



# Performance des services publics intercommunaux

Enquête auprès des communautés et métropoles

*Septembre 2019*

## En synthèse...

L'Assemblée des communautés de France (AdCF), le cabinet Espelia et l'Unspic conduisent une étude relative à la performance dans les services publics locaux. Celle-ci donnera lieu à la publication d'un guide et de ressources en ligne prévue courant octobre 2019.

Afin de nourrir ce travail, une enquête a été conduite auprès des intercommunalités de France en juin et juillet 2019.

### Qui sont les répondants ?

**167 intercommunalités ont répondu à l'enquête, soit environ 13 % des intercommunalités de France.**

20 % des répondants sont des présidents ou vice-présidents ; 80 % sont des directeurs généraux de services (DGS), directeurs généraux adjoints (DGA) ou autres agents de communautés.

Parmi les répondants :

- 76 % font partie d'une communauté de communes,
- 22 % d'une communauté d'agglomération,
- 2 % d'une communauté urbaine ou métropole.

*L'échantillon est ainsi représentatif de la répartition nationale par statut en 2019 : 80 % de communautés de communes, 18 % de communautés d'agglomération, 3% de communautés urbaines et métropoles).*

Un quart des communautés et métropoles répondantes comptent moins de 50 équivalents temps plein (ETP). Près de la moitié (48 %) emploient entre 50 et 200 ETP. Environ un quart (23 %) comptent entre 200 et 1000 ETP et 6 % indiquent en employer plus de 1000.

## Quels sont les principaux enseignements ?

**Pour les deux tiers des répondants, la notion de « performance » renvoie à la qualité de service rendu. 48 % la considère comme nécessaire, et 38 % comme une évidence.**

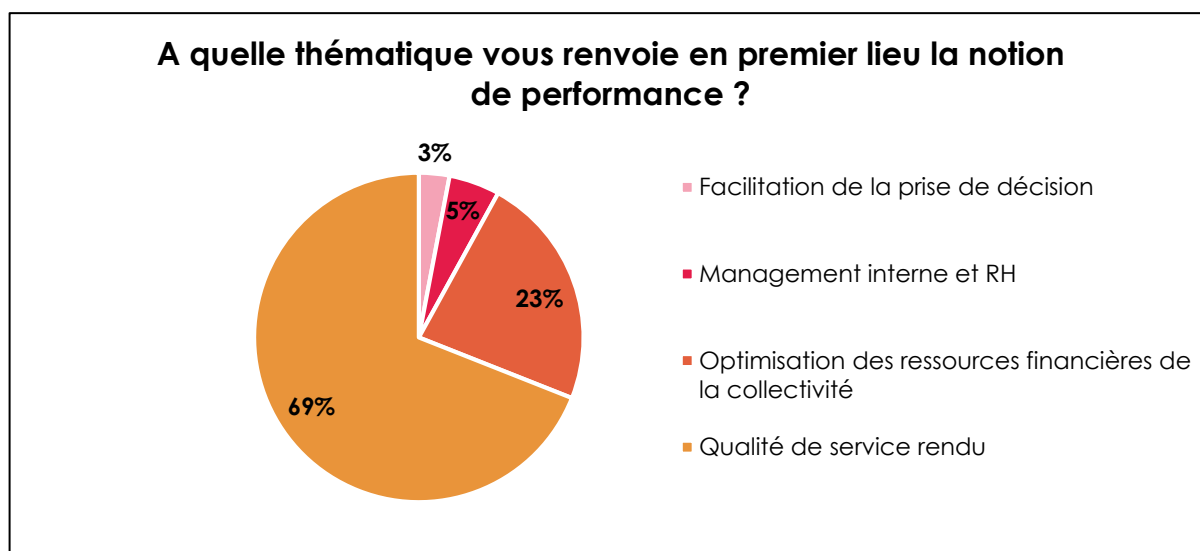
- La moitié des répondants estime que leur collectivité est dotée d'une **bonne culture** de la performance.
- L'accent a été plus souvent mis sur **les moyens à consacrer à l'atteinte de la performance**, mais plus rarement sur la définition d'objectif ou sur son contrôle.
- Près d'un quart des répondants estiment n'avoir rien mis en place pour atteindre la performance.
- **La connaissance du service reste un enjeu fort** : les trois quarts des répondants indiquent disposer de données de qualité, disponibles et complètes pour une partie des services seulement.
- **La définition d'objectifs** à atteindre est considérée comme la meilleure façon d'exprimer la performance des services publics.
- La mise en cohérence de ces objectifs avec la stratégie politique est considérée comme le meilleur **levier d'atteinte de la performance**.
- **Le principal frein** réside cependant dans le manque d'ingénierie humaine et d'organisation des services.

## Comment définir la performance ?

Le concept de « performance » ne bénéficie pas d'une définition stricte et partagée par tous. Traduction d'une efficacité financière et/ou organisationnelle pour les uns, il renvoie à la qualité du service pour les autres... : les représentations de la performance peuvent être nombreuses.

Dans cette enquête cependant, une vision claire se dégage : **les deux tiers des répondants à l'enquête assimilent la performance à un enjeu de « qualité de service rendu »**. Un peu moins d'un quart la renvoient à une notion d'optimisation des ressources financières de la collectivité. Respectivement 5 % et 3 % estiment que la performance constitue d'abord une problématique de management interne et RH, et de facilitation de la prise de décision. *(Remarque : une seule réponse était possible pour cette question.)*

A noter : les élus évoquent plus fréquemment l'enjeu d'optimisation des ressources financières de la collectivité (34 %) que les agents (21 %). La qualité de service demeure néanmoins leur première préoccupation, mais dans des proportions moindres que pour leurs agents (57 % pour les élus contre 72 % pour les agents).

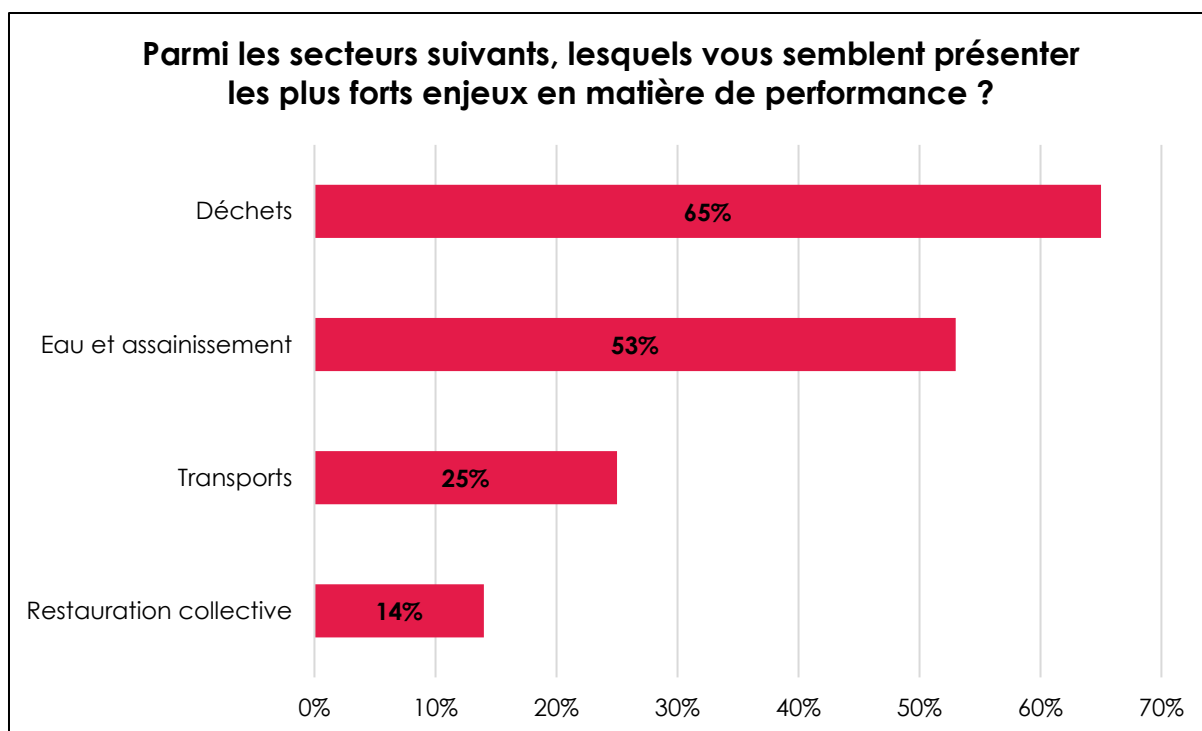


## Les enjeux de la performance

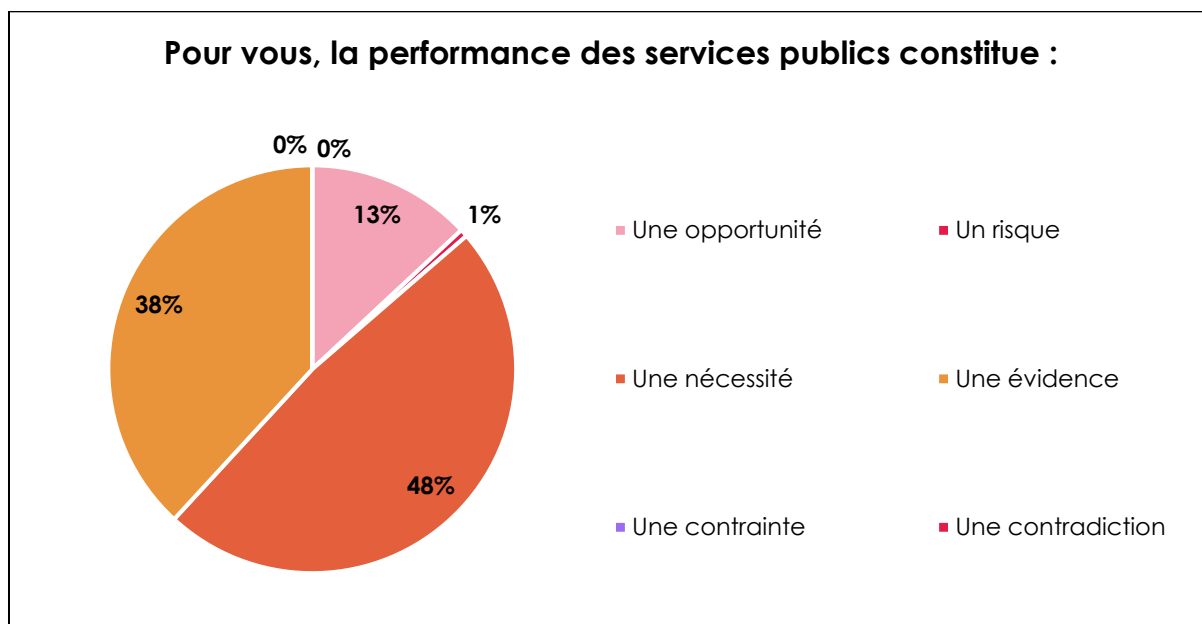
**Sans grande surprise, les secteurs des déchets et de l'eau potable et assainissement constituent les services publics à très fort enjeu de performance pour plus de la moitié des participants** (voire les deux tiers dans le cas des déchets). Ces secteurs recouvrent des compétences structurantes des communautés et métropoles, dont certaines en cours de transfert pour beaucoup de territoires.

Les transports et la restauration collective figurent également dans ce classement, mais sont moins fréquemment cités. Rappelons ici que les communautés de communes représentent 76 % des répondants et sont rarement, à ce jour, autorités organisatrices de la mobilité.

D'autres thématiques, non proposées dans le questionnaire, ont été citées par les répondants, au premier rang desquelles les services petite enfance, enfance et jeunesse. Sont également apparus les services de proximité et l'action sociale, la voirie, le tourisme ou encore les centres aquatiques.



Malgré les freins soulignés dans certaines questions et les marges de progrès mises en évidence par cette enquête, **la recherche de performance des services publics reste perçue très positivement par les répondants. Près de la moitié (48 %) d'entre eux la considère nécessaire, et 38 % la perçoivent comme une évidence.** Pour 13 % des personnes interrogées, elle constitue même une opportunité. 1 % seulement la considère comme un risque, et aucun répondant ne l'apparente à une contrainte ou une contradiction.

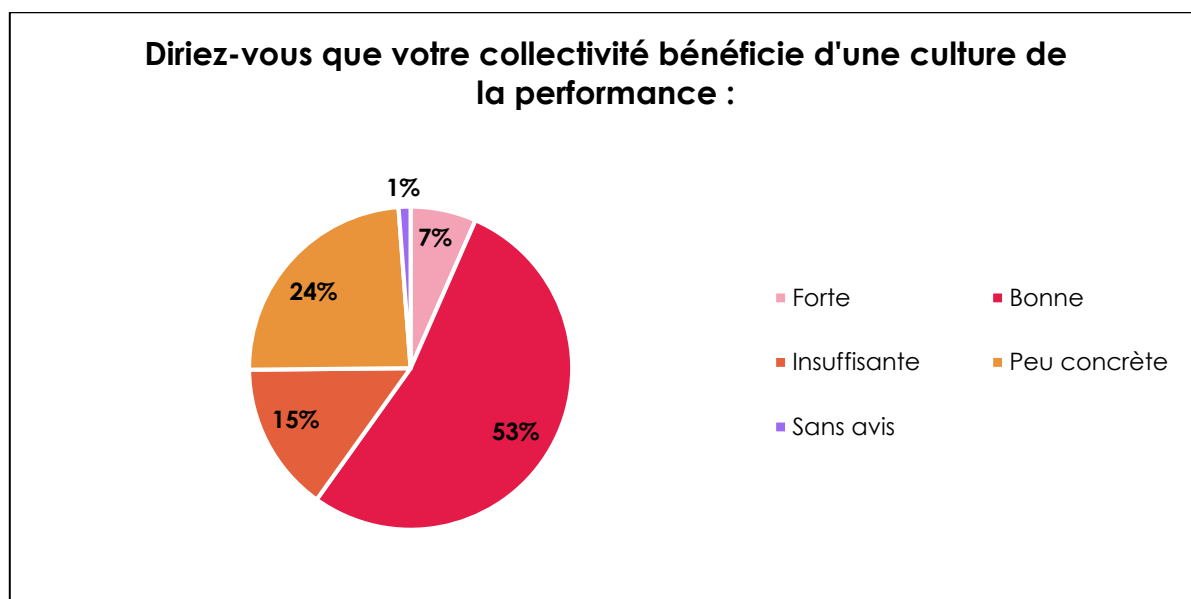


## De quelle culture de la performance disposent les intercos ?

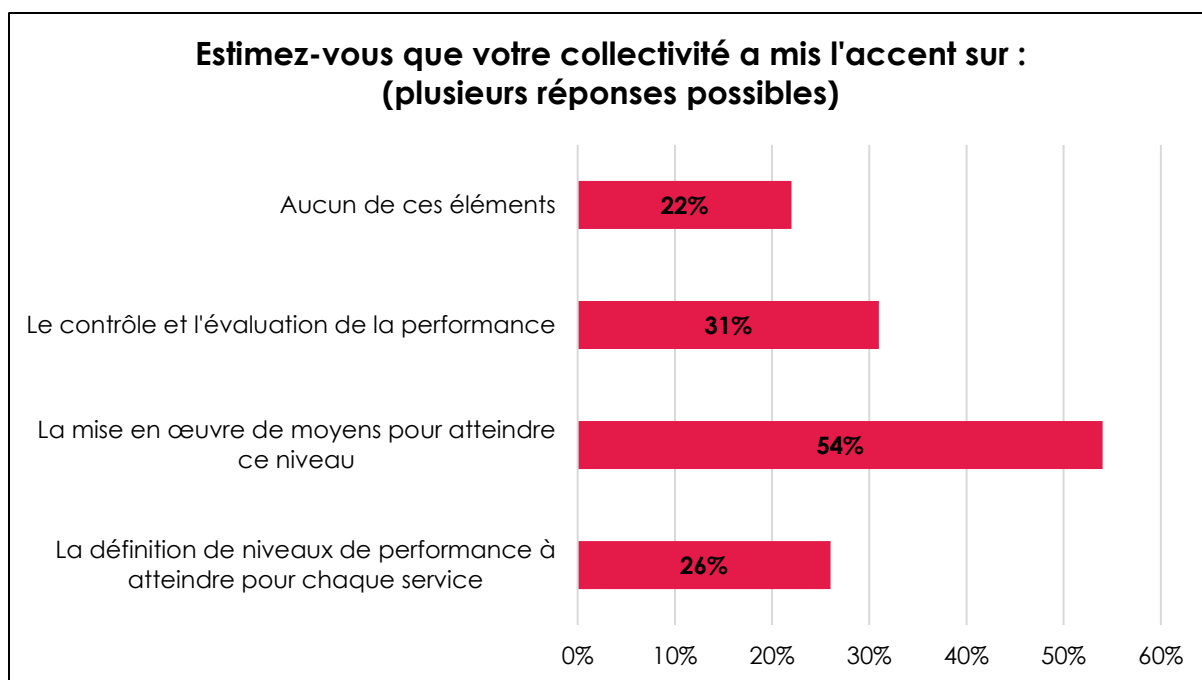
L'enquête conduite par l'AdCF, Espelia et l'Unspic permet de prendre une première mesure de la façon dont la recherche de performance des services publics est appliquée dans les communautés et métropoles.

**Plus de la moitié des répondants estiment tout d'abord que leur collectivité est dotée d'une « bonne » culture de la performance. Seuls 7 % la disent « forte ». 15 % la jugent « insuffisante » et 24 % « peu concrète ».**

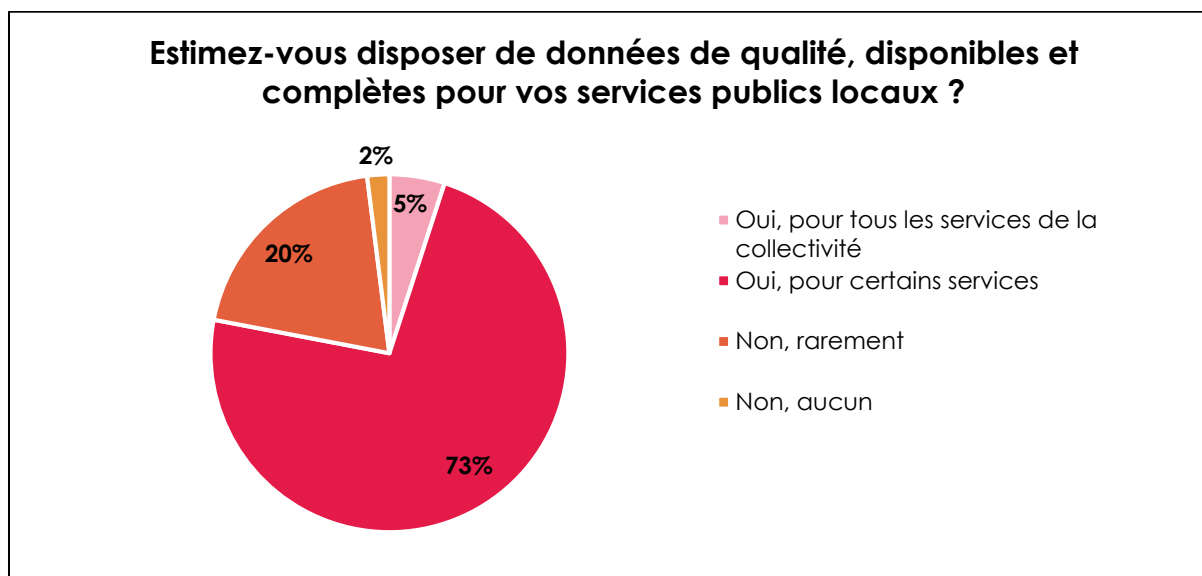
Ces données varient en fonction du nombre d'ETP de la collectivité. Ainsi 12 % des communautés comptant moins de 50 ETP estiment avoir une « forte » culture de la performance, contre 2,5 % chez celles comptant entre 50 et 199 ETP, et 9 % chez les plus dotées en ingénierie humaine (plus de 200 ETP). De la même façon, 30 % des intercommunalités de plus de 200 ETP jugent leur culture de la performance « peu concrète », contre 21 % de celles employant moins de 50 ETP.



Le questionnaire identifie plusieurs étapes concourant à l'atteinte de la performance : la définition de niveaux à atteindre pour chaque service, la mise en œuvre de moyens pour atteindre ces niveaux, et enfin le contrôle et l'évaluation de la performance. **Les réponses recueillies laissent à penser que les collectivités se concentrent d'abord sur les moyens à y consacrer (54 % des répondants disent mettre l'accent sur ce point), sans toujours consacrer du temps à concevoir les objectifs (26 %), ni à évaluer le travail accompli (33 %).**



Réfléchir à la performance des services publics locaux nécessite une solide connaissance de leur fonctionnement, et donc des données de qualité, disponibles et complètes. **L'atteinte de cette connaissance reste une marge de progrès dans de nombreux territoires** : si les trois quarts des répondants estiment disposer de telles informations pour certains services, 20 % indiquent que cela est rarement le cas.

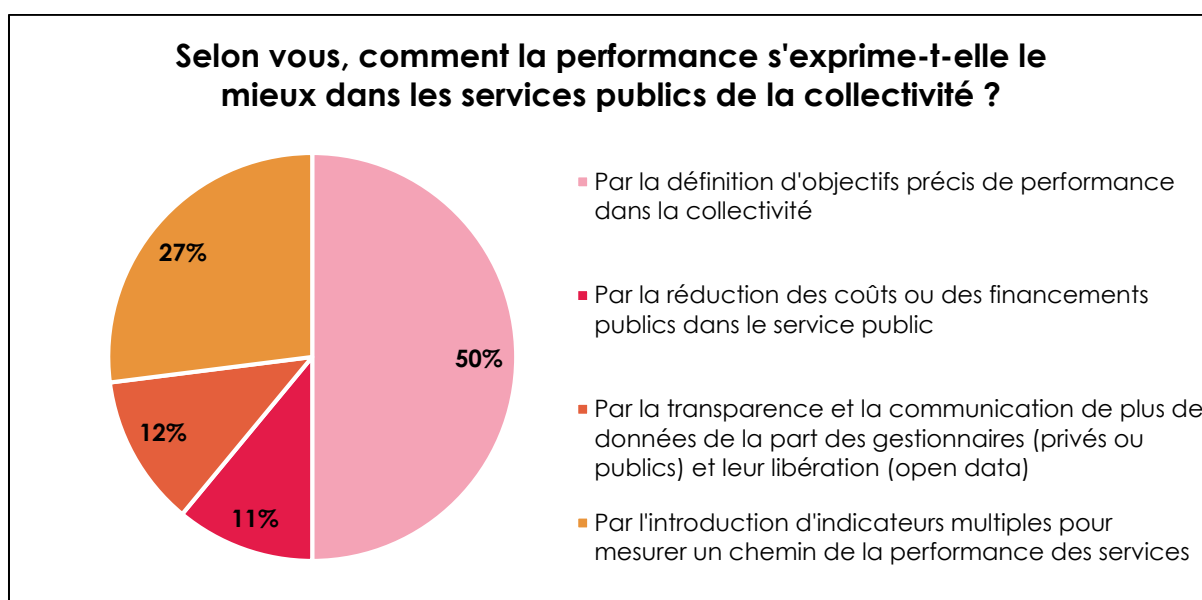


## Comment mettre en œuvre la performance dans les services publics locaux ?

Un autre angle de questionnement couvert par l'enquête AdCF – Espelia – Unspic s'intéresse aux méthodes de mise en œuvre de la performance que les répondants, élus comme directeurs d'intercommunalités, estiment les plus pertinents.

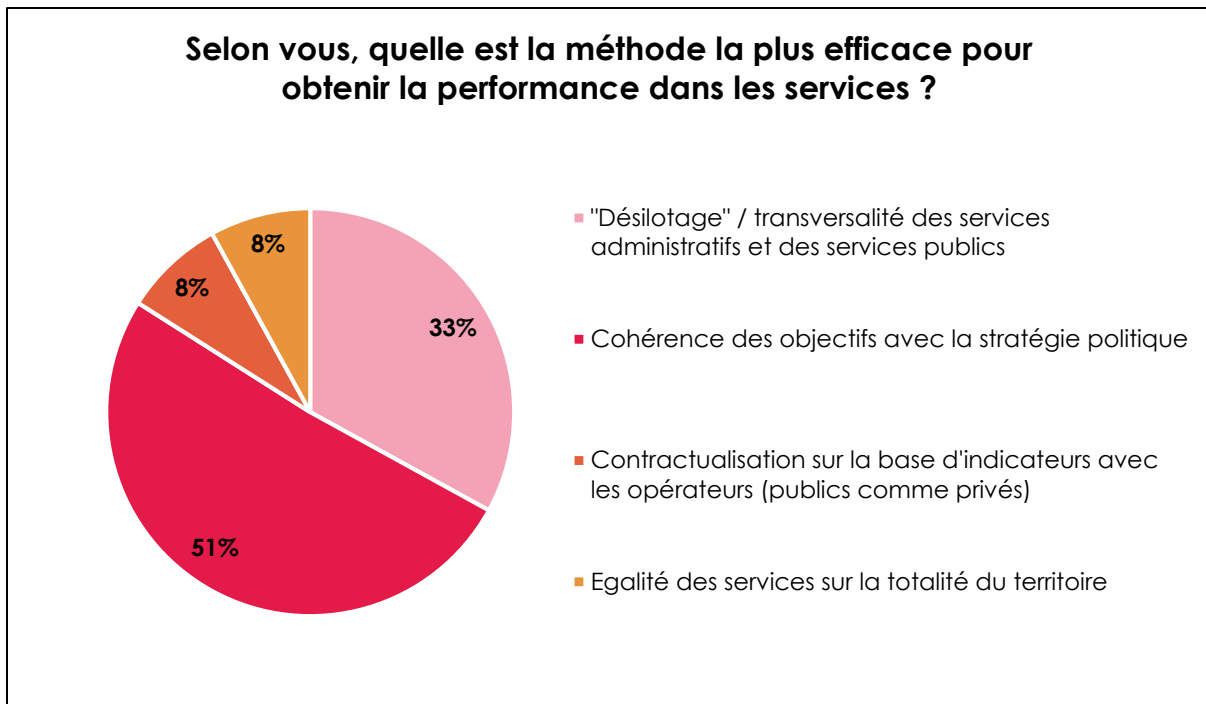
**La moitié des répondants estime ainsi que la définition d'objectifs précis constitue le meilleur moyen de faire s'exprimer la performance dans les services publics locaux.** Rappelons ici que seules un quart des intercommunalités ayant répondu à l'enquête ont mis en place de tels objectifs (*voir p.6*).

L'introduction d'indicateurs de mesure est également un outil plébiscité (27 %). Suivent la transparence, la communication et la libération des données par les gestionnaires, puis la réduction des coûts ou des financements publics. (*Remarque : une seule réponse était permise ici.*)



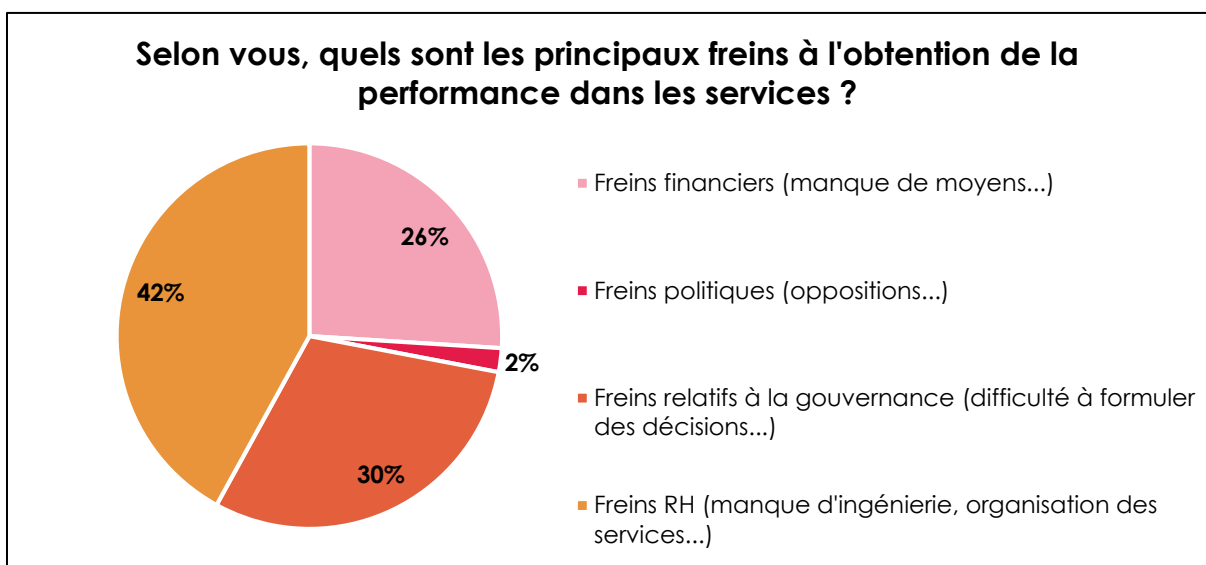
Lorsqu'est abordé le sujet de l'obtention de la performance dans les services de la collectivité, plus de la moitié des répondants désignent la cohérence des objectifs avec la stratégie politique comme la méthode la plus efficace. **Cette réponse illustre la dimension nécessairement politique de la performance, au delà d'un simple enjeu de gestion** : pour que les objectifs fixés puissent être atteints, ils doivent bénéficier d'un portage politique fort, et ne dépendent pas que de facteurs financiers et managériaux.

**Autre gage de performance pointé par un tiers des répondants : une meilleure transversalité entre les services administratifs et les différents services publics de la collectivité.**



**Le manque d'ingénierie humaine et d'organisation des services est le premier frein identifié par les répondants (42 %).** De façon peut-être plus surprenante, le second frein (30 %) réside du côté de la gouvernance, qui, si elle est mal organisée, peut générer des difficultés à formuler des décisions. Les freins financiers et le manque de moyens n'apparaissent qu'à la troisième place. *(Là encore, une seule réponse était demandée.)*

**Ces données varient de façon considérable selon la fonction du répondant.** 60 % des élus citent les manques de moyens comme frein à la performance, contre 17 % des agents. A l'inverse, 45 % des agents insistent sur les enjeux de RH, contre 27 % des élus. Les freins relatifs à la gouvernance réunissent quant à eux 35 % des agents, contre 9 % des élus.





## A propos du projet...

« Performance locale » est un projet conduit par l'Assemblée des communautés de France (AdCF), le cabinet Espelia et l'Union nationale des services publics industriels et commerciaux (Unspic).

Ces dix dernières années, à la faveur des réformes territoriales et des transferts de compétences, les intercommunalités se sont hissées au premier rang de la gestion des services publics locaux. Eau potable et assainissement, déchets, transports collectifs, énergie, équipements culturels et sportifs, mais aussi action sociale, petite enfance et jeunesse... relèvent de plus en plus fréquemment des communautés et métropoles et les constituent en acteurs majeurs dans le débat sur l'avenir des services publics.

Attentes fortes exprimées par les citoyens vis-à-vis de la qualité des services publics, nécessité d'un renforcement de la cohésion sociale et territoriale, contraintes financières croissantes sur les dépenses publiques... composent un contexte où la notion de performance des services publics s'impose comme un objectif indispensable pour les collectivités. Trop souvent envisagée sous un angle purement financier et gestionnaire, cette notion de performance peut cependant être envisagée comme un levier au bénéfice du projet politique de territoire et des services publics qui en découlent.

C'est autour de cette problématique qu'est né ce projet, creuset d'une réflexion commune autour des enjeux, des conditions et des outils de la performance, afin d'accompagner les décideurs et leurs équipes dans le pilotage de leurs services. **Il se traduira par la production de deux supports : un livret consacré aux enjeux de la performance dans les services publics locaux et un site internet** détaillant les enjeux de la performance par secteurs (eau, déchets, transports, restauration collective) et mettant à disposition des documents et retours d'expérience.

### Qui sommes-nous ?

**L'Assemblée des communautés de France (AdCF)** est la fédération nationale des élus de l'intercommunalités. Réunissant près de 1000 communautés de communes, d'agglomération, urbaines et métropoles, elle se fait leur porte-parole auprès des pouvoirs publics.

Contact presse : Sandrine Guirado, [s.guirado@adcf.asso.fr](mailto:s.guirado@adcf.asso.fr), 01 55 04 88 13

**Espelia** est un cabinet de conseil indépendant et pluridisciplinaire au service des acteurs publics (collectivités, ministères...), en France comme à l'international, dans les domaines de la gestion des services publics, de la mise en oeuvre de projets publics et dans la gestion stratégique des territoires.

Contact presse : Thomas Lejeune, [thomas.lejeune@espelia.fr](mailto:thomas.lejeune@espelia.fr), 01 81 70 28 93

**L'Union nationale des services publics industriels et commerciaux (Unspic)** rassemble les principaux acteurs privés de la gestion déléguée de services publics, tous secteurs d'activités confondus (réseaux de chaleur et de froid, déchets, eau, restauration collective, équipements de loisirs, transports...).

Contact presse : Lydie Perrillat, [lperrillat@unspic.fr](mailto:lperrillat@unspic.fr), 06 81 15 30 59