélioration de la performance publiques locales sont-elles des réponses au changement du contexte local ?
  - Une voie d'évolution influencée par une orientation plus endogène qu'exogène est-elle envisageable ?

Sommaire général

- **Partie I) Les collectivités locales comme lieux de gouvernance et de performance sous contraintes**
- Partie II) Les enjeux de l'amélioration de la gouvernance et de la performance publiques locales
- Partie III) Les voies d'évolution

Sommaire Partie 1

- **Partie I) Les collectivités locales comme lieux de gouvernance et de performance sous contraintes**
  - 1.1) Un lieu de gouvernance partenariale « limitée »
  - 1.2) Un lieu d'une performance organisationnelle « contingente »

1.1) Un lieu de gouvernance partenariale « limitée »

- Les collectivités locales comme lieu de gouvernance
  - Existence de conflits d'intérêts
  - Inexistence de contrats pouvant les réguler
  - Mise en œuvre de mécanismes interactifs de coopération (KOOIMAN et VAN VLIET, 1993)
  - Existence d'une gouvernance urbaine ou locale : participation des acteurs, évolution du mode d'exercice de la politique (LE GALES, 1995)

FAVOREU (2000) : « *système de gestion et de pilotage du développement local fondé sur des relations partenariales, coopératives et consensuelles s'instaurant entre une diversité d'acteurs locaux et orienté vers la réalisation d'objectifs et de stratégies collectifs* »

1.1) Un lieu de gouvernance partenariale « limitée »

- L'existence de modes locaux de gouvernance

	Mécanismes spécifiques	Mécanismes non spécifiques
écanismes tentionnels	Citoyens (contrôle direct « politique ») Conseil municipal, général et régional Commissions internes (finance, marchés, participation des citoyens, etc.) Auditeurs internes locaux Consultants / auditeurs contractuels Moyens de communication spécifiques (bulletin municipal, réunion de quartier, etc.)	Environnement légal et réglementaire Parlement (commissions parlementaires) Chambres régionales des comptes Comptable public (séparation entre l'ordonnateur et le comptable) Préfet (contrôle de la légalité et budgétaire) Syndicats Moyens de communication non spécifiques (informations comptable et budgétaire, médias, etc.)
écanismes pontanés	Associations des usagers des services publics locaux, de contribuables Surveillance mutuelle inter collectivités locales Culture publique et politique locale Notoriété auprès des électeurs/citoyens, des fonctionnaires territoriaux	Marché politique (échéances électorales, partis politiques) Marché bancaire (intermédiation financière) Marché des biens et des services publics et privés (appel d'offres, etc.) Marché économico fiscal (Attractivité territoriale) Culture du service public local Environnement « sociétal »

1.1) Un lieu de gouvernance partenariale « limitée »

- Les limites de cette gouvernance partenariale
  - Des contrôles internes locaux trop centrés sur des dimensions financières et de légalité
  - Des contrôles externes avec des objectifs et des modalités insuffisantes
  - Une qualité relative de l'information financière locale
  - Une accountability locale plus aboutie dans les pays anglo-saxon

Sommaire Partie 1

- **Partie I) Les collectivités locales comme lieux de gouvernance et de performance sous contraintes**
  - 1.1) Un lieu de gouvernance partenariale « limitée »
  - 1.2) Un lieu d'une performance organisationnelle « contingente »

1.2) Un lieu d'une performance organisationnelle « contigente »

- Les éléments universels de la performance

  - La notion générale (Bourguignon, 1995)
    - La Performance est *succès*
    - La Performance est *résultat de l'action*
    - La Performance est *action*

  - Les dimensions (Bessire, 2000) :
    - La dimension *Politique*
    - La dimension *Economique*
    - La dimension *Stratégique*

1.2) Un lieu d'une performance organisationnelle « contigente »

- Les éléments spécifiques de la performance

	Entreprises privées	Organisations publiques
Valeurs et finalités	-Logique de profit = recherche d'efficacité, de productivité, et de rentabilité des capitaux investis -Logique de pouvoir, de domination	-Actions non décidées en fonction d'objectifs de profits pour des raisons de services publics et/ou de justice sociale -Logique d'intérêt général (Rawls)
Mesures	Simple fonction de production: -Production d'UO (outputs)	Double fonction de production (Gibert): -Production d'UO (outputs) -Production d'un impact sur l'environnement (outcomes)
Rationalités	-Economique -Opérationnelle	-Economique -Opérationnelle -Politique

Sommaire général

- Partie I) Les collectivités locales comme lieux de gouvernance et de performance sous contraintes
- **Partie II) Les enjeux de l'amélioration de la gouvernance et de la performance publiques locales**
- Partie III) Les voies d'évolution

Sommaire Partie 2

- **Partie II) Les enjeux de l'amélioration de la gouvernance et de la performance publiques locales**
  - 2.1) Des enjeux managériaux
  - 2.2) Des enjeux politiques

2.1) Des enjeux managériaux

- Un moyen de réponse aux insuffisances des seules mesures financières (LOHRI, 2000)
  - / horizon temporel couvert
  - / dimensions couvertes
  - / actifs pris en compte
- Une réponse à l'absence de formalisation et à l'incompréhension de la stratégie locale
- Une condition à la détermination de leviers publics de performance
  - / rationalisation de leurs dépenses (patrimoniales, humaines, etc.)
  - / optimisation de leurs recettes

2.1) Des enjeux managériaux

- Un facteur d'apprentissage organisationnel
  - Des influences entre systèmes de contrôle et d'information sur la prise de décision (LORINO, 1995; SIMONS, 1995)
  - Des apprentissages adaptatifs (modification de moyens) et/ou génératifs (modification des objectifs politiques liées aux actions engagées)
  - Malgré un conflit entre rationalité managériale et politique dans la prise de décision publique

Sommaire Partie 2

- **Partie II) Les enjeux de l'amélioration de la gouvernance et de la performance publiques locales**
  - 2.1) Des enjeux managériaux
  - 2.2) Des enjeux politiques

2.2) Des enjeux politiques

- Les modes locaux de gouvernance (en l'occurrence l'audit externe contractuel) influencés par la compétition politique électorale (CARASSUS, 2002)

- La réélection municipale expliquée par les pratiques informationnelles (INGRAM et COPELAND, 1981; CARASSUS et LABORDE, 2002) : rôle de l'abstention

- L'émergence d'une accountability publique locale : une évolution démocratique

Sommaire général

- Partie I) Les collectivités locales comme lieux de gouvernance et de performance sous contraintes
- Partie II) Les enjeux de l'amélioration de la gouvernance et de la performance publiques locales
- **Partie III) Les voies d'évolution**

Sommaire Partie 3

- **Partie III) Les voies d'évolution**
  - 3.1) La mise en œuvre de démarche de performance publique locale
  - 3.2) Une évolution de la communication publique locale
  - 3.3) L'audit externe comme moyen universel de contrôle externe

3.1) La mise en œuvre de démarche de performance publique locale

- Les outils à mettre en œuvre
  - La segmentation et la formalisation stratégique (définition des objectifs stratégiques et opérationnels)
  - La réorganisation budgétaire de manière matricielle (par destination et par nature)
  - La responsabilisation des services (par la mise en oeuvre de contrats d'objectifs collectifs et individuels)
  - L'évaluation des actions (mise en œuvre indicateurs d'activité, de moyens, d'efficacité, d'efficience, d'impacts)

3.1) La mise en œuvre de démarche de performance publique locale

- Les modalités possibles
  - La mise en œuvre de comité de pilotage (politique et administratif)
  - L'implication de toute l'organisation (direction générale, opérationnelles et fonctionnelles)
  - L'adaptation du système d'information public local
  - Une communication (interne et externe) autour du projet
  - Le respect de facteurs clés de succès : adaptation, progressivité et expérimentation de la démarche

Sommaire Partie 3

- **Partie III) Les voies d'évolution**
  - 3.1) La mise en œuvre de démarche de performance publique locale
  - 3.2) Une évolution de la communication publique locale
  - 3.3) L'audit externe comme moyen universel de contrôle externe

3.2) Une évolution de la communication publique locale

- Une amélioration de la qualité de l'information publique locale
  - fiabilité, globalité,
  - pertinence et compréhensibilité
- Une évolution de la nature des informations communiquées : vers une information sur la performance publique locale
- Un renforcement de l'accountability publique locale : vers plus de participation démocratique et un renversement de l'art. 15 de la DDHC

Sommaire Partie 3

- **Partie III) Les voies d'évolution**
  - 3.1) La mise en œuvre de démarche de performance publique locale
  - 3.2) Une évolution de la communication publique locale
  - 3.3) L'audit externe comme moyen universel de contrôle externe

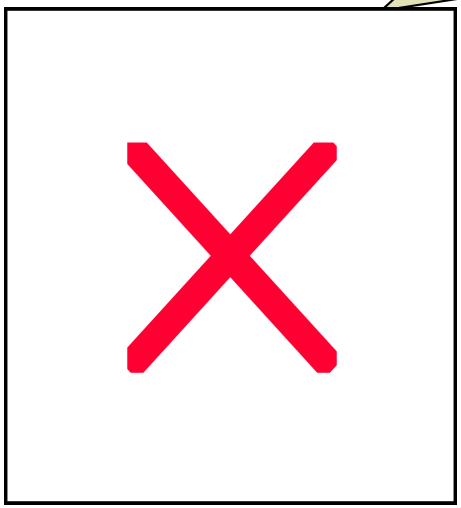
3.3) L'audit comme moyen universel de contrôle

- Une certification « privée » des comptes publics locaux, intéressante mais insuffisante
  - Inadéquation aux besoins locaux
  - Insuffisances du modèle actuel de certification
  - Existence d'un AEG dans le contexte privé

3.3) L'audit comme moyen universel de contrôle

- La possible application du modèle Lolfique de certification des comptes aux coll. Locales :
  - nature du modèle sous-jacent (contrôle *versus* audit),
  - objectifs couverts (régularité *versus* performance publique locale),
  - objet concernés (états comptables *versus* informations publiques locales)
- Vers un audit universel

CONCLUSION

- Une gouvernance et une performance publique locale à améliorer
- Des enjeux sous-tendus importants
- Des perspectives en terme de transférabilité des modes de gouvernance publique à l'échelle internationale
- Des perspectives en terme d'universalité des modes de gouvernance publics et privés

Merci de votre attention