

Le pilotage des politiques publiques locales

De la planification à l'évaluation

L E S I N D I S P E N S A B L E S

David Carassus

Préface

Jean Arthuis
Stéphane Pintre

Berger
Levrault 

Présentation générale

L'analyse du **contexte** public local révèle des contraintes et des contingences externes toujours plus importantes qui poussent les collectivités à trouver dorénavant des solutions internes. En effet, les collectivités locales connaissent, depuis plusieurs années, un effet de ciseaux entre les dépenses qui augmentent, notamment sous la pression de la demande, et, en parallèle, des recettes qui ont tendance plutôt à stagner ou à diminuer. Ainsi, les sources de financement devenant de plus en plus réduites, qu'elles soient bancaires, fiscales ou étatiques, les structures publiques sont obligées de rechercher des marges de manœuvres dans leur fonctionnement organisationnel.

Depuis une vingtaine d'années, nous observons ainsi, à l'échelle internationale, de nombreux mouvements dans ce sens pour clarifier les compétences, mutualiser les ressources entre organisations publiques, améliorer la capacité à gérer le patrimoine, développer le contrôle de gestion, ou encore intégrer les pratiques d'audit. Le pilotage des politiques publiques se situe pleinement dans cette mouvance d'amélioration des modes de fonctionnement interne des organisations publiques. A une échelle locale, plusieurs dispositifs ont ainsi été engagés dans ce sens, avec des formulations différentes, que cela soit la gestion par les résultats, des démarches de performance, d'optimisation de la gestion ou de relecture des politiques publiques. Quels que soient leurs intitulés, elles incitent toutes les collectivités à rechercher des solutions innovantes sur des problématiques d'organisation, d'utilisation des ressources ou d'aide à la décision. A l'échelle nationale, en France, ce type de démarche s'est formalisé de différentes manières, que cela soit la LOLF, début des années 2000, en encore plus récemment la RGPP, la MAP ou encore Action Publique 2022. A l'échelle internationale, de nombreuses démarches de ce type se sont aussi engagées dans la mouvance du *New Public Management*. L'idée de ces évolutions est alors de favoriser plusieurs principes, notamment celui de la programmation stratégique, de la transparence de l'information, de la reddition des comptes, mais aussi celui de la responsabilisation des acteurs publics ou de leur autonomisation.

L'ensemble de ces démarches et innovations, instrumentales ou organisationnelles, peuvent être couvertes par le terme de pilotage des politiques publiques. Cette notion peut en effet être définie comme « *une démarche de management qui s'attache à relier en permanence stratégie et action opérationnelle en s'appuyant sur trois volets complémentaires : le déploiement de la stratégie sous forme de plans d'action [...]; la construction et la mise à jour d'un réseau d'indicateurs de performance permettant de mesurer le résultat des actions en cohérence avec les objectifs ; le suivi et le retour d'expérience de la mise en œuvre de cette stratégie* » (Demeestère, Lorino et Mottis, 2002). Appliqué aux politiques publiques, le pilotage permet alors de planifier, organiser et évaluer l'ensemble des actions et activités d'une organisation publique.

Le pilotage des politiques publiques présente des **enjeux** multiples, dont les finalités sont autant externes qu'internes. En premier lieu, en interne, ces démarches sont utiles pour les directions, les services des différentes organisations publiques, mais aussi les agents sur un niveau plus individuel. En effet, ces démarches de politiques publiques permettent de responsabiliser les services dans la consommation des ressources et dans l'exercice des compétences. Elles permettent aussi de mieux répartir les rôles sur l'exercice d'une compétence politique donnée, d'améliorer l'allocation des moyens financiers et humains aux activités publiques, ou enfin de connaître le coût des services publics

qui sont produits. Au-delà de ces enjeux organisationnels, le pilotage des politiques locales permet aussi de formaliser la stratégie de la collectivité, de fixer des priorités, ou encore de donner du sens à l'action locale. Ces enjeux de nature stratégique permettent alors de répondre au contexte local contraint en disposant d'outils d'aide à la décision, de choix ou d'arbitrages, notamment budgétaires.

En second lieu, au-delà de ces enjeux internes, le pilotage des politiques publiques répond aussi à des finalités externes. En effet, dans la relation entre l'organisation publique et son territoire, l'engagement d'un Etat ou d'une collectivité locale, dans une démarche de ce type, permet à la population (c'est-à-dire les usagers, citoyens, contribuables) de mieux connaître les actions qui sont engagées par la collectivité. La population peut aussi donner son avis sur l'offre de services publics. La collectivité peut alors mieux maîtriser à la fois les perceptions de satisfactions, mais aussi les besoins de son territoire. Cet échange participe ainsi à l'amélioration des relations entre l'organisation publique et sa population, dans un contexte où la population ne connaît que peu son service public, son coût, et son mode d'organisation. Les enjeux deviennent alors territoriaux, en prenant en compte les attentes de la population, mais aussi en adaptant l'offre de services publics aux besoins du territoire. De plus, toujours dans une dimension externe, le pilotage des politiques publiques répond aussi à des enjeux institutionnels. En effet, les Etats trouvent intérêts à ce que leurs structures publiques, en particulier les collectivités locales, participent à l'effort collectif de maîtrise des dépenses publiques. Alors ces démarches participent au respect des pactes de stabilité de croissance, qui peuvent déjà être établis dans certains pays, notamment au niveau européen.

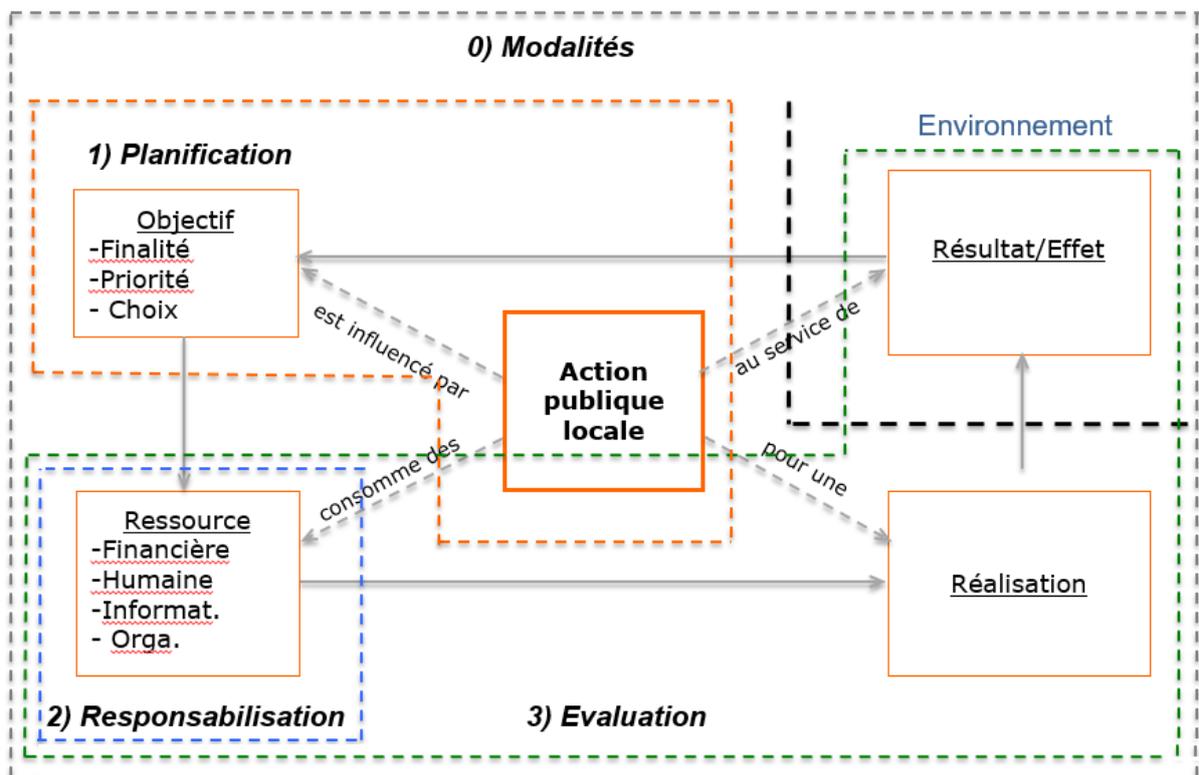
Fort de ces nombreux enjeux permettant d'envisager de répondre aux évolutions contextuelles actuelles, il apparaît ainsi important que des démarches de pilotage des politiques publiques soient mises en œuvre par les organisations publiques, et en particulier les collectivités locales. Dans la **pratique** locale, de nombreuses innovations ont ainsi émergé dès le début des années 2000. Différentes collectivités se sont ainsi engagées dans cette voie, comme les villes de Lyon, de Paris ou de Bordeaux, comme des départements de la Mayenne et de l'Orne, ou encore des régions, comme la Bretagne. Pourtant, ces démarches restent encore confidentielles, malgré les enjeux sous-jacents. De plus, certaines des démarches engagées de manière innovante connaissent des limites importantes. Il apparaissait donc important de produire un ouvrage à cet effet. L'ouvrage proposé participe ainsi à trois ambitions en lien avec son titre. La première ambition est de nature conceptuelle. En effet, cet ouvrage permet de stabiliser les concepts de pilotage, d'évaluation, ou de performance publique, souvent utilisés dans la pratique, mais sans de réels cadrages conceptuels préalables. La seconde ambition est de nature pratique. En effet, au-delà des concepts, cet ouvrage a vocation à s'appuyer sur différents cas d'innovation engagés par les collectivités locales depuis le début des années 2000. Enfin, cet ouvrage a une ambition normative. En effet, il propose une méthodologie appliquée, s'appuyant à la fois sur les concepts et pratiques mobilisés, pour accompagner les collectivités locales souhaitant engager ou approfondir ce type de démarche.

Pour répondre à ce triple objectif, conceptuel, pratique et normatif, cet ouvrage est structuré sur la base de quatre parties complémentaires, issues de notre cadre d'analyse du pilotage des politiques publiques.

Présentation du plan

Par définition, les politiques publiques sont constituées d'une somme d'actions et d'activités publiques. Comme l'indique l'illustration suivante, ces actions et activités sont initialement influencées par des objectifs, prenant la forme d'une stratégie, de finalités ou de choix. Cette première phase s'intitule la planification. Les ressources locales peuvent alors être consommées, pour produire les services publics concernés demandant des moyens différents : financiers, humains, organisationnels ou encore informationnels. Cette seconde phase se nomme la responsabilisation, dans la mesure où elle nécessite une mobilisation de l'organisation locale (principalement les directions, les services et les agents). Le service public produit peut ainsi générer des effets sur le territoire concerné, en entraînant des externalités positives, c'est-à-dire en répondant aux besoins du territoire. L'analyse de sa performance pourra enfin influencer, en retour, dans une perspective d'amélioration continue, la formulation des futurs objectifs de la collectivité. Cette troisième phase est appelée évaluation, dans la mesure où elle permet de porter un jugement sur les ressources consommées, sur les réalisations produites et les effets générés, au regard des objectifs initiaux. L'ensemble de ces interrelations constitue alors notre cadre d'analyse du pilotage des politiques publiques locales.

Illustration –Le cadre d'analyse de pilotage des politiques publiques



Lorsqu'une collectivité souhaite s'engager dans ce type de démarche, il semble alors nécessaire qu'elle respecte ces trois temps de planification, de responsabilisation et d'évaluation. Au-delà de ces 3 temps « productifs », un quatrième temps est ajouté à notre cadre d'analyse, au départ de la démarche, avant son engagement. Il s'agit d'une phase préparatoire, numérotée 0, permettant de structurer la démarche engagée. Cette phase 0 est intitulée modalités.

Au-delà du premier temps processuel centré sur la préparation de la démarche, le cadre d'analyse du pilotage des politiques publiques locales est structuré autour de 3 autres temps, à la fois stratégique, pour le premier, organisationnel pour le second, et évaluatif pour le troisième. A la fin de ces phases, l'idée est alors d'obtenir un retour d'expérience sur les services publics produits. Ce dernier est ainsi utile pour aider la décision des élus sur la fixation de la nouvelle stratégie de la collectivité, une fois que les résultats de l'évaluation sont apportés. Ces quatre temps différents constituent au final les quatre parties de notre ouvrage.

La **phase zéro** est une phase qui permet de définir les modalités de mise en œuvre de la démarche de pilotage des politiques publiques. C'est une phase plutôt processuelle de mise en fonctionnement de la démarche de pilotage des politiques publiques. Différents facteurs clés de succès sont ainsi évoqués pour qu'une démarche de pilotage des politiques publiques puisse être porteuse de fruits. Elle est constituée de quatre points différents. Tout d'abord, un premier élément concerne la constitution d'une équipe. Ce type de démarche apparaît en effet possible à mettre en œuvre à partir du moment où un ensemble d'acteurs est concerné, qu'ils soient politiques ou administratifs. L'association des usagers et citoyens y est aussi évoquée. Le second facteur clé de succès est la définition d'un planning prévisionnel. Il est en effet aussi important de disposer d'une méthodologie qui soit fixée dans un temps long, notamment pour arriver à faire comprendre la démarche aux acteurs concernés. Un troisième facteur clé de succès concerne lui le choix d'un outil informatique adapté. Lorsqu'on pilote des politiques publiques, il apparaît en effet nécessaire, au-delà des pratiques habituelles orientées plutôt sur l'utilisation d'outils de bureautique, de disposer d'un outil adapté. Enfin, un quatrième facteur clé de succès est évoqué, orienté vers la communication. Il s'agit finalement de communiquer auprès des différents acteurs pour bien faire comprendre la démarche, les enjeux que cette démarche représente, et les impacts que cette démarche aura sur l'ensemble de l'organisation.

Comme le titre l'évoque, ainsi que nos ambitions pour cet ouvrage, ces facteurs clés de succès, comme les autres phases du document, seront mobilisés à travers trois points de vue : un premier conceptuel, avec des définitions et des cadrages conceptuels ou théoriques ; un second pratique, avec des exemples de collectivités ; et un troisième normatif, avec des propositions méthodologiques générées sur la base des points de vue conceptuel et pratique antérieurs.

La **phase 1** du pilotage des politiques publiques concerne, elle, la planification politique et opérationnelle de l'action publique. C'est une phase initiale, dans la mesure où une démarche de pilotage des politiques publiques doit débiter par des actions de projection et d'orientation. L'action doit alors être définie non seulement par nature, mais aussi par ses objectifs et ses finalités. Pour réaliser cette phase 1, nous proposons de respecter plusieurs étapes, au nombre de 5. D'abord, la réalisation d'un diagnostic des forces et faiblesses, des opportunités, menaces, de la collectivité sur son territoire. Forte de ce diagnostic, la collectivité pourra alors construire une segmentation stratégique de ses différentes actions et activités, où ses compétences de politiques publiques seront structurées en politiques, missions, actions/activités. En complément de ce diagnostic et de sa segmentation stratégique, elle devra aussi préciser les objectifs qui sont associés à chaque élément de la segmentation. Ensuite, la collectivité précisera des niveaux de priorité sur chacune de ses actions/activités. Enfin, elle adaptera son système d'information pour permettre d'intégrer une logique par politiques publiques à ses différents outils logiciels, qui, jusqu'alors, géraient des ressources financière, humaine, ou patrimoniale, dans une seule logique par nature.

La **phase 2** du cadre d'analyse des politiques publiques s'intitule la responsabilisation de l'organisation publique locale. L'enjeu principal est ici de faire du lien entre la partie stratégique, que nous avons formalisée dans la phase 1, et l'organisation locale, à la fois politique mais aussi administrative, pour mettre en œuvre de cette stratégie. Cette phase est constituée de trois étapes. Dans un premier temps, nous proposons de faire le lien entre la première phase stratégique et les différents organigrammes de la collectivité, qu'ils concernent les élus ou les agents. L'idée est alors de passer à un management en mode projet, en développant la transversalité dans les organisations jusqu'alors verticales et hiérarchiques. Ensuite, une fois ce lien réalisé, il est proposé d'identifier les moyens nécessaires à la réalisation des politiques publiques, qu'ils soient financiers, humains, et patrimoniaux. Cette étape permet alors de mettre en cohérence la stratégie avec les capacités de la structure locale. Elle permet aussi d'allouer les moyens financiers à la mise en œuvre stratégique, et d'assurer une cohérence entre objectifs et ressources. A la suite de ces deux étapes, peuvent être produits les projets de service. Ce sont des documents qui formaliseront l'engagement et les responsabilités de ces structures à la mise en œuvre de la stratégie locale. L'idée est alors de renouveler ou d'activer le dialogue de gestion autour de la mise en œuvre des politiques publiques de la collectivité.

La **phase 3** de cette démarche de pilotage des politiques publiques s'intéresse elle à l'évaluation des politiques publiques. Cette dernière consiste à déterminer si les objectifs fixés au départ de la démarche sont respectés au regard des ressources consommées, des réalisations produites et des impacts générés sur le territoire. Cette dernière phase de la démarche ne doit pas réellement être analysée comme une phase finale, dans la mesure où l'évaluation des politiques publiques doit permettre de réengager la planification dans le futur. Nous sommes donc dans un dispositif itératif, d'avancée, et d'amélioration continue. Cette phase est structurée en 3 étapes chronologiques. Dans un premier temps, en effet, pour évaluer les politiques publiques, il faut déterminer les indicateurs de performance, pour mesurer la performance de la politique publique à évaluer. Ensuite, dans un second temps, il faudra, sur la base des indicateurs de performance, définir des tableaux de bord pour suivre l'activité des différentes politiques publiques, mais aussi des différentes directions et services qui mettent en œuvre ces politiques publiques. Une fois ces tableaux de bord définis, des projets et rapports d'activités pourront être formalisés par politiques publiques, pour arriver à partager et rendre compte, à la fois à l'intérieur de la structure publique, mais aussi à l'extérieur, vis-à-vis du territoire et de la population.

La table des matières est proposée, dans un dernier temps, formalisant ces différentes phases et étapes.

Table des matières

INTRODUCTION

- 1) PRESENTATION GENERALE
- 2) ANALYSE DU CONTEXTE PUBLIC
- 3) DEFINITIONS PREALABLES
- 4) ENJEUX DU PILOTAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES
- 5) EVOLUTION DES PRATIQUES LOCALES

PHASE 0 : LA DEFINITION DES MODALITES DE MISE EN ŒUVRE DE LA DEMARCHE

- ETAPE 0.1 : LA CONSTITUTION D'UNE EQUIPE, POUR PORTER LA DEMARCHE ET PRENDRE LES DECISIONS NECESSAIRES
- ETAPE 0.2 : LA DEFINITION D'UN PLANNING PREVISIONNEL, POUR FIXER UN CADRE
- ETAPE 0.3 : LE CHOIX DE L'OUTIL INFORMATIQUE, POUR FORMALISER LES AVANCEES
- ETAPE 0.4 : LA PRESENTATION DE LA DEMARCHE DEVANT LES PARTIES PRENANTES, POUR COMMUNIQUER AUPRES DES DIFFERENTS ACTEURS
- CONCLUSION DE LA PHASE 0

PHASE 1 : LA PLANIFICATION POLITIQUE ET OPERATIONNELLE DE L'ACTION PUBLIQUE LOCALE

- ETAPE 1.1 : LA REALISATION D'UN DIAGNOSTIC, POUR CONNAITRE L'EXISTANT
- ETAPE 1.2 : LE CHOIX D'UNE AMBITION GLOBALE ET D'UNE SEGMENTATION STRATEGIQUE, POUR STRUCTURER ET PRIORISER
- ETAPE 1.3 : LA DETERMINATION DES OBJECTIFS, POUR DONNER DU SENS
- ETAPE 1.4 : LE CHOIX DU NIVEAU DE PRIORITE, POUR AIDER A LA DECISION
- ETAPE 1.5 : L'ADAPTATION DU SI (FINANCIER, RH, PATRIMOINE) A LA LECTURE PAR POLITIQUE PUBLIQUE, POUR DEPASSER LA SEULE ANALYSE REGLEMENTAIRE PAR NATURE
- CONCLUSION DE LA PHASE 1

PHASE 2 : LA RESPONSABILISATION DE L'ORGANISATION PUBLIQUE LOCALE

- ETAPE 2.1 : L'ORGANISATION DES POLITIQUES PUBLIQUES, POUR PASSER A UN MANAGEMENT EN MODE PROJET
- ETAPE 2.2 : L'IDENTIFICATION ET L'ALLOCATION DES MOYENS NECESSAIRES A LA REALISATION DES POLITIQUES, POUR METTRE EN COHERENCE OBJECTIFS ET RESSOURCES
- ETAPE 2.3 : LA FORMALISATION DES PROJETS DE SERVICE POUR ACTIVER LE DIALOGUE DE GESTION
- CONCLUSION DE LA PHASE 2

PHASE 3 : L'EVALUATION DES POLITIQUES PUBLIQUES LOCALES

- ETAPE 3.1 : LA DETERMINATION DES INDICATEURS DE PERFORMANCE, POUR MESURER
- ETAPE 3.2 : LA DEFINITION DE TABLEAUX DE BORD PAR POLITIQUE ET STRUCTURE, POUR SUIVRE L'ACTIVITE
- ETAPE 3.3 : LA FORMALISATION DES PROJETS ET RAPPORTS D'ACTIVITES PAR POLITIQUES PUBLIQUES, POUR PARTAGER ET RENDRE COMPTE

CONCLUSION DE LA PHASE 3

SYNTHESE : LE PILOTAGE DES POLITIQUES PUBLIQUES

AUTRE BIBLIOGRAPHIE