

Examen national d'aptitude
pour l'accès à l'emploi de secrétaire général des chambres de métiers et de l'artisanat

Session de printemps 2023

ÉPREUVE D'ADMISSIBILITÉ N°2

Jeudi 4 mai
09h30 - 12H30

Durée : trois heures ; coefficient 3

Article 9 – Annexe III du statut du personnel des Chambres de métiers et de l'artisanat :
(Avis CPN 52 du 4 juillet 2018 - au JORF 13 septembre 2018) Epreuve 2: une note de synthèse ayant pour objet de vérifier l'aptitude du candidat à l'analyse d'un dossier soulevant un problème d'organisation ou de gestion rencontré par un établissement public ou une collectivité territoriale (durée: trois heures; coefficient 3).

SUJET

A l'aide du dossier ci-joint et de vos connaissances, vous rédigerez une note de synthèse portant sur les enjeux liés au développement de nouvelles pratiques managériales privilégiant la logique de la performance au sein des collectivités territoriales et des établissements publics.

Documents supports :

Document n°1 – *LOLF et gestion des ressources humaines : quels enseignements pour les collectivités territoriales ?*

Charles WALINE et Pascal DESROUSSEAUX - Pouvoirs locaux : les cahiers de la décentralisation n°89 – juin 2011

Document n°2 - *Management : S'inspirer des entreprises sans négliger le service public*, Pénélope PUYMIRAT – La Gazette des Communes, des Départements, des Régions - 10 octobre 2011

Document n°3 - *PFR : j'y vais ou j'y vais pas ?*

Bénédicte RALLU - La Lettre du cadre territorial - 1er décembre 2011

Document n°4 - Extrait de l'article "*Réforme de l'Etat et gestion publique*", Corinne DESFORGES - Revue française d'administration publique 2022/1 (n°181), page 241

Document n°5 - Extrait de l'article "*La démarche de performance dans la gestion publique*", Mahrez ZAHED - Gestion et organisation administrative n°5-2016

Document n°6 - Décret n°2012-624 du 3 mai 2012 fixant *les modalités et les limites de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics* ;

Décret n°2012-625 du 3 mai 2012 *fixant le plafond annuel de la prime d'intéressement à la performance collective des services*

Document n°7 - *Management – Définition d'objectifs : quel rôle pour les DRH ?* Julie KRASSOVSKY - La Gazette des Communes, des Départements, des Régions 11 juin 2012

Document n°8 - Extraits Regards croisés "*L'innovation managériale dans les organisations publiques*", Soufyane Frimousse, Jean-Marie Peretti dans questions de management 2022/2 (n°39), édition EMS éditions

Le dossier comporte 18 pages (ces 2 premières pages non incluses)

Dossier

LOLF et gestion des ressources humaines : quels enseignements pour les collectivités territoriales ?

La Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) promulguée le 1^{er} août 2001 et alors qualifiée de « nouvelle Constitution financière de l'État » a soulevé un élan de réforme. Malgré un enthousiasme assez fort des responsables administratifs, aucun projet de généralisation des principes de la LOLF aux collectivités territoriales n'est inscrit à l'ordre du jour, ni même en discussion. Quel pourrait être le contenu d'une « LOLF territoriale » ? Charles Waline et Pascal Desrousseaux proposent, dans un contexte de montée en puissance des initiatives des collectivités territoriales, de tirer les conséquences du développement de politiques publiques partagées, et s'interrogent sur les conséquences pour les collectivités territoriales, en matière de pilotage des effectifs locaux et de gestion des ressources humaines. Les outils mis en œuvre au sein de l'État que sont les batteries d'objectifs et d'indicateurs, les lettres de mission, ou encore la rémunération à la performance, ne peuvent-ils pas être adaptés, pour une part, aux collectivités territoriales ? Quels enseignements tirer des principes de la LOLF pour les managers territoriaux qui sont au contact quotidien des élus et confrontés aux légitimes exigences des populations ?

Adoptée à la quasi-unanimité des parlementaires, il y a 10 ans déjà, la Loi organique relative aux lois de finances (LOLF) visait à améliorer la gestion publique, et plus particulièrement, alors, celle mise en œuvre par l'État. À ce titre, si ce n'est son texte, du moins son « esprit », avait vocation à se diffuser vers d'autres champs de la sphère publique. Ce fut le cas pour le secteur social en 2005 avec la Loi organique relative aux lois de financement de la sécurité sociale (LOLFSS) qui prit en compte, toutefois, un certain nombre de ses spécificités (hétérogénéité des organismes intervenants, gestion paritaire, coexistence de deux logiques de financement, etc.).

Aussi, dans leurs deux rapports de suivi successifs parus en 2005 et en 2006 sur la mise en œuvre de la LOLF, ses « pères », MM. Alain Lambert et Didier Migaud, alors parlementaires en mission, s'étaient déjà penchés sur les modalités d'une extension, sinon du texte lui-même, du moins de ses principes, aux collectivités territoriales. En effet, sans fondement juridique explicite, plusieurs collectivités s'étaient engagées dans une expérimentation, parmi lesquelles, par exemple, la ville de Paris ou le Conseil général de la Mayenne. À cette période, l'expérimentation qui reposait sur la base de trois objectifs – lien organique entre la performance et les crédits, renouvellement compatible, réappropriation du budget par l'assemblée délibérante – avait été préférée à l'édiction d'une « LOLF locale », en raison de la grande diversité des modes

d'organisation de ces collectivités territoriales et de leurs tailles très différentes. Il s'agissait aussi d'éviter un « moule commun » pour ne pas décourager les contributeurs des expérimentations.

Adopter une « LOLF locale », un débat aujourd'hui daté ?

Plusieurs années après, force est de constater qu'aucun bilan de ces expérimentations locales n'a été publié, semblant ainsi attester que l'élan initial est retombé. Cela tient sans doute au fait que l'élan de réforme de l'État initialement porté par la LOLF a lui aussi été dépassé ou contourné par une Révision générale des politiques publiques (RGPP) dont les modalités, sinon les objectifs, ne sont pas entièrement conformes à ce qu'entrevoit le législateur organique de 2001. La RGPP paraît ainsi valoriser l'efficience étatique plutôt que l'efficacité des politiques publiques tandis que son pilotage, centralisé au plus haut niveau de l'État, n'est pas en phase avec le principe de responsabilisation du gestionnaire contenu dans la LOLF. De même, la généralisation des principes de la LOLF aux collectivités territoriales ne paraît pas être à l'ordre du jour des associations d'élus. Aucun projet de « LOLF territoriale » n'a été encore déposé sur le bureau des assemblées ou n'est en cours de finalisation. Si un tel dispositif juridique est *a priori* compatible avec le principe d'autonomie des collectivités territoriales posé par l'article 72 de la Constitution, il ne pourrait que susciter des

par
CHARLES
WALINE
et PASCAL
DESROUSSEAUX,
Maîtres de conférences
à Sciences Po

inquiétudes à un moment où les relations financières entre l'État et le monde local apparaissent particulièrement tendues et pourraient, par exemple, connaître de nouveaux développements juridiques devant le Conseil constitutionnel, saisi sur ce thème de plusieurs questions prioritaires de constitutionnalité (QPC).

Du point de vue des collectivités territoriales, l'État n'est, en outre, pas perçu comme exemplaire ou irréprochable tant en matière de gestion financière que de gestion des ressources humaines. Ainsi, au plan technique, la mise en œuvre par la LOLF d'un double plafond en termes d'emplois et de masse salariale n'a pas encore abouti à un recensement exhaustif des effectifs de l'État; elle n'a pas davantage permis une maîtrise de la progression de la masse salariale. D'une certaine manière, le « monde local » peut même considérer être en avance sur l'État: à l'image de ce qui se pratique déjà dans la fonction publique territoriale, le développement de la logique de filière qui va au-delà de la logique de corps, a pu apparaître comme une voie prometteuse à suivre pour l'État.

Tirer les conséquences du développement de politiques publiques partagées

Le citoyen, en sa qualité d'usager ainsi que de contribuable local et national, pourrait ressentir le besoin d'une « LOLF territoriale ». Après l'acte II de la décentralisation, l'extension et la montée en puissance des initiatives des collectivités territoriales, la quasi-totalité des politiques publiques apparaissent désormais partagées entre l'État, les administrations publiques locales et la sécurité sociale. Selon les propres chiffres de l'INSEE, les collectivités territoriales représentaient, en effet, en 2009, 25,9 % des dépenses affectées à l'ordre et à la sûreté publics, 31,3 % des dépenses d'éducation, 46,7 % des dépenses liées aux affaires économiques, 71,9 % des dépenses consacrées à la culture et aux loisirs et 86,9 % des dépenses en faveur du logement et du développement urbain. Comment dès lors concevoir un système fondé sur le pilotage des politiques publiques par objectifs, conduisant à une restitution des résultats, sur un périmètre aussi restreint que le seul État dans des domaines aussi essentiels et importants de l'action administrative quotidienne? Peut-on imaginer que le pilotage financier et budgétaire, ainsi que le système de définition des objectifs et des résultats, puissent être dissemblables et varier d'une catégorie d'administration publique à une autre? Telles sont les questions, à l'heure de la nécessaire vision consolidée

des finances publiques, que peut et doit se poser le citoyen: en tant que destinataire final des politiques publiques, il a en effet de plus en plus de mal à percevoir les subtilités de ces découpages administratifs.

Sur un plan comptable, ceci conduit à poser de nouveau la question de l'évolution de la nomenclature comptable locale: en application de la M14, les communes de plus de 10 000 habitants ont le choix entre un vote par nature de dépense ou par fonction, tout comme les départements (M52) et les régions (M71). Outre le fait que ce mode de présentation ne présente qu'un caractère optionnel, les dix fonctions structurant les budgets locaux n'ont qu'un rapport lointain avec les missions et programmes du budget général de l'État qui ont été posés en application de la LOLF. Il serait donc souhaitable, dans un « monde local idéal », que les structures des budgets des collectivités territoriales – au moins pour les plus importantes d'entre elles –, et celles de l'État, puissent avoir une certaine cohérence. Ainsi, si l'on prenait le parti d'étendre la structure de la LOLF aux « seules » collectivités territoriales de plus de 10 000 habitants, cela permettrait déjà de recouvrir à peu près 80 % de la dépense publique locale ce qui constituerait une avancée très significative!

Proposer, en matière de gestion des ressources humaines locales, deux évolutions possibles qui soient conformes à l'esprit de la LOLF

En s'inspirant des principes et enjeux contenus pour le budget de l'État dans la LOLF, deux conséquences pourraient être tirées pour les collectivités territoriales en matière de pilotage des effectifs locaux et de gestion des ressources humaines.

Premièrement, comme le propose la Cour des comptes, dans son rapport sur les effectifs de l'État entre 1980 et 2008, publié en octobre 2009, de nouvelles approches de l'emploi public pourraient être mises en œuvre en prévoyant une programmation et un suivi consolidé dans ce domaine. Elle note ainsi qu'il n'existe pas de structure de pilotage stratégique et de programmation concertée des moyens en personnels des collectivités territoriales. Celles-ci « déterminent le nombre et la qualification de leurs agents sans autres contraintes que les disponibilités budgétaires et le statut applicable aux personnels de la fonction publique territoriale ». La Cour suggère dès lors des mesures simples et rapidement opérationnelles: systématiser un mode de décompte des emplois publics qui dépasse la seule appréhension des évo-

lutions ou des besoins propres à chaque fonction publique, afin de pouvoir être en mesure d'évaluer réellement les politiques publiques. Ceci permettrait, selon la Cour, de définir une vision prospective tant de l'évolution des effectifs par secteur, que des qualifications et des métiers, et cela en fonction d'une analyse globale des missions et de leur évolution.

Deuxièmement, la LOLF ambitionnait d'initier au sein de l'État une « révolution managériale » centrée notamment sur la responsabilité et la performance. Il s'agissait ainsi de confier de nouvelles marges de manœuvre aux gestionnaires publics, sur la base d'objectifs préalablement définis; il appartenait ensuite au pouvoir politique de tirer les conséquences en mesurant les résultats obtenus en fonction des indicateurs de performance existants. Ce mot d'ordre, alors qualifié par d'aucuns de « révolution copernicienne », a suscité un enthousiasme assez fort des responsables administratifs. D'évidence, celui-ci paraît désormais atténué car les marges de manœuvre nouvelles ainsi promises n'ont pas été au rendez-vous. Dans ce contexte, que tirer de ces principes pour les « managers locaux » qui, davantage encore que ceux de l'État, sont au contact quotidien de leurs élus, et confrontés aux légitimes exigences des populations? Les outils mis en œuvre au sein de l'État – batteries d'objectifs et d'indicateurs, lettres de mission, rémunération à la performance – peuvent être adaptés, pour une part, aux collectivités territoriales. Non que de tels outils n'existent pas déjà dans le monde local; mais l'avantage de la LOLF est de s'efforcer d'« objectiver » les objectifs et les résultats pour arriver à la définition d'une « règle du jeu » la plus largement partagée par les acteurs, ce qui est alors le gage de sa bonne application.

Dans ce cadre, la typologie de ces indicateurs « Lolfiens » qui sont conçus autour des notions d'efficacité de la gestion, d'efficacité socio-économique de l'action publique ou de qualité du service rendu – même si elle a été réfutée dans le passé par l'association Finances-gestion-évaluation (AFIGES) des collectivités territoriales –, peut être d'une grande aide pour arriver à « objectiver » la performance des gestionnaires locaux et ainsi fonder des modes d'incitation à la performance qui soient vertueux.

Essayer de bâtir des indicateurs qui soient à la fois partagés au sein du monde local, mais aussi entre le monde local et l'État, et ainsi harmonisés, cela consti-



Si l'on prenait le parti d'étendre la structure de la LOLF aux « seules » collectivités territoriales de plus de 10000 habitants, cela permettrait déjà de recouvrir à peu près 60 % de la dépense publique locale ce qui constituerait une avancée très significative!

tue un défi évidemment difficile à relever et les sujets de désaccord ne seraient sans doute pas minces au sein des associations d'élus. Ces dernières pourraient toutefois se faire aider, dans leur réflexion et leurs négociations avec l'État, par les juridictions financières qui constituent en effet des institutions indépendantes, techniquement rigoureuses et imperméables aux considérations ou enjeux de pouvoir.

Comme l'a fait le Royaume-Uni, pays certes plus centralisé mais qui a su conduire une importante et ambitieuse réforme locale, un système de gestion à la performance homogène sur le plan territorial, dont seraient tirées toutes les conséquences en matière de ressources humaines, constituerait un outil d'information majeur pour le citoyen, qui, tout autant que les agences de notation... perçoit les administrations publiques dans leur globalité. À ce titre, nonobstant les subtilités du découpage des frontières administratives, le « citoyen-usager-contribuable local et national » souhaite savoir quelle est, en toute objectivité, la qualité du service qui lui est rendu. Gageons, mais surtout souhaitons, que ce chantier, par-delà son apparente technicité, sache rapidement irriguer le débat local.

C. W. & P. D.

1. Sur cet aspect, voir Charles Waline et Pascal Desrousseaux, « La LOLF et l'amélioration de la gestion publique », *Revue juridique de l'économie publique*, n° 563, novembre 2009, p. 3-7.

Management

S'inspirer des entreprises sans négliger le service public

- Les collectivités empruntent au secteur privé certaines méthodes managériales.
- Si certains de ces outils ont démontré leur utilité, ils ne doivent pas inciter les collectivités à s'éloigner de la notion de collectif, qui constitue l'essence même de la fonction publique.

Les pratiques managériales du secteur privé s'insinuent dans la gestion des ressources humaines (RH) du secteur public. L'entretien d'évaluation ? Un modèle mis en place par des entreprises anglo-saxonnes. La gestion par objectifs ? Une méthode (Management by Objectives - MBO) adoptée par les cabinets américains de conseil en management et introduites en France par Cegos. La logique de la performance ? Un fonctionnement à l'œuvre dans les entreprises et les collectivités. Comme dans les mairies d'arrondissement parisiennes, qui sont notées en fonction de la rapidité des agents à répondre aux usagers. « Une médiatrice reçoit les plaintes des usagers et peut "remonter les bretelles" des services. Cela crée une forme d'émulation », explique Julien Wolikow, chef du bureau de la formation et des concours.

Mesurer la performance ?

Les « budgets autonomes » viennent aussi du privé. La mairie de Paris comporte ainsi des budgets annexes (centre d'action sociale, pompes fu-

À LIRE

- Revue « Pouvoirs locaux », n° 89, juin 2011.
- « Le paradigme de la qualité », Jean-Marie Gogut, éd. Economica, 1997.
- « Les fondements de la maîtrise de la qualité », Walter Shewhart, éd. Economica, 1989.

nèbres...). C'est le principe des maisons mères et de leurs filiales. Un procédé permettant - en apparence - de gérer plus facilement de petits budgets. « En réalité, on ne maîtrise pas complètement notre budget car il y a pléthore de prélèvements obligatoires », précise Julien Wolikow.

La méthode du MBO - définition d'objectifs chiffrés que doivent atteindre les responsables des services - touche encore peu le secteur public. Mais la loi organique relative aux lois de finances (Lof), en objectivant les résultats grâce à des outils de mesure déjà mis en œuvre au sein de l'Etat, lui ouvre la porte du public (1). Tous les objectifs, assortis aux performances, sont-ils pour autant mesurables ? Dans le secteur public, le degré de satisfaction des usagers est un élément, difficile à traduire en chiffres. Le cœur de la fonction publique résisterait donc à l'appel de la performance...

Quant à l'entretien d'évaluation, il doit rester un outil individualisé de la compétence et avoir une visée d'objectif, d'après Pascal Roussay, responsable du développement des activités institu-

tionnelles à l'Apec (2) : « C'est un temps qui permet au manager d'appréhender le niveau de maîtrise des compétences pour le poste et celles acquises. Le risque serait de privilégier la performance sur la maîtrise du poste. »

Collectif vs individualisme

Servir le bien public est, de plus, en contradiction avec une forme de réussite individuelle. « Les mêmes compétences (savoir piloter des personnes, être performant...) ne peuvent pas être utilisées de la même façon dans la gestion des RH du privé et du public, juge Laurence Lemouzy, rédactrice en chef de la revue "Pouvoirs locaux". Par exemple, les territoriaux n'ont pas pour habitude de se mettre en avant en s'appropriant la conduite d'un dossier... Avant l'agent, c'est l'administration qui agit. »

Si une forme d'individualisation existe dans le public, elle concerne surtout la progression de carrière. D'où le statut bancal des primes individuelles qui peuvent créer une compétition entre les agents et, à l'opposé, une attention croissante accordée aux primes collectives. Bordeaux réfléchit ainsi à la distribution d'une prime commune lorsqu'un objectif est atteint en équipe : « Un système beaucoup plus en accord avec la philosophie des collectivités », tranche Anne-Geneviève Lauriat, responsable de la communication interne et managériale. *Alexandre Puyssirat*

(1) « L'influence du mérite sur les salaires et les promotions », Jean-Marie Gogut, revue « Pouvoirs locaux » n°89, juin 2011.

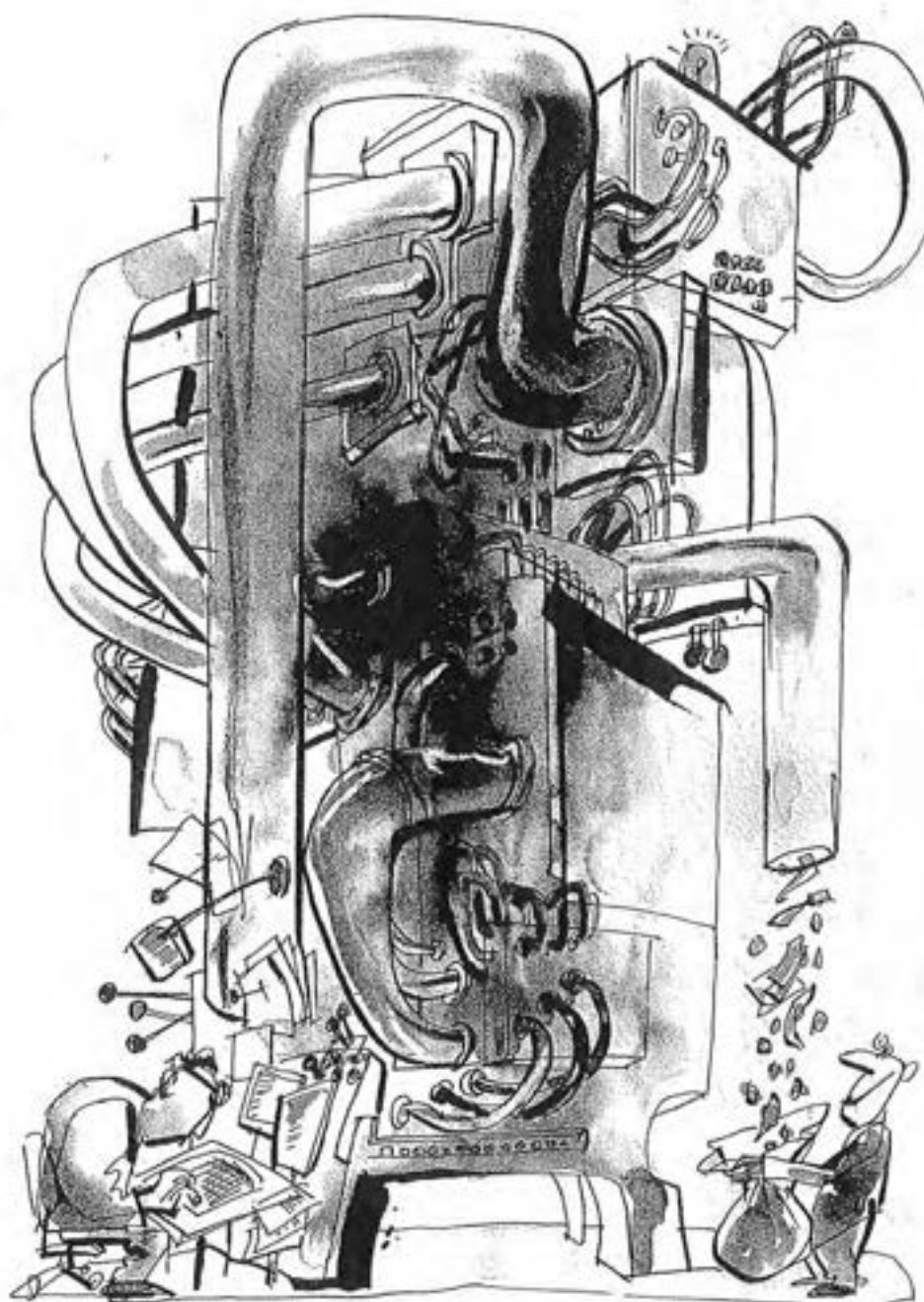
(2) Association pour l'emploi des cadres.

Quand les DRH des deux secteurs dialoguent

En 2008, André Santini, alors secrétaire d'Etat chargé de la Fonction publique, avait mis en place le comité des DRH public-privé. Les directeurs des ressources humaines du ministère de l'Intérieur, de l'Ecologie ou des Finances côtoyaient ainsi ceux de Veolia, Areva, HR Valley ou la Fédération nationale du Crédit agricole, pour échanger sur leurs pratiques. Parmi les thèmes abordés au cours de ces rencontres : évaluation, rémunération au mérite, gestion prévisionnelle des emplois et des compétences. Le 20 septembre, le ministre de la Fonction publique, François Sauvadet, a réactivé ce comité. Cette première réunion portait sur l'égalité professionnelle hommes-femmes.

PFR: J'Y VAIS OU J'Y VAIS PAS?

La prime de fonction et de résultats arrive petit à petit dans les collectivités territoriales. Et elle place les collectivités devant un dilemme : être un « dinosaure conservateur » en gelant toute évolution du régime indemnitaire ou mettre en place cet outil, au risque de renforcer les tendances à l'individualisation ? Quel que soit le camp choisi, il faut trouver la bonne méthode, la bonne organisation.



DÉCRYPTAGE

→ **Bénédicte Rallu**
benedicte.rallu@gmail.com

Extrait de l'article "Réforme de l'Etat et gestion publique"

I – RÉFORME DE L'ÉTAT ET GESTION PUBLIQUE

- Gestion publique
- Transformation publique
- Réforme services publics et laïcité
- Réformes et territoires

• Gestion publique

Réforme de la loi organique relative aux lois de finances

Vingt ans après l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) (1), la loi organique n° 2021-1836 du 28 décembre 2021 relative à la modernisation de la gestion des finances publiques a été publiée au *Journal officiel* de la République française du 29 décembre 2021 (2). Elle est le fruit d'une proposition de loi déposée conjointement par un député LREM et un député LR qui sont l'un rapporteur général, l'autre président de la commission des finances de l'Assemblée nationale.

La loi organique met en œuvre la majorité des préconisations du rapport d'information de l'Assemblée nationale relative à la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (MILOLF) publié en septembre 2019. Les évolutions proposées convergent également avec un rapport de la Cour des comptes de novembre 2020 « Les finances publiques : pour une réforme du cadre organique et de la gouvernance » et un rapport de la Commission pour l'avenir des finances publiques de mars 2021 : « Nos finances publiques post-Covid 19 : pour de nouvelles règles du jeu ».

Cette réforme vise à doter notre pays des outils nécessaires pour gérer convenablement les nouveaux enjeux propres aux finances publiques issus de la crise du Covid-19, en renforçant le Parlement quand il vote la loi financière, en contrôlant mieux l'action du Gouvernement et en évaluant les politiques publiques votées.

La loi organique, qui comporte des évolutions non négligeables de la LOLF, poursuit trois objectifs :

- renforcer le pilotage pluriannuel des dépenses et de la dette publiques ;
- améliorer la lisibilité et restreindre les dérogations aux grands principes budgétaires ;
- rationaliser la procédure d'examen parlementaire et renforcer les capacités d'évaluation parlementaire des politiques publiques.

La réforme prévoit de rendre plus visibles les orientations pluriannuelles en matière de dépenses publiques, notamment par l'introduction d'un objectif d'évolution de la dépense des administrations publiques au sein des lois de programmation des finances publiques. Les lois de programmation des finances publiques (LPFP) et les lois de finances définiront à l'avenir les objectifs de dépenses publiques en milliards d'euros, plutôt qu'en points de produit intérieur brut (PIB), avec une évolution en pourcentage. Les projets annuels de performances (PAP), qui présentent pour les ministères l'ensemble des moyens regroupés au sein d'une mission et alloués à une politique publique, devront se doter d'une trajectoire de performance triennale.

La loi améliore également la procédure d'examen de la loi de finances et le calendrier budgétaire. Elle prévoit d'élargir le contenu des articles liminaires des lois financières ainsi que d'instituer un débat parlementaire unique (remplaçant le débat relatif au programme de stabilité qui se tenait fin avril et le débat d'orientation des finances publiques qui avait lieu début juillet) au mois d'avril en les regroupant. L'examen de l'ensemble des recettes sera effectué en première partie des projets de loi de finances dans un souci de lisibilité. L'examen des taxes affectées sera discuté en première partie avec le volet recettes.



Mahrez ZAHED

Docteur en droit, Aix-Marseille Université

Inspecteur des Finances

Ancien cadre supérieur au ministère de la participation et de la promotion des investissements

La démarche de performance dans la gestion publique

Mots-clés : performance - gestion publique - management - contrôle - LOLF

La recherche de la performance dans la gestion publique a commencé à se généraliser dans les années 90. Entreprendre une action publique performante est la garantie d'une gestion saine et responsable des affaires publiques, mais également d'une dépense publique efficace et efficiente à la fois.

En France, la quête de la performance dans la sphère publique remonte à un certain nombre d'années. Sa concrétisation, sur le plan juridique, a été possible grâce aux apports de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF). En effet, parmi les principaux fondements de la LOLF de 2001, il y a lieu de citer le budget axé sur la performance¹, une gestion publique plus « souple », plus de liberté pour les gestionnaires² assorti d'un contrôle plus approfondi³. La recherche de la performance est passée « naturellement » de la sphère de la gestion publique à celle de la gestion locale. Ce passage a été possible grâce aux apports de la performance dans la gestion publique.

La performance est définie comme étant la capacité à atteindre les objectifs de résultats préalablement fixés. La performance dans la gestion ne consiste pas à dépenser moins ou plus, mais à simplement dépenser mieux afin que le citoyen-contribuable ressente l'impact et les effets de

sa contribution, tout en assurant une gestion rationnelle des deniers publics. Pendant de longues années, la performance était un vocable propre au secteur privé. Ce terme était tout à fait étranger à l'action des pouvoirs publics. Cependant, force est de constater que la frontière séparant le secteur public du secteur privé devient de moins en moins marquée⁴, tant l'émergence du concept de performance dans la sphère publique se fait de plus en plus importante.

On peut distinguer trois types d'objectifs de la démarche de performance pour le citoyen, pour l'usager et enfin pour le contribuable :

- pour le citoyen : l'efficacité socio-économique ;
- pour l'usager : la qualité de service ;
- pour le contribuable : l'efficacité de gestion.

Nous tenterons de passer en revue la recherche de la performance (1) dans la gestion locale, une démarche qui nécessitera un pilotage (2) essentiel pour parachever ce processus.

¹ Voir sur le site :

<http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/>

² Panozzi L., Le principe de sincérité budgétaire, L'Harmattan, collection finances publiques, 2012, p.624.

³ Notamment le contrôle parlementaire.

⁴ Guenoun M., « Le management de la performance publique locale », thèse pour l'obtention de doctorat en sciences de gestion de l'université Paul Cézanne, mars 2009, p.198, <http://www.management.free.fr/publications/Contenu/theses/Guenoun.pdf>

1 La recherche de la performance

La démarche de performance est le moyen par lequel on vise un objectif à atteindre et une capacité à obtenir les résultats escomptés. Pour ce faire, il est impératif d'y mettre les moyens adéquats. La performance nécessite le passage d'une culture de moyens à une culture de résultats⁵. Le but de la démarche est que chaque euro dépensé soit plus utile et plus efficace. La performance dans la gestion publique est désormais une notion de plus en plus répandue⁶ dans le management public. Plusieurs facteurs ont poussé les pouvoirs publics à adopter une démarche orientée vers la performance, entre autres finalités, la maîtrise de la dépense publique. Cette démarche de performance fut adoptée par un certain nombre de pays (A) afin que sa mise en œuvre (B) puisse apporter les résultats escomptés. Il sera également question de la mesure de la performance (C) qui consiste à mener des activités de collecte et de mise en forme des données liées à la performance.



⁵ Guide pratique de la LOLF, comprendre le budget de l'État, ministère de l'économie et des finances, édition juin 2012, p.23.

⁶ Landel O., délégué général, association des communautés urbaines de France, « Démarches locales de performances : pratiques et enjeux, principes consacrés par la LOLF, le rôle précurseur des collectivités locales », association des communautés urbaines de France, groupe Caisse d'Épargne, p.2.

⁷ Économie politique de la LOLF, rapport d'Edward Aelwright, Christian De Boissieu, Jean-Hervé Lorenz et Julien Samson, La Documentation Française, Paris, 2007, p.253.

⁸ Huteau S., « Le management public territorial, le guide manager », tome II, Édition du Papyrus, avril 2006, p.14.

B. La mise en œuvre de la démarche de performance

Le principal enjeu d'une action publique performante réside dans le processus de déclinaison opérationnelle des objectifs des programmes annuels de performance au niveau de l'administration, car, en aval du dispositif, c'est à l'administration qu'incombe la charge de l'atteinte des objectifs, d'où toute l'importance d'avoir des objectifs réalisables par rapport aux moyens alloués. Les indicateurs de performance, modifiés ou nouveaux, sont élaborés sur la base d'une multitude de documents émanant de structures et d'organismes différents, tels que les organismes de contrôles, les départements ministériels dont la direction du budget, les responsables de programmes ainsi que le Parlement. La globalisation des crédits offre une marge de manœuvre pour l'administration afin d'atteindre les objectifs⁹. Pour ce faire, la déclinaison des objectifs stratégiques du programme en objectifs opérationnels s'avère être une étape importante, ils sont mesurés à l'aide d'indicateurs.

Toutefois, les objectifs stratégiques et opérationnels peuvent se compléter l'un et l'autre. Dans ce cas de figure où les objectifs stratégiques d'ordre national n'offrent pas suffisamment de lisibilité pour les opérateurs et services du fait de leur diversité et de leurs compétences différentes, il est possible de recourir à des objectifs intermédiaires. Parfois justifiée par le contexte local ou par un champ de compétences bien distinctes selon les moyens dont on dispose ou les opérateurs en charge, l'élaboration de différents objectifs intermédiaires s'avère efficace et pertinente.

La performance occupe une place prépondérante dans la réforme de la gestion publique malgré la complexité de cette démarche¹⁰ et les difficultés de sa mise en œuvre. Il serait intéressant de se pencher sur l'évaluation de la performance de la gestion publique. Pour un certain nombre de pays de l'OCDE, la performance est liée au budget. Elle est intégrée dans la procédure budgétaire et confère au département ministériel, en charge du

budget, un rôle central dans la définition et le contrôle des objectifs. Les résultats servent aux départements ministériels et autres agences gouvernementales dans le but de fixer les priorités des programmes et orienter le type de gestion à entreprendre. Cependant, beaucoup de travail reste à faire afin d'intégrer la performance dans le processus décisionnel des pouvoirs publics.

La mise en place et la réussite de la démarche de performance exige plusieurs préalables. Elle nécessite tout un processus qui décline les grandes orientations des pouvoirs publics et du Parlement jusqu'au plus petit palier de l'administration qui représente l'interface avec l'utilisateur. Pour ce faire, il est primordial de mettre en place un système d'information¹¹ efficace qui lie en même temps les objectifs à atteindre, les indicateurs de performance, le processus décisionnel ainsi que le contrôle. Il apparaît sans équivoque qu'engager une démarche de performance requiert de la persévérance dans l'action des pouvoirs publics.

C. La mesure de la performance

Après avoir entrepris cette démarche de performance, il est primordial, pour les pouvoirs publics, de mesurer les résultats afin d'évaluer le degré d'efficacité de la gestion d'une part, et enrichir le débat avec plus de transparence, d'autre part. La mesure de la performance de l'action publique constitue un élément essentiel du pilotage de l'action publique. Elle permet au service public de gagner en qualité, de faire mieux en matière de gestion, mais également en quantité avec des économies de dépense. La mesure de la performance consiste à organiser la collecte et la mise en forme des données liées à la performance. Il est possible de recourir à plusieurs méthodes de mesure de la performance¹² et quelques problèmes sont spécifiques au secteur public. La question de la transposition de ce qui a été fait dans le secteur privé au secteur public divise un certain nombre de spécialistes et d'experts. Entre autres arguments qui incitent au recours aux indicateurs de performance dans le secteur public, le fait que ces indicateurs sont utilisés dans le secteur privé prouverait leur utilité et leur efficacité (Behn, 2003, 586).

La performance va au-delà de l'opération budgétaire, afin d'englober les grands axes de l'action publique, les moyens à mettre en œuvre, les résultats attendus, la mesure des écarts constatés et les moyens adéquats. La performance concerne le qualitatif et le quantitatif des biens et services rendus aux citoyens. Pour ces raisons, elle doit s'étendre au dialogue de gestion, mais elle doit

⁹ Pancrazi L., *Le principe de sincérité budgétaire*, op. cit., p.497.

¹⁰ *Économie politique de la LOUF*, rapport d'Edward Aloxright, Christian De Boissieu, Jean-Hervé Lorenzi et Julien Samson, op. cit., p.93.

¹¹ Pancrazi L., *Le principe de sincérité budgétaire*, op. cit., p.624.

¹² Guenou M., « Le management de la performance publique locale », op. cit., p.229.

également être généralisée à tous les intervenants de cette démarche, pour une gestion publique efficace, efficiente et réactive.

De manière globale, du point de vue des politiques publiques et pour certains secteurs, la mise en place des indicateurs de performance est plus délicate et difficile à quantifier que d'autres, c'est le cas notamment des prestations de services.

2 Le pilotage de la performance

Depuis la promulgation et la mise en application de la LOLF, respectivement en 2001 et 2006, le pouvoir des parlementaires s'est trouvé élargi, mais également celui des gestionnaires et des responsables de programmes. Ces derniers se sont vus attribuer de nouvelles prérogatives, caractérisées par une autonomie de gestion mais accompagnées d'un contrôle rigoureux, notamment le contrôle de gestion. Adopter une démarche de performance dans la gestion publique est une profonde mutation qui appelle un pilotage, ce qui a nécessité de profonds changements, tant dans l'organisation des structures que dans les méthodes de travail.

Dans le cadre de cette démarche de performance, le pouvoir de contrôle du Parlement (A) s'est trouvé renforcé par de nouvelles attributions et autres prérogatives qui lui ont été octroyées. Il en est de même pour le contrôle de gestion (B) qui a fait l'objet de généralisation et d'une professionnalisation dans le cadre de cette configuration nouvelle, avec comme objectif la modernisation de l'action des pouvoirs publics (C).

A. Le pouvoir de contrôle du Parlement

La performance est appréciée notamment grâce au pouvoir de contrôle attribué au Parlement. Ce pouvoir consiste en un contrôle et une évaluation de la performance des différentes actions entreprises, mais également des structures en charge de mener ces actions, en l'occurrence, les administrations et autres organismes publics. Le travail consiste à comparer les écarts entre la prévision budgétaire et son exécution, entre les objectifs de performance exprimés dans les PAP et les résultats obtenus. Les objectifs sont mesurés à l'aide d'indicateurs qui sont eux-mêmes associés à des valeurs cibles à atteindre. Il s'agit de contrôler et d'évaluer les politiques publiques. Le projet de

Pour remédier à cette situation, un travail a été effectué dans le cadre des projets annuels de performance (PAP) afin de réduire le nombre d'indicateurs de performance, de les affiner et les adapter au secteur auquel ils sont destinés et afin de mettre en place des procédures adéquates pour juger les résultats obtenus. Dans cette configuration, le rôle et les missions de l'ensemble des organismes et structures intervenants se trouvent renforcés.

loi de règlement comporte un volet performance afin de permettre au Parlement l'appréciation de la gestion des pouvoirs publics. Ce volet met en exergue l'écart constaté entre les objectifs et les résultats obtenus dans le but d'en tenir compte lors de la discussion sur le budget de l'année suivante (N+1).

Ainsi, la LOLF a créé un chaînage vertueux¹³ par la nécessité de déposer le projet de loi de règlement des comptes et rapport de gestion avant le 1^{er} du mois de juin de l'année suivant celle à laquelle elle s'applique, de même que son examen en première lecture avant le vote du projet de la loi de finances de l'année suivante. L'intérêt de la démarche est qu'elle permet au Parlement le contrôle de l'exécution de l'exercice N avant même de passer aux discussions des crédits et objectifs de l'année N+2. La loi de règlement des comptes et rapports de gestion comporte un volet comptable contenant le résultat de l'année en comptabilité budgétaire et générale, et un volet consacré à la performance avec les PAP. L'acte de certification de la régularité, de la sincérité et de la fidélité des comptes de l'État fait par la Cour des comptes est annexé au projet de loi de règlement.

B. Le contrôle de gestion

Le contrôle de gestion est considéré comme « un système de pilotage mis en œuvre par un responsable de programme 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 les orientations¹⁴ ». Cette définition a été proposée dans le rapport WEISS¹⁵, et retenue par la circulaire interministérielle du 21 juin 2001 ayant pour objet

¹³ Article 41 de la loi organique relative aux lois de finances où le lien est établi entre les discussions de la loi de règlement de l'année N-1 et le projet de loi de finances de N+1.

¹⁴ <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/la-performance-de-l'action-publique/le-contrôle-de-gestion/approfondir/centre-de-ressources/presentation-du-contrôle-de-gestion.html>

¹⁵ Le rapport du groupe « Amélioration de la gestion publique », dit rapport WEISS d'octobre 2000.

le développement du contrôle de gestion dans les administrations.

Le contrôle de gestion est une pratique courante mais cet aspect a pris de l'ampleur depuis la promulgation de la LOLF avec la généralisation et la professionnalisation de ce contrôle de gestion. Ce dernier permet le pilotage des services en partant d'objectifs et d'engagements de services, ainsi qu'une parfaite connaissance des coûts, des activités et des résultats obtenus. La performance et le contrôle de gestion sont fortement liés, le contrôle de gestion agit comme un outil de pilotage de la performance.

C. La modernisation de l'action des pouvoirs publics

La volonté des pouvoirs publics de rendre l'action publique performante est clairement affichée. L'ensemble des textes juridiques d'application, les mesures qui s'en sont suivies et les structures mises en place, visent à persévérer dans la démarche de performance. Cette dernière a, entre autres objectifs, la modernisation de l'action publique, à la mesure des différentes mutations survenues dans la gestion publique et dans la société de manière générale. Pour ce faire, les pouvoirs publics ont mis en place un certain nombre de structures, on citera notamment, le secrétariat général pour la modernisation de l'action publique¹⁶ (SGMAP) et le Comité intermi-

nistériel pour la modernisation de l'action publique (CIMAP). Ce dernier est l'instance de décision et d'arbitrage en matière de modernisation de l'action publique. Sa mission consiste à rénover le modèle français en jumelant la cohésion sociale et la performance, le tout dans le respect des engagements budgétaires de l'exécutif¹⁷. Ainsi, un nouveau mode de gouvernance est en marche, enclenché de manière volontaire par les pouvoirs publics. Ces profondes mutations doivent se faire dans un climat de confiance car l'adhésion de l'ensemble des acteurs et des intervenants est une condition préalable pour mener à bien et à terme cette ambitieuse démarche. Cependant, une attitude de méfiance vis-à-vis de cette démarche se traduirait sur le terrain par des résistances au changement qui pourraient porter préjudice à ses apports à la gestion publique.

Dans une conjoncture marquée par des crises financières répétitives et des déficits publics successifs, il devient impératif de mettre en place les conditions de la réussite de la démarche de performance. C'est à ce prix que se gagne le pari difficile, mais néanmoins réalisable, d'une gestion publique performante et d'une dépense publique rationnelle. ■

¹⁶ Qui regroupe la direction interministérielle pour la modernisation de l'action publique (DMAP), la direction interministérielle des systèmes d'information et de communication de l'État (DISIC) et la mission chargée de la mise à disposition des données publiques (ETALAB).
¹⁷ <http://www.modernisation.gouv.fr/le-sgmap/le-cimap>



Décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 pris en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et fixant les modalités et les limites de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics

🕒 Dernière mise à jour des données de ce texte : 01 décembre 2019

NOR : IOCB1203390D

JORF n°0105 du 4 mai 2012

Version en vigueur au 01 décembre 2019

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et du ministre de la fonction publique,

Vu la loi n° 83-634 du 13 juillet 1983 modifiée portant droits et obligations des fonctionnaires, notamment son article 20, ensemble la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale, notamment son article 88 ;

Vu le décret n° 88-145 du 15 février 1988 modifié pris pour l'application de l'article 136 de la loi du 26 janvier 1984 modifiée portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et relatif aux agents non titulaires de la fonction publique territoriale ;

Vu l'avis du comité des finances locales (commission consultative d'évaluation des normes) en date du 2 février 2012 ;

Le Conseil d'Etat (section de l'administration) entendu,

Décète :

Article 1

Dans les collectivités territoriales ou les établissements publics en relevant, l'assemblée délibérante ou le conseil d'administration peut, après avis du comité technique, créer, dans les conditions et sous les réserves prévues ci-après, une prime d'intéressement à la performance collective des services. Peuvent bénéficier de la prime les fonctionnaires et les agents non titulaires d'un même service ou groupe de services.

Article 2

L'assemblée délibérante ou le conseil d'administration détermine les services de la collectivité ou de l'établissement bénéficiant de la prime d'intéressement à la performance collective des services.

L'assemblée délibérante ou le conseil d'administration institue pour les services de la collectivité ou de l'établissement mentionnés au premier alinéa les différents dispositifs d'intéressement à la performance collective et identifie le service, ou le groupe de services, auquel s'applique chacun de ces dispositifs.

Article 3

Version en vigueur depuis le 01 décembre 2019

L'assemblée délibérante ou le conseil d'administration **Modifié par Décret n°2019-1261 du 28 novembre 2019 - art. 1** et l'autorité territoriale ou le président de l'établissement public procèdent, respectivement, à la définition d'un dispositif d'intéressement à la performance collective, de la façon suivante :

1° L'assemblée délibérante ou le conseil d'administration fixe :

a) Les objectifs à atteindre et les types d'indicateurs à retenir, pour une période de six ou douze mois consécutifs. Cette période peut s'inscrire dans un programme d'objectifs annuel ou pluriannuel ;

b) Le montant maximal de la prime d'intéressement à la performance collective des services susceptible d'être attribuée, au titre de l'une des périodes mentionnées au a, aux agents du service ou du groupe de services relevant du dispositif d'intéressement, dans la limite d'un plafond annuel fixé par décret ;

2° L'autorité territoriale ou le président de l'établissement public :

a) Fixe, après avis du comité technique, les résultats à atteindre et les indicateurs retenus pour l'une des périodes mentionnées au 1° ;

b) Constate, au terme de cette période, si les résultats fixés ont été atteints ;

c) Fixe, dans la limite du montant maximal mentionné au 1°, pour chaque service bénéficiant d'un dispositif d'intéressement à la performance collective, et au regard des résultats atteints, le montant de la prime d'intéressement à la performance collective des services.

NOTA :

Conformément à l'article 4 du décret n° 2019-1261 du 28 novembre 2019, ces dispositions ne s'appliquent pas aux périodes pour lesquelles des objectifs et des indicateurs ont déjà été fixés par l'assemblée délibérante après avis du comité technique.

Article 4**Modifié par Décret n°2019-1261 du 28 novembre 2019 - art. 2**

La prime d'intéressement à la performance collective du service, ou du groupe de services, est attribuée à l'ensemble des agents dans les services ayant atteint, sur la période de six ou douze mois consécutifs mentionnée à l'article 3, les résultats fixés.

NOTA :

Conformément à l'article 4 du décret n° 2019-1261 du 28 novembre 2019, ces dispositions ne s'appliquent pas aux périodes pour lesquelles des objectifs et des indicateurs ont déjà été fixés par l'assemblée délibérante après avis du comité technique.

Article 5**Modifié par Décret n°2019-1261 du 28 novembre 2019 - art. 3**

Le bénéfice de la prime est subordonné, pour chaque agent, à la justification d'une durée de présence effective dans le service d'au moins trois mois pendant la période de six mois consécutifs et de six mois pendant la période de douze mois consécutifs mentionnées à l'article 3.

Pour l'appréciation de la condition de durée prévue à l'alinéa précédent :

1° Sont regardées comme périodes de présence effective les durées des congés annuels, des congés de maladie ordinaires, des congés liés à la réduction du temps de travail, des congés pris au titre du compte épargne-temps, des congés de maternité ou pour adoption, des congés de paternité, des congés pour accident de service, accident du travail ou maladie contractée dans l'exercice des fonctions, des congés pour formation syndicale et des autorisations d'absence ou décharges de service pour l'exercice d'un mandat syndical ainsi que les durées des périodes de formation professionnelle, à l'exception de la durée du congé pour formation professionnelle ;

2° Les services accomplis à temps partiel ou à temps non complet sont pris en compte comme des services accomplis à temps plein.

NOTA :

Conformément à l'article 4 du décret n° 2019-1261 du 28 novembre 2019, ces dispositions ne s'appliquent pas aux périodes pour lesquelles des objectifs et des indicateurs ont déjà été fixés par l'assemblée délibérante après avis du comité technique.

Article 6

En cas d'insuffisance caractérisée dans la manière de servir, un agent peut être exclu du bénéfice de la prime d'intéressement à la performance collective des services.

Article 7

La prime d'intéressement à la performance collective peut être cumulée avec toute autre indemnité, à l'exception des indemnités rétribuant une performance collective.

Article 8

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, le ministre de la fonction publique et le ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 3 mai 2012.

François Fillon

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration,



Décret n° 2012-625 du 3 mai 2012 fixant le plafond annuel de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics

● Dernière mise à jour des données de ce texte : 01 décembre 2019

NOR : IOCB1209446D

JORF n°0105 du 4 mai 2012

Version en vigueur au 28 avril 2023

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, de la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, et du ministre de la fonction publique,

Vu le décret n° 2012-624 du 3 mai 2012 pris en application de l'article 88 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984 portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale et fixant les modalités et les limites de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics ;

Vu l'avis du comité des finances locales (commission consultative d'évaluation des normes) du 2 février 2012, Décrète :

Article 1

Modifié par Décret n°2019-1262 du 28 novembre 2019 - art. 1

Le plafond annuel de la prime d'intéressement à la performance collective des services dans les collectivités territoriales et leurs établissements publics, prévu au b du 1° de l'article 3 du décret du 3 mai 2012 susvisé, est fixé à 600 euros.

Article 2

Version en vigueur depuis le 05 mai 2012

Le ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, la ministre du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat, porte-parole du Gouvernement, le ministre de la fonction publique et le ministre auprès du ministre de l'intérieur, de l'outre-mer, des collectivités territoriales et de l'immigration, chargé des collectivités territoriales, sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au Journal officiel de la République française.

Fait le 3 mai 2012.

François Fillon

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration,
Claude Guéant
La ministre du budget, des comptes publics
et de la réforme de l'Etat,
porte-parole du Gouvernement,
Valérie Pécresse
Le ministre de la fonction publique,
François Sauvadet
Le ministre auprès du ministre de l'intérieur,
de l'outre-mer, des collectivités territoriales
et de l'immigration,
chargé des collectivités territoriales,
Philippe Richert

Management

Définition d'objectifs: quel rôle pour les DRH ?

Optimiser les performances des agents passe désormais par la nécessaire fixation d'objectifs. Dans ce nouveau contexte d'évaluation, les gestionnaires de ressources humaines portent une responsabilité dans la mise en œuvre des dispositifs d'appréciation des agents.

« **A**ujourd'hui, l'administration est entrée dans la culture de la performance », constate Jean-Patrick Serres, directeur général adjoint chargé des ressources humaines au conseil général du Puy-de-Dôme. Soumises à une pression financière et à une contrainte de maîtrise des coûts, les collectivités doivent désormais optimiser la gestion de leur personnel. S'y ajoutent la mise en place progressive des nouvelles modalités d'évaluation des fonctionnaires et l'adoption d'une prime au mérite, dans certaines communes, qui obligent les directeurs des ressources humaines (DRH) à s'appuyer sur des indicateurs fiables et précis.

Quantifier l'action

Les objectifs se situent au centre du dispositif d'appréciation de la performance des agents. Mais quelle définition en donnent les employeurs territoriaux ? « C'est un résultat à atteindre, basé sur des priorités de travail, qui va guider l'action de l'agent au quotidien », répond Jean-François Lemmet, ancien

À LIRE

• **Etude comparative portant sur 11 pays: « Performance de la fonction "ressources humaines" » IGPDE, septembre 2009.**

Site internet: www.institut.inmefi.gov.fr
> recherche et publications > gestion publique à l'international > études et rapports

• **Etude internationale sur les effets de l'introduction de la prime à la performance: « La rémunération à la performance est-elle efficace ? » IGPDE, mars 2009.**

Site internet: www.institut.inmefi.gov.fr
> recherche et publications > gestion publique à l'international > prospective gestion publique

président de l'Association nationale des directeurs des ressources humaines des territoires. En outre, l'objectif doit être « mesurable par des chiffres ou par ses aspects qualitatifs », précise Jean-Claude Placard, directeur général adjoint des solidarités du conseil général de la Somme.

C'est bien, là, toute la difficulté. Comment quantifier une action relevant du service public ? Les collectivités le tentent comme elles le peuvent, en s'adaptant aux différentes catégories de métier. « Le nombre et la qualité des tâches réalisées par les agents de catégorie C dans des domaines techniques ou administratifs peuvent être plus facilement déterminés du fait de la proximité avec le terrain. Mais la variété des objectifs est limitée par le manque d'évolution du métier d'une année sur l'autre », constate Malika Kassa, directrice adjointe chargée du développement des compétences de Lille (Nord). En revanche, pour les cadres, le panel d'objectifs possibles est plus large. Il est toutefois complexe à chiffrer et à définir avec précision. « Pour les catégories A, le cri-

tère reposait sur le nombre de dossiers en cours et menés à terme à la fin de l'année. Il s'est avéré irréaliste, car il ne tenait pas compte de la volonté des élus et des autres services impliqués dans la réalisation du dossier », confie Frédéric Vinel. Le responsable du service « consultation et organisation » à la communauté urbaine de Dunkerque (Nord) ajoute: « Nous butons encore sur ce qui est évaluable ou non dans l'activité elle-même. Nous nous sommes donc, pour l'instant, recentré sur le savoir-être et le travailler ensemble. »

Démarche descendante

Déterminés par les managers, les objectifs doivent s'approcher au plus près de l'activité exercée. Pour les définir, ceux-ci s'appuient sur des outils, comme la fiche de poste et les grilles d'évaluation. « Nous nous sommes posés plusieurs questions. Quelle politique les élus souhaitent mener ? Quels sont les objectifs des services ? Comment formaliser ces objectifs en mission ? », avance Nicolas Sgard, DRH de Lambersart (Nord). La commune a ainsi mis l'accent sur la définition d'une méthode et la rédaction de fiches de poste détaillées. « Les objectifs doivent répondre à une démarche descendante venant des politiques et déclinés, ensuite, en mission précise. Ainsi, les fiches de poste ne rappellent pas seulement ce que l'agent réalise déjà, mais ce qui est attendu de lui. » Une démarche qui fonctionne mais qui reste liée au degré d'engagement de l'encadrement intermédiaire.

Julie Romsavsky

Mode d'emploi en quatre verbes

Jean-Louis Muller, directeur associé au sein de Cegos, propose quatre verbes pour aider le manager à définir des objectifs. Tout d'abord, « assurer »: définir la mission principale du poste en deux ou trois phrases et les domaines de contribution de l'agent. Ce que l'agent assure lui-même. Ensuite, « s'assurer de »: de quoi l'agent s'assure-t-il en réalisant son activité ? Puis, « contribuer »: à quoi contribue-t-il ? A l'amélioration de la qualité de l'eau, à la gestion d'un service technique, etc. Enfin, « participer »: à quoi l'agent participe-t-il ? Quelle est sa place dans la collectivité ? Pour les postes à responsabilité, la partie « vous assurer de » aura davantage d'importance que la partie « ce que vous assurez vous-même » et inversement.

Extraits - Regards croisés : "L'innovation managériale dans les organisations publiques"

Gérer les tensions de l'innovation managériale des entreprises publiques

Abdelwahab AÏT RAZOUK, MCF, Université Rennes 2, Liris/LEGO

Yann QUEMENER, Enseignant-chercheur, Brest Business School, Laboratoire du LEGO

L'innovation managériale se définit comme de « *nouveaux programmes et pratiques affectant la stratégie, la structure, les processus managériaux et la prise de décision [...] dont l'adoption vise à modifier le système administratif et le travail de gestion* » (Damanpour *et al.*, 2018). Elle s'est progressivement imposée dans les organisations publiques au travers du Nouveau Management Public (NMP) et du post NMP. Ce courant est considéré comme un mode de management participatif et transversal dont l'objectif est d'améliorer l'efficacité et l'efficience des organisations publiques. Cette transformation a notamment, reposé sur l'implication des managers intermédiaires (MI) qui ont joué un rôle crucial dans sa mise en œuvre. Néanmoins, si la transformation organisationnelle a permis aux MI d'adopter de nouvelles compétences d'animation, de facilitation et de conseil, elle a aussi été porteuse de risques. Les MI se trouvent souvent tiraillés par un ensemble de tensions génératrices d'inconfort psychologique et de perte de sens : coexistence de la culture marchande et de la culture de service public ; primauté du triptyque qualité-coûts-délais, etc. Ces tensions constituent un point de vigilance à surveiller pour éviter qu'elles ne se transforment en contradictions permanentes et ne freinent l'innovation managériale. Les modes de gestion des tensions sont nombreux et l'on peut retenir par exemple l'instauration d'espaces de concertation. Ces espaces forment un lieu où se discutent les choix stratégiques mais aussi les opérations, afin d'éclairer les décisions et mettre en évidence les points de convergence et de tensions, dans la construction d'un projet de transformation (Anton *et al.*, 2021).

Quand les organisations « Janus » innovent

Boualem ALIOUAT, Professeur, Université Côte d'Azur

Les organisations publiques structurent leur offre de biens ou de services autour des notions d'intérêt général ou d'intérêt commun. Même si le bien commun semble relever désormais des impératifs imposés à toute forme d'organisation, qu'elle soit publique ou privée. Joseph Bower avait, en ce sens, tout à fait raison de distinguer deux formes de leaderships – technocratique et politique – pour différencier deux comportements, davantage que deux types d'organisation : une rationalité orientée vers la performance et une autre davantage orientée vers l'intérêt des parties prenantes. C'est de ces deux formes de leaderships que la créativité organisationnelle relèverait en réalité. L'innovation managériale des organisations publiques porte alors en elle des marqueurs en termes de connaissances, de compétences, de ressources, de capacités, de culture organisationnelle, de spécificités individuelles et organisationnelles et même de facteurs d'environnement. Ces marqueurs relèvent d'une sémiotique en rupture de sens tout à la fois managériale et politique. L'esprit « corporate », la culture « de l'efficience budgétaire », le « *lean management* », les indicateurs de performance... sont dorénavant des langages courants dans les organisations publiques qui oscillent entre rationalités politique et managériale. L'inverse est vrai. Les organisations privées s'emploient toujours à valoriser des rationalités politiques (contraintes ou voulues) pour une quête de sens, de légitimation ou de bien commun dont les dividendes ne sont pas négligeables compte tenu des pressions qu'exercent les sphères juridiques et normatives en matière d'éthique, d'environnement ou de bien commun. La complexité des mécanismes de développement de la créativité organisationnelle en tant qu'auto-éco-ré-organisation ne doit donc négliger, pour les organisations publiques, comme pour les organisations privées, aucun élément clé : l'enchâssement des leaderships technocratique et politique, l'encastrement des compétences individuelles et collectives (le fameux esprit « corporate »), l'apprentissage permanent en tant que processus continu de création de connaissances nouvelles, le déploiement de ressources tangibles et intangibles, et des capacités dynamiques (comme pour les organisations privées), des styles de management ou de leadership appropriés à l'émergence de la motivation et de l'engagement et enfin le passage d'une culture d'usagers passifs à une approche orientée client ou marché, car les sollicitations de l'environnement sont un facteur essentiel de l'innovation managériale. L'innovation managériale n'est donc en rien distinctive de l'une ou l'autre des formes d'organisation publiques ou privées, toutes deux « Janus » en réalité.

Du « sens du devoir » au « sens de la performance »

Romain MORETTI, Docteur en sciences de gestion et management. Université de Corse

L'objectif de l'innovation managériale est la recherche de l'épanouissement individuel et de la performance collective. Or la recherche de la performance dans l'organisation publique se fait trop souvent au détriment de ses spécificités : on passe progressivement de logiques d'efficacité, d'équilibre et de qualité, à des logiques d'efficacité, de rentabilité et de quantité. La quête de performance a transformé les valeurs en objectifs, les devoirs en responsabilités et a conduit l'organisation publique dans une impasse caractérisée par une perte de sens et de confiance. Dans ce contexte d'injonction paradoxale, caractérisé par une fracture entre le sommet de l'organisation et sa base, le manager de proximité fait office de nouveau repère. L'agent s'identifie désormais au métier et à son équipe, sa fidélité ne s'oriente plus vers l'institution mais d'avantage vers son manager direct, qui l'écoute qui le comprend et l'accompagne au quotidien, enfin son dévouement se focalise sur les usagers et la mission à accomplir. Afin de ré-investir la vision institutionnelle de ses membres et son identité, l'organisation publique devrait renforcer l'action de ses managers de proximité en encensant le sens. L'expérimentation et l'essor d'environnement capacitant au sein du secteur public pourraient permettre de rompre avec des logiques d'hybridation de rôles qui ont révélé leurs contradictions et qui confisquent le sens de l'action. En transformant les potentialités en possibilités, l'organisation publique aiderait à reconstruire le sens et la confiance de l'agent dans son activité, par la réalisation et l'appropriation de celle-ci. Le secteur public doit dépasser les carcans de l'agent « hybride » (technique et gestionnaire), il doit fabriquer des agents « apprenants », c'est-à-dire proactif et capables, grâce à leurs expériences quotidiennes, de faire évoluer leur activité et ainsi d'être la principale source de l'innovation publique.

La fonction publique territoriale percutée par les nouvelles modalités de travail engendrées par la crise Covid

Frédéric MORTINI, Directeur ARACT Corse

C'est un constat général, la crise Covid a questionné les organisations publiques, leurs modèles de fonctionnement et les compétences de l'encadrement face à des changements contraints, soudains et comme pour tous, peu anticipés. C'est une fonction publique territoriale essoufflée qui a dû aborder une obligation de continuité de service en mode fortement dégradé et qui s'interroge désormais sur son modèle d'organisation, laissant plus facilement la porte ouverte aux expérimentations pour tenter d'y répondre. C'est par ce biais, que des agents et cadres, retrouvant une part d'autonomie, ont permis de rendre le système soutenable durant la phase critique de la pandémie. Leurs expérimentations, leurs « tests » de fonctionnement organisationnel et décisionnel, ont été reconnus sans trouver immédiatement un déploiement interne suffisant. Parfois mis en difficulté pour démontrer les bienfaits directs de ces démarches innovantes et apprenantes, leur marge de manœuvre s'est vue paradoxalement diminuée face au retour, parfois chaotique, au travail en présentiel. Les innovations managériales qu'induisent ces multiples évolutions demeurent le fruit de processus encore vécu comme un risque de rupture face aux anciennes pratiques et pour lesquelles, tout à la fois la hiérarchie et les organisations syndicales demeurent encore interrogatives. Pourtant, ces innovations conduisent à des évolutions managériales et trouvent aujourd'hui leurs marques dans les pratiques innovantes que représentent le débat et la controverse autour du fonctionnement du service public.

Trois orientations pour innover dans la fonction managériale de la fonction publique

Hassan MOUHEB, Managing Director, MetrixLab, Genève, Suisse

Souvent bâties sur des modèles pyramidaux et hiérarchiques, les organisations publiques montrent surement un réel potentiel à l'innovation managériale. Ainsi, lorsqu'elles sont comparées aux organisations modernes et plus récentes, trois marqueurs de l'innovation managériale pour les organisations publiques ressortent. Tout d'abord la diversité et l'inclusion dans les différents niveaux de management. En effet, bien que la diversité et l'inclusion peuvent être constatées au niveau bas des employés, elles s'estompent lorsque l'on se rapproche des étages les plus élevés de management. Distorsion qui tend à disparaître au sein des organisations du secteur privé les plus actives en matière d'innovation managériale. Le second marqueur concerne la mesure de performance des équipes/services de ces managers. En tant qu'organisations publiques, l'usager et donc sa satisfaction du service reçu, devrait être au cœur de la performance du management des organisations publiques. Les organisations privées de services (e.g. hôtellerie) ont presque toutes intégré la satisfaction (ou NPS – recommandation) comme critère de performance et de rémunération des équipes et de leurs managers. Bien que certaines organisations publiques, concurrencées par le secteur privé, ont depuis longtemps fait le pas de la « mesure externe » (e.g. transport), nombreuses sont celles qui pourraient innover en intégrant la satisfaction de l'usager comme critère innovant de la performance du manager d'organisations publiques. Enfin, le troisième marqueur porte sur le rôle même (nombre et fonction) du manager hiérarchique dans ces organisations, souvent conditionné par la structure hiérarchique de l'autorité. Les organisations les plus innovantes ont laissé place à des modèles plus plats, réduisant le nombre et le poids des managers dans les processus de décision, avec des managers plutôt coach que chef, et des organisations agiles plutôt que rigides.

Quand les managers publics se décideront ils enfin à gravir la pyramide ?

Jean-Louis MOULINS, Professeur des universités émérite – Aix Marseille Université

Il y a bientôt soixante-dix ans le psychologue américain A. Maslow présentait sa célèbre pyramide des besoins humains, composée de cinq niveaux : à la base les besoins physiologiques (alimentation, eau, hygiène...) puis les besoins de sécurité (santé, emploi...), d'appartenance, de reconnaissance ou estime et tout en haut d'accomplissement personnel. La théorie est qu'un besoin de niveau supérieur ne peut s'activer que si un minimum de besoins inférieurs est satisfait. Le marketing s'est, depuis de nombreuses décennies, emparé de cette approche et a rapidement grimpé les échelons de la pyramide, tout en rajoutant quelquefois des demi-étages ou des ascenseurs directs. Il y a bien longtemps que les savonnettes ne lavent plus (besoin physiologique) mais vous tonifient et vous rendent votre jeunesse et la séduction qui l'accompagne (accomplissement). Il y a bien longtemps aussi que les automobiles sont des espaces à vivre et pas seulement des moyens de locomotion. Les managers publics ont beaucoup plus récemment découvert cette pyramide et ont commencé à intégrer que l'usager est aussi un être de chair et de sang capable de désirs et de passions. Découverte tardive et timide car ils sont toujours bloqués aux étages inférieurs. Ils ont certes bien intégré que les transports publics correspondent à un besoin de se mouvoir mais leurs indicateurs de performance se limitent au respect des horaires et de la durée des trajets. Que dire des mesures de l'appréciation des patients (santé) et des citoyens (sécurité publique) sur ces missions régaliennes des pouvoirs publics. La notion d'indicateurs de performance perçue semble étrangère aux réponses apportées à ces besoins légitimes de sécurité ; hormis bien entendu les indicateurs comptables à usage interne ! Et pourtant... si les transports publics servent à se déplacer pourquoi ne permettraient-ils pas de s'évader (besoin d'accomplissement) ou de se rencontrer (besoin d'appartenance) ? La SNCF a depuis quelque temps commencé à amorcer ce virage mais il est vrai qu'il s'agit d'un service public qui s'ouvre à la concurrence. Le patient d'un hôpital n'a-t-il pas besoin de reconnaissance et même d'estime au-delà, bien entendu, des soins fonctionnels qui lui sont apportés ? Il en va même de

(...)