Fondation Jean Jaurès

Démocratie

ÉVALUATION DE L'ACTION PUBLIQUE TERRITORIALE

Pierre Bauby

27/08/2015

Pierre Bauby, enseignant et chercheur en science politique, spécialiste des services publics, directeur de l'observatoire de l'action publique de la Fondation Jean-Jaurès, et Olivier Rouquan, politologue, spécialiste de la gouvernance territoriale

La fonction de l'action publique est d'organiser la vie collective sur chaque territoire en assurant la sécurité individuelle et collective, en garantissant les droits de chaque habitant, en promouvant des rapports de solidarité, en favorisant le lien social, en préparant les conditions de satisfaction des besoins des générations futures.

L'action publique est ancrée sur des territoires dont les habitants se reconnaissent, vivent, travaillent, ont des relations sociales. Elle est donc toujours territorialisée et l'espace est organisé en entités (nationale, régionales, locales) adaptées aux réalités et aux enjeux à relever. Dans le même temps, elle relève de logiques spécifiques : répondre aux besoins des individus et de chaque collectivité et permettre de s'adapter aux mutations économiques, technologiques, sociales, culturelles, comme aux choix des électeurs.

Elle ne saurait être figée. Elle doit évoluer dans le temps et l'espace. À cet égard, l'évaluation de ses effets, de ses performances, de son efficacité (au regard des moyens mis en œuvre), de son efficience par rapport aux objectifs fixés est une condition qui s'avère de plus en plus nécessaire.

Toute évaluation suppose de partir des buts poursuivis : quelle action publique pour quelles finalités ; quelles réformes pour quels objectifs – par exemple, moderniser, améliorer la qualité, réduire les coûts, introduire de la concurrence, voire privatiser… Selon les cas, les indicateurs et l'évaluation ne seront pas les mêmes. En outre, on peut évaluer *ex ante* (étude d'impact), *ex post* (quels changements ont été réalisés), en permanence (grâce à un suivi d'indicateurs).

L'évaluation permet de faire apparaître les dysfonctionnements ou les défaillances, les différences de qualité, les décalages par rapport à l'évolution des besoins. Elle n'a pas pour fonction d'arbitrer ou de sanctionner, mais de révéler et de contribuer aux nécessaires évolutions. Elle doit être adaptée dans le temps et l'espace. Les comparaisons temporelles sont souvent instructives car il n'est pas rare que les conditions soient similaires. Les comparaisons entre territoires, en revanche, doivent être menées avec davantage de précaution. Les conditions physiques, humaines, sociales,

culturelles, institutionnelles sont en effet souvent différentes, empêchant de classer ou de hiérarchiser les résultats.

L'évaluation de l'action publique doit prendre en compte le fait que les différentes parties prenantes ont des aspirations et des intérêts variés, disposent d'informations asymétriques. Elle doit prendre acte des spécificités de chaque territoire et des échelles de temps différentes (du court au long terme). Elle doit essayer d'internaliser les externalités positives ou négatives de chaque action. À cet effet, des batteries d'indicateurs permettant des croisements (qualité/coût, par exemple) doivent être mises au point. L'évaluation est nécessairement multicritères et doit prendre en compte la diversité des attentes et des besoins, et donc reposer sur une démarche multi-acteurs.

Mais elle est compliquée par le fait que la publication des indicateurs provoque des changements de comportement des acteurs, changements qui sont susceptibles de fausser l'appréciation. Par ailleurs, elle représente un coût à mettre en relation avec les résultats que l'on peut en escompter.

Dans le cadre de l'action publique, l'évaluation est mise au service d'une amélioration des résultats. L'analyse scientifique n'est donc pas sa finalité principale. Elle contribue à la performance, ce terme polysémique correspondant au sens large à la recherche d'un contrôle de l'action dont on souhaite qu'il s'exerce davantage en continu, pour en accroître la pertinence. La performance s'impose comme doctrine générale à toute politique publique – c'est ainsi que le terme de « performance énergétique » a été retenu, s'agissant de la transition énergétique. Aussi, au vu des standards mondiaux et de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF), elle adjoint des indicateurs quantitatifs d'efficience et d'efficacité, mais aussi de qualité. La performance est donc intrinsèquement liée à la démarche d'évaluation.

Depuis nombre d'années, le contexte néolibéral dominant conduit à donner la priorité à la réduction des coûts. La baisse des dotations de l'État aux collectivités (–3,7 milliards d'euros par an jusqu'en 2017) a ainsi contraint ces dernières à entrer pleinement dans la logique de l'ajustement structurel. Tout est cependant affaire de doctrine. La performance peut avoir un sens plus équilibré et moins unilatéral, notamment si des indicateurs qualitatifs sont précisés pour intégrer la dimension sociopolitique de l'action : par exemple en interne, des indicateurs de lutte contre la souffrance au travail, les risques psychosociaux (RPS) augmentant dans les collectivités locales et les services déconcentrés de l'État ; ou, en externe, des indicateurs de satisfaction du service rendu aux usagers ou de préoccupations environnementales. Cette orientation invite alors à redéfinir les indices caractéristiques du développement[1].

Pour l'heure, les réformes territoriales lancées après 2010 et nombre de pratiques de gestion peuvent être essentiellement lues à travers le prisme de l'efficience.

Dans les lois de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles (MAPTAM, 27 janvier 2014) ou nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe), les dispositifs juridiques visent d'abord à favoriser une rationalisation de l'action. Certains concernent

la gouvernance (entendue comme un mode décisionnel multi-acteurs, multiniveaux). C'est le cas de la proposition de Haut Conseil des territoires relevant du Premier ministre mais, surtout, des conférences territoriales de l'action publique (CTAP) relevant du président de région, qui seront chargées de cadrer des conventions d'exercice concerté des compétences entre les différentes strates de collectivités territoriales.

D'autres dispositifs, sur le mode du projet, visent à chasser les doublons et à organiser les chefs de file dans le sens de la mutualisation. Ainsi, le bloc communal sera dès 2016 dans l'obligation de finaliser un schéma de mutualisation, afin de partager au maximum les ressources, notamment humaines. La Cour des comptes répète à l'envi à quel point la montée en puissance des établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) contribue depuis 1999 à l'inflation de la masse salariale locale, d'autant que les effectifs des 36 680 communes françaises continuent d'augmenter légèrement. Un coefficient pondérant l'octroi de la dotation communautaire en fonction de la mutualisation a donc vu le jour en 2014. Les intercommunalités sont engagées dans une nouvelle étape d'intégration (de nouvelles compétences obligatoires et un seuil minimum de droit commun de 20 000 habitants pour les communautés de communes) qui devrait conforter la démarche de rationalisation par économies d'échelle. Des outils de mutualisation descendante (services unifiés et communs) mis en place par le législateur doivent permettre – certes dans une complexité rédactionnelle certaine, gênant d'ailleurs le travail des agents de l'État et des collectivités – de mieux partager les fonctions supports – logistique, informatique, conseil, mais aussi services opérationnels…

Si le droit territorial ne bénéficie pas pour l'instant de l'impératif de « simplification » par ailleurs proclamé (celui-ci participant pourtant de la performance publique), il définit donc des instruments pour une gestion locale devant être, par la force des choses, plus efficiente. En vertu de l'approche choisie par le législateur, les acteurs territoriaux sont les décideurs de la performance locale à venir. L'État central est peu prescriptif.

Au-delà de l'efficience et conformément à des orientations floues et polysémiques propres au droit régulateur, sont aussi reconnues des orientations qualitatives de développement durable territorial. Il s'agit, pour les régions et le secteur communal, de la mobilité, de la réduction de l'étalement urbain, de la biodiversité, de la gestion qualitative des eaux, de la prévention des risques, etc. Des orientations qualitatives de cohésion sociale et culturelle territoriale concernent le service public régional de formation et d'emploi, les langues régionales ou encore l'autonomie des personnes, l'accessibilité au service pour les départements et le secteur communal.

En conséquence, la performance publique recherchée tient aussi à des engagements politiques d'efficacité et de qualité. Par ailleurs, elle intègre des préoccupations croissantes de gestion des ressources humaines et des publics. Dans le cadre de la gestion prévisionnelle des emplois, des effectifs et des compétences (GPEEC), la mobilité est une valeur de la fonction publique reconnue notamment depuis la loi d'août 2009 portant ce titre[2]. Des outils facilitant la gestion des

personnels sont créés : mobilité ascendante (jusqu'à la rémunération dite à la performance, rebaptisée récemment régime indemnitaire tenant compte des fonctions, des sujétions, de l'expertise – IFSE), pour l'instant valable pour l'État, mais pouvant être pratiquée par les collectivités en vertu du principe de parité) ; et mobilité horizontale – bourse des emplois publics, recadrage juridique de la mise à disposition, du détachement, de l'essaimage vers le privé.

Il n'en demeure pas moins que le stress des agents territoriaux et des services déconcentrés de l'Etat n'est pas assez pris en compte, alors que les changements incessants dans la réforme globale de l'action publique – révision générale des politiques publiques (RGPP) puis modernisation de l'action publique (MAP) et leurs déclinaisons territoriales – suscitent de l'inquiétude et induisent une perte de sens. C'est ce qu'indique, pour l'État, l'évaluation rétrospective de la Réforme de l'administration territoriale de l'État (REATE) ; pour les collectivités, le taux d'absentéisme et les enquêtes relatives aux risques psychosociaux[3]. La MAP (notamment la revue des missions devant aboutir d'ici à la fin 2015 à une reconfiguration des services déconcentrés de l'État) insiste, afin de limiter la diffusion de ce stress, sur l'impératif de concertation et de consultation des agents. Mais les délais de conduite du changement sont resserrés et semblent entraver une réflexion en profondeur, alors que la loi devant toiletter la déontologie des fonctionnaires n'est toujours pas votée.

Dans les collectivités, des plans obligatoires de lutte contre les risques psychosociaux devaient être finalisés avant janvier 2015. Certaines collectivités comprenant plus de cinquante agents mettent parfois en place des services dédiés à la santé au travail et à la lutte contre les RPS et progressent du fait de la démarche diagnostic et projet (avec la réalisation d'un document d'évaluation des risques professionnels unique) initiée par la circulaire de juillet 2014[4]. Mais, au-delà des obligations, une partie du management doit être repensée en interrogeant la notion de performance et en mettant en place des évaluations qualitatives des agents intégrant des conceptions plus précises de leur autonomie et de leur responsabilité. Plus globalement, la reconfiguration des *process* de travail sur un mode qualitatif (le *lean* ou le travail collaboratif) invite à une appropriation réfléchie et participative au niveau de chaque collectivité. Celle-ci devrait s'engager dans des stratégies ouvertes (en pensant à la mobilité et à leur attractivité) de gestion prévisionnelle des GPEEC et de réorganisation de leurs services, à la suite des évolutions en cours – réforme territoriale, baisse des coûts – que nous avons évoquées.

Pour finir, sans prétention à l'exhaustivité, la performance invite à intégrer l'évaluation de la qualité du service rendu. Rejoignant le thème de la citoyenneté, la perception par les usagers-administrés de leur accès aux services publics et de leur transparence participe de la pertinence de l'administration territoriale. Ces deux thèmes relèvent du principe juridique classique de mutabilité. Leur portée normative croît, notamment au vu de la régulation européenne. La mesure et la volonté d'améliorer la satisfaction des publics conduisent donc à instaurer des instruments, telle la charte Marianne, mais aussi des enquêtes plus approfondies (panels, sondages) afin de bien

comprendre le rapport de l'administré à ses administrations – telle la notion d'« événement de vie » utilisée dans le cadre de la MAP. Surtout, cela incite à multiplier les arènes de concertation, voire de consultation (forums, maisons de citoyens dans le cadre de la politique de la ville…), la numérisation de l'administration (open data et big data) offrant des possibilités de participation des publics inédites et à moindre coût. Contribuant peut-être à une démocratisation de l'administration, ce processus se rapproche des enjeux de démocratie participative.
En conclusion, la performance, inséparable des démarches d'évaluation, offre un cadre à la conduite du changement global des organisations et de l'action publique locales, ce changement s'envisageant sur le mode de la gouvernance. L'impératif de performance résulte d'un équilibre territorialisé, incertain et fluctuant entre objectifs en tension – réduction des coûts *versus* meilleure satisfaction des usagers ; mutualisation *versus* lutte contre les RPS ; développement économique *versus* préservation des qualités écologiques des milieux, etc. Les acteurs locaux (décentralisés et déconcentrés) ont donc une responsabilité majeure dans la définition de tels équilibres, le niveau régional tendant à devenir stratégique.

---

[1]. Le Parlement a adopté une loi instituant un rapport annuel présentant l'évolution sur les années passées de nouveaux indicateurs de richesse, notamment des indicateurs d'inégalité, de qualité de vie et de développement durable. Il s'agit donc d'évaluer le développement en ne se cantonnant pas au PIB.

---

[2]. Loi n° 2009-972 du 3 août 2009 relative à la mobilité et aux parcours professionnels dans la fonction publique.

---

[3]. Ainsi, évaluant pour la première fois, selon un modèle original développé par le cabinet de conseil CaTTalyse, les facteurs de survenance de risques psychosociaux (RPS) en fonction des éléments contribuant à la qualité de vie au travail ou perturbant celle-ci, le troisième baromètre affiche clairement un fort avis de dépression pré-tempête, avec une exposition aux RPS plus précise et intense en 2014 qu'en 2013. « Baromètre bien-être au travail » réalisé par *La Gazette* avec CaTTalyse, octobre 2014.

[4]. Circulaire du 25 juillet 2014 relative à la mise en œuvre, dans la fonction publique territoriale, de l'accord-cadre du 22 octobre 2013 concernant la prévention des risques psychosociaux.