

Trimestriel N°115 III/2019

Pouvoirs Locaux

LA REVUE DE LA GOUVERNANCE PUBLIQUE



Gouvernance et sociétés
Economie et politique,
un équilibre instable



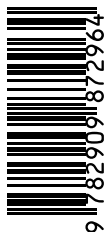
Droit
Juge administratif
et réglementation
des pesticides

Quel meilleur avenir pour la commune au XXI^e siècle ?



Gilles Alfonsi ■ Vincent Aubelle ■ Michel Basset ■ Farid Belacel ■ Cécile Blatrix ■ Jean-Luc Bœuf ■ Nathalie Bordeau ■ Jean-François Calmette
■ Patrice Diatta ■ Mathieu Doat ■ Cécile Ferrieux ■ Didier Guignard ■ Laurence Lemouzy ■ Alain Pariente ■ Hervé Poulet ■ Alain-Joseph Poulet ■
Tiphaine Rombauts-Chabrol ■ Clément Rouillier ■ Bertrand Sourisseau ■ Luciano Vandelli

ISBN 978-2-909872-96-4 - 20,00€



Réflexions pour un renforcement du management stratégique des collectivités territoriales

Le pilotage et l'évaluation de l'action publique locale dans le même bateau

Le pilotage et l'évaluation de l'action publique locale restent en France globalement sous utilisés et sous-dotés. À l'heure de la préparation des élections municipales de mars 2020, qui seront suivies des élections départementales et régionales l'année suivante, cette contribution prend la mesure de plusieurs paradoxes. Premier paradoxe : l'intervention des collectivités territoriales n'a jamais été aussi étendue alors même que de nombreuses collectivités restent insuffisamment pourvues en démarches, dispositifs et outils de pilotage et d'évaluation. Deuxième paradoxe : alors que la justification de l'action (pertinence des orientations, appréciation de la qualité de service, mesures des effets, efficience) est considérée comme un enjeu politique majeur pour l'avenir du service public, peu de collectivités disposent d'une équipe ou de compétences dédiées à l'évaluation. Troisième paradoxe : l'implication des usagers, à travers le recueil de leurs points de vue, voire des dispositifs participatifs, est reconnue comme potentiellement porteuse de renouvellement des politiques publiques, de reconstruction de liens de confiance entre les élus et les habitants ; mais elle reste au final confinée à des domaines limités. Comment en finir avec ces injonctions contradictoires ? C'est la richesse de l'action publique que de mettre aux prises les besoins et les objectifs, les moyens et les contraintes, les objectifs et les effets... à charge pour les pilotes, de piloter, et pour les décideurs, de décider. Dès lors, quels « modes de faire » placer au cœur des stratégies de pilotage des collectivités territoriales ?

Le pilotage et l'évaluation de l'action publique locale restent en France globalement sous utilisés et sous-dotés. À l'heure de la préparation des élections municipales de mars 2020, qui seront suivies des élections départementales et régionales l'année suivante, prenons la mesure du paradoxe.

D'un côté, l'intervention des collectivités territoriales n'a jamais été aussi étendue : nombreux champs de compétences, persistance des domaines d'implications volontaires (malgré le resserrement voulu par le législateur), prestations massives, dispositifs et projets multiples, rôle croissant d'assembler au service des dynamiques territoriales, soutien vital à la société civile et aux associations... Plus de 70 % de l'investissement public (pourvoyeur massif d'emplois et de développement local) dépend d'elles, de même qu'une partie importante du bouclier social dont se targue le pays lors des crises financières et économiques. La Fonction publique territoriale compte 1,9 million d'agents, qui

sont pour beaucoup en relation directe et quotidienne avec les usagers. De plus, dans la crise de la représentation démocratique, l'échelon local reste relativement épargné. Les élus locaux et les agents des collectivités sont donc appelés à être des acteurs des transformations à l'œuvre dans la société.

D'un autre côté, de nombreuses collectivités restent insuffisamment pourvues en démarches, dispositifs et outils de pilotage et d'évaluation. Certes, il existe des exceptions : certaines ont structuré des fonctions d'aide à la décision, ont initié des percées dans tel ou tel domaine (le décisionnel ici, l'audit interne là, le conseil en organisation parfois...), ce qui permet de disposer, à condition d'effectuer un travail régulier de capitalisation sur les expériences, de nombreuses sources d'inspirations. Cependant, le morcellement au sein des organigrammes des compétences d'aide à la décision est la règle, le stratégique est souvent dissocié de l'opérationnel, la gestion des urgences prend le pas sur le

par
MICHEL BASSET
Président de la Société
française de l'évaluation
(SFE)
GILLES ALFONSI
Administrateur de
l'Association finances
gestion évaluation
(AFIGESE)

partage du sens, les études de besoins, les travaux de prospective ou encore les dispositifs impliquant directement les usagers sont rares, sauf à se focaliser sur les expériences prometteuses de quelques collectivités. De fait, de nombreux cadres témoignent qu'ils sont faiblement outillés, et certains ne bénéficient d'aucune aide pour accomplir et évaluer leurs missions... ce qui favorise d'ailleurs des situations de souffrance au travail.

Les visions intégrées du pilotage, comportant les dimensions essentielles du management public – finalités de politiques publiques, visions organisationnelles et stratégie RH, fonctions d'aide à la décision, modernisation et innovation... – font exception. Le pilotage reste

trop souvent phagocyté par la seule approche budgétaire dans un sens étroit, par les plans d'économies, par le poids des urgences du quotidien et les logiques court-termistes, ou encore par une approche essentiellement bureaucratique de la gestion des ressources humaines.

Doter les collectivités territoriales de fonctions d'aide au pilotage et à la décision est un défi immédiat. Certes, il n'existe pas de modèles à dupliquer par un habile copié-collé : les organisations sont différentes, les expériences locales sont une richesse et les manières de traduire l'intérêt général dans des orientations de poli-

tiques publiques sont variées. Pourtant, toutes les collectivités – quels que soient leur échelle, leurs champs et leurs territoires d'intervention, les orientations de leur Exécutif, leur style de management... – devraient investir et structurer des dispositifs de pilotage et d'évaluation à la hauteur des responsabilités considérables de leurs décideurs. La conduite de l'action publique est un enjeu politique, au sens noble de ce mot, et c'est un enjeu démocratique car il implique un renforcement de la responsabilité devant les citoyens.

Des transformations profondes et à actionner

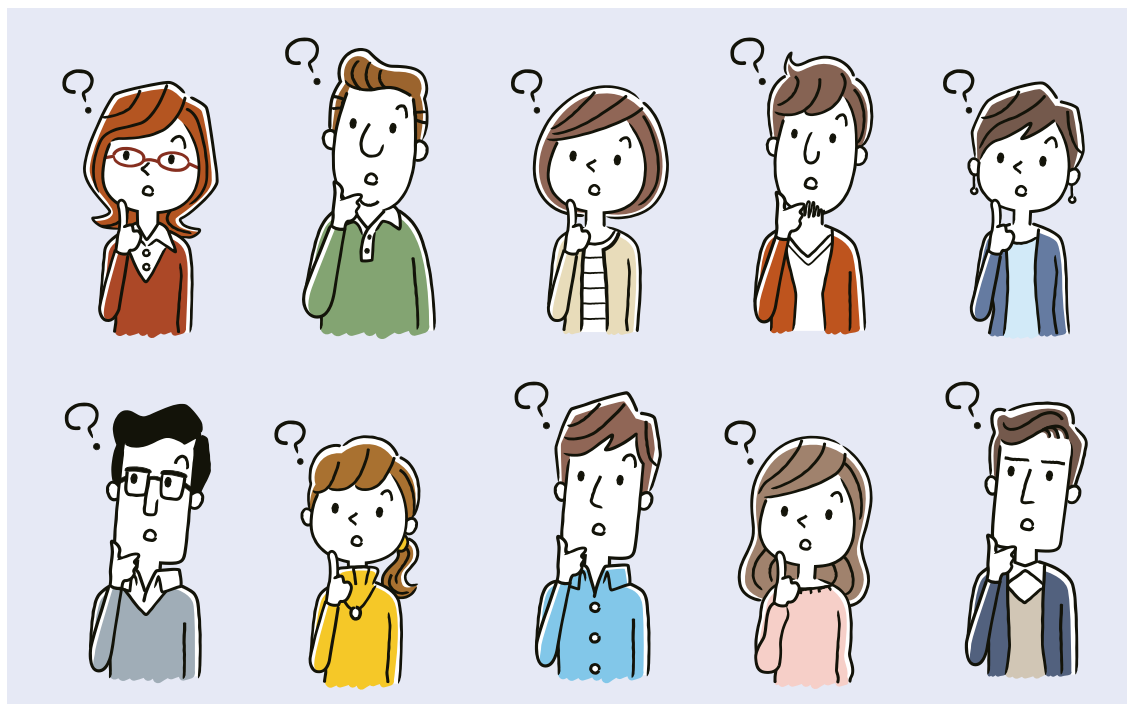
Comme l'action publique en général, l'action publique locale est fortement impactée par toute une série de transformations de la société. La révolution numérique, bien sûr, avec ses multiples dimensions : généralisation de l'accès à la connaissance et enjeu de médiation avec certains publics ; transformation des processus de gestion ; impacts sur les relations entre les pro-

fessionnels et les usagers, où la dématérialisation ne peut se substituer aux métiers de la relation ; circulation, ouverture des données et potentialités nouvelles liées au big data, impliquant des exigences fortes de protection des personnes etc. Les modes de vie, aussi, se transforment, avec des impacts importants sur des champs entiers de politiques publiques : mutations de la famille, mobilités territoriales, aspirations des individus à comprendre- maîtriser-décider, nouvelle place du travail et trajectoires (professionnelles et personnelles) éclectiques des individus. Plus largement, les attentes et les besoins (sociaux, sanitaires, économiques, écologiques, culturels...) sont eux-mêmes évolutifs, et d'ailleurs la notion même de besoins mérite d'être interrogée (qui les énonce ? comment les objectiver, quantitativement et qualitativement ?).

Tous ces aspects appellent un développement des fonctions d'observation et de gestion des connaissances au sein des collectivités. La fonction d'observation, parfois sous-traitée à des opérateurs externes, devrait être investie de responsabilités pour apprécier les besoins des territoires et des habitants, pour comprendre les dynamiques territoriales à l'œuvre et les enjeux de territorialisation de l'action publique locale (équilibre entre souci de l'égalité et prise en compte des réalités territoriales), pour mobiliser l'information géographique au service des décideurs, des professionnels, des partenaires du service public et des habitants.e.s. La fonction de gestion des connaissances, souvent considérée comme désuète, car on lui rattache l'image des bibliothèques et des services de documentation d'antan, est au contraire un point d'appui pour capitaliser, partager et transposer les expériences et pour accompagner la réussite des projets.

À ces transformations immenses, qui concernent toute la société, s'ajoutent des évolutions institutionnelles et organisationnelles qui concernent spécifiquement l'action publique locale. Elles sont complexes et parfois paradoxales : superposition d'interventions sur des territoires appelant des coopérations de projet ; dynamiques localisées et enjeu d'égalité entre tous les territoires ; tensions entre les logiques éducatives et préventives, d'une part, et le poids des urgences, des réparations, d'autre part ; injonctions à innover ; cumul et imbrication des contraintes, notamment en termes de moyens et de ressources humaines ; transformation des métiers, émergence de nouveaux des métiers et mutations nécessaires des compétences des managers, des modes de travail, en particulier par la promotion de la participation et de la coopération. Parmi ces transformations, les enjeux relatifs à la coopération territoriale sont particulièrement décisifs, et

“N'en déplaise à ceux qui ont pensé que les lois censées porter une simplification des compétences (loi NOTRe notamment) allaient produire des effets mécaniques de simplification, la plupart des politiques publiques restent imbriquées, partenariales.”



Crédit photo - AdobeStock

Approfondir, préciser ou redéfinir les orientations de l'action, articuler les finalités stratégiques et les objectifs opérationnels, sortir des réflexions en silos étanches pour imbriquer les interventions sectorielles et les politiques transversales, encourager des transformations organisationnelles pour agir différemment et mieux... sont des incontournables pour redonner du sens.

nécessitent une structuration, comme l'observation et la gestion des connaissances précédemment évoquées. Il s'agit tout particulièrement de capter le point de vue des forces vives des territoires, de fluidifier le dialogue entre décideurs (politiques et administratifs) ou encore de faciliter les relations entre administrations pour l'émergence de projets communs ou la mise en œuvre de politiques articulées. S'y ajoutent les incontournables d'une action publique, la transition écologique, le souci de l'égalité entre femmes et hommes, la prévention et la lutte contre toutes les discriminations... et bien d'autres exigences contemporaines aux implications fortes.

Toutes les politiques locales doivent se réinventer en composant avec ces évolutions, *a minima* en tenir compte et mieux, les actionner pour que leurs potentialités soient mises au service des finalités du service public. Dans l'idéal, il s'agit de modéliser certaines de ces évolutions pour anticiper les mutations des dispositifs et prestations des collectivités et renforcer leurs utilités. C'est pourquoi, le conseil en organisation pour la modernisation, qui vise à mettre l'administration à la page des évolutions, et l'innovation qui fait le pari de l'action dans des champs inexplorés, peuvent être utiles à la transformation. Ceci, à condition que l'accompagnement des organisations et des agents soit bienveillant et participatif.

Dans ce domaine, tout se tient, ou plutôt tout devrait aller ensemble. Mieux apprécier les besoins et écouter les aspirations des citoyens et de la société civile doit nourrir l'élaboration des politiques publiques. Approfondir, préciser ou redéfinir les orientations de l'action, articuler les finalités stratégiques et les objectifs opérationnels, sortir des réflexions en silos étanches pour imbriquer les interventions sectorielles et les politiques transversales, encourager des transformations organisationnelles pour agir différemment et mieux... sont des incontournables pour redonner du sens, aussi bien au sein des organisations qu'avec les partenaires institutionnels et la société civile. N'en déplaise à ceux qui ont pensé que les lois censées porter une simplification des compétences (loi Notre notamment) allaient produire des effets mécaniques de simplification, la plupart des politiques publiques restent imbriquées, partenariales. Non seulement ces dernières doivent converger, mais, de plus, elles doivent comporter un volet participatif, sauf à risquer la déconnexion avec les forces vives des territoires et les habitants.

Partage du sens et dialogue de gestion

Encore trop rare ou balbutiante dans de nombreuses collectivités, la formalisation des politiques publiques

ne devrait pas être un ennuyeux exercice technocratique annuel auquel doit être soumis le management stratégique des Régions, des Départements ou du Bloc communal. Elle peut être ce rituel obligatoire et vain, lorsque son portage stratégique est défaillant ou que sa nécessité n'est pas partagée par l'encadrement supérieur et avec les équipes. Mais elle peut aussi être tout autre chose : un levier managérial, exercice collectif pour construire et partager le sens ; un moyen de reconnaître la valeur de l'action tout en appréciant les limites et les enjeux d'évolution ; un moyen de favoriser la maîtrise de l'action à tous les niveaux, du professionnel en relation direct avec les usagers à l'élu investi dans son mandat.

“Disposer d'une formalisation des politiques publiques et d'un dispositif de suivi des activités n'est pas seulement utile à l'heure où de nombreux décideurs s'appêtent à rendre compte de leurs mandats. C'est aussi ancrer chaque manager dans une culture du pilotage.”

Avec la mise en place d'une segmentation stratégique, déclinaison pédagogique des domaines d'action, cette formalisation pose un socle de connaissance qui rend possible ou qui stimule le suivi, l'évaluation, les démarches de management ou encore la maîtrise des risques, les démarches d'optimisation, le conseil en organisation. Certes, il est toujours possible de suivre une prestation ou d'optimiser un processus de gestion, sans se référer à un dispositif transversal de pilotage, et d'ailleurs de nombreuses collectivités réalisent de tels travaux. Cependant, force est de constater que des pans entiers de l'action publique restent dans l'ombre (non justifiés, non maîtrisés, non valorisés), y compris s'agissant de domaines à forts

impacts financiers et RH. De plus, les expériences parcelaires ne produisent pas d'effets culturels dans les services et parmi les agents, pas de culture du pilotage et de l'évaluation.

La formalisation d'une politique publique ouvre la voie à son suivi. Un suivi qui aura du sens puisque les indicateurs de réalisation et plus encore les indicateurs de résultats en lien avec les objectifs, font partie du *reporting* des services vers les décideurs et peuvent être le point de départ du dialogue de gestion.

Dans ce domaine du suivi, on trouve de tout : des collectivités qui, dans le fatras de leurs données, peinent à capter ce qui intéresse les niveaux de décisions ; des collectivités qui croulent sous une profusion d'indicateurs, plus ou moins bien formulés, parfois peu

fiabilisés et souvent insuffisamment documentés ; d'autres qui n'ont pour ainsi dire aucune culture de la donnée. Faute de modestie, dans le « tout ou rien » de démarches à prétention quasi scientifiques, les indicateurs restent souvent dans le secret, tournant le dos à leur vocation première, qui est de nourrir le dialogue. À l'inverse, faute d'ambitions, le bricolage de données reste monnaie courante et d'autant plus risqué que les décideurs interrogent désormais, à juste titre, la pertinence et la qualité des données.

Toutes les collectivités ne disposent pas des moyens et des compétences permettant de mettre en place immédiatement un système d'information décisionnel intégrant à la fois des fonctionnalités de collectes automatisées de données, de structuration d'une base ou d'un entrepôt de données, et des outils de restitution. Mais toutes peuvent, dans un premier temps, mobiliser des outils classiques pour fédérer leurs indicateurs, les décliner et les mettre en forme à destination des pilotes d'activités, en assurer l'alimentation et le suivi dans la durée.

Disposer d'une formalisation des politiques publiques et d'un dispositif de suivi des activités n'est pas seulement utile à l'heure où de nombreux décideurs s'appêtent à rendre compte de leurs mandats. C'est aussi ancrer chaque manager dans une culture du pilotage, notamment promouvoir cette idée aujourd'hui encore trop souvent absente : le directeur, le chef de service ne sont pas seulement responsables d'entités organisationnelles et d'un budget, ils pilotent la mise en œuvre opérationnelle d'une politique publique et de ses dispositifs ; les encadrants intermédiaires et les professionnels de terrain ne sont pas seulement les rouages administratifs d'un organigramme, leurs métiers (éthiques, valeurs, pratiques, savoir faire et techniques) se déploient en lien avec les finalités du service public. De la même façon qu'une segmentation stratégique est une représentation panoramique différente de l'organigramme organisationnel, la formalisation de la politique publique et son suivi permettent le *reporting*, assure une continuité entre les besoins, les objectifs, les réalisations et les effets, nourrit la réflexion prospective sur les politiques publiques et contribue à la justification sur le fond des propositions budgétaires et fédère les agents tout en prenant en compte les différents intérêts et points de vue. C'est pourquoi le rôle de l'analyse (ou du conseil) de gestion, autre nom d'un contrôle de gestion d'acception large, avec une posture d'accompagnement des métiers, est central dans tout dispositif de pilotage de l'action publique.



Crédit photo : AdobeStock_WunderBild

Là où la dimension prospective est parfois limitée à une programmation pluriannuelle, « au doigt mouillé » des dépenses et des recettes, l'enjeu pourrait être de forger des hypothèses à soumettre aux décideurs prenant en compte les besoins, les objectifs, les effets attendus et les aspects financiers.

Les finances au service de l'action publique

La fonction financière peut utilement s'appuyer sur un tel socle de connaissances pour étayer ses propositions. Elles sont ainsi plus adaptées lorsqu'elle prend en compte l'évolution du contexte local et des besoins, la mise à jour des objectifs ou les contraintes des partenaires. Ainsi, une vision budgétaire, aussi bien en fonctionnement qu'en investissement, doit s'appuyer sur des éléments tangibles issus des directions métiers : priorités d'action, conditions de réussites ou de faisabilité. La réflexion en coûts unitaires ou la politique de tarification se réfléchissent aussi en prenant en compte la dimension RH des projets ou encore les possibilités de multifinancements.

Aucune stratégie financière ne peut être pensée aujourd'hui pour elle-même, mais, à l'inverse, il convient d'envisager les apports de la fonction finances au pilotage. Pas seulement sous l'angle de la contrainte financière qui conduit à réduire les ambitions, mais aussi sous l'angle des nouveaux partenariats possibles, de la recherche d'efficacité ou encore en portant la nécessité d'une vision prospective qui fait trop souvent défaut parmi les porteurs de projets. Là où la dimension prospective est parfois limitée à une programmation

pluriannuelle, « au doigt mouillé » des dépenses et des recettes, l'enjeu pourrait être de forger des hypothèses à soumettre aux décideurs prenant en compte les besoins, les objectifs, les effets attendus et les aspects financiers. Cela permettrait de leur redonner du pouvoir, à l'inverse de la tentation de corseter le débat budgétaire en réduisant les possibilités de choix.

L'optimisation grand angle

Les contraintes budgétaires des dernières années ont conduit à amplifier les efforts de gestion – dont témoignent de nombreux travaux de l'AFIGESE –, en particulier par le renforcement du contrôle financier et, dans bien des cas, par la mise en œuvre de plans d'économies. Si le coup de rabot sur telles et telles dépenses est souvent décrié, à juste titre, en raison de son caractère peu objectif au regard des besoins et des finalités de l'action, d'autres dispositions ont concerné la captation de nouvelles recettes, le développement de cofinancements, la mutualisation d'outils ou l'amélioration des processus de gestion. Reste que faute de renouveler les manières de faire et le champ des discussions budgétaires, les choix financiers annuels portent parfois sur des enjeux trop souvent limités (souvent les mêmes d'année en année)... et les activités sont généralement

reconduites en l'état. La meilleure manière de faire des choix budgétaires éclairés et novateurs est-il de centrer la préparation budgétaire sur un bilan financier ?

Le plus souvent, les décideurs et les financiers ont bien sûr en tête les enjeux de maintien du service public, et ils n'entendent évidemment pas que les choix budgétaires nuisent en définitive aux services rendus aux usagers. Il est cependant possible d'aller plus loin. La notion d'optimisation gagnerait à être rapprochée de celle de performance, élargie dans sa définition, avec pour objectif une amélioration continue de l'action publique locale, à la fois par (I) la recherche d'efficacité de la politique publique, (II) la volonté d'améliorer le service rendu et (III) son efficience.

“L'implication des usagers, à travers le recueil de leurs points de vue, voire des dispositifs participatifs, est reconnue comme potentiellement porteuse de renouvellement des politiques publiques, de reconstruction de liens de confiance entre les élus et les habitants. Mais elle reste au final confinée à des domaines limités.”

À condition que cette définition de l'optimisation ne soit pas un habillage de mesures d'économies purement comptables, il est possible d'embarquer les pilotes d'activités, les cadres et les agents dans le dialogue pour améliorer l'action publique. Au lieu d'opposer la maîtrise des coûts, les réflexions sur le périmètre d'une action et les efforts pour améliorer la qualité d'une prestation, il s'agit de travailler ces différentes dimensions ensemble. On ne veut pas tricher sur les limites d'un tel exercice, surtout si on prend en considération les besoins et les attentes quasi infinis auxquels le service public a vocation à répondre... et les moyens mobilisables. Si notre ambition est belle et bien de relever les défis d'un service

public moderne et innovant, tout un champ d'optimisation devra être exploré qui dépasse l'alternative stérile entre choix budgétaires contraints (alors que les besoins sont infinis) et reconduction de l'existant (alors que les besoins sont évolutifs).

Les démarches de modernisation devront aussi donner une nouvelle place à la conduite du changement et à l'association des agents et des usagers, qui sont trop souvent minorées alors qu'elles déterminent largement la réussite ou non des projets. Les agents ne peuvent plus être considérés comme de simples exécutants, alors que les évolutions de leurs missions, de leurs métiers et de leurs pratiques appellent à reconstruire du sens. Les usagers ne peuvent plus être vus comme des bénéficiaires passifs du service public. Il s'agit de mettre à profit leurs expertises d'usages, leurs attentes et leurs points de vue.

Réinventer l'utilité de l'évaluation

Il y aurait beaucoup à gagner à ce que l'évaluation s'inscrive dans le prolongement de cet élan nécessaire pour mieux piloter et mieux décider. Ou que les démarches d'évaluation soient conçues comme un outil pour renforcer le pilotage stratégique et opérationnel. La grande variété des expériences des collectivités territoriales en matière d'évaluation des politiques publiques, dont a témoigné une nouvelle fois le baromètre 2019 de la Société française de l'évaluation (SFE), montre l'étendue des possibilités en la matière, mais aussi les limites de son implantation et les enjeux forts pour asseoir durablement sa légitimité. Dans de nombreuses collectivités, l'évaluation reste le plus souvent une pratique ponctuelle voire marginale. À la faveur du renouvellement d'un schéma ou de l'élaboration d'un plan d'action, des diagnostics, des bilans ou des études à dimension évaluative sont commandés aux évaluateurs. Alors même que leurs échelles d'intervention sont compatibles avec le déploiement de démarches d'évaluation transversales, une minorité de Départements élaborent des feuilles de route en matière d'évaluation et réalisent un travail d'acculturation aux fondamentaux de l'évaluation. Depuis leurs fusions, les Régions ont plutôt reculé. L'évaluation reste embryonnaire dans de nombreuses communes et les EPT s'attellent à d'autres tâches.

Là aussi, soulignons des paradoxes. La justification de l'action (pertinence des orientations, appréciation de la qualité de service, mesures des effets, efficience) est considérée comme un enjeu politique majeur pour l'avenir du service public. Mais peu de collectivités disposent d'une équipe ou de compétences dédiées à l'évaluation. L'implication des usagers, à travers le recueil de leurs points de vue, voire des dispositifs participatifs, est reconnue comme potentiellement porteuse de renouvellement des politiques publiques, de reconstruction de liens de confiance entre les élus et les habitants. Mais elle reste au final confinée à des domaines limités. De fait, les programmes pluriannuels d'évaluation, ces feuilles de route qui peuvent contribuer, aux côtés des délégations d'élus ou d'instances spécifiques, à asseoir la légitimité de l'évaluation, sont rares. Les outils de suivi-évaluation font exception, alors qu'ils peuvent permettre d'éviter de lancer des usines à gaz a posteriori.

L'archipel des expériences locales permet de mesurer que les méthodes d'investigation et les méthodologies de l'évaluateur (analyses statistiques, enquêtes par questionnaires, entretiens individuels ou collectifs, observation... à combiner peu ou prou en fonction



Crédit photo : AdobeStock_Pure Imagination

Plutôt que se focaliser dans la quête du Graal du bon décideur passionné par l'évaluation, les évaluateurs gagneraient à s'adresser à toutes les parties prenantes des politiques publiques et à élargir considérablement l'utilité et les usages de l'évaluation.

des travaux) sont tout à fait adaptées à l'univers des collectivités. Il n'existe ainsi aucune difficulté majeure pour implanter l'évaluation des politiques publiques dans cet environnement, du moment que les décideurs mesurent l'intérêt de lever le nez du guidon de la gestion quotidienne des activités et du management des équipes. Au contraire, la conduite d'évaluations produit des effets profitables à toutes et tous (partage des enjeux, compréhension des points de vue, objectivation...), à condition de comprendre que les deux spécificités de l'évaluation ne sont pas un problème mais des atouts : l'évaluation ouvre le pilotage à la connaissance fine des attentes et des besoins, et elle le fait en mobilisant les points de vue des parties prenantes, ce qui constitue un enrichissement considérable de l'action par rapport aux approches uniquement managériales et internes.

Par ailleurs, au lieu d'opposer internalisation et externalisation, rien n'empêche d'envisager une complémentarité entre un renforcement des compétences internes des collectivités, qui peut produire des effets d'acculturation des managers, et une mobilisation tous azimuts (recours à des étudiants qui trouvent là leurs terrains de stage et des perspectives professionnels, conventions avec des laboratoires universitaires, cabinets aux compétences éprouvées et/ou innovantes, études pluri-partenariales cofinancées...).

Depuis quelques années, le débat sur l'utilité de l'évaluation tourne autour de la capacité des évaluateurs à répondre aux attentes des décideurs, avec la problématique récurrente de la temporalité (temps court du politique versus temps de l'évaluation) et, en toile de fond, les enjeux déontologiques (transparence et risque d'instrumentalisation notamment). Or, l'utilité de l'évaluation doit être démontrée autrement que dans le cadre d'un rapport exclusif aux élus. La plupart des travaux d'évaluation, même lorsque la commande d'évaluation provient d'un Exécutif, sont en effet utiles, à la fois, aux décideurs, aux pilotes opérationnels des politiques qu'elles concernent, aux professionnels et aux partenaires et aux citoyens. Le plus souvent, les propositions issues des analyses peuvent concerner à la fois les orientations, la mise en œuvre des politiques, les pratiques des professionnels et les partenariats. Plutôt que se focaliser dans la quête du Graal du bon décideur passionné par l'évaluation, les évaluateurs gagneraient à s'adresser à toutes les parties prenantes des politiques publiques et à élargir considérablement l'utilité et les usages de l'évaluation. Une telle proposition vise en particulier à assurer un continuum de réflexion et d'action entre les besoins et les attentes, les ambitions et les objectifs, les réalisations et les effets. C'est, comme nous l'avons précédemment esquissé, un enjeu de cohérence incontournable qui contribue au pilotage de l'action publique locale.

Loin des caricatures qui véhiculent l'image de structures bureaucratiques envahies par une technocratie sans âme, la Fonction publique territoriale reste néanmoins insuffisamment dotée en compétences de pilotage et d'évaluation. La formalisation des politiques publiques, leur suivi et leur évaluation peuvent être les moteurs d'un profond renouvellement de l'action publique à partir des orientations voulues par les citoyens et représentés par les élus. Pour cela, les fonctions d'aide à la décision s'appuient sur des compétences et des métiers spécifiques aux apports multiples, que toute stratégie en matière de ressources humaines devrait prendre en compte. Pour mieux répondre aux besoins, il faut comprendre les territoires et les attentes et donc les observer. Pour apprécier la qualité des services et améliorer les relations avec les usagers, il faut jouer le jeu d'une évaluation transparente. Pour des actions plus efficaces, il faut que le conseil en organisation déconstruise les processus de travail, au détriment des tâches mécaniques et au bénéfice de l'émancipation des agents. Comme en sciences ou en matière de données, où les avancées sont essentiellement produites par le décloisonnement et la collaboration, le « sens de l'histoire » est de rapprocher, d'articuler et de confronter positivement les apports des métiers de l'aide à la décision, au service des pilotes des activités et des élus. Les différentes fonctions d'aide à la décision ont des apports différents, parfois contradictoires, cela en fait la richesse. C'est la richesse de l'action publique que de mettre aux prises les besoins et les objectifs, les moyens et les contraintes, les objectifs et les effets... à charge pour les pilotes, de piloter, et pour les décideurs, de décider. Ces « modes de faire » devraient être au cœur des stratégies de pilotage des collectivités territoriales.

M.B et G.A.



Crédit photo : AdobeStock_IRStone

La Fonction publique territoriale reste néanmoins insuffisamment dotée en compétences de pilotage et d'évaluation. La formalisation des politiques publiques, leur suivi et leur évaluation peuvent être les moteurs d'un profond renouvellement de l'action publique à partir des orientations voulues par les citoyens et représentés par les élus.