

Les indicateurs de performance des services publics locaux



Lorsqu'en janvier 2002, l'Institut de la Gestion Délégée, l'Association des Maires de France, l'Assemblée des Départements de France et l'Association des Régions de France ont signé en janvier 2002, sous le parrainage du Président du Sénat, la **Charte des Services Publics Locaux**, le quatrième objectif, **l'émulation par la comparaison**, visant à éclairer le choix du mode de gestion par des comparaisons objectives entre les différentes possibilités et entre les opérateurs, a immédiatement retenu l'attention des signataires et des adhérents.

C'est fort de cet intérêt que l'IGD s'est engagé dans la mise en œuvre du principal engagement associé à cet objectif : la **conception d'indicateurs de performance** (IDP) adaptés à chacun des grands services publics locaux avec l'objectif de constituer à terme un observatoire national des services publics locaux, renseigné par les autorités organisatrices qui leur permettrait en retour de disposer d'éléments d'information et de

comparaison, afin d'enrichir le débat local.

Il m'est agréable dans ce numéro de la lettre de l'IGD, consacré aux indicateurs de performance des services publics locaux (SPL), de retracer le chemin parcouru depuis 2002 et d'évoquer les différents acquis de ce travail, tant en ce qui concerne **la méthodologie de conception des indicateurs que leur appropriation** par les différentes parties prenantes.

Dès 2002, l'Institut a ouvert le chantier et a choisi de l'aborder par l'angle des **services publics en réseau** car leurs caractéristiques (organisation dans le cadre de délégations de service public (DSP) à l'origine d'une tradition de résultats, services financés par redevance via un tarif facilitant l'approche par les usagers, ...) sont de fait propices au développement d'indicateurs de performance.

Dès le début des travaux, il est apparu que les méthodologies de définition d'indicateurs de résultats appliquées dans les entreprises, principalement orienté sur la dimension production, n'étaient pas applicables en l'état aux services publics locaux et qu'il fallait définir une méthodologie spécifique, prenant en compte toutes **les dominances d'intérêt des différents acteurs du service public**. Cette méthodologie est

présentée de manière détaillée, en page 3, ci-après.

Après avoir traité des indicateurs de performance des services d'eau et d'assainissement, travail qui a été largement repris dans les obligations réglementaires édictées en 2007, les services de collecte de déchets, les transports urbains et les réseaux de chaleur et de froid, services publics caractérisés par leur organisation en réseau, l'IGD a travaillé sur les services de restauration collective scolaire et va engager les travaux sur les parkings et le stationnement public. Les indicateurs, fruits des travaux sur la restauration collective scolaire sont présentés en page 4.

Concevoir dans un souci d'intérêt général des outils innovants pour l'amélioration de la gestion des services publics locaux constitue une des raisons d'être de l'Institut mais ce travail ne peut s'accomplir sans l'implication forte de toutes les parties prenantes rassemblées au sein de l'Institut, auxquelles; je tiens à exprimer mes profonds remerciements, spécialement à tous ceux qui ont contribué, au fil des ans, à relever avec ténacité le défi de l'élaboration de ces indicateurs de performance. Et à démontre la pertinence de la méthode IGD.

Claude MARTINAND ■

Des indicateurs de performance pour qui ? Pour quoi ?

D'après le dictionnaire, un indicateur est une information qui permet de mesurer les résultats d'un service au regard des objectifs de performance qui lui sont assignés, ces objectifs pouvant être exprimés en terme de coût ou de qualité et étant utilisés de façon rétroactive par les gestionnaires pour les aider dans la prise de décision. Très rapidement le secteur privé a souhaité ajouter une autre dimension, à la croisée des deux évoquées ci-dessus : la performance, et a adopté des indicateurs visant à en donner une mesure, son efficacité. En revanche, le secteur public a fait preuve de réticence et s'est en général limité à essayer de mettre en place des indicateurs de résultats de coût ou de qualité (cf. les indicateurs de la LOLF).

Or les arguments qui militent en faveur du développement d'indicateurs et plus particulièrement d'indicateurs de performance dans les services publics sont nombreux.

- Que le mode de gestion retenu soit la régie ou la délégation à un opérateur, les **autorités organisatrices** se doivent d'exercer un **suiti** et un **contrôle** de sa mise en œuvre, notamment par le biais de contrats comportant des incitations à une gestion rigoureuse et respectant des objectifs relatifs aux dimensions sociales et environnementales du service. Les indicateurs permettent également d'avoir une vision des flux en temps réel, de suivre l'évolution concomitante des patrimoines matériels (biens, ouvrages) et immatériels (les savoirs faire).

- Au moment du choix du mode de gestion ou de la passation d'avenants il faut pouvoir disposer de moyens de comparaison entre les opérateurs potentiels et idéalement pouvoir comparer avec d'autres collectivités en situation comparable au niveau national ou international, ce afin de favoriser la concurrence par la comparaison.

- Il est aussi intéressant pour un gestionnaire d'avoir une « **photographie** à jour » du service qui, rapprochée de celles plus ancienne, permet de mesurer le chemin parcouru sur la voie du progrès et d'analyser dans la durée la performance de son service et l'efficacité de ses choix de gestion. La **réalisation des bilans** (mandat, contrat, plan stratégique) est facilitée.

- L'instauration d'un **dialogue de qualité avec toutes les parties prenantes** est une obligation pour une bonne gestion d'un service public. Ce dialogue permet de ne pas s'en tenir à des relations purement économiques et à la défense d'intérêts catégoriels qui conduisent à un abandon progressif de l'intérêt commun et prive les usagers du bénéfice des retombées d'un progrès collectif. Il permet également de répondre aux attentes des usagers, clients captifs de services en monopole naturel local, mal informés sur les objectifs de services à forte dimension technique. Les indicateurs, qui permettent à tous les acteurs de prendre conscience de la complexité de la gestion des services publics, contribuent à enrichir le débat

local..

- Sans oublier les **opérateurs**. Même si ces derniers disposent a priori d'une meilleure **connaissance du marché**, du fait de l'asymétrie de l'information entre les acteurs (théorie économique du « principal-agent »), ils sont intéressés par toutes les données leurs permettant d'en améliorer la connaissance.

Ces arguments montrent que la mise en place d'indicateurs répond à une volonté politique de meilleure lisibilité de l'action publique.

Toutefois, cette analyse n'est pas encore unanimement partagée notamment du fait qu'en France la culture de l'évaluation a du mal à s'implanter alors qu'elle constitue l'indispensable contrepartie des principes de subsidiarité et de libre administration dans le cadre communautaire et national.

L'évaluation est perçue comme un moyen de stigmatiser les mauvais résultats et non de les identifier pour les corriger et en faire une source de progrès. Le contrôle est également rarement mis en œuvre, le rôle de contrôleur ayant une image souvent négative.

Il faut peut être voir dans ces facteurs l'explication de la difficulté rencontrée à collecter des données chiffrées sur la gestion des services publics locaux et à organiser le financement d'un observatoire national pourtant appelé de leurs vœux par les signataires de la Charte.

Des indicateurs de performance comment ?



Définir des indicateurs de performance pour un service public nécessite d'adopter une approche par la demande, c'est à dire qui parte des attentes des usagers-citoyens et non simplement des objectifs de production du service.

C'est la raison pour laquelle l'IGD a mis au point une méthodologie consistant à définir les objectifs du service public concerné à partir de la question « **A quoi sert un service public de ?** », afin d'identifier les attentes des parties prenantes à l'organisation et à l'utilisation du service.

La nouveauté de la démarche consiste à faire découvrir que chacun des partenaires a des préoccupations multiples qu'il convient d'articuler dans une perspective d'intérêt général. Le président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent est souvent un maire qui gère toutes les autres compétences locales; l'utilisateur est aussi un citoyen qui veut de la démocratie, de la cohésion sociale, de la protection de l'environnement; l'opérateur est aussi une entreprise soucieuse de son avenir et un employeur important.

La question est posée à un

groupe de travail réunissant les différents catégories d'acteurs impliqués dans l'organisation et l'exploitation du service : des représentants des autorités organisatrices, des représentants des opérateurs, des représentants des usagers-citoyens, réunissant ainsi les conditions du dialogue, identifié dans le cadre des travaux sur la gestion participative des Services publics locaux comme l'élément central de cette organisation.

Au fil des réunions les **fonctions du service public** se découvrent, se structurent, se hiérarchisent et, le cas échéant, se déclinent en sous-fonctions. Pour chacune de ces fonctions et sous-fonctions une proposition d'indicateur de performance est élaborée.

Les participants se retrouvent en général assez vite sur les fonctions spécifiques au servi-

ce, description des attentes vis à vis de ce service, ou relatives à l'instauration d'un gestion durable, soucieuse de l'environnement, répondant à des objectifs de transparence et de contrôle.

L'objectif est d'aboutir à un jeu d'indicateurs en nombre limité, simples à renseigner et suffisamment explicites, dit indicateurs principaux ou majeurs. Ces indicateurs doivent pouvoir s'adapter aux différents contextes locaux et permettre de **focaliser sur les points essentiels** et de **construire une image partagée** de la réalité de la gestion en les croisant et en les commentant.

C'est à ce niveau que se situe à la fois la difficulté et l'intérêt de la demande. Très souvent un indicateur simple ne permet pas de traduire finement la réalité et pour éviter des erreurs d'interprétation il est indispensable de recourir à des indicateurs dits complémentaires, illustrant les sous-fonctions.

Avant la publication, les indicateurs proposés, sont soumis aux acteurs de terrain afin de leur permettre de donner un avis sur leur pertinence, la réalisation d'un test grandeur nature étant toujours souhaitable.



Les indicateurs de performance de la restauration collective scolaire



Bien que son instauration soit facultative, le secteur de la restauration collective scolaire, primaire et secondaire, constitue un service public majeur pour nombre de collectivités territoriales.

Avec l'élaboration d'indicateurs de performance pour ce type de service, l'IGD a abordé une nouvelle catégorie de services publics locaux : ceux qui ne sont pas organisés en réseau. En outre, le caractère à la fois complexe et multiforme de la restauration publique, la dimension culturelle et émotionnelle associée à l'alimentation et l'existence d'un corpus législatif et réglementaire très important a in-

duit de la complexité.

Après près de trois années de travail, le groupe a réussi à s'accorder sur l'identification de huit fonctions, déclinées en neuf indicateurs majeurs et trente indicateurs complémentaires assortis d'un indicateur de synthèse destiné à fournir à l'autorité organisatrice un moyen, d'évaluer la façon dont le service répond à ses attentes.

Les indicateurs retenus ont vocation à couvrir l'ensemble des préoccupations de partenaires : le respect de la réglementation sanitaire, la satisfaction des besoins nutritionnels et l'équilibre des menus, la qualité de la pause méridienne dans laquelle le repas ne constitue qu'un élément, la

dimension éducation à l'alimentation (santé, nutrition, goût, hygiène) sans oublier les aspects économiques, la prise en compte des composantes environnementales.

Les indicateurs se veulent simples à calculer et les utilisateurs disposent pour chacun de tous les éléments permettant d'identifier les sources de données et l'objet et les limites de l'indicateur.

Cet ensemble d'indicateurs constitue une approche complémentaire à celle développée par les organisations professionnelles des opérateurs (SNRC, SNERS, ANDRM) ou la norme NR X50-220 et la marque NF service de restauration scolaire.



Institut de la Gestion Délégée

Président : Claude Martinand
Directeur de publication : Pierre Van de Vyver

Coordonnées :

✉ **84 rue de Grenelle**
75007 Paris—France