

Avril 2024

Gestion municipale et mesure de la performance

Managérialisation renforcée de la figure du maire ?

Camille Masquelier

Mémoire dirigé par M. Yves Surel

Second membre du jury : M. Clément Lacouette-Fougère

Master Politiques Publiques

Spécialité Administration publique

Résumé

Les instruments d'évaluation de la performance, inspirés par les principes du *new public management*, se déclinent au niveau local. La spécificité dans les communes réside dans la grande variété des usages en raison d'un intérêt variable des élus pour ces nouveaux outils de gestion. Des entretiens menés sur le terrain avec des maires, aux profils variés, révèlent une diversité de pratiques dans la mise en œuvre de ces outils. Si des obstacles à l'évaluation sont identifiés, le degré de développement des indicateurs dépend surtout de la volonté de l'exécutif. Les usages par le maire-manager, dépassent la fonction gestionnaire et deviennent dans certains cas une ressource politique. Ainsi l'étude des instruments de mesure de la performance permet de rendre compte des mutations de la figure du maire dans la période contemporaine.

Mots clés

Politiques publiques, évaluation, maire, performance locale, gestion municipale, indicateurs.

Table des matières

Principales contributions de la recherche	6
Introduction	7
Sources et méthodologie	11
État des savoirs	14
I/ Recherche de la performance et diffusion du « New Public Management » au niveau local	14
1. Une légitimité des organisations fondée sur l'efficacité et objectivée par des résultats.....	14
2. Le « New Public Management » appliqué aux administrations locales.....	15
II/ Une évaluation de la performance adaptée aux spécificités locales	16
1. Une obligation de mise en œuvre d'indicateurs à portée limitée	16
2. Une évaluation de la performance locale moins documentée et plus émettée qu'à l'étranger	17
3. L'évaluation de la performance par les collectivités locales : une démarche plus administrative que politique	18
III/ Perception et effets sur les acteurs des nouvelles méthodes d'évaluation de la performance	19
1. Les démarches de performance et le politique : les mutations du maire manager... ..	19
1.1 Une démarche de performance « encadrée avec le politique »	19
1.2 La professionnalisation et les nouvelles légitimités du maire manager-gestionnaire	20
1.3 La relation ambiguë des acteurs politiques avec l'évaluation : une appropriation encore incomplète	21
2. Effets des changements de méthodes sur la conduite des agents administratifs.....	23
3. L'évaluation de la qualité du service public : un continuum du politique à l'usager	24
Résultats et analyses	27
I/ L'évaluation de la performance et les élus municipaux, entre nouvelles opportunités et contraintes	27
1. Une évaluation reconnue comme une nécessité par les élus et guidée par des facteurs communs.....	27
1.1 Maitriser les données financières dans un contexte budgétaire contraint	27
1.2 Élargissement de l'évaluation de la performance à de nouveaux domaines	28
1.3 La conduite de l'évaluation dans le cadre de la contractualisation	30
2. Des contraintes communes rencontrées par les élus dans l'évaluation des performances municipales.....	31
2.1 Le manque de ressources humaines et financières.....	31
2.2 Une maîtrise complexe des informations mesurées par les indicateurs	32
2.3 Une absence de culture de la donnée dans les administrations municipales....	33
II/ Mise en place et usage différenciés des indicateurs de performance	35
1. Variété des démarches d'évaluation en fonction des contextes locaux	35
1.1 Le leadership du maire dans la démarche de performance locale.....	35

1.2	Mise en œuvre de l'évaluation de la performance : typologie des rapports des élus locaux aux indicateurs	37
2.	Usage des indicateurs : de l'outil de gestion à l'instrument politique	45
2.1	Des instruments dédiés au pilotage et à la gestion interne des collectivités	45
2.2	La mesure de la performance comme ressource politique	47
2.3	Les indicateurs de performance, instruments au service du renforcement de la démocratie locale.....	49
	Conclusion et recommandations	51
	Bibliographie.....	55

Liste des encadrés

1 - Évaluation environnementale des budgets des communes	29
2 – Conduite d’une évaluation au sein d'un service culturel	39
3 - Mesurer la performance des cimetières communaux.....	41
4 - Le cas d'un indicateur dans une grande agglomération : l'IBEST à Grenoble.....	42
5 - Méthodologie d'une démarche d'évaluation proposée par un cabinet de conseil.....	43

Remerciements

Je remercie grandement Monsieur Yves Surel pour avoir encadré ce mémoire, ainsi que pour sa disponibilité et ses précieux conseils tout au long de mes recherches. Je remercie également Monsieur Clément Lacouette-Fougère pour m'avoir aidée lors des recherches et d'avoir accepté d'être co-jury.

Je souhaite adresser mes sincères remerciements aux maires, à leurs collaborateurs ainsi qu'à l'Association des Maires de France, pour leurs contributions qui ont permis d'enrichir les résultats de cette étude.

Principales contributions de la recherche

La notion de performance irrigue de nombreux aspects du management et de l'action publique. Dans le cadre de cette recherche, nous étudions sa mesure au niveau local. Cette évaluation s'inscrit comme un des **nouveaux modes de légitimation de l'action publique municipale**. Une nouvelle rationalité politique conduit à l'adoption de méthodes et d'approches gestionnaires dans la prise de décision. La littérature existante, qui met en lumière les mutations du « maire-manager » fait partie du cadre analytique sur lequel s'appuie notre étude.

En prenant le prisme de l'évaluation locale et plus particulièrement des indicateurs de performance, outils de mesure inspirés par les principes du NPM, nous poursuivons cette démarche en nous centrant sur la figure de ce « maire-chef d'entreprise » et en cherchant à répondre à la question suivante : **que nous révèle l'utilisation de ces instruments sur le rôle du maire et sa conception de la gestion publique locale ?** L'impact de l'évaluation des services locaux sur cette figure politique et les usages politiques des indicateurs dans la gouvernance locale est **un champ de recherche encore relativement sous-investi**. Le choix d'une **démarche empirique** à travers une douzaine d'entretiens menés auprès d'élus locaux visait également à répondre à plusieurs questionnements subsidiaires : peut-on mesurer quantitativement les succès de l'action d'un maire ? comment doit-il rendre compte de sa gestion à ses administrés ? Les indicateurs sont-ils les outils les plus adaptés et quelles sont les contraintes rencontrées lors de la mise en œuvre ?

Ces réflexions sous-tendent les recherches qui ont été menées et les entretiens sur le terrain mettent en lumière les **approches multiples du management et de la gestion publique**. Nous les avons restitués à travers une **typologie** qui rend compte des degrés d'appropriation de l'évaluation de la performance par les élus locaux en fonction de ce qui a été mis en œuvre dans leurs services municipaux. Nous avons retenu quatre catégories : **les Innovateurs, les Pragmatiques, les Sceptiques et les Empêchés**. Une autre grille de lecture la complète et vient caractériser les usages des indicateurs. L'évaluation des services publics est **un enjeu de *policy* et de *politics***, c'est pourquoi nous montrerons que dans certains cas, les indicateurs, peuvent devenir des **outils politisés**, révélateur d'une conception de la gestion locale, au service d'une valorisation des engagements pris auprès de la population dans le cadre du mandat. **Des exemples concrets d'instruments** et de démarches mises en œuvre dans les communes interrogées viennent appuyer nos analyses et nos résultats.

Des **recommandations opérationnelles** sont formulées. Elles visent notamment à répondre à certains obstacles rencontrés dans la mise en œuvre des indicateurs. En effet, l'étude montre qu'il n'existe pas d'indicateur ou de référentiel directement transposable, que la mise en place de ce type de démarche est longue et qu'elle relève d'une culture municipale aussi propre à la personnalité du maire. Ainsi, nous nous attacherons à mettre en évidence des moyens d'accompagner les collectivités en démontrant les intérêts de ces outils tout en associant davantage le citoyen-usager.

Introduction

L'association des communautés de France publiait en 2019 les résultats de son enquête relative à la performance des services publics locaux. Si 86% des répondants considèrent la notion de performance comme une « *nécessité ou une évidence* », plus d'un quart estiment n'avoir rien mis en place pour l'atteindre. En théorie, le pilotage par la performance, au moyen d'indicateurs, de données chiffrées, de tableaux de bord n'est pas nouveau et s'inscrit dans un long mouvement de rationalisation de l'action administrative et d'adoption des principes du « *new public management* » (NPM). En rupture avec un modèle de gestion bureaucratique, cette approche moderne, dont le contenu doctrinal a été théorisé dans les années 1990 (Hood, 1991), vise à introduire des méthodes du secteur privé, à mieux contrôler les résultats, à rationaliser les ressources, à introduire des mécanismes de marché dans le secteur public afin d'améliorer l'efficacité, la transparence et la qualité des services publics, tout en définissant des critères précis de mesure de la performance. **C'est ce dernier aspect, d'évaluation et de suivi de la performance, que nous étudions dans le contexte local.**

Ces principes se sont d'abord traduits au niveau national, par une série de réformes, marquant « *le souci de soi* » de l'État à se réinventer (Bezes, 2020). La promotion d'une culture du résultat a ainsi conduit à associer des indicateurs de performance aux politiques publiques dans le budget de l'État. La décentralisation et les transferts successifs de compétences, ont aussi redéfini la gestion publique locale. Les principes du NPM y ont été appliqués à mesure que le périmètre de l'action publique s'étendait et que de nouvelles responsabilités s'imposaient aux élus locaux. **La figure du maire, que nous avons choisi d'étudier**, a été directement impactée par ces nouveaux outils et le modèle d'un **élu professionnel et entrepreneur** est devenu dominant. Les fonctions de suivi, d'évaluation, d'observation des territoires sont au cœur de leurs prérogatives. Les nouvelles injonctions à la transparence de l'action publique les ont rendus incontournables. Leur rôle a ainsi évolué, devenus des « **gestionnaires-manager** » (Le Bart, 2003), ils sont en première ligne, sur le terrain en contact direct avec leurs administrés, qui investissent leur confiance en fonction des résultats de l'action publique et attendent qu'ils rendent des comptes en toute transparence. Le souci de la performance s'est ainsi généralisé à mesure que les capacités managériales devenaient de **nouvelles sources de légitimité politique.**

Le choix d'un instrument d'action publique, analysé par le courant néo-institutionnaliste, n'est pas neutre. Au contraire, ces instruments déterminent en partie le comportement des acteurs, peuvent les contraindre et véhiculent une certaine représentation des problèmes (Halpern, Lascoumes et Le Galès, 2014). Nous souhaitons étudier **l'appropriation de ces nouveaux outils d'évaluation que sont les indicateurs de performance, par l'élu local**, en prenant compte des spécificités de la gestion publique municipale. Avec les données recueillies sur le terrain nous mettrons en évidence des éléments qui expliquent **pourquoi les maires s'intéressent à ces instruments** avant d'analyser **comment ils les utilisent.**

Le constat d'une crise démocratique, qui atteint aussi le niveau local, incite les décideurs à restaurer la confiance par l'adoption d'une méthode transparente et d'une gestion innovante au

service des usagers, à la fois contribuables et bénéficiaires des politiques publiques. L'enjeu de qualité du service rendu est en effet essentiel pour préciser la **notion de performance publique** définie comme la « *capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets durables vis-à-vis de son territoire* » (Carassus et al, 2011). Cette performance vise à équilibrer les logiques concurrentielles et sociales, soit à respecter les contraintes financières et viser la rentabilité tout en répondant aux besoins des citoyens-usagers. Le suivi de la performance se distingue de l'évaluation des politiques publiques qui vise à mesurer les effets d'une politique sur une population, à établir un lien de causalité et *in fine* à émettre un jugement. Les critères de suivi de la performance peuvent toutefois rejoindre ceux de l'évaluation, notamment en termes d'efficacité et d'efficience des services. L'évaluation de la performance va également au-delà du contrôle de gestion, et implique l'utilisation d'indicateurs pour apprécier l'efficacité, l'efficience et le coût des services concernés. Elle permet de suivre leur évolution, contrôler les objectifs et aide au pilotage et à la prise de décision.

Des facteurs communs au niveau local, conduisent les élus à évaluer la performance des services et peuvent être identifiés. Ce suivi s'avère de plus en plus nécessaire dans un contexte de contraintes budgétaires et d'extension du champ des politiques publiques. Dotées de la compétence générale pour gérer toute affaire d'intérêt communal, les collectivités locales voient leurs responsabilités s'étendre et interviennent dans de nombreux domaines comme la santé, la politique de l'environnement, la sécurité, nécessitant un renforcement du pilotage.

Ponctuellement, elles peuvent, à travers les contrats de ville, des appels à projet, des dossiers de subventions ou en participant à des initiatives nationales comme Action Cœur de Ville, être conduites à évaluer et à établir des indicateurs de suivi pour recueillir les informations des services concernés. En dehors de ce **cadre contractuel**, le choix des démarches de pilotage, de construction des indicateurs, **relève de la libre administration des collectivités locales**. Les entretiens réalisés sur le terrain montrent que ces démarches sont très différentes en fonction des communes. Les **méthodologies ne sont pas stabilisées** et il peut être complexe d'obtenir des informations chiffrées sur le fonctionnement des services. L'intégration d'indicateurs de performance est parfois lente et difficile en raison d'une culture de la donnée inexistante, d'une gestion complexe d'une masse d'informations, d'une administration résistante face à l'obligation de rendre compte, et dépend surtout en amont de la volonté politique.

Une commune de 1000 habitants (71% des communes en France) ne possède évidemment ni l'ingénierie ni les ressources d'une ville moyenne ou d'une métropole dotée d'inspections générales, de services dédiés à l'évaluation et au suivi. La taille des communes constitue a priori un premier élément central des différences d'évaluation. **L'échantillon des huit communes que nous étudions s'étend de 2500 habitants à plus de 70000, couvrant ainsi petites et moyennes villes.**

La mise en place d'indicateurs de performance dans les villes est **un champ encore relativement peu investi par la recherche** et l'absence de données quantitatives récentes ne

permet pas de caractériser et de comparer les démarches de performances dans les villes. Les résultats de cette recherche reposent sur **une analyse qualitative et comparative basée sur une douzaine d'entretiens semi-directifs**. Le choix de cette méthode nous a conduit à sélectionner des profils variés de maires pour saisir la diversité des approches, des perceptions et des usages en matière d'évaluation de la performance municipale. Les collectivités empruntent chacune des voies différentes selon les objectifs et les méthodes définis par l'exécutif. La notion d'évaluation de la performance n'est pas appréhendée de la même façon selon le contexte local et la personnalité de l' élu. **L'intervention de plusieurs acteurs, autour de l'exécutif local**, est également prise en compte, notamment celle des directeurs généraux des services, qui occupent un rôle pivot dans la mise en œuvre des indicateurs et la présentation des résultats à l'exécutif. Des acteurs extérieurs peuvent également influencer la démarche de mesure de la performance, comme les cabinets de conseils qui apportent une expertise et formalisent une méthodologie dans leur accompagnement de la collectivité. La mise en œuvre des indicateurs, de l'élaboration à la potentielle communication des résultats à la population, forme un continuum entre le politique, l'administration locale et l'utilisateur.

Un examen des pratiques montre qu'il n'existe pas de référentiel unique mais une **pluralité d'indicateurs**, qui se déclinent en fonction des services évalués et des objectifs fixés lors de leur élaboration. Aussi on retrouvera des indicateurs obligatoires ou plus traditionnels, notamment au niveau financier (données financières et exécution du budget, marchés publics en cours d'élaboration, travaux programmés, montant des aides ou subventions versées...) que des indicateurs plus innovants mesurant la sécurité numérique des services ou des indicateurs de performance des cimetières communaux. Le recours à cet outil d'évaluation n'impliquera donc pas des décisions, des effets et des pratiques similaires en fonction des villes et de la volonté des acteurs qui les mettent en œuvre. L'étude montre **l'importance de l'impulsion politique** dans le lancement des démarches de performance, l'engagement des élus étant un facteur déterminant de réussite d'où le concept évoqué en creux de « **maire chef d'entreprise** », qui, quelle que soit l'étiquette politique, est appréhendée de manière positive.

L'utilisation des résultats des indicateurs diffère en fonction des maires : outils d'aide à la décision réservés à un usage interne, ils peuvent aussi être communiqués aux citoyens pour valoriser un engagement politique, « *le pouvoir n'est maintenant perçu comme légitime que s'il se soumet régulièrement à une épreuve de discussion et de justification* » (Rosanvallon, 2006, 302). Ce sujet soulève donc des problématiques politiques, managériales mais aussi démocratiques.

S'il existe un consensus sur la nécessité de pilotage des services pour garantir leur qualité, ce mémoire tend à montrer pourquoi la mise en œuvre des indicateurs de performance est si différente en fonction des villes. Y sont-ils vraiment développés et sinon quels sont les freins et blocages ? Quelles sont les approches politiques dans l'élaboration et la mise en œuvre des indicateurs ? Enfin, quels sont leurs usages ?

A la suite de la présentation de l'état de la littérature, ce mémoire exposera plusieurs facteurs dans le contexte local actuel conduisant les élus à se saisir de l'évaluation, tout en

soulignant les limites qui persistent et constituent des contraintes et complexités communes pouvant freiner la mise en place d'une démarche d'évaluation de la performance (I).

Ensuite nous distinguerons la variété des démarches observées dans différents contextes locaux. Nous les restituerons à travers une typologie qui rend compte des rapports des élus aux indicateurs. Nous montrerons que ces démarches orientent les usages des indicateurs par les maires. D'outils de gestion interne, les indicateurs conçus pour piloter et améliorer la performance des services, peuvent s'éloigner de cette représentation dépolitisée pour devenir une ressource politique au service des élus (II).

Enfin dans un contexte où les maires défendent une « liberté d'action »¹, l'imposition d'un référentiel unique d'indicateurs, qui constituerait une norme supplémentaire, ne semble pas souhaitable. Le développement de l'évaluation des services publics nécessite une appropriation par les pouvoirs locaux, voire un accompagnement pour dépasser les contraintes financières et humaines, tout en plaçant l'utilisateur au centre de ce processus. Des recommandations seront formulées en ce sens à la fin de ce mémoire.

¹ Discours du Président de l'Association des Maires de France à l'occasion du 105^{ème} congrès des maires, 23 novembre 2023.

Sources et méthodologie

Sources

Le mémoire s'appuie sur plusieurs catégories de sources. Tout d'abord, des **ouvrages et articles en sociologie administrative, sociologie des organisations, analyse des politiques publiques et sciences politiques** ont été consultés pour définir le cadre analytique existant sur la rationalisation de l'action publique, l'intégration des principes du *new public management* au sein des organisations publiques et ses déclinaisons au niveau local. Le mémoire prenant comme objet d'étude principal le maire, un examen des travaux en **sociologie de l'élu** a permis d'appréhender le mouvement de professionnalisation et les évolutions des modes de légitimation de l'action des pouvoirs locaux. Des **baromètres et enquêtes quantitatives** récentes menées auprès des collectivités locales ont été utilisés pour identifier les tendances d'appropriation des outils d'évaluation par les acteurs politiques locaux ainsi que l'adhésion aux nouvelles méthodes de suivi de la performance. Des **articles de presse spécialisée** à destination des collectivités ont apporté des exemples supplémentaires de démarches de performance. Des **documents disponibles sur les sites des communes** (comptes administratifs, rapports d'activité, bilan de mandat) ont été consultés pour identifier la présence d'indicateurs et la publicité dont ils peuvent faire l'objet, ainsi que leur utilisation dans la communication politique. Enfin des **ressources ont été transmises par les communes** lors des entretiens (tableaux de bord et référentiels utilisés, évaluation de programmes, procès-verbaux de conseils municipaux, plan d'administration, méthodologie proposée par un cabinet de conseil).

Méthode d'enquête

La méthodologie retenue pour ce mémoire a suivi **plusieurs temps distincts** :

- **Une analyse des travaux académiques** portant sur les déclinaisons des principes du New Public Management au niveau local ainsi que l'utilisation des nouvelles méthodes d'évaluation quantitative au sein des organisations publiques locales et leur appréhension par les élus locaux pour élaborer une revue de la littérature et permettre d'identifier les hypothèses de recherche. Les données portant sur la mise en œuvre d'indicateurs de performance dans les villes et leurs usages se sont révélées limitées. Les indicateurs sont des outils de gestion essentiellement internes, et qui ne sont pas systématiquement communiqués. Il était nécessaire d'identifier des communes et d'interroger directement les acteurs concernés pour tester nos hypothèses de recherche.
- Une **série de douze entretiens semi-directifs** a été menée en faisant le choix de privilégier le **point de vue des maires**. Une phase de préparation des entretiens a permis d'identifier un **panel d'élus**, dans des villes et des départements différents, avec une **diversité d'étiquettes politiques** (Les Républicains, Horizons, Modem, Parti Socialiste) de **parcours professionnels** (secteur public/privé), **d'âge, de durée de mandat**. Nous avons interrogé des maires de **petites villes** (moins de 20 000 habitants)

et de **villes moyennes** (de 20 000 à 100 000 habitants). Nous n'avons pas pu recueillir directement les expériences des élus dans des grandes villes ou métropoles. Nous postulons qu'en raison de leur taille et de leurs ressources les instruments de mesures, d'audit et d'évaluation ont un stade de développement plus avancé et des méthodologies stabilisées.

- L'**analyse multi-sites** a permis de recueillir des données contextuelles et d'effectuer des **comparaisons** parmi les collectivités étudiées. Un entretien a également été mené avec une **directrice générale des services**, le rôle de l'administration dans la mise en œuvre des indicateurs ne pouvant être écarté pour traiter ce sujet. Le choix a été fait de se concentrer sur le **portage politique** à travers la place des maires. Sur un tel sujet les associations de contribuables ou représentants d'usager, ou des entretiens plus nombreux avec des membres de l'administration apporteraient certainement une autre conception du sujet. Il semblait important d'interroger **l'association des Maires de France**, nous avons pu nous entretenir avec le **Directeur général de l'association** ainsi qu'avec la **responsable du pôle environnement durable** notamment sur les indicateurs développés par les élus dans le cadre des budgets environnementaux.

Ces entretiens constituent une source première d'information, permettant de déterminer des facteurs communs conduisant les élus locaux à mettre en place des systèmes d'évaluation de la performance. Nous avons pris en compte le fait que les maires n'ont **pas de conception uniforme de l'évaluation de la performance**. Certains élus se concentrent sur l'évaluation des services municipaux en interne, tandis que d'autres élargissent leur démarche à l'évaluation des politiques publiques dans leur ensemble. L'**approche comparative** a permis de distinguer les méthodes de mise en œuvre des indicateurs et le degré d'implication du politique. En synthétisant ces observations, nous proposons **une typologie** qui résume les différentes démarches et usages observés sur le terrain.

- **Neuf entretiens** ont été réalisés avec des maires. Malgré des demandes de contact supplémentaires adressées à d'autres élus, aucune réponse n'a été obtenue, limitant ainsi la taille de l'échantillon. Il convient de noter que tous les maires interrogés occupent actuellement leurs fonctions, ce qui pourrait influencer leurs réponses et doit être pris en compte dans l'interprétation des résultats.

Entretiens réalisés

- Christine Bourbon, Directrice générale des services - Saint-Raphaël (83) – 30/12/2023
- Jean-Pierre Véran, Maire de Cotignac, Président des maires du Var (83) – 26/01/2024
- Arnaud Péricard, Maire de Saint-Germain-en-Laye, 1er Vice-Président de la Communauté d'Agglomération de Saint-Germain Boucles de Seine (78) – 10/02/2024

- Jean-Paul Jeandon, Maire de Cergy, Président de la communauté d'agglomération Cergy Pontoise (91) en présence de son Directeur général des services – 14/02/2024
- Cédric Pemba-Marine, Maire de Port-Marly (78) – 15/02/2024
- Clément Lacouette-Fougère, enseignant-chercheur à Sciences Po Paris, expert à la Cour des comptes, administrateur de la Société française de l'évaluation – 20/02/2024
- Sébastien Leroy, Maire de Mandelieu-la-Napoule (06), 1^{er} Vice-Président de l'agglomération Cannes Lérins, Membre du Comité Directeur de l'AMF – 22/02/2024
- Jean-Pierre Bouquet, Maire de Vitry-le-François (51), Président de la Communauté d'agglomération Vitry, Champagne et Der – 06/03/2024
- Alexandra Eyméri-Douzan, Responsable Relations institutionnelles et Communication Commune de Fronton et Communauté de communes du Frontonnais (31) – 22/03/2024
- Éric Verlhac, Directeur général de l'Association des Maires de France – 25/03/2024
- Gwenola Stephan, Responsable mission développement durable – Association des Maires de France – 09/04/2024

État des savoirs

La revue de la littérature que nous développons permet, dans un premier temps, d'appréhender le contexte dans lequel se diffuse les nouveaux instruments de mesure de la performance, marqué par les principes du new public management (I), ainsi que leur déclinaison au niveau local (II). Les travaux analysant les rapports des acteurs politiques à cette forme d'évaluation sont ensuite étudiés ainsi que leur réception par l'administration et l'utilisateur (III).

I/ Recherche de la performance et diffusion du « New Public Management » au niveau local

L'initiation et la mise en œuvre d'une évaluation de la performance s'inscrit dans un long processus de rationalisation administrative. Les travaux en sociologie des organisations, renseignant sur les démarches de performance dans les organisations publiques, nous sont utiles pour comprendre les implications sur la gouvernance locale. Les théories du new public management d'abord appliquées à l'État se sont en effet diffusées dans les collectivités locales, avec certaines spécificités.

1. Une légitimité des organisations fondée sur l'efficacité et objectivée par des résultats

Les pratiques évaluatives de quantification des résultats, que nous étudions à travers l'exemple des indicateurs, s'inscrivent dans une logique de rationalisation administrative dans laquelle la compétence prévaut et nécessite d'être évaluée par des procédures impartiales. Les travaux précurseurs de Frederick Winslow Taylor et Max Weber portant sur l'efficacité opérationnelle dans les organisations, constituent une première base théorique pour aborder ce mémoire. L'organisation bureaucratique, analysée par Weber comme forme organisée et achevée d'une domination légale-rationnelle est caractérisée par un pouvoir fondé, non plus sur la coutume ou le charisme mais sur la **compétence**. Ainsi la modernisation des administrations publiques a reposé sur une série de dispositifs (hiérarchie, division du travail, protections institutionnelles pour les agents...) qui **fonde la légitimité du chef, sur une règle fixée rationnellement**. Nous reviendrons sur ces nouveaux enjeux de légitimité pour les pouvoirs locaux.

L'efficacité, dans la bureaucratie-type décrite par Weber, allait de soi. Elle est aujourd'hui devenue "*l'enjeu d'un processus rationnel de production*" (Bezes, 2020). Les représentations des politiques publiques ne reposent plus uniquement sur l'impersonnalité de règles légales mais sont au contraire « objectivées ». Philippe Bezes décrit le passage « *d'une bureaucratisation par les règles à une bureaucratisation par les nombres* » en analysant les comportements administratifs à l'ère de la gestion par la performance. Le « *nouveau phénomène bureaucratique* » est centré non plus sur les procédures mais sur **les nombres, les cibles, la quantification et les indicateurs**. Dans cette « *gouvernance par les nombres* » (Supiot, 2015), les données sont introduites dans les circuits de décision. La mise en place d'objectifs assortis à des indicateurs permet le suivi des performances, l'allocation des ressources selon les résultats obtenus et l'orientation des politiques publiques. Cette nouvelle gestion, qui intègre la mesure

de la performance et des résultats, s'inspire directement des méthodes du secteur privé et fait partie intégrante du *new public management*.

2. Le « New Public Management » appliqué aux administrations locales

Les dynamiques que nous observons au niveau local, d'appropriation par les élus de nouvelles méthodes de gestion et d'évaluation, sont inspirées par les **thèses du « New public management » (NPM)** dont le contenu doctrinal est repris et synthétisé par Christopher Hood (1991) à travers **sept composantes** :

- un management professionnel dans le secteur public
- des normes et critères explicites de mesure de la performance
- un accent mis sur le contrôle des réalisations (*outputs*)
- la décentralisation
- l'accroissement de la concurrence
- l'adoption des méthodes de gestion du secteur privé
- l'efficacité dans l'usage des ressources conduisant à une combinaison entre managérialisme et rationalité économique comme condition nécessaire à l'accroissement de la performance des services publics.

Ces sept éléments ne sont pas systématiquement développés dans les organisations publiques, et les pratiques se différencient en fonction des contextes nationaux et locaux. L'examen des pratiques au sein de plusieurs communes met en évidence l'**absence de modèle homogène**. Toutefois les réformes contemporaines convergent vers un point commun : « *une idéologie de la bonne gestion du secteur public* » (Peters, 2019). Cette gestion se caractérise par des changements dans le management du personnel avec des incitations indexées sur la performance, le recours au secteur privé pour assurer certains services, une évaluation de l'administration qui se fait davantage au moyen de critères de performance avec le développement de nouveaux instruments (cibles, contrôle de gestion, budget de performances) et indicateurs.

La recherche de l'efficacité se traduit au niveau de l'État par une série de réformes administratives menées à partir des années 1970. Les principes du NPM y sont appliqués à la façon d'un « *puzzle doctrinal* » (Bezes, 2009), les réformes devenant une politique publique à part entière. La loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 28 juin 2001, visant à intégrer une culture du résultat dans le budget de l'État, fait partie des réformes d'envergure. L'importation des **principes de la LOLF au niveau local** a été étudiée (Maurel, Carassus et Gardey, 2014), mettant en évidence les « **innovations mimétiques** » qui combinent l'importation dans les collectivités, d'instruments et de méthodes et le développement de changements spécifiques pour s'adapter aux contextes de chaque organisation.

Le niveau local se prête particulièrement bien à la transposition de ces nouveaux modes et outils de gestion. Avec la **décentralisation** et les crises traversées par l'État central, notamment la crise démocratique, les élus locaux affirment leur rôle de producteurs de politiques publiques,

c'est la « *revanche du local* » (Pierre Muller, 1992). La diffusion des principes des réformes administratives dans les collectivités locales est aussi analysée par Luc Rouban qui montre que les collectivités se sont saisies des ressources offertes par les lois de décentralisation pour lancer de nouvelles procédures de gestion. La sous-traitance et les partenariats public-privé sont fréquemment utilisés par les gouvernements locaux, tandis qu'une attention renouvelée est portée à la formation professionnelle. Le caractère plus flexible du statut de la fonction publique locale, comparé à celui de la fonction publique d'État, a facilité la gestion des performances et la création de nouveaux profils professionnels tels que les chefs de projet et les responsables des ressources humaines, adaptés aux besoins spécifiques des exécutifs locaux, « *Toutes ces expériences de gestion ad hoc n'ont pas donné lieu à une doctrine spécifique, mais elles ont démontré que la gestion publique était plus facile à mettre en œuvre à la périphérie qu'au sein des services centraux des ministères ou même de leurs bureaux locaux* » (Rouban, 2008).

Les **spécificités du management public local** sont mises en exergue à mesure que l'autonomie des collectivités territoriales s'accroît. Les notions de performance et d'évaluation sont ainsi appliquées aux communes parallèlement au renouvellement de leurs modes de management. Les liens entre évaluation, contrôle de performance et de gestion sont étudiés dans le contexte local (Huron, Spindler, 1998). Des ouvrages théoriques sur l'évaluation des politiques publiques locales (Lamarque, 2004) appliquent également les concepts de pertinence, d'efficacité, d'efficience et d'économie aux critères d'évaluation des politiques locales.

**

L'évaluation de la performance prend une nouvelle dimension au niveau local à partir des lois de décentralisation qui renforcent les pouvoirs locaux mais s'accompagnent de certaines spécificités.

II/ Une évaluation de la performance adaptée aux spécificités locales

Des éléments propres au niveau local, peuvent expliquer l'hétérogénéité des pratiques d'évaluation de la performance au niveau des communes. Après avoir rappelé le cadre normatif peu contraignant, nous nous attacherons à mettre en avant quelques éléments de comparaison. Des travaux plus récents cherchent à caractériser les démarches de performance au niveau local en France et soulignent une dimension presque exclusivement administrative qui sera discutée dans une seconde partie au regard des pratiques observées sur le terrain.

1. Une obligation de mise en œuvre d'indicateurs à portée limitée

Contrairement au niveau national, il n'existe pas d'obligations légales pour les collectivités d'utiliser et de publier des indicateurs de performance pour tous les services publics. En revanche la mise à disposition de certaines **informations financières** est obligatoire, elle l'est également pour certains secteurs spécifiques.

Depuis plus de trente ans, des exigences encadrent la dette des collectivités. C'est dans ce cadre qu'a été pris le décret du 27 mars 1993 relatif à la publication de ratios comptables et budgétaires. Les **chambres régionales des comptes** exercent, sur les budgets des collectivités, un contrôle budgétaire mais également gestionnaire pour veiller à l'emploi des finances publiques locales. La loi du 15 janvier 1990 oblige les détenteurs du pouvoir exécutif local à communiquer au conseil municipal les observations et conclusions formulées par les juridictions financières sur les comptes des collectivités. Les chambres peuvent également envoyer des lettres d'observation aux responsables des collectivités concernées. Depuis la loi 3DS les chambres peuvent également s'autosaisir pour contrôler certaines politiques publiques. Ces contrôles conduisent les collectivités à des **contrôles de gestion plus fin et à la publication de ces données**, notamment dans les comptes administratifs. Ainsi, 60% des collectivités sondées en 2019 estimaient que la contrainte budgétaire a constitué « *un levier permettant une meilleure reconnaissance de la place et du rôle de l'évaluation dans les collectivités* »².

Des **obligations normatives et sectorielles** rendent également l'évaluation et le suivi nécessaires pour certains services publics municipaux. A titre d'exemple, la loi du 13 juillet 1992 portant sur les déchets pose le principe du droit à l'information du public. Les communes qui disposent d'un site d'élimination ou de stockage des **déchets** doivent créer une commission locale d'information et de surveillance. Le décret du 26 septembre 1994 comporte également des obligations relatives à l'information sur la qualité de l'eau. En général, les **domaines sanitaires** sont soumis à l'évaluation et à la transparence des données. La **restauration collective**, généralement en régie ou faisant intervenir des prestataires, doit appliquer des obligations de la loi Egalim. Des obligations juridiques de suivi pèsent également sur la **gestion de l'eau potable**. Enjeu de santé publique, des manquements peuvent engager la responsabilité des exécutifs. Les secteurs de l'eau potable et de l'assainissement font d'ailleurs partie des sujets avec un fort enjeu de performance pour 53% des représentants des intercommunalités interrogés³.

Ainsi l'évaluation de certains services s'impose du fait des obligations pesant sur l'activité locale et des prescriptions de la loi. En dehors de ce cadre, les démarches sont essentiellement volontaires, ce qui peut expliquer leur grande hétérogénéité.

2. Une évaluation de la performance locale moins documentée et plus émettée qu'à l'étranger

L'intérêt de cette brève comparaison est moins de transposer ces modèles étrangers en France, que de montrer les différents niveaux de développement de ces formes d'évaluations dans d'autres contextes urbains. Les données disponibles, relatives aux indicateurs municipaux, sont davantage **accessibles** et font l'objet d'une **communication plus systématique** dans certains pays anglo-saxon, dans lesquels la culture de l'évaluation est plus ancrée.

² CNFPT. (2019). *Le rôle et les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale*. Paris : CNFPT

³ Association des communautés de France. (2019). *Baromètre construire la performance des services publics locaux*.

En effet, la mesure de la performance des administrations municipales est plus ancienne en Angleterre, où le développement des outils de mesures a été favorisé par le législateur. Dans les années 1990, des systèmes d'appels d'offres obligatoires avaient introduit le concept *d'indicateurs de performance prescrits par la loi*, spécialement conçus pour « mesurer le succès d'une administration municipale » (Hugues, 2005). Le *Local Government Act* (1999) a introduit le principe de « meilleur rapport qualité-prix » visant à améliorer les services locaux tout en garantissant des économies, de l'efficacité et de l'efficacé. Le mouvement s'est accéléré avec les réformes du New Labour de Tony Blair, instaurant un pilotage de l'action publique basé sur des objectifs de performance, déclinés en indicateurs. Cette culture de l'évaluation est plus avancée, avec le développement d'**indicateurs globaux**, aussi centrés sur le bien-être de la population comme le **well-being dashboard**. Lancé en 2010 par l'Institut national de statistique (ONS), il comporte 58 mesures de bien-être regroupées en 10 thématiques, avec un niveau individuel, communautaire et national. Des indicateurs du bien-être social développés dans des villes françaises adoptent une démarche similaire, nous y reviendrons.

Les villes canadiennes sont également beaucoup plus avancées en termes de mesure de la performance et de communication des résultats dans un pays présenté comme un modèle dans l'institutionnalisation de l'évaluation. Dès le début des années 2000, des travaux sont menés pour mettre en place et développer des indicateurs de performance dans les villes au Québec. Plusieurs villes canadiennes ont élaboré des tableaux de bord et publient annuellement les résultats des indicateurs. C'est le cas de **Montréal** qui depuis 2015 publie les résultats de 141 indicateurs de performance dans 20 domaines d'activités (bibliothèques, culture, gestion des investissements, sécurité, sport, stationnement, infrastructures routières...). À travers cet exercice, la Ville se compare à elle-même et à trois autres villes canadiennes, Toronto, Calgary et Winnipeg, en justifiant chaque indicateur et en explicitant les résultats.

Il n'existe pas d'outils en France permettant de comparer les performances des villes entre elles. De même, la culture de l'évaluation y est moins développée. La prise en considération de ces **facteurs culturels** est ainsi essentielle quand on aborde le sujet de l'évaluation des performances et son institutionnalisation au niveau local.

3. L'évaluation de la performance par les collectivités locales : une démarche plus administrative que politique

Des travaux ont cherché à analyser et caractériser les pratiques des collectivités locales dans le domaine du management et de la performance. L'idée d'une **distance des élus locaux vis-à-vis de l'évaluation** se dégage de la littérature, qui présente ces démarches sous un **prisme presque exclusivement administratif**. Le Conseil de l'Europe relevait en 1997 dans son rapport sur les indicateurs de performance dans les services publics municipaux que « *les élus utilisent peu les indicateurs de performance dans leur gestion quotidienne. Ils sont davantage employés par les techniciens des services* ». Des travaux plus récents ont cherché à caractériser la démarche de performance au sein des collectivités locales, concluant que cette démarche est caractéristique d'un modèle « *français de type administration de la performance* », dans lequel les **élus sont intégrés de manière passive** à la démarche, la planification opérationnelle

revenant aux agents administratifs. La finalité principale de cette évaluation restant la maîtrise des moyens financiers engagés par la collectivité. Les dispositifs d'évaluation sont en effet focalisés sur une **performance endogène**, centrée sur des dimensions organisationnelles et financières de la collectivité (Christophe Maurel, Christophe Favoreu, David Carassus et Damien Gardey). Carassus et Gardey (2009) avaient déjà mis en évidence le **caractère apolitique** des démarches de performance implantées en France. Goter et Khenniche (2022) vont dans le même sens et montrent qu'au niveau local le contrôle de gestion centré sur la performance interne s'est développé mais l'évaluation de la performance externe, soit l'évaluation des politiques publiques locales est insuffisant. En outre, les indicateurs de pilotage sont concentrés sur des aspects de gestion, souvent « *marginaux de l'action publique* ».

Ces derniers constats sont en partie repris dans notre étude, car le rôle de l'administration, notamment les interactions entre le maire et le directeur général des services, ne peut pas être écarté dans une logique gestionnaire de mise en œuvre de l'évaluation. Toutefois, nous observons des démarches qui dépassent le cadre administratif, la place de l'élu ne peut ainsi être négligée. Les travaux sur « l'instrumentation de l'action publique » nous permettent d'appréhender les effets politiques de ces instruments d'évaluation, plus particulièrement sur les mutations de la figure du maire.

III/ Perception et effets sur les acteurs des nouvelles méthodes d'évaluation de la performance

1. Les démarches de performance et le politique : les mutations du maire manager

1.1 Une démarche de performance « encastrée avec le politique »

L'appropriation des outils d'évaluation par le politique et ses effets sur l'action publique municipale est une question qui se pose dans le cadre de notre étude. Les recherches sur les instruments de l'action publique ne se traduisent pas par une mise à l'écart du politique. Au contraire, « *l'instrumentation est bien une question politique car le choix de l'instrument va structurer en parti le processus et ses résultats* » (Halpern, Lascoumes, Le Galès, 2019). L'analyse des nouvelles pratiques administratives précitées est donc indissociable de celle des détenteurs du pouvoir dans les organisations, qui impulsent les nouvelles techniques, fixent les objectifs et en font usage, créant un « *encastrement avec le politique* » (Bezes, 2020). En nous appuyant sur les entretiens sur le terrain, nous cherchons à **déterminer si ces logiques d'instrumentation sont présentes au niveau local**, et si l'utilisation de l'évaluation par les maires permet de véhiculer des valeurs, de renforcer leur légitimité ou d'infléchir leur action.

L'impact des nouvelles méthodes évaluatives sur le politique sont d'abord appréhendé sous le prisme du **contrôle** exercé sur le reste des agents. La mise en œuvre de ces techniques dans les administrations britanniques et nord-américaines dans les années 1980 conduisait Christopher Pollitt à décrire un « *managérialisme néo-taylorien* », s'agissant des nouvelles formes de contrôles et des nouveaux systèmes d'incitation et de valorisation pour atteindre les résultats. En effet, l'évaluation de la performance, dans une logique politique, contribue, « *au nom de la*

légitimité démocratique », à visibiliser les fonctionnements de l'administration et rendre public les justifications des actions, **aligner les préoccupations de l'administration sur les objectifs de l'élu** mais également **rendre les administrations plus responsables**. Ce contrôle exprime la préoccupation des instances politiques, qui détiennent une légitimité démocratique issue du vote, de superviser une administration non élue, c'est-à-dire de « *gouverner l'administration* » en la soumettant aux politiques publiques et au politique qu'elle est censée servir, et devient une composante de « *l'art de gouverner contemporain* » (Bezes, 2009).

Ainsi, les effets de ces nouveaux outils sur le politique ne sont pas neutres, certains auteurs y voient aussi un **affaiblissement du politique**. Dominique Lorrain, dans l'ouvrage collectif « *Gouverner par les instruments* », dirigé par Pierre Lascoumes et Patrick Le Galès (2004) questionne les marges de manœuvre restant à l'élu local face à des instruments devenus des « *pilotes invisibles de l'action publique* ». Les normes techniques, protocoles de calculs, ratios d'équilibre financier, indicateurs qui sont autant d'éléments qui constituent des aides à l'action publique mais les acteurs politiques leurs délèguent une grande partie de l'action. « *Ils procurent une plus grande efficacité, mais ils contribuent à dépolitiser les questions, à les rendre naturelles en leur ôtant une partie de leur charge politique* ». Pour Dominique Lorrain, ces dispositifs, « *algorithmes inévitables* », **incorporent une partie du pouvoir qui devient indépendant des acteurs**. Les travaux de sociologie des maires complètent ces analyses dans le cadre de la gestion publique municipale.

1.2 La professionnalisation et les nouvelles légitimités du maire manager-gestionnaire

Les transformations du rôle de l'élu local ont fait l'objet de nombreuses analyses qui rendent compte de la **professionnalisation du maire** et de ses nouveaux modes de légitimité face aux changements qui s'opèrent au niveau local : recentralisation financière par l'État, conditions d'évaluation ou de programmation plus strictes, souvent sous la forme de politiques contractuelles, montée en puissance des intercommunalités, demande forte de démocratisation de la décision publique (Rouban, 2020). Ces **spécificités de l'action publique locale** ainsi que les **nouvelles attentes des électeurs**, pour davantage d'efficacité, de transparence, de qualité dans la prestation des services publics, conduisent ainsi à une **évolution du rôle du maire**, « *Être élu local – et particulièrement être à la tête de l'exécutif – n'a plus le même sens aujourd'hui qu'il y a une vingtaine d'années, que cela soit en termes de responsabilités, de condition sociale, de ressources institutionnelles ou de carrière politique* » (Kerrouche, 2009).

Avec les mouvements de décentralisation et les transferts de compétences, les maires prennent une **place prépondérante dans la gestion publique locale**. Leur rôle évolue principalement après la décentralisation : « *Face à leurs électeurs, les élus se doivent de se montrer en gestionnaires avisés et généralistes* » (Cadiou, 2009). La gestion publique absorbe alors une partie du travail politique tandis que « *le professionnel de la politique locale se substitue au notable* » (Douillet, Lefebvre, 2017).

La professionnalisation des pouvoirs locaux s'explique également par une action publique locale qui s'est diversifiée et où la **contractualisation s'est intensifiée**, conduisant à des

interactions du politique avec de multiples **acteurs publics et privés**, ce que Patrick Le Galès nomme la « *gouvernance locale* ». Dans ce nouveau contexte, les élus deviennent plus soucieux de **mesurer leur capacité à agir sur la société** « *Le gouvernement local ne gère pas des services de manière bureaucratique, il est devenu stratège, plus flexible et sensible à son environnement* » (Le Galès, 1995).

Au niveau local, la diffusion des nouvelles pratiques issues du secteur privé, s'est accompagnée d'une redéfinition des modes de **légitimité du maire**, disposant de **nouvelles ressources managériales**. Le maire « *gestionnaire-intercesseur* », sous la tutelle de l'État est devenu un « *maire-entrepreneur-animateur* », voire « *maire-manager* » (Le Bart, 2003). Pour Christian Le Bart, certaines ressources ont perdu de leur pertinence (fortune personnelle, talent oratoire) tandis que d'autres émergent (nouvelles ressources managériales, maîtrise technique des dossiers) accentuées par la montée de **nouvelles légitimités entrepreneuriales**, nécessitant davantage de compétences techniques.

Si les maires sont encore préservés de la défiance des citoyens (60 % des sondés font confiance aux maires), les seuls élus à dépasser la barre des 50 %⁴, l'évaluation s'impose comme l'une des « *seules réponses possibles à un ensemble de défis qui appellent de nouvelles formes de légitimation des décisions* » (Perret, 2008) et donc comme l'un des nouveaux défis de l'action publique. La volonté affichée de « *gérer les villes comme les entreprises* » s'est construite dans les **grandes villes mais s'est aussi diffusée aux maires ruraux**, la taille de la ville n'étant pas l'unique facteur explicatif des différences d'évaluation.

Toutefois, l'évaluation de la performance, bien qu'elle fasse partie des nouveaux instruments du « *maire-manager* », ne bénéficie pas d'une adhésion totale de la part des acteurs politiques ce qui pourrait expliquer les disparités de développement et les difficultés rencontrées lors de son institutionnalisation au sein des communes.

1.3 La relation ambiguë des acteurs politiques avec l'évaluation : une appropriation encore incomplète

L'appropriation des nouveaux outils d'évaluation par les élus peut se révéler en pratique assez limitée. En effet, l'attrait des dirigeants politiques pour les techniques de gestion axées sur la performance, selon Philippe Bezes, ne doit pas être surestimé. Les recherches empiriques révèlent que ces acteurs politiques accordent souvent plus d'importance aux avantages, aux « ***bénéfices symboliques*** » découlant de la mise en place de ces dispositifs – démontrant ainsi leur capacité à gouverner à travers des objectifs et des indicateurs – qu'aux aspects organisationnels plus complexes et coûteux qui impliqueraient une intervention directe dans le fonctionnement administratif en relation avec la mise en œuvre des politiques publiques (Bezes, 2020).

⁴ CEVIPOF. Baromètre de la confiance politique 2024

L'évaluation de la performance des services peut également être **crainte par les acteurs politiques**. Les dispositifs de gestion, transparents et objectivant les effets de l'action publique créent « *une structure potentielle de responsabilisation liée à la publicisation des objectifs et à la mise en place de mesures de leur atteinte par les indicateurs qui enclenche un processus de légitimation par les « résultats »* » (Bezes, 2020). Il existerait donc aussi un **intérêt à ne pas évaluer** les politiques ou les services. Ce constat est présenté comme un paradoxe : les acteurs se réclament de la rationalité de l'action mais sont réticents à en évaluer l'efficacité. L'incertitude qui pèse sur le politique suite à la publication des résultats de son action constitue un obstacle à l'évaluation. Les élus auraient intérêt à se contenter de données fragmentaires et imprécises pour ne pas menacer le sens et la rationalité qu'ils donnent à leur action car « *Évaluer revient à introduire une incertitude souvent menaçante. La crainte d'un jugement négatif (ou perçu comme tel) l'emporte souvent sur l'espérance d'un satisfecit.* » (Gaxie, Laborier, 2003).

Une étude empirique récente conduite par le CNFPT et la Société Française de l'Évaluation constate également un **manque d'appropriation de l'évaluation par les élus locaux** : la technicité de l'évaluation, si elle constitue une force, fait qu'elle marque une distance, notamment par rapport aux élus qui trouvent difficilement leur place dans ce processus. Elles soulignent également des pratiques « *opportunistes de l'évaluation* » avec de **forts enjeux de communication**, utilisées davantage pour convaincre. « *Les collectivités s'en saisissent pour faire avancer leurs projets prioritaires, comme outil de management interne, ou comme levier de mobilisation partenariale* ». Parmi les différentes conceptions de l'évaluation présentées dans l'étude, les acteurs politiques locaux se distinguent d'une part des administratifs (DGS, DGA) qui ont une vision de « manager », l'évaluation étant un outil permettant de développer la culture de la performance et d'autre part des « démocrates » qui parient sur l'évaluation comme levier de renouvellement du débat démocratique. Les maires s'inscriraient dans la catégorie « **élus du peuple** » avec une conception qui passe davantage par le résultat des urnes, ou par l'échange direct avec les habitants, que par l'étude technique. L'étude conclut que les élus oscillent entre **désintérêt** (« cela ne les intéresse pas, il n'y a pas d'enjeux électoraux, c'est « techno » ») et **réticence** (« cela fait peur, cela pourrait avoir des effets néfastes en matière de communication politique »). En outre, les résultats de ce sondage révèlent la **contrainte du temps** et la difficulté d'articuler le temps de l'évaluation avec le temps politique, davantage marqué par l'urgence, et dans lequel la décision politique prime.

Pourtant, pour 79% des répondants à ce sondage, le **portage politique** est une des principales conditions de réussite d'une évaluation. Interrogé dans la revue *Pouvoirs Locaux* sur l'évaluation des politiques publiques en 1998, Michel Crozier, soulignait l'importance des élus dans ce processus évaluatif « *l'évaluation n'a de sens que si elle est prise en compte par les décideurs qui en sont les bénéficiaires (...) dans la seule mesure où ils s'en servent dans la durée pour corriger, infléchir, réadapter, redéfinir les politiques menées, voire les supports de ces politiques* ». Ainsi, **l'impulsion de l'évaluation par les acteurs politiques** semble être un élément essentiel pour le succès d'une démarche d'évaluation. Il s'agira de déterminer la portée du leadership municipal dans la mise en place de l'évaluation au niveau local.

Alors que ce management moderne entend innover et donner plus d'informations au politique, il peut aussi entraîner une **perte d'autonomie et de contrôle** et renforcer la réticence des élus à mettre en place ce type d'instruments qui aboutiraient à une forme de « *bureaucratization par les nombres* » (Bezes, 2020). Pour Bevan et Hood (2006), la politique d'évaluation par indicateurs dans le système hospitalier britannique était comparée aux systèmes de pilotage de l'Union Soviétique, conduisant à la constitution d'une vaste superstructure centralisée dont les prescriptions et les contrôles ont été sources de **bureaucratization, de standardisation et de cloisonnements**. Ces risques, peuvent susciter des questionnements similaires au niveau des communes quant à leur impact sur la gouvernance locale, sur l'autonomie des élus et sur leurs rapports avec l'administration.

2. Effets des changements de méthodes sur la conduite des agents administratifs

Les changements de méthodes et la mise en place de référentiels d'évaluation dans les organisations publiques ont des **effets sur la conduite des agents** et sont analysés par la littérature. Les recherches sur le terrain montrent que ces constats sont transposables aux administrations locales.

La mise en œuvre des indicateurs et des cibles dans les organisations publiques induit des changements dans la **conduite des agents**. Elle peut donner lieu à des **stratégies de contournement** voire dans certains cas à des manipulations d'informations pour éviter la sanction. Pour Bevan et Hood (2006) les indicateurs mettent sous pression l'ensemble des chaînes hiérarchiques, chaque niveau répercutant sur le niveau inférieur les objectifs qui lui sont assignés. Les agents des services publics développent parfois des tactiques visant à améliorer les valeurs des indicateurs. Ils distinguent les « Saints » qui ne partagent pas tous les objectifs des contrôleurs centraux, mais dont l'éthique du service public est si élevée qu'ils révèlent volontairement leurs lacunes aux autorités centrales, des « Honnêtes » ou des « Maniaques rationnels » qui ne partagent pas les objectifs des contrôleurs centraux et cherchent à manipuler les données pour dissimuler leurs opérations. Le **niveau d'adhésion** au changement des acteurs administratifs dépend également des **positions qu'ils occupent et des gains qu'ils peuvent en tirer**. Dans le cadre de la réforme de l'État, Philippe Bezes analyse les mécanismes cognitifs qui structurent en partie l'engagement des réformateurs. « *Les réformateurs endossent certaines idées ou doctrines parce elles servent leurs desseins ou leurs stratégies* » (Bezes, 2000). La croyance des agents administratifs, dans les « mythes » entourant les réformes de l'État, peuvent influencer leur perception de l'utilité et de l'efficacité des indicateurs de performance. Un effort de pédagogie, voire de mise en récit s'avère donc nécessaire pour que les agents soutiennent les mesures d'évaluation de la performance.

Des **dysfonctions et inadaptations** sont aussi observées. Michel Crozier, dans *Le phénomène bureaucratique* (1963) constatait à l'issue des deux études de cas que « *tous les membres de l'organisation ont une répugnance marquée pour les situations qui les mettraient sous la coupe et le contrôle des échelons supérieurs* ». Il souligne les dysfonctionnements les plus manifestes : prépondérance de règles impersonnelles, inefficacité des objectifs fixés par les responsables et du contrôle exercé par la chaîne hiérarchique, centralisation des décisions et

difficultés quotidiennes à résoudre les problèmes, résistance au changement et au processus de transformation par crise. L'évaluation des services vient en réaction, pour « *compenser l'impossibilité ou du moins la très grande difficulté de mesurer le travail accompli dans le secteur public* » (Crozier, 1998). De **mauvais usages ou une appropriation insuffisante par les acteurs** qui les mettent en œuvre peuvent altérer l'efficacité de la mise en œuvre de dispositifs d'évaluation et de contrôle de la performance. En effet, la phase d'élaboration des indicateurs est cruciale au risque de produire une masse « *surabondante de données quantifiées proposant des représentations inutiles, inexactes ou très instables des administrations* », la multiplication des mesures alimente alors des « *cimetières d'indicateurs* » (Bezes, 2020) ne trouvant aucune utilité au sein de l'organisation ni par les agents ni par les instances hiérarchiques.

Au niveau local, les changements du pouvoir analysés par Stéphane Cadiou combinent une dimension individuelle (concentration du pouvoir au sein de l'exécutif local) et collective (participation des collaborateurs auprès de l'exécutif). Le maire est l'arbitre mais les nouvelles méthodes managériales ont aussi des **répercussions au sein de la fonction publique territoriale**, à travers le renforcement du rôle pris par les hauts-fonctionnaires. Les administratifs gèrent les équipes en disposant de nouveaux outils de gestion, d'évaluation et de contrôle. Cette nouvelle place s'est accompagnée d'une **politisation de leurs fonctions**, non pas par une affiliation partisane mais « *surtout par les finalités que les élus – ou eux-mêmes – assignent à leurs activités : proposer des solutions à des problèmes ayant de fortes incidences politiques, garantir l'efficacité de la “machine municipale” qui est au service des ambitions des élus, augmenter les chances de réélection du maire et de ses colistiers...* » (Cadiou, 2009). Les directions des services ont ainsi contribué à faire de la « *modernisation administrative* » et de la « *gestion rationnelle* » des ressources politiques valorisées. Cette analyse permet d'expliquer le rôle des directeurs des services dans l'utilisation des indicateurs, notamment lorsque le pilotage par l'exécutif est marqué par une logique plus gestionnaire et administrative de l'évaluation de la performance.

Ainsi, le fonctionnement des organisations ne correspond pas à un idéal-type pour reprendre la formule wébérienne. La réalité des organisations est plus **humaine et plus complexe**, voire irrationnelle. Ces analyses peuvent expliquer les **résistances aux indicateurs** et plus généralement à l'évaluation du côté de l'administration, constat qui sera régulièrement mise en exergue dans les entretiens.

3. L'évaluation de la qualité du service public : un continuum du politique à l'utilisateur

La mesure de la performance dans le contexte municipal vise à améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur. Pour atteindre cet objectif, les équipes municipales conçoivent des indicateurs qui intègrent cette dimension. En plaçant **l'utilisateur au centre du processus d'évaluation**, les municipalités cherchent à garantir que les services répondent efficacement aux besoins et aux attentes de la population locale, tout en renforçant la **légitimité démocratique de leurs actions**.

L'évaluation est analysée comme une des formes du « pouvoir de surveillance » des citoyens, un moyen d'expertise qui met à l'épreuve la compétence des gouvernants (Rosanvallon, 2008). Cette dimension participative peut devenir une **ressource politique pour les élus**.

L'évolution des rapports entre les usagers, le politique et l'administration constitue un élément central dans les récentes réflexions sur la gestion publique. L'étude annuelle 2023 du Conseil d'État souligne dans son introduction : « *Les usagers ont changé dans leurs rapports avec l'administration (...) Nous sommes passés d'une approche essentiellement uniforme des administrés regardés comme potentiellement interchangeables, des services publics hérités du 19e siècle, à des bénéficiaires de politiques publiques dont la diversité et l'hétérogénéité n'ont cessé de croître* ». Nous verrons que les élus interrogés dans le cadre du mémoire reprennent l'idée d'un **usager-client** du service public auquel il est nécessaire de rendre des comptes. Le management public local tient compte d'une **quadruple dimension du citoyen** (Huron, Spindler, 1998) : **usager** qui raisonne sur l'échelle des services rendus ; **contribuable** qui raisonne sur l'échelle fiscale ; **client** qui raisonne sur l'échelle prix et **électeur** qui raisonne sur l'échelle politique. Nous supposons que l'élu local, dans le cadre d'une évaluation de la qualité des services municipaux tient compte de ces différents aspects dans la construction des indicateurs et leur publicité.

La **prise en compte de l'utilisateur dans l'évaluation des services publics** n'est pas nouvelle. La circulaire du Premier ministre relative au renouveau du service public en 1989 recommandait ainsi d'associer les usagers à l'amélioration des services publics. La **charte des services publics locaux** signée en 2002 par Association des Maires de France, l'institut de la gestion déléguée, l'Association des Régions de France et l'Assemblée des Départements de France visait à éclairer les choix de mode de gestion des élus. Parmi les 7 objectifs de la Charte figure le « développement du débat public sur les choix majeurs en les fondant sur une évaluation indépendante et pluraliste » en assurant l'information du public sur la qualité du service et sur les tarifs ainsi qu'un suivi périodique des éventuelles réclamations des usagers et des suites qui y sont données. Ces engagements ont été renouvelés par les associations d'élus en 2012.

La place des usagers dans l'évaluation des services publics a d'ailleurs fait l'objet de nombreux travaux depuis les années 1990. Cette évaluation « par le bas » est présentée comme une « *rupture avec une vision gestionnaire de l'évaluation* » (Warin, 1993), les exigences singulières du service public impliquent de prendre en compte la participation des usagers à la définition de l'offre de service et la considération des usagers dans leur individualité (Sabadie, 2003). Les instruments d'évaluation de la satisfaction des usagers, (sondages, baromètres, enquêtes de satisfaction, etc.), reflètent cette tendance et « *cette perspective marketing acte l'idée que l'utilisateur du service public a accumulé une expérience d'achat des services privés qu'il voudrait retrouver dans le service public* » (Pesqueux, 2024). Les indicateurs de satisfaction des usagers dans les services publics locaux servent aussi plusieurs fonctions : la recherche de connaissance, l'apprentissage, dans une logique cognitive mais constitue aussi un outil de discipline, permettant de responsabiliser les agents (Ragainne, 2011). Les études quantitatives du CNFPT et la Société Française de l'évaluation mettent aussi en lumière l'importance pour les collectivités territoriales de mobiliser les citoyens dans l'évaluation des

politiques publiques. Pour 44% des collectivités territoriales interrogées, les modalités nouvelles de démocratie participative constituent l'un des leviers principaux d'accélération de l'évaluation.

La prise en compte de l'utilisateur dans le processus évaluatif mis en œuvre par les décideurs locaux revêt une **dimension participative**. Nous examinerons la portée de ces démarches dans le cadre de la **démocratie locale**.

**

La recherche de la performance, le mouvement de rationalisation administrative et les nouvelles attentes des usagers sont autant de forces motrices qui conduisent les élus locaux à se professionnaliser et à endosser de nouvelles compétences gestionnaires et managériales. Pourtant l'évaluation, même au niveau local, peine à s'institutionnaliser, la littérature mettant en évidence des blocages et le manque de portage politique. Les implications de ces analyses seront étudiées sur le terrain en identifiant les spécificités du contexte local qui influencent les approches adoptées par les acteurs locaux. Il s'agira aussi de dépasser la vision instrumentale et fonctionnaliste de ces outils de mesure pour mettre en évidence leur utilisation politique par le maire.

Résultats et analyses

I/ L'évaluation de la performance et les élus municipaux, entre nouvelles opportunités et contraintes

L'évaluation de la performance dans les communes est plurielle. Avant d'exposer la diversité des approches observées au niveau local, nous soulignons les éléments contextuels locaux qui incitent les élus à s'engager dans l'évaluation. Des contraintes s'exercent également, pouvant expliquer les stades de développement inégaux de mise en œuvre des indicateurs de performance.

1. Une évaluation reconnue comme une nécessité par les élus et guidée par des facteurs communs

1.1 Maitriser les données financières dans un contexte budgétaire contraint

La **contrainte financière** est unanimement reconnue comme un des facteurs principaux conduisant les élus à initier une démarche de performance au sein de leur commune. Les maires mentionnent le contexte budgétaire marqué par la baisse des dotations, pesant sur le budget de fonctionnement mais également sur leurs capacités d'investissements. Une collaboratrice du maire de Fronton confirme « *Comme les ressources sont plus limitées, il faut tout compter. L'évaluation de la performance va avec l'autonomie, et si on veut être autonome il faut être performant* »⁵. Ce contexte conduit les villes à un contrôle plus fin des services, de leurs coûts et des intrants. Le Directeur général de l'Association des Maires de France, interrogé dans le cadre de ce mémoire, souligne le prisme financier de ce sujet sur les indicateurs de performance dans les communes et rappelle qu'en matière financière, des indicateurs sont déjà posés par le Ministère de l'Économie et des Finances (ratio de dette, durée de la dette...) et constituent des critères de base dont toute commune dispose. Les systèmes de comptabilité des communes leur permettent ainsi d'intégrer les informations sur les coûts pour obtenir un suivi budgétaire.

Par ailleurs, le **contrôle financier des chambres régionales des comptes (CRC)** est systématiquement évoqué par les maires interrogés, avec un sentiment généralement assez réservé à l'égard de ces contrôles et de leur extension. Pour le maire de Mandelieu, les CRC dépassent leur mandat initial, allant jusqu'à contrôler et évaluer « *l'opportunité des politiques publiques locales* »⁶. Ces interventions et notamment l'envoi de questionnaires aux communes dans le cadre des enquêtes, peut aussi conduire les villes à produire des indicateurs. La DGS de la ville de Saint-Raphaël évoque deux questionnaires portant sur la politique immobilière et sur les écoles. Dans ce cadre, la commune devra fournir des indicateurs mais également en créer de nouveaux et les conservera s'ils sont pertinents. Ainsi ces contrôles conduisent les élus à porter une **plus grande attention aux considérations financières** et « *élargissent les cercles de compétences nécessaires, notamment en matière d'évaluation* » (Cadiou, 2009).

⁵ Entretien, 22 mars 2024

⁶ Entretien, 22 février 2024

Le contexte budgétaire auquel s'ajoute les contrôles des juridictions financières explique que les indicateurs et tableaux de bord développés dans les communes sont souvent centrés sur la donnée financière. Les services municipaux liés aux **finances et aux ressources humaines** sont ainsi plus évalués que d'autres.

La mise en place d'une mesure de la performance en vue d'une meilleure gestion, et donc la promotion d'une culture de la performance au sein des communes, peut également être influencée par la **configuration politique du territoire**. Lors d'un entretien, la composition politique est présentée comme un des facteurs conduisant à mieux contrôler les données et les finances locales. Dans le cas présent, le maire de la commune est d'une étiquette politique différente de celle du département et de la région « *Si on est du même bord politique, c'est plus facile, car on a accès plus facilement aux subventions, et la pression pour avoir une comptabilité très rigoureuse est moins forte. Au contraire, si on n'est pas du même bord et qu'on n'est pas le premier servi, alors il faut y penser à deux fois avant de s'engager, on est plus attentif à la performance des agents, à l'argent public* »⁷. Ainsi des facteurs extérieurs à la commune, liés à l'**environnement politique**, vont conduire à renforcer l'évaluation de la performance.

1.2 Élargissement de l'évaluation de la performance à de nouveaux domaines

Les **extensions du périmètre de l'action publique locale** conduisent les élus à solliciter de nouvelles compétences et des évaluations. Les maires soulignent les engagements des communes, qui s'ouvrent à de **nouveaux domaines comme la santé et l'environnement**. Ce dernier domaine est propice au développement des évaluations et au suivi de la performance. Les collectivités reçoivent des outils méthodologiques pour faire de l'évaluation depuis plusieurs années (Agenda 21, Contrats de relance et de transition écologique devenus contrats pour la réussite de la transition écologique). Ce sujet est mentionné par les maires de Cergy et de Vitry-le-François pour qui « *c'est spécifiquement en matière environnementale qu'il paraît judicieux de quantifier et mesurer l'impact des mesures mises en place pour répondre aux objectifs fixés* »⁸. Au niveau local cela se traduit par des indicateurs de performance, dans le secteur du logement par exemple, avec la mise en place du BiodivScore, une forme de label visant à évaluer la performance biodiversité des projets de construction et de rénovation.

L'Association des Maires de France est particulièrement mobilisée pour guider les collectivités qui mettent en place des **budgets environnementaux** et accompagner les communes qui se lancent dans cette **nouvelle forme d'évaluation**. Il s'agit avant tout d'un outil de pilotage interne, mis en place de manière volontaire dans les communes depuis environ cinq ans. **Chaque commune choisit ses propres indicateurs** et poursuit des objectifs distincts. Depuis la loi de finances 2024, ils sont obligatoires pour les communes de plus de 3 500 habitants. Ils deviennent un nouveau moyen pour faire de l'évaluation et construire des référentiels adaptés aux contextes locaux.

⁷ Demande d'anonymisation pour la citation de ce passage

⁸ Entretien 6 mars 2024

Évaluation environnementale des budgets des communes

Des référentiels adaptés par chaque commune

Les « budgets verts » qui existent au niveau de l'État ont été transposés au niveau local. Cette **budgetisation verte** a pour objectif d'informer au moment de la prise de décision budgétaire de l'adéquation des dépenses avec les engagements environnementaux : chaque ligne budgétaire est systématiquement questionnée et qualifiée au regard de son impact sur l'environnement. L'AMF a co-construit avec l'institut de recherche I4CE et d'autres partenaires une méthodologie pour réaliser cette évaluation.

Ce dispositif d'évaluation, basé sur des critères environnementaux, peut et est dans certains cas complété par d'autres critères sociaux afin de mesurer, par exemple, l'impact des lignes budgétaires sur les inégalités sociales, l'accès aux services publics, etc. Cette démarche est généralement issue d'une volonté politique et transcende les clivages partisans. Ce mouvement a d'abord été initié par les collectivités de grande taille (10 000 habitants). Sur l'ensemble de ces collectivités, ce sont au moins 30% qui réalisent un exercice de budgetisation verte ou se projettent pour en faire une⁹.

Chaque collectivité développe ses propres référentiels. La ville de Pessac (33) a par exemple développé une méthode d'auto-évaluation de son plan pluriannuel d'investissement (PPI) selon les 17 objectifs de développement durable (ODD) déclinés en 169 cibles.

L'intérêt principal pour les collectivités n'est pas de se comparer mais de faire prendre conscience du service, de faire parler du sujet. Pour Gwenola Stephan, responsable du pôle développement durable à l'AMF « *c'est très contextuel et cela dépend de là où l'on part. cela dépend aussi du diagnostic du territoire qui est fait par l'élu* »¹⁰. Or aujourd'hui l'État souhaiterait compiler et agglomérer les dépenses vertes des collectivités locales. Pour l'AMF, il ne faut pas résoudre ce problème méthodologique en imposant un référentiel commun, « *il faut rester souple au risque de ne pas coller à la réalité du terrain* ». Cet outil doit continuer de « *servir à construire la décision avant de faire du reporting* ». L'évaluation doit rester « *un driver, comme un sportif qui s'entraîne et s'évalue par rapport aux objectifs qu'il s'est fixé à lui-même* ». Rendre obligatoire et prescriptive une méthodologie unique d'évaluation environnementale des budgets locaux serait pour l'association probablement contre-productif et vécue comme « une norme de plus » par les collectivités.

Les budgets environnementaux constituent un exemple significatif de mesure de la performance environnementale et durable dans les villes, annexés aux documents budgétaires, et consultables par le citoyen. Ils conduisent les élus à collecter des données, à mesurer les effets sur les politiques publiques et les services. Cette évaluation ne repose pas sur un référentiel

⁹ Institut pour l'économie et le climat. (2023). *Rapport Budgetisation verte : retours d'expérience des collectivités. L'heure du bilan, 4 ans après les premières expérimentations.*

¹⁰ Entretien, 9 avril 2024

commun, une flexibilité est aujourd'hui recommandée par les associations d'élus pour éviter que cet outil ne se transforme en un outil de sanction susceptible de générer des stratégies d'évitement. Ces instruments, nous le verrons permettent de justifier l'action d'un maire, notamment son engagement en faveur de la préservation de l'environnement et constituent à ce titre une ressource politique.

1.3 La conduite de l'évaluation dans le cadre de la contractualisation

Un **faisceau d'éléments institutionnels** conduit les communes à se saisir de l'évaluation. Nous avons établi, dans une première partie, qu'il existait des obligations normatives pour les finances locales mais également pour certains services (eau, déchets...) qui sont aujourd'hui gérés au niveau de l'intercommunalité. Un autre aspect évoqué lors de deux entretiens est la construction de référentiels et d'indicateurs pour **l'élaboration de schémas et plans territoriaux** ou dans le cadre de la **contractualisation de programmes avec l'État**. Ces éléments apparaissent plus marginaux au regard des autres facteurs évoqués par les maires interrogés, ce ne sont pas des évaluations « marquantes » mais elles **servent d'exercice** (Jacot, Forzy, Miclo, 2021) et permettent à certains élus de se saisir des indicateurs.

Ces évaluations sont notamment menées dans le cadre des **programmes Action Cœur de ville ou Petites Villes de Demain** qui apportent une aide au développement et un soutien en ingénierie. Ils constituent des leviers incitatifs pour évaluer les services publics municipaux et obtenir des financements. Ces évaluations peuvent constituer un point de départ pour engager une démarche de mesure de la performance locale. L'Agence Nationale de Cohésion des Territoires (ANCT) met ainsi à disposition des communes un « kit d'évaluation locale » assorti d'un « guide des objectifs et indicateurs » qui proposent aux communes une série d'indicateurs de suivi, de résultat et d'impact articulés autour de 5 axes (réhabilitation et rénovations, développement économique et commercial, accessibilité, patrimoine, accès aux services publics).

Un maire interrogé sur l'évaluation de la performance municipale fait un rapprochement avec l'évaluation conduite pour les **contrats de ville** dans le cadre de la politique de la ville. Cette évaluation est rendue obligatoire par la **loi Lamy de 2014**. Le maire de Vitry-le-François a en effet construit des **référentiels d'évaluation des « Actions Contrat de ville »** afin d'objectiver les politiques et les actions menées ainsi que leur état d'avancement. Il s'agit essentiellement d'évaluations qualitatives menées à travers des entretiens avec des acteurs associatifs.

Si l'on dépasse le cadre des contrats signés dans le cadre de la politique de la ville, on relève que la **contractualisation entre les communes et les associations** sociales, culturelles ou sportives, dont une partie des ressources provient de subventions publiques, est également soumise à des évaluations. La tendance à formaliser ces relations à travers des contrats d'objectifs et de moyens, des appels à projets et des conventions pluriannuelles d'objectifs, dans une logique de commande publique a imposé des contraintes gestionnaires sur les activités associatives (Cadiou, 2014). Ces modes de contractualisation imprègnent la gouvernance locale d'une culture de l'évaluation.

L'élaboration de documents-cadres, à l'échelle d'une commune ou d'une intercommunalité conduisent des élus à mener une analyse rigoureuse de la capacité de la collectivité à exercer ses compétences de façon efficiente et à poursuivre ses objectifs de manière efficace. Ainsi, le maire de Fronton, Président de la communauté de commune du Frontonnais, dans la perspective de l'élaboration d'un projet de territoire a souhaité initier une démarche d'évaluation au sein de l'EPCI reconnu depuis 2021 comme périmètre de contractualisation avec l'État (Contrat de relance et transition écologique / CRTE), la Région (Convention territoriale Occitanie / CTO), le Conseil Départemental de la Haute-Garonne (Contrat de projet) et la CAF (Convention territoriale globale / CTG). L'élaboration de ces contrats a conduit les élus à construire un inventaire des projets et actions menés par l'intercommunalité.

**

Ces trois éléments, non exhaustifs, relatifs au contexte local actuel constituent des facteurs explicatifs conduisant les maires à se saisir de l'évaluation et à mettre en œuvre des indicateurs. Avant de mettre en avant la variété des démarches et des usages, nous identifions les blocages et difficultés communes contribuant aux différences de développement de ces outils au sein des municipalités.

2. Des contraintes communes rencontrées par les élus dans l'évaluation des performances municipales

2.1 Le manque de ressources humaines et financières

Selon Éric Kerrouche (2009) « *la naturalisation de cette posture du maire-manager n'est accessible qu'aux élus des communes d'une certaine importance. Il ne faut en effet jamais perdre de vue que les prérogatives du maire dépendent étroitement des capacités financières de la municipalité concernée* ». En effet, l'évaluation des performances municipales nécessite des **ressources humaines et financières en interne**. De nombreuses communes, particulièrement celles de plus petite taille, se heurtent à des contraintes dans ce domaine, limitant leur capacité à mettre en place des systèmes d'évaluation efficaces.

Dans les grandes villes et les métropoles des équipes sont consacrées au suivi de la performance. Elles disposent également de bureaux d'inspection générale, dédiés à l'audit et au contrôle de la performance. La capacité à développer un système de mesure de la performance dépend aussi du nombre d'agents et des possibilités de les mobiliser : une ville comme Cergy, de 70 000 habitants en compte environ 1000 tandis que des plus petites villes comme Port Marly (5400 habitants) en compte 100 et des communes comme Cotignac (2200 habitants) 30 au total.

Les trois plus petites villes que nous avons pu interroger (Fronton, Port-Marly, Cotignac) soulignent le coût élevé que représente un recours à des consultants externes ou l'investissement dans des logiciels spécialisés. Des villes comme Fronton privilégient la montée en compétence en interne en concluant, par exemple, des contrats d'alternance.

L'**absence d'accompagnement des élus en matière d'ingénierie territoriale** est également documentée dans le rapport d'information sénatorial « *À la recherche de l'État dans les territoires* » (septembre 2022) S'appuyant sur les résultats d'une enquête quantitative il montre que les communes les moins peuplées se tournent avant tout vers le département et l'intercommunalité pour le lancement de projets complexes. Les plus grandes font davantage appel aux prestataires privés (28,8 %), à l'État ou ses opérateurs (19 %), ainsi qu'aux ressources propres dont elles disposent (17 %). **Les plus petites communes se trouvent souvent désavantagées**, bénéficiant d'une aide fragmentée et insuffisamment ciblée. De plus, des structures telles que l'Agence nationale de la cohésion des territoires (ANCT) restent encore méconnues d'une grande partie des élus locaux.

Les obstacles ne se limitent pas aux ressources humaines et financières. Un autre défi majeur, identifié dans l'état de la littérature, réside dans le **temps qui peut être accordé à l'évaluation** et au suivi des performances. Dans de nombreuses communes, les administrateurs locaux sont chargés de plusieurs projets concrets et urgents. Dans ce contexte, l'évaluation et le suivi des performances peuvent être relégués au second plan, ce qui compromet l'efficacité des initiatives d'évaluation. Pour le Directeur général de l'AMF « *l'évaluation et le suivi ne produisent pas de la décision. Quand des administrateurs sont submergés de projets concrets, l'observation, si elle est importante, ne reste pas au-dessus de la pile¹¹* ». Pour le maire de Vitry-le-François, « *le politique prend la situation telle qu'elle est* » or « *il faut du temps long pour observer les résultats* »¹², illustrant la **tension entre la réponse politique attendue par les citoyens, marquée par l'immédiateté, et le temps long de l'évaluation.**

2.2 Une maîtrise complexe des informations mesurées par les indicateurs

Le ciblage des indicateurs, la gestion puis l'analyse des données, constituent un aspect essentiel de l'évaluation des performances municipales, mais elles sont également source de nombreuses complexités. **La masse des données disponibles peut rendre difficile la sélection des indicateurs pertinents et le traitement des informations recueillies.**

La Directrice générale des services de Saint-Raphaël rend compte des problèmes liés à la **disponibilité et à la fiabilité des données extra-financières**. La quantité de données disponibles dans les communes peut poser des défis supplémentaires, « *il est essentiel de ne pas seulement se concentrer sur la collecte de nouvelles données mais s'interroger sur leur pertinence par rapport aux objectifs fixés* »¹³. Selon elle, les nouvelles potentialités offertes par les outils numériques de collecte de la data ne sont efficaces que si l'intégration et la sélection des données que l'on souhaite mesurer et analyser est soigneusement réfléchi et nécessite de garantir une adaptabilité permanente pour répondre aux besoins changeants au sein des administrations municipales.

¹¹ Entretien, 25 mars 2024

¹² Entretien, 6 mars 2024

¹³ Entretien, 30 décembre 2023

Le maire de Mandelieu souligne également la **complexité de certains indicateurs de gestion publique** : « *Certains indicateurs si complexes qu'ils en deviennent incompréhensibles pour les parties prenantes* ». Il prend l'exemple d'indicateurs développés dans les villes pour déterminer le pourcentage de zones de création de nouvelles énergies. Pour l' élu, ce type d'évaluation qui relève davantage de la **communication** est peu informatif et n'est **pas intelligible pour l'utilisateur**. En outre, le maire rappelle que la diversité des situations, des activités et des services municipaux **rend impossible l'utilisation d'indicateurs uniformes** : « *Ces derniers doivent inévitablement être adaptés, engendrant une certaine complexité dans une démarche qui ne peut parallèlement fonctionner qu'avec des outils simples que les responsables de services pourront s'approprier. C'est un peu le paradoxe d'introduire de la simplicité dans la complexité* »¹⁴. Ces constats rappellent ceux examinés dans la littérature sur le risque de « *bureaucratization par les nombres* » et de faible appropriation de ces outils par les agents du fait de leur technicité ou d'un manque de pédagogie et d'apprentissage.

Il s'agit également de créer des **indicateurs qui correspondent aux attentes des utilisateurs du service**. Le Directeur général de l'AMF prend l'exemple de la petite enfance. La Caisse d'allocation familiale a un mode d'évaluation qui repose sur le nombre de lits par rapport au nombre d'enfants. Or les communes peuvent également vouloir mesurer les besoins exprimés par les familles et faire remonter d'autres informations : nombre d'inscriptions, nombre d'agents, nombre de jour d'accueils, dépenses de fonctionnement, nombre d'heures de présence des agents sur le terrain... Ainsi la donnée qui est quantifiée et analysée doit aussi correspondre à la réalité de chacun des services.

La gestion des données utilisées pour évaluer les performances municipales est confrontée à plusieurs défis, notamment en ce qui concerne la quantité, la qualité et la pertinence des données disponibles. Il est essentiel que les indicateurs mesurent des données compréhensibles pour toutes les parties prenantes impliquées. Cela nécessite également un **effort d'explicitation ou des formations** au sein des administrations municipales.

2.3 Une absence de culture de la donnée dans les administrations municipales

La promotion d'une culture administrative axée sur la collecte, l'analyse et l'utilisation des données permet l'amélioration de l'évaluation des performances municipales. Cependant, dans de nombreuses communes, cette **culture de la donnée est encore en développement** et l'application de nouvelles méthodes de gestion peut créer des résistances.

Tous les élus interrogés soulignent le temps nécessaire pour que les agents administratifs se saisissent et s'approprient les nouveaux instruments de mesure, confirmant les analyses mises en avant dans la littérature. Pour le maire de Port-Marly, les agents peuvent percevoir l'introduction de nouveaux indicateurs comme une charge de travail supplémentaire, sans comprendre pleinement les avantages qu'ils apportent en termes de prise de décision éclairée et d'amélioration des services.

¹⁴ Entretien, 22 février 2024

Pour le maire de Mandelieu « *l'évaluation de la performance est avant tout une culture et un état d'esprit. Ce n'est ni une habitude, ni une coutume dans les administrations ce qui peut créer des difficultés d'adhésion, de communication des informations. L'évaluation peut faire peur à certains responsables, être vécues comme un jugement, une remise en cause alors que c'est exactement l'inverse : une aide pour progresser. C'est un état d'esprit à changer, une révolution culturelle et professionnelle à mener, qui prendra du temps* »¹⁵.

À Saint-Raphaël, la Directrice Générale des Services revient sur son étonnement lors de sa prise de poste en constatant la **culture de l'oralité** qui prévalait dans les services municipaux. Cette préférence pour les échanges oraux peut entraver la mise en place de systèmes formels d'évaluation des performances, où la collecte et l'analyse des données jouent un rôle central. Le maire de Saint-Germain-en-Laye reconnaît également que « *L'administration n'a pas l'habitude que le maire regarde* »¹⁶. Les changements de méthode qu'il a impulsé avec la mise en place des tableaux de bord ont pu créer des blocages et des résistances au niveau administratif.

Ainsi au niveau local, on observe des similitudes avec les analyses précitées portant sur les **réticences à l'évaluation au sein des administrations publiques**, et notamment le **manque d'appropriation et d'adhésion** à ces nouvelles méthodes. En revanche, aucun élu n'a évoqué lors des entretiens de possibles stratégies de contournement ou de manipulation des informations par les agents comme ce qui avait été observé par Bevan et Hood (2006). En revanche, tous évoquent un long processus dans le temps, nécessaire pour changer les méthodes et provoquer une « *une acculturation* » au sein de l'administration. Il est intéressant de noter que **la mise en œuvre des indicateurs est relativement récente**. Les communes interrogées les plus avancées dans ce domaine de l'évaluation de la performance ont commencé à mettre en place des indicateurs à partir de 2017. D'autres sont seulement dans une phase de construction des référentiels.

Enfin, la mise en place d'indicateurs nécessite la **prise en considération des pratiques locales**. L'exemple du « fini-parti » à Marseille est évoqué au cours d'un entretien. En 2014, la municipalité envisage d'évaluer les heures de présence sur le terrain des agents chargés du ramassage des ordures et de mettre fin au principe du "fini-parti" prévalant depuis les années 1970 qui permettait de partir dès la tournée terminée. Cette pratique avait été dénoncée à plusieurs reprises par la Chambre régionale des comptes, notamment dans un rapport de 2007, dans lequel elle soulignait que l'autorisation faite aux 500 agents marseillais de quitter leur poste dès leur service terminé aboutissait à une présence journalière de 3h30, soit « la moitié du temps de travail légal ». La mairie recevait de nombreuses plaintes des habitants sur des problèmes de propreté de la ville. La mise en place d'un contrôle dans ce service avait suscité de nombreuses oppositions et des grèves des syndicats. Ces spécificités locales peuvent engendrer des **tensions sociales, pouvant rendre complexe la mise en œuvre d'indicateurs de ressources humaines**.

¹⁵ Entretien, 22 février 2024

¹⁶ Entretien, 10 février 2024

**

Les maires se saisissent de l'évaluation en raison d'éléments contextuels locaux conduisant à un contrôle plus fin de la performance. Toutes les communes ne partent pas du même point et il faut prendre en compte les freins et les contextes locaux si l'on veut rendre compte du suivi de la performance. Ce suivi est largement influencé par la volonté politique, à la fois dans la démarche de mise en œuvre et dans les usages.

II/ Mise en place et usage différenciés des indicateurs de performance

1. Variété des démarches d'évaluation en fonction des contextes locaux

Si tous les élus reconnaissent la nécessité d'une gestion visant la performance, l'engagement politique dans l'évaluation de la performance est fortement conditionné par la personnalité des maires, ce qui entraîne une grande variabilité dans les approches adoptées ainsi que dans la manière dont les élus perçoivent cette démarche d'évaluation.

1.1 Le leadership du maire dans la démarche de performance locale

Avant de décrire les typologies d'appropriation des indicateurs de performance dans les communes interrogées, il semble nécessaire de souligner **l'importance du portage politique dans l'initiation d'une démarche de mesure de la performance**. Plusieurs travaux mettaient en évidence que les principes de gestion axés sur la performance et la responsabilité étaient au cœur des préoccupations des élus locaux. Ceux-ci s'inspirent des méthodes du privé et souscrivent à l'idée d'un **maire « chef d'entreprise »**, expression, qui, ils l'admettent, était encore perçue négativement il y a quelques années. Cette notion s'inscrit dans la continuité de celle de « maire-manager » développée dans la littérature.

Les entretiens, menés avec des maires aux **étiquettes politiques** variées (Modem, Horizons, Les Républicains, Parti Socialiste) et l'examen de démarches menées dans d'autres communes montrent que la mise en place d'indicateurs ne répond pas à des logiques idéologiques. La démarche de performance fait consensus auprès des maires. La capacité de management est affirmée dans une vision à la fois quotidienne et prospective et fait partie des nouvelles légitimités du « maire-manager ».

Le maire de Port-Marly, se réfère au code général des collectivités territoriales qui définit le maire comme le chef de l'administration locale, « *cela serait une faute d'être en dehors de ce management* »¹⁷. Le maire de Saint-Germain-en-Laye se présente comme un Président de conseil d'administration : il n'est pas obligé de tout savoir, mais il impulse les grandes orientations.

¹⁷ Entretien 15 février 2024

Interrogés sur la possibilité de « **gérer une ville comme une entreprise** », la réponse des maires suit généralement la même logique : **les objectifs poursuivis par l'exécutif ne sont pas la maximisation du profit mais la satisfaction des usagers**. Les maires interrogés conçoivent la ville, comme une entreprise qui doit gérer de la création de richesse et dégager de l'autofinancement. Toutefois, contrairement à une entreprise où la richesse est répartie entre les actionnaires, il y a un investissement qui est collectif dans une ville. Les élus se doivent d'avoir une gestion saine des comptes. Selon le maire de Saint-Germain-en-Laye, « *on ne demande pas aux villes d'être rentables, on leur demande d'être à l'équilibre* »¹⁸. Il prend toutefois l'exemple de méthodes empruntées aux entreprises, et qui sont nouvelles pour les communes comme la norme comptable M57 de transposition des provisions pour risques. Cependant, il est important de noter que cette transposition n'est pas toujours aisée, comme le souligne le maire de Cergy, la diversité des métiers (près de 80 au sein de sa collectivité) nécessite une approche plus nuancée. Face aux compétences qui s'ajoutent, le nombre de métiers s'étend, contrairement aux entreprises où l'objectif est de les limiter. C'est également une des raisons qui conduisent la collectivité à mieux piloter et rationaliser le travail.

Selon le maire de Port-Marly, le service public est différent du service privé car le citoyen le paye avant de pouvoir en bénéficier. Il poursuit en faisant une **analogie entre l'utilisateur et le client** « *si on utilise le mot d'utilisateur, on se dédouane, on se déresponsabilise, or on lui est moins redevable, on se doit d'être performant.* »¹⁹ Présenter l'utilisateur comme un client, renforce d'une part la logique concurrentielle, voire « consumériste » des services publics locaux (Pesqueux, 2024) et conduit à la mise en place de ces systèmes de notation, d'évaluation, d'indicateurs de qualité pour mesurer la satisfaction retirée du service. Ainsi, les réflexions développées dans la littérature sur les nouveaux rapports de l' élu à l'utilisateur, dans ses différentes dimensions (citoyens, contribuables...) sont partagées par les maires.

Les élus sont également confrontés à de **nouvelles demandes, par les citoyens**, qui exigent de l'**immédiateté**, et qui sont résignés face aux dysfonctionnements dans les services de l'État. Des maires citent notamment des complexités rencontrées au niveau des services déconcentrés (délivrance de titres en préfecture) auxquels font face les citoyens, qui attendent que les services d'état civil locaux soient performants. Des élus soulignent aussi les difficultés liées à la complexité et à l'abondance des règles et des normes administratives, pouvant entraver l'efficacité des autorités locales. Pour le maire de Mandelieu « *Il y a un excès de complexité du système normatif. C'est la bureaucratie qui se décline dans les territoires. On est au Moyen-âge, il n'y a plus d'homogénéité. L'État n'a pas d'indicateurs, car ce n'est pas constant dans le temps, ce n'est pas bien perçu* »²⁰. Ce discours **renforce le leadership local**, le maire se voyant attribuer un rôle plus important dans la fourniture des services publics et le maintien de la cohésion sociale au niveau communal. Par sa **proximité avec les citoyens**, il est investi d'un rôle clé dans la gestion quotidienne des affaires locales et dans la résolution des problèmes rencontrés par les habitants de sa commune. Les élus se construisent ainsi « *une image de décideurs, au-delà de leur capacité décisionnelle réelle* » (Le Bart, 2003).

¹⁸ Entretien, 10 février 2024

¹⁹ Entretien, 15 février 2024

²⁰ Entretien, 22 février 2024

Le portage politique s'avère ainsi essentiel dans l'initiation d'une démarche de performance. La mise en œuvre d'une évaluation des services, structurée, à laquelle est assortie des objectifs définis, relève dans les mairies étudiées, d'une **volonté du maire**. Contrairement au cadre méthodologique plus structuré et normé d'évaluation des politiques publiques, cette évaluation de la performance ne ménage pas de « *zone d'autonomie* » (Leca, 1993) vis-à-vis du commanditaire de l'évaluation.

1.2 Mise en œuvre de l'évaluation de la performance : typologie des rapports des élus locaux aux indicateurs

Il n'existe pas de référentiel ou d'indicateur unique pouvant être transposé de manière uniforme dans les villes. L'évaluation des performances municipales est une pratique adoptant différentes approches selon les caractéristiques et les besoins spécifiques de chaque commune. À travers l'analyse des démarches observées dans diverses localités, plusieurs typologies émergent, caractérisant les diverses **façons dont les indicateurs de performance sont mis en place et conçus par les maires**.

Nous distinguerons ici **quatre types de démarches** lors de la mise en œuvre des indicateurs de performance par les élus locaux, variant selon les critères suivants :

- La diversité d'indicateurs mis en place
- La part des services municipaux évalués
- Le caractère innovant des indicateurs
- L'appropriation par le maire de ces outils de mesures

Cette typologie nous permet de synthétiser les observations recueillies dans le cadre des entretiens. On notera toutefois que certaines démarches peuvent se croiser, l'idée n'étant pas d'enfermer les élus dans des catégories mais plutôt d'identifier différents types de mises en œuvre de l'évaluation.

Les Pragmatiques

La démarche « **Pragmatique** » des élus locaux par rapport à l'évaluation de la performance se caractérise par :

- Des indicateurs centrés sur la donnée financière ou sur les objectifs les plus importants de la commune
- Un objectif gestionnaire pour renforcer l'efficacité des ressources municipales

L'objectif principal poursuivi est d'appliquer des indicateurs aux services publics municipaux pour en mesurer la **rentabilité et l'efficacité**. Cet objectif de rationalisation des ressources conduit généralement les élus à préférer un pilotage par des indicateurs centrés sur la donnée financière. Dans cette logique, les données comportent les coûts unitaires, le volume des services, à travers des données quantitatives (nombre de décisions rendues, fréquentation des centres culturels, nombre de passagers transportés, nombre de demandes reçues). Ainsi

l'appréciation coût-efficacité permet de communiquer une première information. Le maire de Vitry-le-François nous indique que les informations relatives à la performance des services municipaux de sa commune remontent principalement par le biais des données financières.

La Directrice générale des services à Saint-Raphaël a été chargée par le maire de construire des tableaux de bord pour chacun des services. Elle applique une **méthode empirique** en partant de la rentabilité et de l'utilité de la donnée financière pour construire les indicateurs en répondant systématiquement à deux questions « *quel est l'objectif de la mission ? Quel est l'indicateur pertinent pour obtenir les signaux d'alerte ?* »²¹ Par exemple, les indicateurs qui seront mis en place pour la direction générale des services techniques devront permettre de faire remonter les informations suivantes : montant des dépenses engagées par secteur, état des réalisations, durée, interventions au cours des derniers mois, coût d'entretien de chaque équipement par an, coût de l'énergie, nombre d'heures supplémentaires...

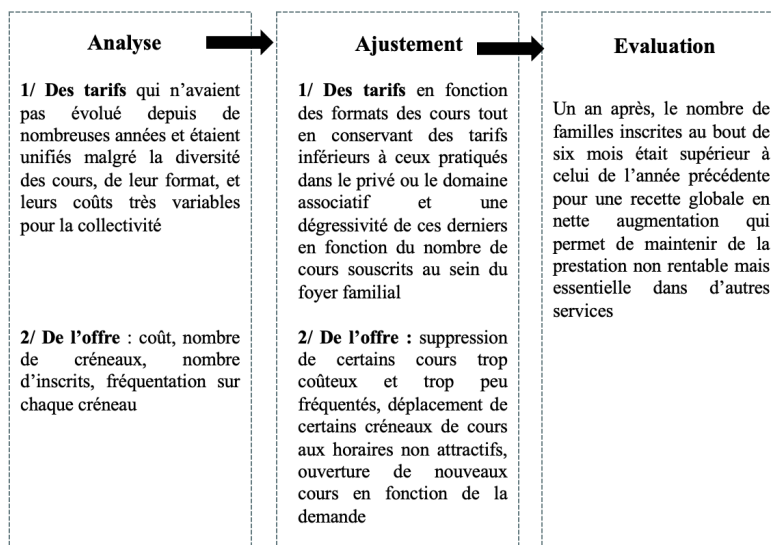
La ville de Mandelieu a également engagé un travail de construction des indicateurs en interne. L'adoption d'une démarche itérative permet des ajustements continus en fonction des évolutions et des résultats obtenus, mais les premiers indicateurs portent sur certains domaines précis et notamment le **tableau de bord financier** : « *L'idée est dans un premier temps de commencer avec des indicateurs basiques (financiers, RH, données d'activités telles que l'évolution des inscrits, la fréquentation, etc...) pour éviter de créer une usine à gaz et permettre à tout le monde de s'approprier les outils doucement. Ils pourront être complétés par la suite avec des indicateurs variables, en fonction de leur pertinence par rapport au type d'activité* ». Le maire ajoute que « *Le principal objectif est de rationaliser financièrement le fonctionnement de nos services sans impacter la qualité du service public, voire en continuant à développer l'offre publique aussi bien quantitativement et qualitativement dans un contexte financier beaucoup plus contraint. Les indicateurs croisés permettront de mesurer l'attractivité et le coût global de notre offre de prestations, la pertinence de certains choix d'organisation ou de gestion et ainsi de la réorienter, de redéfinir ou se réinventer* »²².

Le maire reprend l'exemple du Centre Culturel Municipal qui a été le premier service à faire l'objet de ce type de démarche. Il détaille les trois étapes qui ont été suivies, d'analyse, d'ajustement et d'évaluation, en partant des données relatives aux tarifs et à l'offre de service, et qui suit le schéma suivant :

²¹ Entretien, 30 décembre 2023

²² Entretien 22 février 2024

Démarche d'évaluation au sein du service culturel



Réalisé à partir des informations transmises par la ville de Mandelieu-La-Napoule

Ainsi les élus « Pragmatiques » mettent en œuvre des indicateurs de base dans les communes, principalement pour assurer une **gestion efficace des ressources**, avec un accent mis sur les **données financières** ou relatives aux **coûts des services** ainsi que les données relatives aux ressources humaines pour maîtriser les dépenses de personnel.

Les Innovateurs

Les indicateurs financiers, visant à rationaliser les coûts sont parfois complétés par d'autres indicateurs, plus globaux ou plus innovants, dans les communes qui font de la culture de la donnée et de l'innovation une priorité.

Une **démarche « innovatrice »** et proactive est caractérisée par :

- la promotion d'une culture de la donnée, la volonté affichée d'un changement de méthode au sein de l'administration
- un nombre élevé de services couverts par les indicateurs
- le caractère innovant de certains indicateurs de performance et l'expérimentation de nouvelles méthodes (technologies, démocratie participative..)
- le recours et la collaboration avec d'autres acteurs, des expertises extérieures

Ce rapport aux indicateurs et à l'évaluation en général est influencé par la **personnalité de l' élu et tient notamment à son parcours antérieur**. Les maires **issus du secteur privé**, assument une volonté de rupture et de changement de pratiques au sein de l'administration locale. Ils disposent de « **ressources d'expertise importées** » (Douillet, Lefebvre, 2017), acquises en dehors du mandat électoral. Issus du secteur privé, les maires de Fronton, Cergy, Saint-Germain en Laye, Saint-Raphaël assument de **promouvoir une culture de la donnée au sein de leurs communes**. Le maire de Saint-Germain-en-Laye (avocat) décide dès son arrivée d'impulser de

nouvelles méthodes de travail, en mode projet, de manière plus horizontale. Il souhaite mieux associer les fonctions budgétaires et juridiques pour « *favoriser une approche synergique* », en rupture avec un modèle vertical, et en silo, dans lesquelles les directions générales « *avaient le pouvoir* ». A Saint-Raphaël, sur demande du maire (avocat), la DGS est chargée de proposer une démarche globale et des référentiels pour les indicateurs. De même, le maire de Cergy (ancien chef d'entreprise) a souhaité que le reste de l'équipe municipale soit formée aux enjeux des finances locales et est à l'initiative des dispositifs d'évaluation de la performance.

Les « Innovateurs » sont à l'initiative de **référentiels globaux**, qui couvrent une **large majorité des services** pour en mesurer la performance. A Cergy, des indicateurs sont appliqués à tous les services. De même, à Saint-Germain-en-Laye, un reporting a été mis en place à partir de 2017 avec des matrices pour couvrir quasiment l'ensemble des services (ressources humaines ; commande publique avec les coûts, le nombre de contrats en cours ; la culture avec les expositions en cours, les pièces de théâtre, le nombre de ventes, le nombre de spectateurs ; les affaires juridiques avec le nombre de contentieux, la décarbonation, l'état civil avec le nombre de décès, de naissances, de passeports délivrés, nombre de rendez-vous, avec un comparatif sur trois ans.)

Certaines villes souhaitent mettre en œuvre des **indicateurs transversaux**, comme l'absentéisme, qui peuvent être déployés dans tous les services avec des critères définis (nature, type, nombre, contrôles, fréquence, date de la première visite...) permettant d'identifier les progrès accomplis dans les services en tension.

Les « Innovateurs » impulsent également de **nouveaux indicateurs**, pour tenir compte des besoins spécifiques de leurs communes ou pour répondre à de nouveaux enjeux. À Saint-Germain-en-Laye, afin de prévenir les risques de cyberattaque, le maire a souhaité créer un indicateur de sécurité numérique.

A Saint-Raphaël, l'exécutif a constaté une absence totale de tableau de performance et une sous-utilisation des logiciels pour les deux cimetières de la ville, alors même que les montants financiers sont significatifs. Un indicateur est en cours de construction et prend en compte les éléments ci-dessous.

Mesurer la performance des cimetières de Saint-Raphaël

L'exécutif de la commune a constaté que la gestion financière des cimetières se résume essentiellement aux dépenses de fonctionnement et d'investissement, sans qu'une comptabilité analytique ne soit tenue. Cette lacune empêche toute évaluation précise de la performance de la gestion des sites. Les dépenses, telles que l'entretien paysager, les frais administratifs ou encore les services aux visiteurs, ne font l'objet d'aucun chiffrage, rendant difficile toute analyse financière approfondie.

Or, au-delà de la rentabilité financière, la performance d'un cimetière dépend de plusieurs critères qui sont pris en compte dans la construction de l'indicateur :

- **maintenance** : propreté générale, entretien des pelouses, des allées et des monuments
- **services** : qualité des services fournis aux visiteurs (assistance lors des funérailles, disponibilité du personnel, accessibilité des installations)
- **le respect et la dignité** : la sensibilité envers les familles endeuillées, peuvent être des critères de mesure,
- **gestion des registres** : la précision et la facilité d'accès aux registres des défunts est un indicateur de performance administrative
- **retour des utilisateurs** : prendre en compte les retours des visiteurs et des familles peut aider à évaluer la satisfaction globale des personnes qui utilisent le cimetière,

Ainsi la construction de l'indicateur de performance des cimetières communaux intégrera des informations de rentabilité, relatives aux tarifs ainsi qu'un **indice qualitatif de satisfaction du service**.

Les « Innovateurs » développent aussi des indicateurs qui intègrent une **dimension qualitative** et parfois **participative**. Pour le maire de Mandelieu, « *Il n'y a pas que des indicateurs quantitatifs, il faut aussi regarder la satisfaction des usagers, c'est la raison d'être de l'action locale* ». ²³ Certaines municipalités ont élaboré des indicateurs globaux pour **évaluer le bien-être de leurs habitants**. Cette démarche s'inscrit souvent dans une volonté de faire de ces villes des « villes-laboratoires » pour de nouvelles pratiques, plus participatives. Les engagements des élus, notamment en matière d'écologie politique est aussi un élément à prendre en compte. Rennes Métropole a initié une réflexion sur les indicateurs de bien-être en 2015, dans le champ de la cohésion sociale. En janvier 2023, la ville de Lyon lançait des ateliers participatifs pour construire de nouveaux indicateurs de bien-être de la population sous le nom de « boussole du bien-être ». L'exemple de Grenoble est évoqué en entretien, nous développons cet exemple ci-dessous :

Le cas d'un indicateur global dans une grande agglomération : l'IBEST à Grenoble

La métropole grenobloise a construit, en partenariat avec les centres de recherches, un indice composite de mesure du bien-être, appelé IBEST pour « Indicateurs de Bien-Être Soutenable Territorialisés » qui entend mesurer la performance de la ville en prenant en compte une pluralité de dimensions, extra-financières, présentées ci-dessous.

En 2012 et en 2018, deux enquêtes ont ainsi été réalisées à partir du référentiel IBEST pour élaborer un portrait du territoire. Nous sommes ici plus proche de l'observation du territoire que de la mesure de la performance mais la métropole souhaite pérenniser ce type d'évaluation. Cet indicateur a notamment été utilisé pour la rénovation de deux quartiers (Villeneuve et Echirolles). L'État finance en partie ces travaux d'ampleur et, pour apprécier l'impact de ces changements, demande aux territoires de réaliser des évaluations. L'usage et

²³ Entretien 22 février 2024

la portée de ce type d'indicateur se heurte toutefois à des limites : « *le clivage reste important entre la perception des professionnels de la Métropole et celle des financeurs. Ces derniers ne vont pas dans ce niveau de détail et les indicateurs chiffrés restent la norme. Malgré nos efforts pour proposer des indicateurs alternatifs, leur attention se focalise sur les données plus classiques (habitat, emploi, peuplement)* » explique Annabelle Berthaud, chargée de mission « Évaluation des politiques publiques » au sein de la métropole.

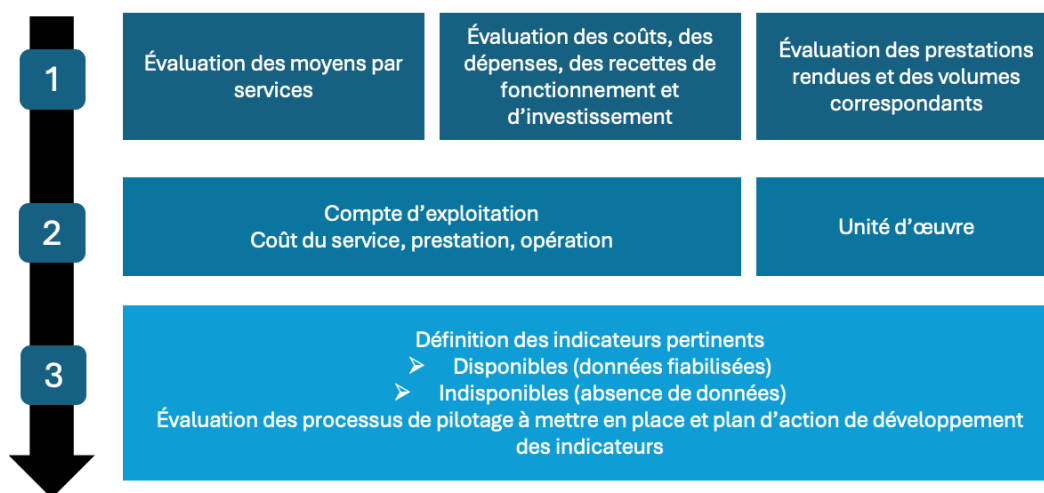


Les 8 dimensions d'IBEST



Enfin, la démarche des « Innovateurs » est marquée par la **collaboration avec d'autres acteurs et le recours à des expertises extérieures** et à des **outils techniques**. En effet, certaines communes utilisent des outils comme le logiciel Manty (Cergy), utilisé par plus de 300 collectivités en France et qui permet de faire de l'analyse de data. D'autres communes sont accompagnées par des experts externes, tels que des cabinets de conseil, dans la mise en place de leurs démarches d'évaluation des performances. Le marché des cabinets accompagnant les collectivités est très concurrentiel et en développement depuis les années 1980. L'évaluation est pensée par la majorité des cabinets de conseil comme une pratique permettant « *d'insuffler dans les organisations territoriales des raisonnements résolument tournés vers une vision performative de l'action* » à travers ces outils de pilotage de tableaux de bord, indicateurs, évaluation de politiques (Matyjasik, 2008, 2010).

Des limites sont identifiées, notamment le risque d'une uniformisation des outils et des méthodes. Une personne interrogée affirme que « *l'âge d'or des cabinets de conseil est révolu. On s'est rendu compte que l'on recevait tous la même chose et qu'il n'y a pas forcément de solutions miracles* ». Il n'apparaît pas moins qu'ils permettent aussi d'établir une méthodologie et de construire des indicateurs précis en lien avec les objectifs stratégiques fixés par l'élu. Nous avons pu nous procurer la méthodologie proposée par un cabinet de conseil mandaté par une ville pour créer des indicateurs portant sur le développement économique et la collecte des déchets. Nous reproduisons ci-dessous la démarche proposée :



Réalisé à partir des données transmises par une commune

Les "Innovateurs" se caractérisent par leur engagement dans une **évaluation approfondie des performances des services locaux**, en explorant de nouveaux indicateurs et méthodes d'évaluation. Adhérant aux principes du new public management, ils appliquent ces principes au niveau local, mais en les hybridant avec d'autres dimensions qui ne se limitent pas uniquement à des aspects quantitatifs.

Les Sceptiques

Certains maires peuvent se montrer réticents à mettre en place des systèmes d'évaluation basés sur des indicateurs. Le **rapport des « Sceptiques » aux indicateurs** est caractérisé par :

- le sentiment que l'évaluation de la performance est un exercice technique
- la mise en place d'indicateurs de performance n'est pas une priorité
- une préférence des élus pour les approches plus informelles de gouvernance plutôt que des outils de quantification des résultats de l'action publique
- la crainte d'un usage malveillant des indicateurs

Le rapport du politique à l'évaluation de l'action publique a fait l'objet d'analyses précitées qui montrent la crainte pour les élus d'évaluer et rendre public les résultats des indicateurs sur l'action politique. Des maires interrogés affirment que la mise en place d'indicateurs n'est pas une demande qui émane de l'administré. Pour le Directeur général de l'AMF, « *l'usager ne s'intéresse qu'aux résultats de l'action publique et non pas à la gestion* »²⁴. Les usagers évaluent les performances de leurs gouvernements locaux en fonction des résultats tangibles qu'ils fournissent, qui se traduisent par la qualité du service rendu. Dans cette perspective, les instruments utilisés dans la gestion, ne font pas l'objet de communication, les résultats importent plus que la démarche empruntée.

²⁴ Entretien 25 mars 2024

Il y a également une crainte que la focalisation sur les indicateurs de performance ne réduise la complexité des enjeux locaux ou ne détourne l'attention des aspects qualitatifs de l'action publique. Des maires disent accorder davantage d'importance aux retours d'expérience, aux témoignages des citoyens pour évaluer la performance de la municipalité. Pour le maire de Port-Marly « *on ne demande pas aux élus d'être seulement des gestionnaires* ». Les élus mettent en avant la « **proximité** » **attendue des électeurs** vis-à-vis de leurs maires. Cette demande se traduit par des contacts réguliers sur le terrain, avec des élus qui cultivent une proximité avec les électeurs à travers des rencontres de quartier, des permanences ouvertes au public, des réunions publiques.

Aussi, la mesure des résultats de l'action municipale au moyen d'indicateurs est perçue négativement par certains élus pour qui la « **sanction électorale** » importe plus pour juger de l'efficacité de leur action politique qu'une évaluation formelle. La mise en œuvre des indicateurs de performance pose aussi pour certains maires la question du **sens même d'une mission de service public**, avec une approche qui considérerait la commune comme un simple prestataire de services.

Pour d'autres élus, la mise en place d'indicateurs n'est pas à l'agenda politique et ne constitue pas une priorité. Le maire de Cotignac, commune de 2 250 habitants dans le Var, ne dispose pas d'indicateurs de performance, tout comme les autres communes de la communauté d'agglomération. Pour l' élu, ce sont seulement des « *communes à la pointe* », qui ont les moyens de mettre en place ce type d'outils d'évaluation. Le maire explique que la taille réduite de sa commune favorise une proximité directe avec les administrés, ce qui rend les indicateurs moins nécessaires, « *tout se passe ainsi de manière parfaite pour faire remonter les informations* ». Malgré l'absence d'indicateurs formels, la gestion municipale est jugée efficace, « *tout fonctionne, il y a peu d'endettement* », ce qui renforce la conviction du maire dans cette méthode de gouvernance appliquée depuis trente ans.

Des élus peuvent aussi montrer des réticences à évaluer car ils anticipent que les résultats, s'ils sont positifs, pourraient entraîner une diminution des dotations et une baisse des investissements de l'État. Pour le maire de Cotignac, « *on est défavorisé quand on gère bien, on privilégie les mauvais élèves* »²⁵. Le domaine de la sécurité est évoqué par le maire de Vitry-le-François, qui est également le représentant sécurité pour l'association Petites villes de demain « *plus la commune investit dans la police et moins l'État intervient* »²⁶.

Les Empêchés

Enfin, la catégorie des « **Empêchés** » caractérise les démarches d'**élus volontaires** pour mener les évaluations de la performance mais qui sont **contraints par le manque de ressources**. Nous avons identifié des contraintes qui pèsent sur les communes : manque de moyens financiers et

²⁵ Entretien, 26 janvier 2014

²⁶ Entretien, 6 mars 2024

humains, absence d'une culture de la donnée, démarche chronophage. Ces obstacles sont exacerbés pour des plus petites communes, dans lesquels les coûts dépassent les avantages.

Malgré les contraintes, des villes essaient de développer des outils. Le maire de Port Marly reconnaît qu'ils ne sont pas encore pleinement opérationnels, que l'approche demeure "artisanale" et peu utilisable.

De plus, l'accompagnement des communes sur ce sujet demeure limité. La mise en place d'indicateurs de performance dans les services publics des communes n'est pas traitée au niveau de l'AMF. Le Directeur général précise que « *c'est un sujet qui remonte en ordre dispersé* ». L'association accompagne davantage sur les formalités de mise en œuvre des politiques publiques (comment gérer les services des sports ? comment procéder à la rénovation des bâtiments ?). Il ajoute « *C'est sans doute un manque mais la demande n'a jamais été faite* »²⁷.

Le maire de Cotignac précise que suite aux transferts de compétences vers l'intercommunalité, il ne lui appartient plus personnellement d'évaluer certains services (eau, assainissement, traitement des déchets). Ce dessaisissement des maires au profit de l'intercommunalité est également souligné par Luc Rouban dans son ouvrage *Quel avenir pour les maires ?* (2020) : « *les maires des petites communes rurales, très souvent élus « sans étiquette », ont vu leur pouvoir d'action se réduire, soit parce qu'ils n'ont pas ou plus les moyens budgétaires nécessaires pour répondre aux demandes croissantes de leurs administrés, soit parce qu'ils sont désormais placés sous l'échelon intercommunal.* ».

**

Après avoir étudié les initiatives des élus en matière d'évaluation de la performance, nous nous intéressons à leurs usages. L'utilisation des indicateurs varie en fonction des objectifs qui leur sont attribués et de l'implication des maires. Une approche pragmatique se manifeste généralement par une utilisation interne, axée sur la gestion des services. En revanche, lorsque la démarche est innovante et centrée sur le mandat local, l'indicateur revêt une dimension politique plus marquée.

2. Usage des indicateurs : de l'outil de gestion à l'instrument politique

L'étude de ces instruments de pilotage et leur mise en place dans les communes varie en fonction des objectifs qui leur sont attribués et des rapports entretenus par les élus à l'évaluation. Au-delà des aspects bureaucratiques et fonctionnels, ils revêtent une dimension politique utilisée par les maires.

2.1 Des instruments dédiés au pilotage et à la gestion interne des collectivités

La construction des indicateurs reflète les priorités des élus locaux et leurs conceptions de la gestion publique. Les élus sont unanimes sur la fonction première de ces outils, au service de

²⁷ Entretien 25 mars 2024

la performance interne, permettant de renforcer la qualité des prestations fournies aux citoyens. Les indicateurs fournissant aux décideurs municipaux des données précieuses sur la performance financière et opérationnelle de chaque service, ils sont présentés comme **des outils utiles d'aide à la décision**.

A Cergy, des indicateurs de performance sont utilisés depuis 2013 dans le compte administratif, en associant à chaque politique publique des objectifs clairement définis. Les indicateurs de performance des services ne sont **communiqués ni aux élus ni à l'opposition**. Ils sont des outils de pilotage et d'aide à la décision pour le maire. Pour le Maire de Mandelieu, les tableaux de bord servent de « *cockpit, on est dans la performance quand l'aiguille est dans le vert* ». De même, à Saint-Germain-en-Laye, les résultats des tableaux de bord ne sont communiqués ni aux adjoints ni à la population, ils sont destinés au maire et servent deux fonctions : **connaître et piloter**. Le maire ajoute « *Souvent, l'administration répète que tout est sous contrôle et que tout va bien. Mais le rôle du maire au quotidien est d'identifier les risques. Du côté de l'administration il y a cette réticence à faire remonter les informations, cela peut relever d'une culture. Mais au final c'est le maire qui a une responsabilité politique, juridique et même pénale* »²⁸. Ainsi conçus, les indicateurs permettent de **réduire les risques**, en faisant régulièrement remonter les informations du terrain, ils permettent au maire de faire le **diagnostic des services**.

Une démarche gestionnaire délègue généralement le pilotage à l'administration. En effet, l'administration municipale joue un rôle central dans la mise en place et la gestion des indicateurs de performance. Les directeurs de services sont chargés de mettre en place des tableaux de bord assortis d'indicateurs spécifiques. A Cergy, chaque directeur est responsable de certains indicateurs et doit présenter régulièrement un tableau de bord au maire. Le DGS reçoit toutes les données à l'aide d'un logiciel et en informe le maire. Cette coordination est présentée comme un chainage vertueux, le DGS allant jusqu'à mentionner le « **couple maire-DGS** » dans la gestion municipale. Une coordination est mise en place entre les agents administratifs et les acteurs politiques. Les réunions du Comité de Direction (Codir) sont l'occasion de fixer les objectifs et de surveiller la mise en œuvre des indicateurs. Ces réunions permettent aux élus et aux responsables municipaux de suivre de près l'évolution des indicateurs et de prendre des décisions en conséquence.

Ainsi conçus, les **indicateurs sont des outils de gestion dépolitisés**. Ils sont rarement l'objet de débat démocratique au préalable, sont élaborés par l'équipe municipale et les résultats ne sont pas communiqués, servant principalement de référence pour les décideurs municipaux dans leur gestion quotidienne. Le maire de Saint-Germain-en-Laye justifie cette absence de diffusion des résultats des indicateurs par le souhait de **conserver des marges de manœuvre**. Il dit ne pas vouloir être strictement « *lié par un tableau Excel* ». Le mandat du maire peut être impacté par des éléments exogènes et peut nécessiter des inflexions qui ne se reflètent pas toujours les résultats des indicateurs « *Les tableaux de bord c'est bien, mais la population valorise aussi la*

²⁸ Entretien, 10 février 2024

capacité des élus à s'adapter aux crises ». Il conçoit ainsi son mandat de maire comme « *un contrat avec une clause de révision* ».

Pour le maire de Cotignac, l'administré n'est pas demandeur de résultats quantifiés et statistiques sur la commune. Certains maires, dans leurs **bilans de mi-mandat** s'abstiennent également d'inscrire des statistiques et les résultats des indicateurs. Cela reste pour eux « *un acte politique qui se distingue de l'exercice rationnel de l'évaluation de la performance* ». Ils distinguent ce qui est communicable de ce qui ne l'est pas. A cette conception, est associée une vision de l'usager comme consommateur de services publics. Le Directeur général de l'AMF confirme que « *L'électeur remercie assez peu la bonne gestion* ». Selon lui les indicateurs ne sont pas des outils de campagne électorale « *C'est un outil politique mais pas un grand outil politique non plus, c'est d'abord un outil de gestion, car c'est trop rationnel* »²⁹.

Les éléments théoriques relevés précédemment soulignaient l'aspect apolitique et administratif des démarches d'évaluation de la performance au sein des collectivités. Or dans les villes étudiées les maires ne sont pas totalement exclus du processus. En plus d'être à l'initiative de la démarche, ils en contrôlent et pilotent la mise en œuvre. Ce rôle ne se limite pas à la gestion, et la place du politique est d'autant plus marquée si ces instruments sont mis au service du mandat politique

2.2 La mesure de la performance comme ressource politique

Les nouvelles méthodes d'évaluation par les nombres, sont, nous l'avons établi dans la revue de la littérature, « *encadrées avec le politique* ». De simples instruments de mesure et de suivi, ils peuvent devenir une ressource politique, utilisés pour valoriser les engagements politiques, démontrer la transparence de la gestion municipale, l'innovation de la commune. Nous montrerons également plusieurs moyens utilisés pour diffuser les résultats des indicateurs, la communication devenant nécessaire pour « *mettre en scène des réalisations communales, pour les faire exister* » (Kerrouche, 2006).

Les retombées politiques des indicateurs ne sont pas mentionnées par les maires. Certaines démarches sont récentes et il est difficile d'appréhender le gain électoral tiré de ces nouveaux modes de gestion. Toutefois les maires se légitiment par les *outputs* -résultats de la performance de leur action publique, mesurés par les indicateurs. Communiquer sur une démarche de performance, peut ainsi servir de façon symbolique, à « *rationaliser la tenue des promesses de campagne* » (Bezes, 2020) en affichant les objectifs et les résultats.

Les indicateurs **peuvent également être directement alignés sur les engagements de campagne des élus municipaux**. Ils deviennent ainsi un moyen tangible de démontrer l'accomplissement des promesses électorales et de renforcer la légitimité politique. Par exemple, à Saint-Raphaël, le maire et son équipe utilisent un tableau Excel pour suivre les 181 engagements pris devant les électeurs. Chaque objectif est évalué à l'aide d'un pourcentage de

²⁹ Entretien, 25 mars 2023

réalisation. Pour la DGS, il s'agit à la fois d'un outil permettant de « *mesurer la performance municipale et l'engagement du maire* », jusqu'à maintenant il constituait le principal tableau de bord de la commune. L'impulsion de nouvelles méthodes de gestion faisait partie des engagements de campagne et a été traduite dans un « projet d'administration » voté en conseil municipal l'année de prise de fonction du maire et communiqué à la population.

La publicité des indicateurs peut ainsi être un moyen de valoriser des engagements politiques, en particulier lorsque ces derniers sont alignés sur les promesses de campagne électorale. Certains maires interrogés utilisent de nombreuses statistiques dans les bilans de mi-mandat, en s'appuyant sur certains résultats d'indicateurs. Le Maire de Mandelieu communique sur l'efficacité et sur les indicateurs, partiellement « *par voie de presse (Mandelieu La Napoule Magazine), par les réseaux sociaux, par des réunions de quartier, mais en évitant les indicateurs internes, souvent trop techniques et difficilement compréhensibles, et en se tenant à des indicateurs simples, parlants et intelligibles* »³⁰. Le Maire de Port Marly évoque certains résultats d'indicateurs qui peuvent se révéler utiles, notamment ceux « *relatifs aux pompiers, à la police, permet de répondre au sentiment d'insécurité de la population* ».

Enfin la communication des résultats d'indicateurs s'inscrit dans un **souci de transparence** vis-à-vis de l'utilisateur. Le maire de Cergy prend l'exemple du « budget vert » construit avec une directrice « projet transition écologique » qui effectue un travail transversal sur chaque service. « *On n'atteindra pas les objectifs mais on pourra le justifier. On ne pourra pas être taxé de « greenwashing* »³¹ puisque toutes les données et le bilan sont très détaillés et entièrement chiffrés sur le site internet de la ville. Pour le maire de Vitry-le-François, communiquer sur les budgets verts ou la mise en place d'indicateurs de performance dans le domaine environnemental permet de se **différencier des autres collectivités**. La ville a pris « *le créneau de l'écologie pour en faire un pôle d'excellence et pour transformer une ancienne ville industrielle* ». Ainsi la communication des évaluations de la performance, notamment dans de nouveaux secteurs comme l'environnement, participe d'une stratégie de différenciation. En mettant en avant des initiatives telles que le "budget vert", les responsables municipaux cherchent à démontrer leur **engagement en faveur de la transition écologique et la légitimité de leur démarche** tout en assurant la transparence vis-à-vis des citoyens. Le développement de ce type d'indicateurs participe également d'un **activisme symbolique**, dans un contexte où ce **domaine d'action publique est particulièrement valorisé**. Conduire une évaluation de la performance dans ce domaine répond en effet à une attente des électeurs : pour 20% des citoyens des villes de -10 000 habitants et 28% dans les plus grandes villes, la protection de l'environnement doit être une priorité de l'action publique municipale³².

L'implication des usagers dans l'évaluation de la performance peut également être considérée par les élus comme un moyen de s'éloigner d'une démarche purement gestionnaire, en utilisant les indicateurs comme des **vecteurs de participation démocratique**.

³⁰ Entretien, 22 février 2024

³¹ Entretien, 14 février 2024

³² CEVIPOF-AMF, Observatoire de la démocratie de proximité. (2019). Les attentes des Français vis-à-vis de leurs maires : proximité et reconduction

2.3 Les indicateurs de performance, instruments au service du renforcement de la démocratie locale

Les indicateurs de performance sont généralement construits par l'administration et font rarement l'objet d'un débat démocratique en amont. Pourtant, saisis par « *l'impératif délibératif* » (Sintomer, Bondiaux, 2002), des élus initient des démarches d'évaluation de la performance municipale et s'efforcent de placer l'usager au centre de ces préoccupations, en intégrant progressivement des baromètres de satisfaction et des sondages dans ces processus d'évaluation. La **volonté réformatrice du maire** se matérialise ainsi par de nouveaux outils et de nouvelles opérations (panels citoyens, réunions publiques...) de valorisation de la participation citoyenne.

À Saint-Raphaël, cette volonté se manifeste à travers l'utilisation de **panels citoyens**. Réuni à cinq reprises entre 2022 et 2023, ce panel d'une trentaine de personnes a été constitué avec l'institut IFOP, selon des critères précis afin d'obtenir une diversité de citoyens participants. Plusieurs thématiques sont abordées (sécurité, école et petite enfance, efficacité des services techniques, sport et animation jeunesse). Un expert est présent pour former les citoyens sur un sujet précis, des représentants des services de la ville sont auditionnés et les constats citoyens sont présentés au maire et à ses équipes. Ce suivi de la performance, de type « *bottom-up* », est présenté par la DGS de la ville comme une des modalités de participation citoyenne à l'évaluation des services. Pour le directeur général de l'AMF, ces démarches participatives sont plus « *une formule du sociologue* », mais permettent « *d'obtenir des éléments utiles d'appréciation* »³³.

Pour le maire de Mandelieu, il est important que les indicateurs quantitatifs soient complétés par des indicateurs qualitatifs et que le plus grand nombre de citoyens puissent participer à la démarche de performance. Pour qu'un service ou une politique municipale soient bien évalués, « *l'enjeu est aussi d'aller chercher l'usager qui ne participe pas aux réunions* ». Des sondages sont ainsi effectués à mi-mandat, avec des instituts spécialisés, pour recueillir les observations des citoyens sur les services.

La ville de Port-Marly a mis en place une **application mobile**. Il s'agit pour le maire d'un outil interactif facilitant le dialogue entre habitants et services municipaux, grâce à un système d'alerte instantané par notification (grèves, crues, travaux...), un système de signalement des dysfonctionnements rencontrés dans l'espace public (nids de poule, dépôts sauvages, éclairage défectueux...). L'application permet aussi **d'effectuer des sondages** (avant de passer des marchés publics pour le réseau de téléphonie mobile ou sur la propreté) permettant d'apprécier la situation des services du point de vue de l'utilisateur.

Afin d'obtenir un retour du terrain sur le fonctionnement de certains services de nombreuses villes ont recours à l'évaluation participative comme dans la ville de Loos-en-Gohelle, ancienne ville industrielle, que l'ancien maire Jean-François Caron a entrepris de transformer en

³³ Entretien, 25 mars 2024

« laboratoire de la transition énergétique » en multipliant les **initiatives participatives**. La « mise en récit » de l'histoire de la ville et de sa trajectoire, à travers la mise en place de nombreux espaces de discussion ont fourni à la ville « *les premières ressources de son **auto-évaluation*** ». Ainsi les maires s'investissent dans la « *production de récits territorialisés pour structurer les représentations de leur action et de leur ville* » (Cadiou, 2014). Ce type de démarche, participative, et intégrant une dimension durable permet aux maires « *d'incarner un volontarisme réformateur associé à un souci d'ouverture délibérative à l'égard de la société. De plus, il prête difficilement le flanc à la critique (qui peut s'opposer à une « ville durable » ?) alors que les maires peuvent dans le même temps revendiquer un style « pragmatique » dans le pilotage des territoires* » (Cadiou, 2014).

De cette manière, les élus ont la possibilité de transformer la démarche d'évaluation de la performance, à l'origine destinée à être un outil de gestion interne, en un levier pour renforcer la démocratie participative. Le maire se place ainsi dans une **posture de dialogue et renforce son capital politique**.

Conclusion et recommandations

Les principes du *new public management* trouvent un écho au niveau local, où l'on observe une certaine perméabilité aux pratiques décelées au niveau de l'État. Cette diffusion de l'évaluation de la performance répond à un contexte de **professionnalisation des élus** et d'extension de leurs compétences gestionnaires, **transformant le rôle du « maire-manager »**. La mesure de la performance s'est affirmée comme un élément consensuel pour les élus locaux, qui reconnaissent la nécessité d'accéder à des données pour prendre des décisions éclairées, rendre compte des activités et évaluer l'efficacité des services tout en mobilisant les agents dans cette démarche. Si la mise en œuvre des indicateurs de performance est aujourd'hui favorisée par des **éléments contextuels communs aux collectivités**, leur spécificité réside dans la grande **variété des usages en raison d'un intérêt variable des maires** par rapport à ces outils de gouvernement locaux.

Le déploiement de ces instruments est en effet largement dépendant de la volonté de l'exécutif, reflétant à la fois les priorités et une vision de la gestion publique municipale. Des **contraintes bureaucratiques** existent, et sont vécues par les élus comme des freins à la mise en place de ces évaluations. Cet élément peut expliquer sa difficile institutionnalisation, mais doit être complété par des **considérations tenant à l' élu**. Si les démarches sont essentiellement apolitiques, la personnalité de l'exécutif, son parcours antérieur, et surtout son rapport à l'évaluation conditionnent le développement de l'évaluation de la performance dans une commune et sa pérennisation.

Le maire, embrassant le rôle de manager et même de "chef d'entreprise", vise à assurer le pilotage le plus efficace des services municipaux. L'approche gestionnaire est dominante parmi les maires et se reflète de manière discursive. Toutefois, l'utilité de ces instruments dépasse cet aspect fonctionnaliste. Des buts leur sont assignés par les élus, commanditaires de l'évaluation. Utiliser ces indicateurs et publier leurs résultats permet en effet, de **véhiculer des valeurs de bonne gestion, de modernité** et conduit à **réaffirmer le leadership municipal**. Ces instruments peuvent également renforcer la **proximité avec l'usager**, dans le cadre d'opérations de démocratie locale pilotées par les élus.

Ainsi ces instruments de mesures servent un discours et un engagement politique et participent de la **révision de la figure du maire dans la période contemporaine**

Des recommandations sont développées en prenant en compte les réflexions formulées par les acteurs rencontrés et s'articulent autour de trois axes :

- Renforcer l'appropriation des indicateurs de performance par les acteurs municipaux
- Répondre aux contraintes financières et humaines
- Dépasser la tension entre gestion rationnelle et démocratique

(i) **Renforcer l'appropriation des indicateurs de performance par les acteurs municipaux**

Recommandation 1 : Sensibiliser et former les acteurs municipaux aux nouveaux outils d'évaluation

Les élus, marqués par leurs expériences antérieures ou par les particularités du contexte local, ne partagent pas tous la même compréhension de l'évaluation ni le même degré de sensibilisation aux nouvelles méthodes de mesure de la performance. Élus et DGS admettent qu'un **effort de pédagogie** est nécessaire à la fois au **niveau politique et administratif**, pour que chacun des acteurs comprennent l'utilité des outils d'évaluation et puissent s'en saisir. Dans le cadre de la formation initiale des administrateurs territoriaux, des programmes spéciaux relatifs aux indicateurs de performance pourraient être inclus dans les modules relatifs à l'évaluation. Des partenariats avec des organismes comme le CNFPT et ses cellules départementales, pourraient également être envisagés pour construire une offre de formation et des programmes adaptés aux besoins des municipalités et de leurs agents.

L'Association des Maires de France (AMF) apparaît être le cadre idéal pour proposer des **formations** destinées aux élus, bénéficiant de sa proximité avec les maires, avec son niveau élevé d'adhésion (plus de 34 000 membres) et sa représentation de toutes les sensibilités politiques. L'association assure des fonctions de **conseils** auprès des élus locaux, son principe est de « donner le pouvoir d'agir aux maires ». Des **supports d'information** pourraient être mis en ligne, présentant les enjeux de l'évaluation de la performance et la mise en œuvre des indicateurs permettant d'identifier rapidement les potentialités offertes en termes de gestion. Cet accompagnement des élus pourrait utilement être complété par une offre de formations ou de **Masterclass** afin de favoriser le partage d'expériences. Afin de toucher le plus grand nombre d'élus, même dans les territoires plus isolés, ces formations pourraient être proposées en lien avec les associations départementales de maires.

Recommandation 2 : Accompagner les villes dans la mise en œuvre des indicateurs de performance en proposant une démarche « clé en main »

L'exercice de l'évaluation des performances locales doit s'appuyer sur une ingénierie dont ne disposent pas toujours les communes. Nous avons constaté que les démarches de pilotage au moyen d'indicateurs sont encore très variables entre les communes. En outre, les indicateurs s'adaptent aux objectifs stratégiques de la ville et aux services évalués. L'imposition d'un référentiel commun ou même d'une évaluation de la performance à l'ensemble des communes ne semble pas souhaitable. Il est nécessaire de conserver de la souplesse pour ce type de démarche et laisser des marges de manœuvre aux collectivités qui s'administrent librement. La construction de référentiels doit prendre en compte les contextes locaux, toutefois **une démarche-type et une méthodologie pourraient être proposées, à titre informatif**, aux élus qui souhaitent mettre en œuvre ces évaluations. Le livre blanc de l'Association des communautés de France publié en 2019 sur l'évaluation de la performance formule des recommandations et identifie des étapes pour développer l'évaluation des services. Un site internet consacré à la performance de plusieurs secteurs gérés au niveau de l'intercommunalité

(eau, déchets, transports...) propose également des outils. **Un guide à destination des maires pourrait s'inspirer de cette démarche** en ciblant plus spécifiquement des services communaux (petite enfance, services techniques, culture, sports, action sociale...) et proposer une méthodologie aux élus en **identifiant les étapes-clés** (élaboration de la stratégie, identification des indicateurs, identification des sources de données, organisation du pilotage, sélection des supports de diffusion, évaluation de l'efficacité de la démarche et ajustements).

(ii) **Répondre aux contraintes de ressources humaines et financières**

Recommandation 3 : les communes pourraient tirer parti de l'intercommunalité à travers une mutualisation de prestataires extérieurs ou des méthodes.

Cette recommandation et la suivante visent à répondre au constat du manque de moyens financiers et humains auxquels peuvent être confrontées certaines communes. La quasi-totalité des communes sont membres d'un EPCI. Le mouvement d'intercommunalisation, nous l'avons vu est parfois présenté comme « subi » par les maires qui se sentent dessaisis d'une partie de leurs compétences, certains préférant parler d'une « intercommunalité de services communs » plutôt que d'une « intercommunalité de projets ». En prenant en compte ces éléments, la mutualisation des ressources et des méthodes en matière d'évaluation de la performance pourrait être présentée aux communes comme une opportunité. La création **d'espaces de collaboration entre les services municipaux** pourrait favoriser les **échanges de bonnes pratiques en termes d'évaluation**. L'intercommunalité pourraient également permettre de **mutualiser les ressources** pour **solliciter des prestataires extérieurs spécialisés**.

Recommandation 4 : Impliquer le milieu universitaire et de recherche pour construire les indicateurs de performance adaptés aux villes.

Le manque de ressources internes conduit certains élus à externaliser les démarches d'évaluation de la performance. **Impliquer le milieu universitaire et de la recherche dans la construction des indicateurs** de performance pourrait présenter une opportunité, comme sur le modèle de l'indicateur Ibest construit en partenariat entre la métropole de Grenoble et le centre de recherche universitaire. Le milieu universitaire et de la recherche pourrait contribuer à la crédibilité des processus d'évaluation de la performance en assurant une approche fondée sur des bases scientifiques. **L'association des « business university »** pourraient permettre la production de données et d'analyses pertinentes pour éclairer les décisions municipales et enrichir les démarches d'évaluation. Des **incubateurs de politiques publiques** dans l'enseignement supérieur pourraient s'engager dans des démarches d'évaluation des services municipaux, autour d'équipes réduites, accompagnant les collectivités. Ces démarches permettraient également d'exploiter pleinement les **avancées technologiques et méthodologiques en matière d'analyse de données** et de modélisation, ouvrant ainsi la voie à des approches innovantes et à la création d'indicateurs plus sophistiqués et plus précis.

(iii) **Dépasser la tension entre gestion rationnelle et débat démocratique**

Recommandation 5 : Repenser l'association des usagers dans la co-construction et l'évaluation de la performance des services municipaux

Plusieurs interlocuteurs rencontrés dans le cadre de ce mémoire ont souligné la nécessité de rendre l'évaluation plus accessible et compréhensible. Une évaluation plus participative fait également partie d'une aspiration citoyenne³⁴. La place de l'utilisateur dans l'évaluation de la performance des services peut être renforcée en amont, lors de **l'élaboration des indicateurs**, et dans l'évaluation ex-post, à travers une **communication plus transparente des résultats**.

L'implication des usagers dans la phase de construction des indicateurs pourrait prendre la forme de **panels citoyens** ou de **consultations publiques**. Cette participation pourrait permettre d'expliquer la démarche de mesure de performance et d'élaborer des indicateurs qui reflètent les besoins et les attentes des citoyens vis-à-vis des services. Des mécanismes de retour d'information réguliers pourraient également être institués afin que les indicateurs, dans une perspective aussi qualitative, prennent en compte la satisfaction ou les remarques de l'utilisateur sur les services. Des outils technologiques développés dans certaines villes (application mobiles, flash de QR code dans les services) pourraient être expérimentés pour diffuser des sondages ou des baromètres de satisfaction de l'utilisateur. La diffusion de ces instruments et la prise en compte des effets sur la population, ouvriraient aussi une « **fenêtre d'opportunité** » pour **l'évaluation des politiques publiques** de façon plus générale.

Repenser la place de l'utilisateur dans l'évaluation de la performance nécessite une réflexion sur la **publicité des résultats des indicateurs**. Les élus pourraient être encouragés à communiquer les résultats des indicateurs, de façon claire et intelligible, en renforçant la visibilité des indicateurs sur les sites internet des communes en les accompagnant d'explications détaillées sur la démarche et les résultats obtenus. La publication plus systématique des évaluations de la performance des services dans des villes canadiennes comme Montréal, offrant une vision claire des coûts et des performances des services, pourrait faire l'objet d'expérimentations dans des villes moyennes en France.

Cette recommandation, applicable à toutes les collectivités, quelle que soit leur taille, consiste à faire de l'utilisateur un acteur informé et impliqué afin d'améliorer la qualité des services publics. Tout en préservant le rôle de pilote du maire dans la décision des modalités de participation, elle confère au contrôle de la performance une légitimité renforcée, en le plaçant au cœur d'un processus démocratique.

³⁴ IFOP. (2020) Baromètre Acteurs publics/EY pour l'Observatoire des politiques publiques

Bibliographie

- **Ouvrages**

Ballé, Catherine. (2021). *Sociologie des organisations*. 10^{ème} édition. Paris : Que sais-je ?

Bezes, Philippe. (2009). *Réinventer l'État : Les réformes de l'administration française (1962-2008)*. Paris : Presses Universitaires de France

Bollecker, Marc. Renaud, Angèle. (2023). *Repenser le management des organisations publiques sous le prisme du contrôle de gestion*. Paris : Vuibert.

Boussanguet Laurie, Jacquot Sophie, Ravinet Pauline. (2019). *Dictionnaire des politiques publiques*. 5ème édition. Sciences Po Les presses.

Cadiou, Stéphane. (2009) *Le pouvoir local en France*. Paris : PUG

Crozier, Michel. (1963). *Le phénomène bureaucratique*. Paris : Points

Huron David, Spindler Jacques. (1998). *Le management public local*. Paris : LGDJ

Lamarque, Danièle. (2004). *L'évaluation des politiques publiques locales*. Paris : LGDJ

Lascoumes, Pierre. Le Galès, Patrick. (2005). *Gouverner par les instruments*. Paris : Presses de Sciences Po

Le Bart, Christian. (2003). *Les Maires : Sociologie d'un rôle*. Paris : Septentrion

Lefebvre, Rémi. Douillet, Anne-Cécile. (2017). *Sociologie politique du pouvoir local*. Paris : Armand Colin

Perret, Bernard. (2014). *L'évaluation des politiques publiques*. Paris : La Découverte

Rosanvallon, Pierre. (2006), *La contre-démocratie. La politique à l'âge de la défiance*, Paris : Seuil

Rouban, Luc. (2020). *Quel avenir pour les maires ?* Paris : La documentation française

Supiot, Alain. (2015). *La gouvernance par les nombres*. Paris: Fayard

Taylor, Frederick Winslow. (1911). *The Principles of Scientific Management*. New York: Harper et Brothers

Weber, Max. (1922). *Économie et société*

- **Articles académiques**

Berthaud, Annabelle. (2023). Ibest, indicateur de bien-être. *Revue Projet*. 393, 28-31 [En ligne]. [Consulté le 28 mars 2024]. Disponible sur : <https://www.cairn.info/revue-projet-2023-2-page-28.htm>

Bevan, Gwyn. Hood Christopher. (2006). What's measured is what matters: targets and gaming in the English public Health care system. Disponible sur : <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2006.00600.x>

Bezes, Philippe. (2020). Le nouveau phénomène bureaucratique : Le gouvernement par la performance entre bureaucratisation, marché et politique. *Revue française de science politique* 70, 21-47. [Consulté le 10 novembre 2023]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3917/rfsp.701.0021>

Bezes, Philippe. (2000). Les hauts fonctionnaires croient-ils à leurs mythes ? L'apport des approches cognitives à l'analyse des engagements dans les politiques de réforme de l'État. Quelques exemples français (1988-1997). *Revue française de science politique*, 50^e année, n°2, 2000 [Consulté le 10 novembre 2023]. Disponible sur : https://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_2000_num_50_2_395469

Blondiaux Loïc, Sintomer Yves. (2002) L'impératif délibératif. *Politix*, vol. 15, n°57. Démocratie et délibération, sous la direction de Loïc Blondiaux et Yves Sintomer. pp. 17-35. [Consulté le 10 avril 2024]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/polix.2002.1205>

Cadiou, Stéphane. (2014). Le maire et les paris (risqués) de l'action publique. *Pouvoirs*, 148, 43-55. Disponible sur : <https://doi.org/10.3917/pouv.148.0043>

Espeland, Wendy Nelson. Sauder, Michael (2007). Rankings and Reactivity: How Public Measures Recreate Social Worlds. *American Journal of Sociology*. [Consulté le 10 novembre 2023]. Disponible sur : https://www.researchgate.net/publication/249176686_Rankings_and_Reactivity_How_Public_Measures_Recreate_Social_Worlds

Gaxie, Daniel. Pascale Laborier. (2003). Des obstacles à l'évaluation des actions publiques et quelques pistes pour tenter de les surmonter. Pierre Favre éd., *Être gouverné. Études en l'honneur de Jean Leca*. Presses de Sciences Po. [Consulté le 10 novembre 2023]. Disponible sur : <https://doi-org.acces-distant.sciencespo.fr/10.3917/scpo.favre.2003.01.0201>

Goter, Françoise. Samia Khenniche. (2022). Évaluation des politiques publiques : vers une pratique intégrée au pilotage de l'action publique. *Gestion et management public*, 10(N3), 35-56. Disponible sur : <https://doi.org/10.3917/gmp.103.0035>

Halpern, Charlotte. Lascoumes, Pierre. Le Galès, Patrick (2014). *L'instrumentation de l'action publique: Controverses, résistance, effets*. Presses de Sciences Po. Disponible sur : <https://doi.org/10.3917/scpo.halpe.2014.01>

Hood, Christopher. (1991). A public management for all seasons? *Public Administration*.

Hugues, Michael. (2005). Mesurer la performance des services publics : l'expérience des administrations municipales en Angleterre. *Telescope*. [Consulté le 15 novembre 2023] Disponible sur : https://telescope.enap.ca/Telescope/docs/Index/Vol_12_no_3/Telv12n3_hughes.pdf

Jacot Henri, Forzy Loïcka, Miclo Frédéric. (2021). Quelle(s) pratique(s) d'évaluation dans les collectivités locales ? *Revue française d'administration publique*, p. 69-82. [Consulté le 10

novembre 2023]. Disponible sur : <https://www-cairn-info.acces-distant.sciencespo.fr/revue-francaise-d-administration-publique-2021-1-page-69.htm>

Kerrouche, Éric. (2006). Les maires français, des managers professionnels ? *Annuaire des collectivités locales*. Tome 26. La gouvernance territoriale. pp. 83-98. [Consulté le 23 novembre 2023]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/coloc.2006.1741>

Le Bart, Christian. (2003). Le leadership territorial au-delà du pouvoir décisionnel. *Le leadership politique et le territoire : Les cadres d'analyse en débat* [en ligne]. Rennes : Presses universitaires de Rennes, 2003. [Consulté le 19 avril 2024]. Disponible sur : <https://doi.org/10.4000/books.pur.24874>

Leca, Jean. (1993). Sur le rôle de la connaissance dans la modernisation de l'État et le statut de l'évaluation. *Revue française d'administration publique*, N°66. L'évaluation en question. pp. 185-196. Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/rfap.1993.2691>

Le Galès, Patrick. (1995). Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine. *Revue Française de Science Politique*, vol. 45, no. 1, 1995, pp. 57–95. JSTOR. [Consulté le 15 avril 2024]. Disponible sur : <http://www.jstor.org/stable/43119350>

Lorrain, Dominique. (1993). Après la décentralisation. L'action publique flexible. *Sociologie du travail*, 35^e année n°3. D'un siècle à l'autre, la gestion des travailleurs vieillissants. pp. 285-307. [Consulté le 15 avril 2024]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/sotra.1993.2125>

Lorrain, Dominique. (2005). Chapitre 4 : Les pilotes invisibles de l'action publique : Le désarroi du politique ? Dans : Pierre Lascoumes éd., *Gouverner par les instruments* (pp. 163-197). Paris : Presses de Sciences Po. [Consulté le 10 avril 2024]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3917/scpo.lasco.2005.01.0163>

Matyjasik Nicolas. Hadjab Farid. (2008). L'évaluation de politique dans la gestion publique locale. Développement et professionnalisation des collectivités territoriales. *Annuaire des collectivités locales*. Tome 28. Où en est la gestion locale ? pp. 137-150. [Consulté le 10 novembre 2023]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/coloc.2008.1946>

Matyjasik, Nicolas. (2010). L'évaluation des politiques publiques dans une France décentralisée. Institutions, marché et professionnels. Science politique. Université de Bordeaux ; Université Montesquieu - Bordeaux IV; Institut d'études politiques de Bordeaux.

Maurel, Christophe. Favoreu, Christophe. Carassus, David. Gardey, Damien. (2015). Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que politique. *Revue Internationale des Sciences Administratives*. [Consulté le 10 novembre 2023]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3917/risa.814.0713>

Maurel Christophe, Carassus, David, Pouzacq Nicolas. (2023). L'influence de l'évaluation des politiques publiques sur les apprentissages organisationnels : une étude sur les collectivités françaises. [Consulté le 10 novembre 2023]. Disponible sur : [h@ps://www-cairn-info.acces-distant.sciencespo.fr/revue-accra-2023-1-page-13.htm](https://www-cairn-info.acces-distant.sciencespo.fr/revue-accra-2023-1-page-13.htm)

Maurel, Christophe. Carassus, David. Gardey, Damien. (2014). Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? ». *Politiques et management*

public [En ligne], 28/4 | 2011. [Consulté le 10 mars 2024]. Disponible sur : <http://journals.openedition.org/pmp/4423>

Muller, Pierre. (1992). Entre le local et l'Europe. La crise du modèle français de politiques publiques. *Revue française de science politique*, 42^e année, n°2, 1992. pp. 275-297. Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/rfsp.1992.404297>

Pesqueux, Yvon. (2024). New Public Management (NPM) et Nouvelle Gestion Publique (NGP). Doctorat. France. [Consulté le 10 février 2024]. Disponible sur : <https://shs.hal.science/halshs-02506340/document>

Pollitt, Christopher. (1993). *Managerialism and the public services*. Oxford, Blackwell

Sabadie, William. (2003). Conceptualisation et mesure de la qualité perçue d'un service public. *Recherche et Applications en Marketing*. 18 (1), pp.1-24. [Consulté le 12 février 2024] Disponible sur : halshs-00467927

Spenehauer, Vincent Claude. (1998). Quel développement, quelle professionnalisation de l'évaluation des politiques publiques locales ? *Pouvoirs Locaux : les cahiers de la décentralisation*. [Consulté le 12 février 2024]. Disponible sur : hal-01962448

Ragainne, Aurélien. (2011). Les fonctions de l'évaluation des services publics par la satisfaction des usagers, entre discipline et apprentissage. *Comptabilité Contrôle Audit*, vol. 17, no. 2, pp. 113-136. [Consulté le 12 février 2024]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3917/cca.172.0113>

Renaudie, Olivier. (2022). Le rôle croissant des maires. *Constructif*, 63, 41-44. [Consulté le 12 mars 2024]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3917/const.063.0041>

Rouban, Luc. (2008). "Reform without Doctrine: Public Management in France." *International Journal of Public Sector Management*.

Warin Philippe. (1993). Vers une évaluation des services publics par les usagers. *Sociologie du travail*. pp. 309-331. [Consulté le 20 novembre 2023]. Disponible sur : <https://doi.org/10.3406/sotra.1993.2126>

- **Rapports institutionnels**

Conseil d'État. (2023). *L'utilisateur, du premier au dernier kilomètre : un enjeu d'efficacité de l'action publique et une exigence démocratique*. Paris : La documentation française

Conseil de l'Europe. (1997). *L'utilisation des indicateurs de performance dans les services publics locaux*. Éditions du Conseil de l'Europe

Conseil Économique Social et Environnemental. (2015). *Promouvoir une culture de l'évaluation des politiques publiques*. France : CESE

France stratégie. (2019). *L'évaluation des politiques publiques au Royaume-Uni*. France : France stratégie.

France stratégie. (2019). *L'évaluation des politiques publiques au Canada*. France : France stratégie

Institut pour l'économie et le climat. (2023). *Rapport Budgétisation verte : retours d'expérience des collectivités. L'heure du bilan, 4 ans après les premières expérimentations*.

Sénat. (2022). *À la recherche de l'État dans les territoires*. Paris : Sénat

- **Enquêtes d'opinion et baromètres**

CEVIPOF. (2018). *Les maires de France : entre résignation et incertitude*. Paris : CEVIPOF

CEVIPOF. (2019). *Les attentes des Français vis-à-vis de leurs maires : proximité et reconduction*. Paris : CEVIPOF - Observatoire de la démocratie de proximité

CEVIPOF. (2022). *Inquiétudes d'un monde qui vient*. Paris : CEVIPOF - Observatoire de la démocratie de proximité

CEVIPOF. (2024). *Baromètre de la confiance politique 2024*. Paris : CEVIPOF

Société Française de l'évaluation. *Baromètre 2021 de l'évaluation des politiques publiques en France*. Paris : SFE

- **Articles de presse/médias**

Action cœur de ville. Guide des objectifs et indicateurs - Pour l'évaluation locale d'un projet Action Cœur de Ville. *Agence nationale de cohésion des territoires*. Disponible sur : https://agence-cohesion-territoires.gouv.fr/sites/default/files/2020-11/ACV_GuidesCriteres_v1%20VN.PDF

Blaison, Émile. Vencatachellum, Jérémie. (2016). Le recours à la LOLF locale : un levier à remettre au goût du jour ? [en ligne]. *La gazette des communes*. [Consulté le 15 janvier 2024] Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/447302/le-recours-a-la-lolf-locale-un-levier-a-remettre-au-gout-du-jour/>

Bouder, Marc. (2020). Sondage exclusif : rendre des comptes aux citoyens, première finalité de l'évaluation des politiques publiques. *Acteurs publics*. [Consulté le 15 janvier 2024]. Disponible sur : <https://acteurspublics.fr/articles/sondage-exclusif-rendre-des-comptes-aux-citoyens-premiere-finalite-de-levaluation-des-politiques-publiques-1>

Bourgeois, Blanche. (2017). Le regard du sociologue sur le maire. *La gazette des communes*. [Consulté le 15 janvier 2024]. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/535186/le-regard-du-sociologue-sur-le-maire/>

Charte des services publics : les associations d'élus renouvellent symboliquement les engagements dix ans après. (2012). *La gazette des communes*. [Consulté le 15 janvier 2024]. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/132449/charte-des-services-publics-les-associations-delus-renouvellent-symboliquement-les-engagements-dix-ans-apres/>

Crozier, Michel. (1998). "L'évaluation doit être porteuse de "sens" : quel est-il et quel va être l'impact de cette information ?". *Pouvoirs locaux*. [Consulté le 12 décembre 2023]. Disponible sur : <https://www.revuepouvoirslocaux.fr/fr/article/l-evaluation-doit-etre-porteuse-de-sens-quel-est-il-et-quel-va-etre-l-impact-de-cette-information-entretien-avec-michel-crozier-774>

Grolée, Laurent. (2021). Les agents de la propreté de la métropole de Marseille réclament des compensations à la fin du "fini-parti". *France bleu*. Disponible sur : <https://www.francebleu.fr/infos/societe/les-agents-de-la-proprete-de-la-metropole-marseillaise-reclament-des-compensations-a-la-fin-du-fini-1632412138>

Helias, Aurélien. (2018). Des maires désenchantés face à des citoyens consuméristes : la démocratie locale en danger ? *Le courrier des maires*. Disponible sur : <https://www.courrierdesmaires.fr/article/des-maires-desenchantes-face-a-des-citoyens-consumeristes-la-democratie-locale-en-danger.19247>

Indicateurs de performance de la ville de Montréal. Disponible sur : <https://donnees.montreal.ca/dataset/indicateurs-de-performance-de-la-ville-de-montreal#data>

La Gazette des communes. (2011). Le pilotage de gestion : exemple de mise en œuvre. [Consulté le 15 janvier 2024] Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/81456/le-pilotage-de-gestion-exemple-de-mise-en-oeuvre/>

Le Parisien. (2014). Marseille : le «fini-parti» pour les éboueurs prend fin aujourd'hui. Disponible sur : <https://www.leparisien.fr/societe/marseille-le-fini-parti-pour-les-eboueurs-prend-fin-aujourd-hui-29-09-2014-4173579.php>

Maire info. (2022). Chambres régionales des comptes et collectivités locales : un décret qui va bien au-delà de la loi. [Consulté le 15 janvier 2024] ; Disponible sur : <https://www.maire-info.com/imprimer2.php?param=27014>

Office for national statistics. UK Measures of National Well-being Dashboard. (2024). [Consulté le 15 janvier 2024]. Disponible sur : <https://www.ons.gov.uk/peoplepopulationandcommunity/wellbeing/articles/ukmeasuresofnationalwellbeing/dashboard>

Quand Loos-en-Gohelle évalue sa stratégie de conduite du changement. (2021). Centre Ressource du Développement Durable. [Consulté le 20 mars 2024]. Disponible sur : <https://www.cerdd.org/Parcours-thematiques/Territoires-durables/Initiatives-territoires-durables/Quand-Loos-en-Gohelle-evalue-sa-strategie-de-conduite-du-changement>

Rallu, Bénédicte. (2017). Portrait-robot : le maire manager. *La gazette des communes*. <https://www.lagazettedescommunes.com/535291/portrait-robot-le-maire-manager/>

Samama, Laurent-David. (2022). Comment Éric Piolle a fait de Grenoble le laboratoire de l'écologie politique. *Les Echos*. [Consulté le 15 janvier 2024]. Disponible sur : <https://www.lesechos.fr/weekend/business-story/comment-eric-piolle-a-fait-de-grenoble-le-laboratoire-de-lecologie-politique-1805355>

Villedieu, Clémence. Évaluation : les collectivités restent encore trop discrètes. *La gazette des communes*. Disponible sur : <https://www.lagazettedescommunes.com/895186/evaluation-les-collectivites-restent-encore-trop-discrettes/?abo=1>

Public Policy Master Thesis Series

Cette collection rassemble les mémoires de Master en Politiques Publiques et en Affaires européennes de l'École des affaires publiques de Sciences Po. Elle vise à promouvoir des mémoires de recherche de haut niveau reposant sur une approche analytique interdisciplinaire et débouchant sur des recommandations politiques fondées sur des résultats de recherche.

Gestion municipale et mesure de la performance Managérialisation renforcée de la figure du maire ? Camille MASQUELIER

Résumé

Les instruments d'évaluation de la performance, inspirés par les principes du *new public management*, se déclinent au niveau local. La spécificité dans les communes réside dans la grande variété des usages en raison d'un intérêt variable des élus pour ces nouveaux outils de gestion. Des entretiens menés sur le terrain avec des maires, aux profils variés, révèlent une diversité de pratiques dans la mise en œuvre de ces outils. Si des obstacles à l'évaluation sont identifiés, le degré de développement des indicateurs dépend surtout de la volonté de l'exécutif. Les usages par le maire-manager, dépassent la fonction gestionnaire et deviennent dans certains cas une ressource politique. Ainsi l'étude des instruments de mesure de la performance permet de rendre compte des mutations de la figure du maire dans la période contemporaine.

Mots clés

Politiques publiques, évaluation, maire, performance locale, gestion municipale, indicateurs.