



HAL
open science

Les évolutions en matière de pilotage par la performance publique locale au niveau européen : des logiques à la fois descendantes et ascendantes à harmoniser

David Carassus, Christophe Favoreu, Marcel Guenoun, Olivier Terrien

► To cite this version:

David Carassus, Christophe Favoreu, Marcel Guenoun, Olivier Terrien. Les évolutions en matière de pilotage par la performance publique locale au niveau européen : des logiques à la fois descendantes et ascendantes à harmoniser. Potvin-Solis, Laurence. L'Union européenne et l'autonomie locale et régionale: douzièmes Journées Jean Monnet, Bruylant, pp.213-240, 2015, 978-2-8027-4522-8. hal-02188115

HAL Id: hal-02188115

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02188115>

Submitted on 10 Dec 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

**LES ÉVOLUTIONS EN MATIÈRE DE PILOTAGE PAR LA PERFORMANCE
PUBLIQUE LOCALE AU NIVEAU EUROPÉEN : DES LOGIQUES À LA FOIS
DESCENDANTES ET ASCENDANTES À HARMONISER**

Par

David CARASSUS

Professeur des universités en sciences de gestion, HDR, Université de Pau et des Pays de l'Adour/IAE, Directeur de la Chaire OPTIMA, *david.carassus@univ-pau.fr*

Christophe FAVOREU

Professeur, Toulouse Business School
c.favoreu@tbs-education.fr

Marcel GUENOUN

Maître de conférences en sciences de gestion, Université d'Aix-Marseille/IMPGT,
marcel.guenoun@univ-amu.fr

Olivier TERRIEN

Centre d'Expertise sur la Réforme des Administrations Locales en Europe, Conseil de l'Europe,
Olivier.TERRIEN@coe.int

Résumé. Dans un contexte de crise globale, les collectivités locales européennes ont depuis près de trente ans profondément modifié leur modes et logiques de fonctionnement. Afin de réduire l'effet de ciseau créé par la diminution de leurs ressources et l'augmentation de la demande sociale, des dispositifs de pilotage de la performance se sont développés dans une logique plus ou moins inspirée du mouvement du *New Public Management*. Fonction de la culture administrative du pays, ces initiatives ont pu soit être imposées par le gouvernement central soit découler de la libre volonté des collectivités. Nous mettons en perspective le modèle promu par le Conseil de l'Europe avec les pratiques rencontrées dans différents pays européens en vue d'apprécier le degré de cohérence entre ces démarches.

Mots-clés. Performance-Budget-Bonne Gouvernance-Collectivité-Europe

Abstract. During the last decades, Local Government have dramatically adapted their management models under the pressures of the global economic crisis. Performance management systems have been implemented everywhere in order to reduce the gap between reduced resources and increased expectations toward public action. The administrative culture and structure have an impact on the way performance management is fostered and implemented. In some countries performance is an externally driven reform while in others it depends on the free will of local officials. Comparing local performance management systems in three European area, we try to identify the existence of common trends and the remaining differences.

Key-words. Performance Management-Budgeting- Good Governance-Local Government-Europe

Introduction

Au cours de la dernière décennie, pour faire face à un contexte généralisé et durable de crise économique, sociale et financière, les collectivités locales européennes ont profondément modifié leurs modes et leurs logiques de fonctionnement. Tirillées entre des tensions internes et externes, entre la nécessité de gérer des urgences et des demandes sociales de plus en plus importantes tout en disposant pour cela de moyens et de ressources, notamment financières, de plus en plus restreints, celles-ci se sont progressivement tournées vers des démarches d'optimisation de leurs dépenses. Le recours à des solutions internes combinant innovation managériale, performance interne, refonte des périmètres d'intervention, transformation de la gouvernance et des relations avec les partenaires externes s'est progressivement imposé afin de contrebalancer la disparition des solutions externes classiques de financement par transfert ou en fiscalité propre.

La priorisation de l'action et des choix publics, l'évaluation, le recours à des mécanismes de type marché tels que la privatisation, l'externalisation et, plus généralement, la diffusion des principes et des méthodes liés au *New Public Management* (NPM) sont autant de leviers que les collectivités tentent d'actionner afin de faire face à des exigences croissantes, et parfois contradictoires, d'efficacité, d'efficience, de qualité des prestations et d'économie des moyens engagés. L'innovation managériale, le changement et le management par la performance se sont ainsi progressivement imposés comme des impératifs incontournables et des enjeux de survie au sein du secteur public local. Dès lors, ce type de démarche, portant des intitulés pouvant être différents, s'est largement diffusé au sein des organisations publiques européennes, qu'elles soient locales ou nationales, traduisant pour certains un mouvement de fonds¹, et constituant, aujourd'hui, l'un des principaux axes de modernisation et d'évolution de la gestion publique locale.

Face à ce mouvement généralisé à l'échelle européenne, nous cherchons ici à savoir si ces démarches procèdent de démarches institutionnelles initiées à l'échelle européenne, dans une logique descendante des instances européennes vers les États concernés et leurs collectivités locales, ou bien de pratiques et d'expérimentations mises en œuvre volontairement, dans une logique ascendante des collectivités locales ou États vers ces mêmes instances européennes. Ces changements posent en effet un certain nombre de questions quant au rôle respectif et à l'influence combinée des différents acteurs, locaux, nationaux et/ou européens, dans les processus de

¹ OCDE, 2005; CONSEIL DE L'EUROPE, 2005; BOUCKAERT et HALLIGAN, 2008.

diffusion et d'implantation de ces nouveaux modes de gestion de l'action publique. En particulier, dans une logique descriptive, il semble intéressant d'analyser l'état des pratiques, institutionnelles et locales, en matière de pilotage par la performance publique locale. Comment l'Union européenne agit-elle sur ce terrain de manière institutionnelle et descendante vers les différents États ? Comment les collectivités territoriales participent en pratique, soit de manière volontaire, soit dans le cadre de ces dispositifs institutionnels européens, au développement de démarches d'amélioration de leur performance ? Telles sont les questions auxquelles nous tenterons de répondre dans cette première logique. Au-delà, il apparaît aussi nécessaire, dans une logique plus compréhensive, d'étudier la cohérence de ces dispositifs, descendants et ascendants, afin de dégager quelques perspectives.

Afin d'apporter des éléments de réponse à cette problématique, nous aborderons, dans une première partie, la description et l'analyse des initiatives institutionnelles européennes, via la mise en œuvre du Label de bonne gouvernance par le Conseil de l'Europe (I). Une seconde partie traite, elle, des évolutions volontaires engagées à l'échelle européenne en matière de démarche locale de performance à travers l'analyse des cas locaux français, anglais et nordique (II). En conclusion, nous nous interrogeons sur la cohérence de ces initiatives et sur leur possible perspective d'intégration (III).

I.- DES INCITATIONS EUROPÉENNES DESCENDANTES CENTRÉES SUR LA MISE EN ŒUVRE DU LABEL DE BONNE GOUVERNANCE

Adoptée en mars 2008, la Stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local établit une vision commune de bonne gouvernance démocratique à travers douze principes. L'outil que constitue le Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELOGE) permet de promouvoir ces principes et de valoriser les collectivités dont les performances, évaluées à l'aune de ces douze principes, sont particulièrement remarquables. Loin d'être un outil de contrôle des collectivités, le Label permet à ces dernières de voir leurs bonnes pratiques publiquement reconnues et de s'améliorer en se comparant, pour un coût de mise en œuvre limité. Il encourage ainsi les efforts visant à l'amélioration de la qualité de vie des citoyens.

La démocratie locale est au cœur de la mise en œuvre de ce Label, en intégrant les problématiques d'amélioration du pilotage et de la performance des collectivités locales européennes. Elle apparaît en effet comme un élément essentiel du tissu social en appréhendant deux séries de relations

fondamentales, distinctes mais interconnectées : les relations entre l'État central et les collectivités locales d'une part, et les relations entre les citoyens et les collectivités locales d'autre part. La première série de relations trouve son expression juridique dans la Charte européenne de l'autonomie locale du Conseil de l'Europe. Seul instrument juridique international dans le domaine, son importance est attestée par sa ratification par les 47 membres que compte le Conseil de l'Europe. En ce qui concerne la deuxième relation, celle entre les citoyens et les collectivités locales, elle est fortement conditionnée par le principe de bonne gouvernance au niveau local. Quel que soit l'endroit choisi pour vivre, travailler et s'épanouir, la qualité de la vie semble influencée, dans une large mesure, par la qualité de l'administration locale et de sa gouvernance. Dans ce cadre, il est attendu des collectivités locales qu'elles respectent le droit, mais aussi qu'elles améliorent la qualité de leurs services afin de rester en phase avec leur environnement et leur époque. Un nombre important de services publics produits est en effet fourni par les collectivités locales bénéficiaires d'impôts locaux. Les citoyens attendent donc légitimement que des services de qualité leur soient offerts par des collectivités locales transparentes, responsables et réactives.

Le Label européen d'excellence en matière de gouvernance s'inscrit pleinement dans ce contexte. Il constitue un élément de la mise en œuvre de la Stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local, adoptée par le Comité des Ministres du Conseil de l'Europe en mars 2008. Son origine (A), ses objectifs (B) et son fonctionnement (C) marque une incitation institutionnelle forte à l'échelle européenne pour améliorer la performance publique locale.

A.- LES ORIGINES DU LABEL : UNE FORTE INCITATION INSTITUTIONNELLE À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

Le Comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), en tant que représentant des ministres européens chargés des collectivités territoriales, a mis l'accent sur la bonne gouvernance locale et régionale au cours de trois conférences en particulier à Budapest (2005), à Valencia (2007) et à Utrecht (2009). À Budapest en 2005, les ministres européens responsables des collectivités locales et régionales des 47 États membres du Conseil de l'Europe ont décidé, dans leur déclaration pour la bonne gouvernance locale et régionale, que « *la bonne gouvernance au niveau local et régional est un objectif essentiel que doivent poursuivre nos États membres pour relever les défis auxquels nos sociétés sont confrontées et pour répondre aux attentes légitimes de nos citoyens* ». Ensuite, à Valencia en 2007, ils se sont déclarés « *convaincus que pour parvenir à*

une meilleure gouvernance au niveau local, il faut coordonner les efforts des gouvernements centraux et des collectivités locales, et ce, en s'appuyant sur des objectifs clairement définis et sur des moyens d'action inscrits dans une vraie stratégie pour l'innovation et la bonne gouvernance au niveau local ». Ils ont ainsi fait de la Stratégie européenne pour l'innovation et la bonne gouvernance locale un véritable objectif commun. L'importance de cette bonne gouvernance locale a été réaffirmée à Utrecht en 2009, dans la « *déclaration sur la bonne gouvernance locale et régionale en période difficile - le défi du changement* ». Les ministres notent en particulier que « *la pression qui s'exerce sur les ressources disponibles à tous les niveaux souligne encore davantage l'importance de notre objectif commun de bonne gouvernance locale et régionale* » et réaffirment qu'il est essentiel d'échanger et de mettre en commun des informations et des expériences pour recenser les bonnes pratiques.

Sur la base de différents travaux menés par un certain nombre d'organes internationaux, et à la suite de discussions des partenaires du Conseil de l'Europe, douze principes de bonne gouvernance démocratique ont été adoptés à Valencia. Ils résument et proclament ce qu'est la bonne gouvernance au niveau local². Dans ce cadre, les administrations centrales des États créent et maintiennent les conditions institutionnelles propres à l'amélioration de la gouvernance des collectivités locales, en s'appuyant sur les engagements existants pris principalement dans le cadre de la Charte européenne de l'autonomie locale.

La mise en œuvre de la Stratégie repose par ailleurs sur trois piliers :

- les collectivités locales sont invitées à adopter formellement les douze principes et, à leur lumière, à entreprendre des évaluations régulières, afin d'améliorer continuellement leur performance ;
- des programmes nationaux d'action sont élaborés entre le gouvernement et les associations des collectivités locales, comprenant les réformes juridiques et institutionnelles liées aux douze principes, le dialogue institutionnel, le renforcement des capacités des collectivités dans différents domaines, incluant la formation des élus et des fonctionnaires territoriaux, les auto-évaluations, l'élaboration de plans d'action locaux, etc. ;
- le Label européen d'excellence en matière de gouvernance (ELOGE) est destiné à aider les collectivités territoriales européennes à améliorer la qualité de leur gouvernance et à les

² Une présentation détaillée de ces principes se trouve en annexe.

récompenser pour la qualité de leurs pratiques jugées à l'aune des douze principes de bonne gouvernance au niveau local.

B.- LES OBJECTIFS DU LABEL : L'AMÉLIORATION DE L'EFFICACITÉ, DE LA TRANSPARENCE ET DE LA RESPONSABILITÉ DES COLLECTIVITÉS LOCALES EUROPÉENNES

La description des origines du Label met en évidence une volonté institutionnelle forte à l'échelle européenne de promotion et de diffusion des principes de bonne gouvernance. Ses objectifs sont de permettre à toute collectivité locale d'être efficace, transparente, et responsable, en rationalisant la prise de décisions, en améliorant la qualité des services, en écoutant les citoyens, en respectant la diversité, ou en répondant aux besoins des personnes socialement défavorisées. Les citoyens se sentant écoutés, leur qualité de vie s'améliorant, la collectivité locale devient alors une communauté où ils aiment vivre et travailler.

Le Conseil de l'Europe encourage ainsi, tout d'abord, l'amélioration continue de la qualité de la démocratie à tous les niveaux, notamment au niveau local. Il soutient les collectivités locales qui s'engagent à être des lieux où la démocratie en action fait face aux défis de l'efficacité de la gouvernance démocratique. Il encourage les gouvernements à mettre en place les politiques et les outils qui aideraient les collectivités locales à gérer efficacement les affaires locales. Il facilite les échanges d'expériences et de pratiques, de sorte que les collectivités locales et leurs associations apprennent les unes des autres. Le Label européen d'excellence en matière de gouvernance participe en particulier à cette mission, en récompensant les collectivités locales qui atteignent un niveau global élevé de bonne gouvernance à la lumière des douze principes européens. Pour répondre à cet objectif, le Label prévoit la réalisation de trois actions spécifiques, à savoir la valorisation des principes de bonne gouvernance, la reconnaissance des bonnes pratiques en la matière, ainsi que l'amélioration des pratiques existantes.

Un des autres objectifs du Label, lié au premier, est ensuite de trouver des réponses à la crise actuelle. En effet, la situation économique et les difficultés auxquelles font face un certain nombre de collectivités locales européennes, ne rendent que plus pertinente la démarche de bonne gouvernance promue par le Label. Une gestion performante, transparente et une utilisation efficace des moyens disponibles, dans le cadre d'une amélioration continue de la qualité des services publics fournis et de la participation démocratique des citoyens, semblent ainsi

indispensables. L'application des principes sur lesquels repose le Label paraît alors permettre de répondre à ces défis. Le but de la Stratégie, exprimé en annexe de la déclaration de Valencia en 2007, va dans ce sens puisqu'il indique que l'objectif du Label est de « *mobiliser et de stimuler l'action des acteurs nationaux et locaux afin que les citoyens de tous les pays européens puissent bénéficier d'une bonne gouvernance démocratique au niveau local, par l'amélioration continue des services publics locaux, l'engagement de la population et des politiques qui sont à la hauteur de leurs attentes* ».

Aussi, un autre objectif du Label marque la volonté de placer le citoyen au cœur de toutes les institutions et de tous les processus démocratiques. Pour ce faire, les collectivités locales doivent adapter leur mode de fonctionnement et les relations entre les différents acteurs, en se référant aux douze principes opérationnels de bonne gouvernance démocratique identiques à travers l'Europe. Ces derniers reflètent alors les valeurs fondamentales de la démocratie européenne et représentent l'ensemble des conditions devant être réunies pour une bonne gouvernance démocratique. Ils représentent les points importants en matière de gouvernance. Ainsi, le Label leur permet, par une évaluation de leurs progrès dans chacun de ces principes, de reconnaître leurs bonnes pratiques en matière de gouvernance et de les valoriser, mais aussi de savoir ce sur quoi il leur faut travailler. En se référant aux douze principes, les collectivités locales des États membres du Conseil de l'Europe peuvent alors placer le citoyen au cœur de leurs modes de fonctionnement, par l'information et la participation.

Enfin, le Label offre aux collectivités l'opportunité de se comparer sur les mêmes bases. Les douze principes étant considérés comme universels, les bonnes pratiques peuvent alors être connues, échangées sur la base d'un référentiel commun. À ce titre-là, l'Europe et ses collectivités locales constituent une source d'information et de bonnes pratiques très riche, actuellement non exploitée. Les collectivités pourront ainsi tirer profit des pratiques de gouvernance intéressantes qui seront recensées et diffusées dans le cadre du processus de mise en œuvre du Label, à titre d'apprentissages collectifs.

C.- LE FONCTIONNEMENT DU LABEL

Pour mettre en application ces différents objectifs liés, la Stratégie est dirigée par la Plateforme d'acteurs du Conseil de l'Europe, qui comporte des représentants du Comité des Ministres, de l'Assemblée parlementaire, du Congrès des pouvoirs locaux et régionaux, du Comité européen sur

la démocratie locale et régionale (CDLR) et de la Conférence des ONG internationales. La Plateforme a pour but de suivre et d'orienter la mise en œuvre de la Stratégie et de poursuivre son développement à la lumière de l'expérience acquise. Elle a donc pour mission :

- d'apporter un soutien, lorsqu'ils le demandent, aux gouvernements nationaux et régionaux et aux associations de collectivités locales dans le développement de programmes d'action de bonne gouvernance démocratique en vue de la mise en œuvre de la Stratégie ;
- d'appuyer ces programmes d'action nationaux ;
- de développer davantage le Label européen d'excellence en matière de gouvernance à la lumière de l'expérience des gouvernements et des associations s'étant portés volontaires pour le tester ;
- de promouvoir, par la suite, le Label européen d'excellence en matière de gouvernance sur le continent ;
- d'adopter des dispositions pour l'octroi du Label aux collectivités locales au sein de chaque État membre et, lorsqu'il en sera fait la demande, d'apporter l'assistance technique nécessaire à l'élaboration de telles dispositions.

La Stratégie prévoit notamment un processus décentralisé pour décerner le Label. Ainsi, les pays qui mettent en œuvre la Stratégie (y compris par l'élaboration et la mise en œuvre des programmes d'action), peuvent confier à une organisation nationale la gestion du processus et établir des commissions indépendantes de sélection qui seront chargées d'évaluer, à la lumière des douze principes, la qualité globale de la gouvernance des municipalités candidates. Sont ainsi formées des plateformes nationales accréditées par la Plateforme d'acteurs du Conseil de l'Europe, et composées d'acteurs nationaux clés, notamment des représentants des gouvernements (ou des régions à pouvoirs législatifs), des associations de collectivités, des universitaires, des Organisations Non Gouvernementales.

Le processus d'attribution du Label passe tout d'abord par le recours à des outils spécifiques élaborés par le Conseil de l'Europe et qui sont ensuite adaptés à la terminologie et au contexte, notamment législatif, de chaque pays. Ces trois outils de base sont une grille d'évaluation, un questionnaire à l'attention des élus, et un questionnaire à l'attention des citoyens. Une fois ces outils renseignés, des experts indépendants sont ensuite mandatés par la plateforme nationale pour examiner les dossiers de candidatures des collectivités qui postulent. Si elles ont été sélectionnées, ces experts leur rendent alors visite pour vérifier la justesse des réponses apportées dans les trois documents précités. La décision d'attribuer le Label est prise par la plateforme nationale d'acteurs.

Le Label est accordé pour une durée limitée, mais la collectivité peut poser une nouvelle fois sa candidature. Les critères d'attribution du Label ont été testés dans une quarantaine de collectivités territoriales européennes (en Bulgarie, Norvège, Ukraine, Belgique, Espagne, et France), avant finalisation et validation officielle par le Conseil de l'Europe en 2010.

Les premiers Labels européens ont été décernés à des collectivités bulgares en mai 2011 et d'autres ont été octroyés à des collectivités norvégiennes en mai 2012. Une discussion a été engagée en Espagne et en France en vue du lancement du label et de la création d'une plateforme nationale, en lien notamment avec les associations de municipalités (FEMP pour l'Espagne, AMF pour la France), les gouvernements nationaux et des universitaires. Par ailleurs, grâce au soutien de l'Euro-Institut, la promotion du Label en Allemagne, notamment dans le Land du Bade-Wurtemberg, a débuté à l'automne 2012.

De manière plus générale, le Label a pour vocation d'être promu dans l'ensemble des 200 000 collectivités européennes des 47 États membres du Conseil de l'Europe. Il est un outil évolutif qui ne concerne aujourd'hui que les villes, mais qui pourrait à terme être élargi aux régions par exemple. Il représente au total une incitation forte et structurée en matière de bonne gouvernance à l'échelle européenne permettant d'améliorer à la fois la performance interne des collectivités, concernant leurs modes de fonctionnement, mais aussi leur performance externe, en relation étroite avec les usagers et citoyens.

II.- DES ÉVOLUTIONS ASCENDANTES FOCALISÉES SUR DES PRATIQUES VOLONTARISTES LOCALES

Au-delà de ces évolutions descendantes, à destination des États membres du Conseil de l'Europe et de leurs collectivités locales, d'autres évolutions, plus volontaristes et localisées, ont émergé dans la même période. Des démarches, dites de performance car permettant l'optimisation des modes de fonctionnement des collectivités en réaction à de fortes contraintes externes (financières, organisationnelles ou démocratiques), ont ainsi vu le jour dans un certain nombre de pays européens, avec des périodes et des vitesses de déploiement différentes. Pour les présenter, nous les analysons tout d'abord de manière globale, en montrant leurs cohérences et divergences (A), puis nous décrivons trois types de démarches locales, à savoir les cas anglo-saxons, français et nordique, représentatifs des différents modèles volontaristes locaux existants (B).

A.- DES PRATIQUES INSTRUMENTALES COHÉRENTES MAIS AVEC DES MODALITÉS D'APPLICATION ET D'UTILISATION DIFFÉRENTES À L'ÉCHELLE EUROPÉENNE

Dans l'ensemble des pays développés, les changements profonds qu'ont connu les collectivités territoriales ont affecté leur organisation interne³. Dans la plupart des pays européens, il est ainsi possible d'observer des initiatives de modernisation des collectivités par le biais des concepts et outils managériaux⁴, notamment au travers du contrôle de gestion et du pilotage de la performance. Dans une enquête DELPHI conduite auprès d'experts (universitaires et praticiens) des collectivités locales de 32 pays européens, I. Proeller (2006) identifie en effet les tendances émergentes en matière de management et de gouvernance dans les collectivités locales pour les années à venir. La mise en œuvre d'un système de contrôle de gestion par les résultats et le pilotage de la performance constituent deux des quatre principales tendances identifiées.

Pourtant, si l'orientation vers le pilotage de la performance est commune aux collectivités européennes, les forces motrices, modes de mise en œuvre et le périmètre des dispositifs varie très fortement d'un pays à l'autre. Cette variété découle notamment du contexte institutionnel dans lequel se déploient ces démarches. Selon S. Kuhlmann (2006), les réformes managériales publiques locales ont principalement été analysées dans les pays anglo-saxons. Or, dans ces pays très orientés vers le NPM, les réformes sont la plupart du temps conçues et imposées par le gouvernement central aux collectivités territoriales. En ce qui concerne la relation État / collectivités en matière de mesure de la performance, le modèle du NPM se caractérise ainsi par une politique d'imposition de référentiels de mesure aux collectivités par l'État. Elle peut être plus ou moins contraignante selon les cas, mais elle passe systématiquement par la voie législative et prévoit une série de sanctions relatives aux finances et à l'autonomie de gestion. Le changement y est donc expliqué par des facteurs exogènes et coercitifs⁵. Au contraire, l'analyse des initiatives managériales locales dans les États européens continentaux laisse entrevoir un modèle plus endogène et volontariste⁶, comme dans le cas français où, à partir du début des années 2000, les collectivités ont librement choisi de s'orienter vers des démarches inspirées de la loi organique relative aux lois de finances, alors imposées aux relations entre le gouvernement et le Parlement⁷.

³ REICHARD, 2006; MARCOU, 2012.

⁴ BOGASON, 2000; BOVAIRD *e. al.*, 2002.

⁵ KUHLMANN, 2006.

⁶ KUHLMANN, 2006.

⁷ CARASSUS et GARDEY, 2009.

Au regard de ces premiers éléments, nous serions tenté de dresser un portrait binaire des démarches de performance publique locale où, en Europe, s’opposeraient un modèle de type anglo-saxon, exogène et contraint, et un modèle « napoléonien »⁸, endogène et volontariste. Si une telle présentation constitue une simplification utile pour repérer les idéaux-types initiaux, elle ne permet pourtant pas de comprendre les évolutions récentes qu’ont connues les collectivités notamment à la faveur de la crise de 2008. En effet, de manière relativement convergente en Europe, les collectivités ont vu leur autonomie fiscale réduite et les dotations de l’État diminuer alors que leurs dépenses sociales et d’éducation augmentaient. À ceci s’est ajouté un très fort réformisme institutionnel marqué par de nouveaux transferts de compétences (décentralisation, notamment dans les domaines sociaux mais aussi de santé pour les cas Danois, Grecs et Suédois), la montée des niveaux intermédiaires dans une logique de rationalisation de la carte territoriale (intercommunalités et métropoles) et de la régionalisation. Enfin, une refonte des pactes financiers et des modalités de péréquation sont à l’œuvre dans plusieurs pays (France, Suisse, Autriche, Portugal notamment). Or, ces bouleversements sont venus infléchir les sentiers de dépendance sur lesquels se trouvaient les collectivités et ont rebattu les cartes des organisations locales en Europe. Ainsi, pour reprendre nos deux cas extrêmes⁹, l’Angleterre a aboli totalement son système de pilotage de la performance sous l’impulsion du gouvernement Cameron au profit du programme du *Big Society*, davantage orienté vers le transfert de compétences au secteur associatif que sur le pilotage interne des collectivités, alors qu’en France les textes successifs réformant l’organisation territoriale du pays (loi du 16/12/2010, loi dite MAPTAM, loi dite NOTRE) posent en permanence la question de la création d’un observatoire de la gestion publique locale chargé de réaliser des étalonnages des performances publiques locales. L’idée de conditionner les dotations de l’État à des standards de performance ressurgit aussi.

Au-delà de cette analyse globale, mettant en évidence non seulement des pratiques volontaristes locales de modernisation de l’action publique, mais aussi des modalités variables, nous privilégions par la suite des études plus spécifiques en nous concentrant sur les cas anglais, français et nordique.

B.- DES ILLUSTRATIONS DES PRATIQUES LOCALES DE MANAGEMENT DE LA PERFORMANCE AUTOUR DES CAS ANGLAIS, FRANÇAIS ET « NORDIQUE »

⁸ ONGARO, 2008.

⁹ YIN, 2012.

Dans ce contexte de diffusion de pratiques locales, il est intéressant de recenser quelques une des démarches les plus contrastées de pilotage de la performance en Europe. Dans cette perspective, nous présentons ci-après les expériences anglaises, françaises et nordiques de management de la performance publique locale.

1.- L'expérience anglaise de management de la performance¹⁰

Si le NPM constitue une révolution administrative à l'échelle de l'ensemble des pays anglo-saxons, le Royaume-Uni apparaît comme le pays qui a poussé le plus loin l'utilisation des mesures de performance dans la gestion de la relation État/collectivités¹¹. En effet, depuis le début des années 1980, les gouvernements locaux ont été traversés par quatre grandes réformes managériales. La première d'entre elles, le *Compulsory Competitive Tendering* (CCT), est une procédure d'appel d'offres obligatoire progressivement étendue à toutes les activités municipales. L'idée sous-jacente à ce dispositif est de forcer les gouvernements locaux à se mettre au niveau du secteur privé, la mise en place de quasi-marchés jouant un rôle de mise sous pression concurrentielle. Il s'agit alors de rompre brutalement avec l'image de mauvais gestionnaires clientélistes dont jouissaient les gouvernements locaux depuis la fin de la seconde guerre mondiale. Une fois ce cadre établi, un corps de contrôle est mis en place dès 1982, l'*Audit Commission*, pour garantir que des « ententes convenables » soient conclues. Ces derniers vont être amenés à expliciter l'inspiration néo-libérale et la croyance en l'universalité des modèles issus du privé¹² () qui président au dispositif CCT. En effet, les vérificateurs, s'inspirant des pratiques des cabinets d'audit du secteur privé (Saint-Martin, 2000) mettent sur pied le référentiel *Value for Money* qui impose d'ausculter les marchés conclus à l'aune des critères exclusifs d'économie, d'efficience et d'efficacité. De fait, les gouvernements locaux sont sommés soit de céder leur activité au secteur privé, soit de se réorganiser dans une logique de réduction de leurs activités¹³ (). Le CCT a eu deux objectifs annexes, d'une part l'élimination des critères politiques et sociaux dans les marchés publics¹⁴ et d'autre part, l'intensification de la mesure de la performance¹⁵.

¹⁰ Ce développement est largement instruit de la lecture des travaux de M. HUGHES (2006) et de P. LE GALÈS (2004) et de trois études de cas réalisées par des élèves administrateurs de l'INET sous la supervision des auteurs.

¹¹ Les gouvernements locaux anglais, bien que dotés de compétences larges, ne bénéficient pas d'une reconnaissance institutionnelle indépendante. Ils peuvent être créés, réformés ou démantelés par une majorité simple du Parlement et plus de 80% de leur financement est sous le contrôle du gouvernement central (HUGHES, 2006).

¹² LE GALÈS, 2004.

¹³ FERLIE *e. al.*, 1996.

¹⁴ Certains gouvernements locaux excluaient systématiquement de leurs appels d'offres les entreprises présentes en Afrique du Sud à l'époque de l'apartheid (LE GALÈS, 2004)

Très vivement critiqué par les gouvernements locaux, le CCT a été un semi échec du fait des résistances locales : complexification des appels d'offres afin de créer des barrières à l'entrée des nouveaux marchés, agencisation et autonomisation comptables des services afin de créer des pseudo-acteurs, refus de coopération des services municipaux avec les entreprises contractantes, et abandon progressif des appels d'offre par les entreprises.

L'arrivée au pouvoir des néo-travaillistes en 1997 marque l'abandon du CCT. Un nouvel instrument est mis au point afin de prendre en compte un critère de qualité de la gestion : le *Best Value for Money*. En le rajoutant aux critères sociaux et de qualité de service, la logique de contrainte, de contrôle et de sanction se maintient¹⁶. Un référentiel global de mesure de la performance, très lourd et complexe est ainsi élaboré, dont l'*Audit Commission* se saisit. De nombreux vérificateurs sont embauchés et les inspections se multiplient. La plupart des services municipaux sont contrôlés plusieurs fois par an sur l'ensemble des aspects de leur gestion (soit plus de 3000 inspections réalisées en 2002 pour 442 gouvernements locaux en Angleterre), ces contrôles donnant lieu à des rapports accessibles au public. Comme le souligne Le Galès (2004), la situation devient vite critique dans la mesure où les responsables passent plus de temps à produire des rapports qu'à gérer effectivement leurs services. Faisant face à des reproches généralisés, le gouvernement prépare en 2001 un troisième outil visant à réduire le nombre d'inspections tout en préservant le caractère global et multi-focal du contrôle : le *Comprehensive Performance Assessment* (CPA) est créé.

Le CPA consiste en un système agrégé de mesure de la gestion locale. Par un travail laborieux, les experts de l'*Audit Commission* synthétisent l'ensemble de leurs référentiels d'analyse sectoriels et produisent un indicateur global. À partir de 2003, la gestion des gouvernements locaux est notée sur une échelle allant de 1 (faible) à 4 (très bon). Cette note globale est issue de la pondération de deux types de mesures : des données sectorielles concernant les grands services publics (éducation, voirie, etc.) et un indice de *Leadership* évaluant la capacité du gouvernement local à se donner des objectifs et à les atteindre. Cette globalisation du contrôle vise à réduire le nombre d'inspections effectuées et à substituer une logique d'incitation à une logique de sanction : les gouvernements les mieux classés verront leur autonomie de gestion s'accroître et les contrôles

¹⁵ Afin de renseigner les appels d'offres, les gouvernements locaux sont tenus dès 1992 de divulguer à l'*Audit Commission* des informations financières et des informations de gestion (HUGHES, 2006).

¹⁶ LE GALÈS, 2004.

diminuer. En outre, une agence de modernisation (*Improvement and Development Agency* - IDEA) est créée pour mettre les plus perfectibles sur la « bonne » voie. Par ailleurs, en instituant un indicateur de *Leadership*, le CPA déplace le régime de performance en considérant les gouvernements locaux comme un niveau de responsabilité apte à se fixer des objectifs de performance autonome. Enfin, le CPA est un outil de contrôle à usage externe à deux égards : il incarne le rêve du pilotage automatique car un vaste système d'information est mis en place au travers d'un site internet renseigné par les responsables locaux. Au travers d'une représentation spatialisée, le gouvernement a accès d'un seul coup d'œil aux scores globaux des gouvernements locaux de l'ensemble du pays. Ce site étant accessible au public, le CPA incarne le rêve d'un *benchmark* si aisément lisible qu'il permet un contrôle démocratique de la gestion locale.

Le premier classement CPA est publié en 2003 et fortement médiatisé. La publicité donnée aux indicateurs contribue puissamment à l'institutionnalisation de l'instrument. Même si les collectivités mal notées critiquent le dispositif, on constate fréquemment des débauchages de directeurs afin d'améliorer les scores CPA. En deux ans, le nombre de gouvernements locaux dont la note est excellente augmente de 86% et ceux dont la note est faible chute de 89% (Game, 2005). Le caractère spectaculaire de ces résultats n'a pas manqué d'instiller le doute auprès des observateurs : les gouvernements locaux se sont-ils transformés drastiquement en deux ans où bien se sont-ils conformés à la logique du référentiel CPA ? L'absence de relation entre la transformation de la note des gouvernements locaux et l'évolution de la satisfaction des usagers a ainsi alimenté de nombreuses analyses sur l'« *organisational gaming* » ou sur la capacité des acteurs locaux à jouer avec les indicateurs. Au total, comme le souligne Le Galès (2004), le CPA constitue un cas exemplaire où une norme élaborée de manière collégiale dérive dans une logique de conformation délaissant les priorités locales pour obtenir la note maximum.

Le dernier outil, le *Comprehensive Area Assessment* (CAA) visait lui à élargir encore le périmètre de la mesure de la performance publique locale. Il cherchait à faire passer la mesure globale de la performance publique locale d'une évaluation de l'organisation (activités) à une évaluation des effets (*outcomes*) de l'action de l'organisation et de ses partenaires. Il n'est donc plus centré sur l'organisation mais sur le système élargi (multi-organisation) de production de l'action publique. Sa logique sous-jacente est que les citoyens ne sont pas intéressés par les moyens, les processus ou par les organisations publiques, mais par leurs résultats. Avant même sa mise en œuvre, le CAA a été très critiqué pour sa tendance à prolonger le cycle de complexification des systèmes de pilotage de la performance.

Or, dès leur victoire aux élections de 2010, la coalition dirigée par David Cameron abolit le CAA et supprime l'*Audit Commission* au prétexte que le coût du contrôle est supérieur à son bénéfice. À partir de 2010, les collectivités anglaises sont alors placées au premier front pour répondre à la crise des finances publiques via le programme réformateur du « *Big Society* », qui se matérialise par une baisse de 20 à 30% des dotations du gouvernement et qui consiste à laisser la possibilité au secteur associatif de se substituer aux collectivités dans la production des services publics locaux¹⁷. Au plan du pilotage interne des collectivités, les conséquences sont multiples : refonte du système de portage de l'action publique par la multiplication des formes de portages étudiées avant attribution de la responsabilité du service, implication des citoyens dans les choix de services à supprimer ou conserver (*budget advisory panels*), concentration des fonctions de pilotage autour du sommet stratégique, et focalisation des indicateurs de performance sur les impacts des politiques publiques.

2.- Le modèle français de management de la performance publique locale

Contrairement à beaucoup d'autres pays, les démarches innovantes en matière comptables, budgétaires, ou plus généralement sur le pilotage de la performance, ont été d'abord mises en œuvre dans les collectivités territoriales, avant l'État. Les fondateurs de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) évoquent même « *l'avance en termes de management public* » des collectivités locales en regard de l'État¹⁸. Outre l'antériorité des réglementations à l'échelle locale, le développement des pratiques de pilotage dans les collectivités s'explique également en s'appuyant sur des logiques volontariste et/ou mimétique. Dès avant les lois de décentralisation, J. Bouinot (1977) publie un ouvrage réfléchissant notamment aux avantages et limites de la mise en place d'une comptabilité analytique en milieu communal. En 1985, un guide pratique de la comptabilité analytique communale est commandé par le ministère de l'économie, des finances et des privatisations¹⁹. Divers types de collectivités (conseils généraux et communes) de différentes tailles (Bouches-du-Rhône, Hauts de Seine, Seine Saint-Denis, La Roche-sur-Yon, Saint-Nazaire, Angers, Besançon, Reims, Saint-Denis, etc.) développent des dispositifs de contrôle de gestion dans le courant des années 1980. L'enquête menée par Pariente (1998) en 1992, 1993 et 1995 montre que dès cette période, 50% des collectivités avaient recours à la comptabilité analytique,

¹⁷ *Localism Act*, 2011.

¹⁸ MIGAUD et LAMBERT, 2006.

¹⁹ KERVILER, 1985.

30% utilisaient des tableaux de bord, 20% cumulaient comptabilité analytique et tableaux de bord, 10% avaient mis en place une direction par objectifs et 10% un système de Budget-Base-Zéro. Seules 15% des collectivités n'avaient mis en place aucun outil de contrôle de gestion.

Les rares enquêtes plus récentes, comme celles de Busson-Villa (1999), Chauvey (2006), de l'AFIGESE-CT (2006) ou de Carassus et Gardey (2009) indiquent un élargissement du portefeuille de dispositifs de pilotage mis en œuvre par les collectivités : évaluation, démarches qualité, *balanced scorecard*, méthode ABC, etc. Ces études, bien qu'elles présentent quelques limites quant au nombre et à la représentativité des répondants (sur une population totale d'environ 37 000 collectivités) montrent l'enthousiasme des collectivités vis-à-vis des outils de pilotage, même si l'usage de ces outils reste peu analysé. Un point ressort de manière saillante de ces études : dans le sillage de la LOLF, de nombreuses collectivités tendent à élargir leur portefeuille de dispositifs de pilotage tout en leur accordant des objectifs plus ambitieux. L'expression « démarches globales de performance » est usitée pour signifier la portée stratégique des démarches, leur ambition simultanément technique et politique et, enfin, le passage d'une logique de contrôle de gestion à une logique de pilotage de la performance et d'évaluation des politiques publiques. Par exemple, un groupe d'élèves administrateurs territoriaux publie en 2006 un « guide de la performance dans les collectivités locales » avec le soutien de l'INET, de l'AFIGESE et de l'ACUF, qui illustre pleinement cette tendance. À l'instar de plusieurs pays, la transformation du processus budgétaire gouvernemental en système de pilotage de la performance suscite un effet de retour institutionnel sur les collectivités territoriales qui en amène plusieurs à labelliser des démarches existantes avec les grilles de lecture de la LOLF. Pour autant, ces dernières ne se contentent pas de se conformer aux standards nationaux, mais explorent les possibilités d'inventer leurs propres solutions (Padovani et Scorsone, 2009). De plus, si la question de l'approche budgétaire de la performance est posée, elle ne résume pas l'ensemble des initiatives menées dans les collectivités territoriales pour prendre en charge la question de la performance (Emery, 2005; Bouckaert, 2006). En effet, la montée en puissance politique, juridique et financière des collectivités territoriales a opéré un changement qualitatif du mode de production des services publics qui rend hasardeux le transfert des modèles issus du niveau national vers le niveau local (Thoenig, 1999).

Dans ce cadre, Carassus et Gardey (2009) mettent en évidence, contrairement aux pratiques anglo-saxonnes, un modèle plus administratif que politique de ces démarches locales de performance. Pour cela, les auteurs utilisent les résultats d'une enquête nationale menée au premier trimestre

2008 en collaboration avec l'Association Finance - Gestion des Collectivités Territoriales (AFIGESE-CT) auprès de 360 collectivités françaises. Les réponses, au nombre de 192, indiquent que 42,3% des collectivités locales ont ainsi engagé une évolution dans ce sens, et 25,4% comptent l'engager dans les 2 ans. Fort de résultat, qui met en évidence une large diffusion des démarches de performance dans les collectivités locales françaises, les auteurs décrivent et analysent la nature des outils novateurs mis en œuvre, ainsi que les modalités d'implémentation de ces nouvelles pratiques managériales. Les résultats montrent que ces outils et modalités restent guidés par des logiques administrative et interne. En effet, d'une manière générale, est mis en évidence la faible dimension politique dans l'impulsion, le portage, la mise en œuvre, le suivi et la communication de ces démarches de performance engagées volontairement par les collectivités locales françaises, ces démarches étant, dans une large majorité, mises en œuvre par et pour des fonctionnaires territoriaux. De plus, la faible dimension politique est aussi mise en évidence par la nature de la segmentation stratégique, focalisée sur des axes réglementaires de l'activité publique locale, par la déconnexion entre les politiques publiques et les dispositifs d'évaluation, par les logiques budgétaires et quantitatives des indicateurs mis en œuvre, mais aussi par la focalisation sur l'optimisation des ressources et besoins internes de l'organisation, plus que sur ceux de l'environnement local.

À l'analyse, des divergences apparaissent ainsi entre les cas anglo-saxons et français. L'expérience « scandinave » constitue encore un autre modèle.

3.- L'expérience « scandinave » de management de la performance publique locale

Les réformes managériales mises en place au sein du secteur public des pays scandinaves - Suède, Danemark, Norvège, Finlande, Islande - sont relativement anciennes et souvent antérieures à la diffusion de la doctrine et des pratiques du NPM²⁰. Ainsi, et dans un premier temps, des mécanismes de type marché sont introduits aussi bien au niveau des agences nationales que des collectivités locales. Des pays tels que la Suède et la Norvège, pour faire face au dérapage des dépenses publiques²¹, ainsi qu'à une augmentation concomitante de l'inflation et du chômage, ont

²⁰ À titre d'exemple, la budgétisation par programme et le management par objectif ont fait leur apparition au sein de l'administration centrale suédoise à la fin des années 1960 (Bouckaert et Halligan, 2008).

²¹ Au début des années 1980, les pays scandinaves connaissent une grave crise des finances publiques, et une croissance non maîtrisée de leurs dépenses. Ces dérapages conduisent à une stratégie de simplification administrative et de rationalisation budgétaire qui s'appuie sur une diversité de mécanismes de réorganisation et de restructuration : réduction du nombre d'agences publiques, restructuration et fusions des administrations locales et régionales, simplification des procédures administratives, déréglementation, recours à la privatisation et l'externalisation dans la

recours à la privatisation, à l'externalisation ainsi qu'à la mise en concurrence de leurs services publics. Ces transformations ne conduisent pas à l'introduction de techniques managériales au sein du secteur public des pays nordiques, mais à l'utilisation de leviers et des mécanismes de type marché qui entraînent une réduction de son périmètre. À partir des années 1990, et face à la récession qui touche l'ensemble des économies occidentales, on assiste à la mise en place d'un véritable management public fondé sur la performance, la productivité, l'autonomie, la décentralisation et l'atteinte de résultat. Ces innovations managériales concernent plus particulièrement certains pays nordiques tels que la Suède ou la Finlande qui ont été davantage touchés par la récession économique. En revanche, la Norvège, qui, elle, a pu bénéficier de la manne financière énergétique, subit à cette époque moins de pressions au changement et à la réorganisation de son secteur public.

La réforme des administrations locales, dans le domaine du management, procède au milieu des années 1990 d'une approche mixte ou intermédiaire. Elle vise ainsi à améliorer conjointement l'efficacité, l'efficacités et la transparence de l'action publique²², sans pour autant remettre en question le rôle et la place de l'État et, plus spécifiquement, le modèle social des pays nordiques. L'introduction des démarches de performance et des principes du NPM n'aboutit pas à une remise en cause du secteur public. Il ne s'agit pas comme dans les pays Anglo-saxons de substituer l'initiative privée à de l'action publique (par privatisation, délégation, ou mise en concurrence), mais d'améliorer les conditions d'exercice et d'action des acteurs et organisations publiques. On peut dès lors parler d'un paradoxe scandinave²³ (dans le sens où l'utilisation de méthodes managériales à forte connotation privée, telles que la rémunération à la performance et la gestion par objectifs et résultats, s'opère dans le cadre d'un secteur public qui demeure puissant et étendu. Toutefois, ce paradoxe apparent peut être facilement expliqué dans la mesure où l'amélioration du fonctionnement et de l'organisation des services publics par le biais du recours à des techniques et des principes managériaux vise à pérenniser celui-ci.

Malgré des différences entre certains pays, l'introduction de démarches de performance procède généralement d'une approche volontariste et expérimentale²⁴ et non de grandes réformes nationales (notamment en Suède). Ainsi, et à titre d'exemple, les contrats de performance lancés

prestation de services sociaux et de santé, processus de décentralisation et d'accroissement des pouvoirs des communes.

²² BOUCKAERT ET HALLIGAN, 2008.

²³ PERCEBOIS, 2006.

²⁴ BINDERKRANTZ et CHRISTENSEN, 2009. Principe des projets pilotes mis en place dans certaines parties de l'administration.

dans les agences publiques nationales au Danemark dans les années 1990 se sont peu à peu diffusés à l'ensemble de l'administration centrale puis locale. En Suède, la gestion par la performance (à travers le management par objectif, les systèmes de budgétisation patrimoniale et de *reporting*, le calcul de coûts complets, les indicateurs de performance, ou la rémunération variable) s'est préalablement développée au sein des agences nationales²⁵, avant de s'étendre à l'échelon territorial. L'expérimentation libre constitue le principal vecteur et la « marque de fabrique » du processus de modernisation de l'administration locale nordique²⁶. La coopération, les partenariats et les transferts inter-collectivités d'informations et d'expériences permettent progressivement la diffusion horizontale des innovations locales.

Autre trait commun, l'implantation de principes et de techniques de management résulte d'une stratégie de changement progressive, incrémentale et consensuelle²⁷. Les pays nordiques se caractérisent ainsi au milieu des années 90 par un modèle de gestion du changement fondé sur l'expérimentation²⁸, la négociation et la recherche de consensus. D'un style et d'un modèle d'administration légaliste, on passe progressivement à un mode de gouvernance consensuel/pluraliste²⁹, qui s'appuie sur une tradition de négociation et de concertation entre une diversité de parties prenantes. En outre, l'implantation de ces démarches s'inscrit dans le long terme. Ainsi et dans un certain nombre de pays tels que le Danemark ou la Finlande, l'alternance politique n'a pas remis en cause la continuité et la poursuite des réformes qui se sont faites de manière *ad hoc* et graduelle³⁰, sur plus d'une vingtaine d'années

En ce qui concerne l'implantation et le pilotage de ces démarches, on relève deux logiques différentes selon les pays constitutifs du bloc nordique³¹. Une logique ascendante et centralisée qui se traduit par une incitation appuyée ou une contrainte directe importante de l'État central dans l'adoption de techniques d'évaluation et de reporting. Ce dernier définit et impose aux collectivités locales les instruments, les procédures d'évaluation, les indicateurs de références et

²⁵ Dans l'ensemble des pays nordiques, les agences nationales ont souvent été pionnières dans l'adoption de techniques managériales. L'autonomie budgétaire et opérationnelle dont elles ont bénéficié au début des années 1990 s'est accompagnée d'une plus grande responsabilisation et d'un engagement autour d'objectifs et de résultats à atteindre.

²⁶ BALDERSHEIM ET ORGARD, 2008.

²⁷ Ce qui n'a pas empêché des transformations profondes de l'administration publique (locale et nationale).

²⁸ WOLLMAN 2008. Cas des communes libres et des schémas d'expérimentation en Suède au début des années 1980 : autonomie d'utilisation des ressources (AUCANTE, 2006).

²⁹ TORESS, 2004.

³⁰ Le rapport BRAUN (2001) suggère ainsi qu'un des facteurs de réussite des réformes entreprises en Finlande et au Danemark tient dans l'étalement et dans la continuité des réformes.

³¹ JEANRENAUD ET MARTIN, 2006.

les valeurs standards à respecter. Une agence nationale (dans le cas de la Norvège) ou un ministère (dans le cas du Danemark) est alors en charge du *reporting* et de la collecte de données. Ce cas, représentatif des situations Norvégienne et Danoise, présente l'avantage d'une uniformisation et d'une harmonisation des données et des indicateurs de performance, facilitant par la même les comparaisons et les possibilités d'apprentissage³².

À l'opposé, dans des pays tels que la Finlande³³, l'Islande et la Suède, une logique ascendante, décentralisée et autonome prévaut en matière de gestion de la performance³⁴. Les collectivités choisissent elles-mêmes d'avoir recours au non à ce type de démarche et en définissent librement le contenu. Aux avantages d'innovation, d'une plus grande adaptation aux spécificités locales et d'une plus grande implication des acteurs locaux³⁵, répond un inconvénient majeur lié à l'absence d'harmonisation et à la complexité d'établir des comparaisons inter-collectivités.

Concernant les outils et techniques de gestion spécifiques utilisés par les collectivités locales, on note une très large diffusion du management par objectifs et résultats³⁶ et des contrats pluriannuels internes d'objectifs. Cette technique semble particulièrement développée en Suède³⁷, ainsi qu'en Norvège³⁸. L'autre composante technique clé des démarches de performance nordiques est constituée par l'évaluation de la performance ainsi que par la définition et l'utilisation d'indicateurs de performance³⁹. En suède, près de 70% des collectivités locales utiliseraient cette technique. Ce taux atteint 76% pour les municipalités norvégiennes⁴⁰. Les audits et évaluations seraient aussi des pratiques courantes dans le management des collectivités locales finlandaises, islandaises⁴¹ et suédoises⁴².

³² La Norvège dispose ainsi d'un système centralisé, prénommé KOSTRA, de collecte d'informations et de données financières et d'activité. L'analyse de ces données, la définition d'indicateurs et les classements sont réalisés par ce système. Les données sont disponibles et accessibles gratuitement.

³³ Selon le Conseil de l'Europe (2006), la Finlande se trouverait dans une situation intermédiaire dans le sens où même si l'État central ne contrôle pas la gestion de la performance, il a un rôle de support et d'aide à la diffusion de ces pratiques auprès des collectivités locales. Selon S. SIVERBO et T. JOHANSSON (2006), la Suède évoluerait de plus en plus vers cette situation dans le sens où l'État central encourage, accompagne et aide les collectivités locales dans leur processus d'évaluation comparatif. On a alors affaire à une combinaison de logiques et d'impulsions ascendantes et descendantes dans l'implémentation de démarches locales de performance.

³⁴ SIVERBO et JOHANSSON, 2009.

³⁵ La liberté accordée aux collectivités locales d'expérimenter librement des démarches de performance, configurées en fonction des attentes et spécificités locales, favorise les processus d'appropriation par les agents publics.

³⁶ STEINEKE and HEDIN, 2008.

³⁷ SIVERBO et JOHANSSON, 2006.

³⁸ ASKIM, 2004, LAEGREID *e. al.*, 2006. Dans le cas de la Suède, près de 80% des collectivités locales interrogées utiliseraient cette technique contre 76% en Norvège.

³⁹ CONSEIL DE L'EUROPE, 2006.

⁴⁰ ASKIM, 2004.

⁴¹ Conseil de l'Europe, 2006.

⁴² JOHNSEN *e. al.*, 2001 ; SIVERBO et JOHANSSON, 2009.

En ce qui concerne les modes d'implantation de démarches managériales, l'exemple nordique semble démontrer qu'il n'existe pas de situation type ou idéale mais des pratiques adaptées au contexte juridico- administratif et aux traditions locales. Bien que différentes, voire opposées, les deux logiques⁴³ d'implantation des démarches de performance au sein des pays nordiques ont conduit toutes deux à des résultats similaires à savoir une large diffusion des pratiques et de la culture du management de la performance au sein du secteur public local. Dans la plupart des pays nordiques, la modernisation de l'administration locale s'appuie ainsi sur un système, inter-collectivité, de réseau d'échange et de partage de l'information⁴⁴. Des structures d'apprentissage collaboratives se mettent alors en place entre les collectivités locales, mais aussi avec l'État central ainsi qu'avec le secteur privé. Les associations nationales de communes jouent un rôle fondamental dans la mise en place de ces processus de diffusion de l'information et de transferts d'expérience en matière de gestion et d'évaluation (cas de la Norvège, de la Suède et du Danemark).

CONCLUSION : VERS L'ÉMERGENCE D'UNE STRATÉGIE GLOBALE ET INTÉGRÉE EN MATIÈRE DE GOUVERNANCE ET DE PERFORMANCE LOCALE ?

Au final, à l'analyse des pratiques institutionnelles européennes et locales, nous pouvons remarquer non seulement que des logiques ascendantes et descendantes co-existent en matière de pilotage de la performance publique locale, mais aussi qu'elles s'interpénètrent de plus en plus, que cela soit en terme d'outils ou de modalités de mise en œuvre. Sur le premier point, l'ensemble des démarches, d'origine européenne ou locale, s'appuie en effet sur des volontés d'évolution des modes de fonctionnement interne, en planifiant, en responsabilisant et en évaluant l'action publique locale, ainsi que sur la nécessaire rénovation de la communication locale, en perspective d'une plus grande participation citoyenne. Sur le second point, celui des modalités de mise en œuvre, dans les pays où le volontarisme est la principale variable explicative des démarches de pilotage, on voit ainsi se développer un effort de standardisation, d'homogénéisation ou de reprise en main par le pouvoir central (France, Suède) alors que dans les pays où le centre est à la manœuvre on constate un desserrement de l'étau (Grande-Bretagne, Suède, Danemark). De même, lorsque le Conseil de l'Europe développe un modèle global à l'échelle européenne, cette incitation

⁴³ À une gestion de la performance de type centralisée et contractuelle caractéristique de pays tels que le Danemark ou la Norvège, s'oppose une gestion décentralisée et optionnelle de type suédois.

⁴⁴ BALDERSHEIM et ORGARD, 2008.

est réalisée sur un mode volontariste, l'obligation sous contrainte ne semblant pas constituer une modalité adaptée à la mise en œuvre de ce type de démarche. Cela tend à confirmer que la révolution de la performance, constatée comme universelle au niveau des États centraux, joue également au niveau local, en permettant la prise en compte de leurs spécificités, tout en se situant dans un cadre commun et partagé. Ainsi, même si, comme le souligne Marcou (2012), les idiosyncrasies demeurent et que les administrations locales européennes sont toujours dépendantes de leurs propres contextes, leurs modes de pilotage se ressemblent de plus en plus, les modalités de réglage pouvant différer.

Dans ce contexte de rapprochement de logiques ascendantes et descendantes en matière de réforme de l'action publique locale, il apparaît enfin utile de déterminer les modalités d'une possible jonction entre ces deux évolutions. En effet, même si les principes et les outils mobilisés apparaissent partagés dans les pratiques décrites, et ne semblent pas poser de difficultés particulières, les modalités de mise en œuvre restent différentes et nuisent à une cohérence globale du pilotage des collectivités locales à l'échelle européenne. Or, compte tenu des enjeux, économiques et démocratiques, attachés à l'exercice des compétences par les collectivités locales, cette cohérence apparaît actuellement nécessaire à la création d'une réelle Union européenne, pas seulement au niveau étatique, mais aussi au niveau des collectivités locales de ces mêmes États membres. Leurs poids grandissant, que cela soit sur les plans financiers et mais aussi politiques, il semble en effet important que les collectivités locales, au moins pour les plus importantes, soient directement responsabilisées à la réalisation des politiques européennes, notamment en matière de stabilité financière et de rénovation démocratique. Ainsi, cette mise en cohérence entre les logiques ascendantes et descendantes actuelles participerait non seulement à la maîtrise des dépenses publiques à l'échelle européenne, en particulier en matière d'endettement, mais aussi à la création d'un statut de citoyen européen disposant de droits et obligations similaires, en particulier en matière de transparence.

Cette question se pose actuellement, à l'échelle française, avec les réflexions autour de la mise en œuvre d'une loi de financement pour les collectivités locales⁴⁵. Ainsi, déjà à l'origine de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) régulant les seules relations financières entre le gouvernement et le Parlement, Alain Lambert, ancien ministre du Budget et président du conseil général de l'Orne, avec Martin Malvy, président du conseil régional de Midi-

⁴⁵ A. LAMBERT (2013), « Une loi de financement pour les collectivités locales », *La Gazette des communes*, novembre 2013.

Pyrénées, l'évoque en 2014 dans leur rapport sur l'optimisation et la maîtrise de la dépense publique⁴⁶. L'élargissement de la LOLF aux collectivités locales permettrait alors de respecter les engagements maastrichiens, en les responsabilisant sans, d'après l'auteur, affecter leur autonomie.

Comme c'est le cas à l'heure actuelle dans le cas français, la mise en œuvre d'une loi de financement des collectivités locales, à l'échelle européenne, pourrait ainsi permettre la mise en cohérence des logiques ascendantes et descendantes ici décrites. Toutefois, si les principes et les finalités sous-jacentes apparaissent partagés à travers l'analyse des pratiques actuelles, les modalités de mise en œuvre apparaissent déterminantes à sa réussite. En effet, comme l'évoquent Carassus et Favoreu (2005) à l'échelle française, ce type d'application doit « *reposer sur le respect de principes d'adaptation, de progressivité dans le rythme de changement, de contingence et de capitalisation sur les expériences et les démarches déjà entreprises* ». L'émergence d'une loi de financement européenne pour les collectivités locales devraient alors, pour répondre à ses enjeux liés, dépasser une logique d'application et d'obligation sous contrainte de l'Union européenne vers ses États membres et leurs collectivités, pour intégrer à la fois les spécificités locales et la nécessaire participation des acteurs concernés à la mise en œuvre de cet équilibre entre cadrage global et action locale.

Bibliographie

AFIGESE-CT (2006), *Guide de la performance dans les collectivités locales*, Paris, 2006.

J. ASKIM (2004), *Performance management in local government in Norway*, Nordiske Kommunalforskerkonferansen, Oslo, Nov.

Y. AUCANTE (2006), « L'État social au prisme du gouvernement communal en Suède et Norvège », Colloque international *État et Régulation Sociale*, INHA, Paris, 2006.

H. BALDERSHEIM et M. ORGARD (2008), « La modernisation de l'administration locale scandinave: du mode réformateur à une écologie de l'apprentissage », *Annuaire 2008 des Collectivités Locales*, CNRS éd., 2008, pp. 261-279.

A.S. BINDERKRANTZ et G.J. CHRISTENSEN (2009), « Governing Danish Agencies by Contract: From Negotiated Freedom to the Shadow of Hierarchy », *Journal of Public Policy*, vol. 29, 2009, pp. 55-78.

⁴⁶ A. LAMBERT, M. MALVY (2014), « Pour un redressement des finances publiques fondé sur la confiance et l'engagement mutuel de chacun », avril 2014.

- P. BOGASON (2000), *Public Policy and Local Governance: Institutions in Postmodern Society*, Edward Elgar, Cheltenham, 2000.
- G. BOUCKAERT (2006), « Un nouvel examen de la mesure de la performance dans le secteur public », *Télescope*, Vol. 12, n° 3, automne 2006, pp. 12-25.
- G. BOUCKAERT et J. HALLIGAN (2008), *Managing Performance - International Comparisons*, Routledge, 2008.
- J. BOUINOT (1977), *La Nouvelle Gestion Municipale*, éd. Cujas, Paris, 1977.
- T. BOVAIRD, E. LÖEFFLER et S. PARRADO-DIEZ (2002), *Developing Local Governance Networks in Europe*, Nomos, Baden-Baden, 2002.
- F. BUSSON-VILLA (1999), « L'émergence d'une logique évaluative dans la gestion publique : le cas des organisations communales », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol. 2, n° 1, mars 1999, pp. 5 – 25.
- G. BRAUN (2001), « Étude comparative sur la réforme de l'État à l'étranger », *Rapport d'information du Sénat n° 348*, mai 2001.
- D. CARASSUS et C. FAVOREU (2005), « De la performance nationale à la performance locale : étude de l'application de la LOLF aux collectivités locales », *Workshop Ville-Management*, Paris, 2005.
- D. CARASSUS et D. GARDEY (2009), « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », *Revue Française de Finances Publiques*, n° 107, 2009, pp. 101-129.
- J.-N. CHAUVEY (2006), « L'intérêt du Balanced Scorecard dans l'évolution des modes de contrôle et évaluation des départements français », *Politiques et Management Public*, Vol. 24, n° 2, 2006, pp. 69-90.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2005), *Rapport sur la gestion des performances au niveau local*, Résultats et conclusions d'une enquête auprès des membres du CDLR, 2005, 91 p.
- CONSEIL DE L'EUROPE (2006), *Rapport sur la gestion des performances au niveau local*, 2006.
- Y. EMERY (2006), « La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation », *Télescope*, Vol. 12, n° 3, automne 2006, pp. 1-12.
- E. FERLIE, A. PETTIGREW et L. ASHBURNER (1996), *The New Public Management in Action*, Oxford University Press, Oxford, 1996.
- M. HUGHES (2006), « Mesurer la performance des services publics: l'expérience des administrations municipales en Angleterre », *Télescope*, Vol. 12, n° 3, automne 2006, pp. 55-72.

- C. JEANRENAUD et S. MARTIN (2006), *Rapport sur la gestion des performances au niveau local*, CDLR, 2006.
- A. JOHNSEN, P. MEKLIN, L.O. VIRTA, J. VAKKURI (2001), « Performance auditing in local government: an exploratory study of perceived efficiency of municipal value for money auditing in Finland and Norway », *European Accounting Review*, vol. 10, n° 3, 2001, p. 583-589.
- I. de KERVILER (1985), *Guide pratique de comptabilité analytique*, La Documentation Française, Paris.
- S. KUHLMANN (2006), « Local Government Reform Between ‘Exogenous’ and ‘Endogenous’ Driving Forces. Institution Building in the City of Paris », *Public Management Review*, Vol. 8, n°1, 2006, pp. 66-86.
- P. LAGREID, P.G. RONESS et K. RUBECKSEN (2006), « Performance management in practice: the Norwegian way », *Financial Accountability and Management*, vol. 22, n° 3, 2006, pp. 251-270.
- P. LE GALÈS (2004), « La restructuration de l’État en Grande-Bretagne », in P. LASCOUMES et P. LE GALÈS (dir.), *Gouverner par les instruments*, Presses de Sciences Po, Paris, 2004, pp. 237-258.
- G. MARCOU (2012), « Les réformes des collectivités territoriales en Europe : problématiques communes et idiosyncrasies », *Revue française d’administration publique*, Vol.1 n° 141, 2012, pp. 183-205.
- D. MIGAUD et A. LAMBERT (2006), *La mise en œuvre de la LOLF. Réussir la LOLF, clé d’une gestion publique responsable et efficace. Rapport parlementaire*, 2006.
- OECD (2005), *Performance budgeting in OECD countries*, Paris, 2005, 222 p.
- E. ONGARO (2008), « Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain », *International Journal of Public Sector Management*, Vol. 21 n° 2, 2008, pp. 101-117.
- E. PADOVANI et E. SCORSONE (2009), « Comparing local governments’ performance internationally : a mission impossible ? », *International Review of Administrative Science*, Vol. 75, 2009, pp. 219-237.
- P. PARIENTE P. (1998), « Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités locales », *Politique et Management Publics*, Vol. 16, n° 4, décembre, 1998, pp. 1-17.
- PERCEBOIS L. (2006), « La promotion de la performance de l’administration publique dans un contexte d’État interventionniste: le paradoxe scandinave », *Colloque International « État et régulation sociale – Comment penser la cohérence de l’intervention publique? »*, Université de Paris 1, septembre 2006.

- I. PROELLER (2006), « Trends in local government in Europe », *Public Management Review*, Vol. 8, n° 1, 2006, S. 7-29.
- C. REICHARD (2006), « Local Government Reforms in Europe », *Public Management Review*, Vol. 8, n° 1, 2006, pp. 3-5.
- D. SAINT-MARTIN (2000), *Building the New Managerialist State*, Oxford University Press, New York, 2000.
- S. SIVERBO et T. JOHANSSON (2006), « Relative performance evaluation in swedish local government », *Financial Accountability & Management*, Vol. 22 n° 3, 2006, pp. 271-290.
- S. SIVERBO et T. JOHANSSON (2009), « Explaining the utilization of relative Performance Evaluation in Local government: A Multi-Theoretical Study using data from Sweden », *Financial Accountability & Management*, Vol. 25, n° 2, 2009, pp. 197-224.
- J.-M. STEINEKE et S. HEDIN (2008), « Management by Objectives and Results - Structures and practices en the regional policy field in the Scandinavian countries and Iceland », *Nordregio Working Paper*, Nordregio, 2008.
- J.-C. THOENIG (1999), « Relancer les fondamentaux », *Annuaire des collectivités locales*, G. MARCOU (dir.), Librairie Technique, Paris, 1999, pp. 9-15.
- L. TORRES (2004), « Trajectories in Public Administration Reforms in European Continental countries », *Australian Journal of Public Administration*, Vol. 63, n° 3, pp. 99-112.
- H. WOLLMANN (2008), *La Réforme de l'administration locale: entre changement et continuité : Une perspective comparatiste sur l'Angleterre, l'Allemagne, les pays scandinaves, l'Espagne et la Hongrie*, G. MARCOU et H. WOLLMANN (dir.), *Annuaire 2008 des Collectivités Locales*, Paris, CNRS, 2008.
- R.-K. YIN (2012), *Case Study Research, Design and Methods*, 3rd Ed., Sage Publications, Applied Social Research Methods Series, Vol. 5, London, 2012.

ANNEXE

Les douze principes de bonne gouvernance démocratique au niveau local

Principe 1. Des élections régulières, et une représentation et une participation justes

- Les élections locales sont tenues librement et régulièrement, conformément aux normes internationales et à la législation nationale, et sans fraude.
- Les citoyens sont placés au cœur de l'action publique et sont impliqués d'une manière clairement définie dans la vie publique au niveau local.
- Tous les hommes et toutes les femmes ont le droit de faire entendre leur voix lors de la prise de décisions, que ce soit directement ou par l'intermédiaire d'organes légitimes qui représentent leurs intérêts. Cette conception de la participation, qui fait intervenir l'ensemble des citoyens, repose sur les libertés d'expression, de réunion et d'association.
- Toutes les voix, y compris celles des plus défavorisés et des plus vulnérables, sont entendues et prises en compte lors de la prise de décisions, entre autres celles qui concernent l'allocation de ressources.
- Des efforts raisonnables sont toujours entrepris pour tenter de concilier divers intérêts légitimes et de parvenir à un large consensus sur ce qui est dans l'intérêt de l'ensemble de la communauté, ainsi que sur les moyens d'y parvenir.
- Les décisions sont prises en fonction de la volonté de la majorité des citoyens, tout en respectant les droits et les intérêts légitimes de la minorité.

Principe 2. La réactivité

- Les objectifs, règles, structures et procédures sont adaptés aux attentes légitimes et aux besoins des citoyens.
- Les services publics sont assurés et il est fait suite aux demandes et aux plaintes dans un délai raisonnable.

Principe 3. L'efficacité et l'efficience

- Les résultats sont conformes aux objectifs fixés.
- Les ressources disponibles sont utilisées de façon optimale.
- Des systèmes de gestion de la performance permettent de mesurer et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services.
- Des audits sont effectués à intervalles réguliers afin d'évaluer et d'améliorer les services.

Principe 4. L'ouverture et la transparence

- Les décisions sont prises et appliquées conformément aux normes et réglementations.
- Toutes les informations qui ne sont pas classées pour des raisons bien spécifiées par la loi (telles que la protection de la vie privée ou la garantie de l'impartialité dans les procédures de passation des marchés) sont publiquement accessibles.
- Le public est informé des décisions, de la mise en œuvre des politiques et des résultats obtenus, de sorte qu'il puisse suivre efficacement les travaux des collectivités locales et y contribuer.

Principe 5. L'État de droit

- Les collectivités locales respectent la loi et les décisions judiciaires.
- Les normes et les réglementations sont adoptées conformément aux procédures définies par la loi ; elles sont appliquées de manière impartiale.

Principe 6. Un comportement éthique

- L'intérêt général est placé au-dessus des intérêts individuels.
- Il existe des mesures efficaces pour prévenir et combattre toutes les formes de corruption.
- Les conflits d'intérêt sont déclarés en temps voulu ; les personnes impliquées doivent s'abstenir de prendre part aux décisions qui s'y rapportent.

Principe 7. Les compétences et les capacités

- Les capacités professionnelles des personnes qui assurent la gouvernance sont entretenues et renforcées en permanence afin d'obtenir une production et un impact plus importants.
- Les fonctionnaires sont encouragés à améliorer continuellement leurs performances.
- Création et utilisation de méthodes et de procédures pratiques visant à changer les aptitudes en compétences et à obtenir de meilleurs résultats.

Principe 8. L'innovation et l'ouverture d'esprit face au changement

- Des solutions nouvelles et efficaces aux problèmes sont recherchées et des méthodes modernes sont employées pour assurer les services.
- Les gouvernements et/ou collectivités locales sont disposés à accepter de piloter et de tester de nouveaux programmes, ainsi qu'à apprendre de l'expérience des autres.
- Il est instauré un climat favorable aux changements en vue d'atteindre de meilleurs résultats.

Principe 9. La durabilité et l'orientation à long terme

- Les politiques actuelles prennent en compte les besoins des générations à venir.
- La durabilité de la communauté est constamment prise en compte. Les décisions sont prises dans l'objectif d'internaliser tous les coûts et d'éviter de transmettre aux générations futures les tensions et les problèmes, qu'ils soient d'ordre environnemental, structurel, financier, économique ou social.
- L'avenir de la communauté locale est envisagé à long terme, selon une large perspective ; cette conception s'accompagne d'une conscience des besoins qu'entraîne un tel développement.
- Cette perspective se fonde sur une compréhension des complexités historiques, culturelles et sociales.

Principe 10. Une gestion financière saine

- Les charges n'excèdent pas le coût des services assurés et ne réduisent pas la demande de façon trop importante, notamment dans le cas des services publics essentiels.
- La gestion financière est assurée avec prudence, en particulier lorsqu'il s'agit de contracter des prêts et d'utiliser cet argent, d'estimer les ressources, les recettes et les provisions, et d'utiliser les recettes exceptionnelles.

- Des programmes budgétaires pluriannuels sont préparés en consultation avec le public.
- Les risques sont calculés et gérés correctement, ce qui passe notamment par la publication des comptes consolidés et, dans le cas des partenariats public-privé, par un partage réaliste des risques.
- La collectivité locale participe aux accords de solidarité entre communes, à la répartition équitable des charges et des bénéfices et à la diminution des risques (systèmes de péréquation, coopération intercommunale, mutualisation des risques, etc.).

Principe 11. Les Droits de l'Homme, la diversité culturelle et la cohésion sociale

- Les Droits de l'Homme sont respectés, protégés et appliqués, et la discrimination, fondée sur quelque critère que ce soit, est combattue, dans la limite des compétences des collectivités locales.
- La diversité culturelle est considérée comme une richesse et des efforts sont entrepris en permanence pour s'assurer que tous les citoyens ont un rôle à jouer dans leur communauté locale, qu'ils s'identifient à elle et qu'ils ne s'en sentent pas exclus.
- La cohésion sociale et l'intégration des régions défavorisées sont encouragées.
- L'accès aux services de base est garanti, notamment pour les tranches de la population les moins favorisées.

Principe 12. L'obligation de rendre des comptes

- Tous les décideurs, qu'il s'agisse de groupes ou d'individus, sont tenus pour responsables de leurs décisions.
- Les décisions font l'objet de comptes-rendus ; elles sont expliquées et peuvent être sanctionnées.
- Il existe des mesures efficaces pour remédier aux abus administratifs et aux agissements des collectivités locales qui bafouent les droits civils.