

Une analyse comparative des modèles de gestion de la performance des collectivités locales anglaises et françaises

David Carassus, Damien Gardey, Christophe Maurel

► To cite this version:

David Carassus, Damien Gardey, Christophe Maurel. Une analyse comparative des modèles de gestion de la performance des collectivités locales anglaises et françaises. Symposium international “ La gestion des interfaces politico-administratives à l’aune des indicateurs de performance publiques ”, Nov 2012, Québec, Canada. hal-02432063

HAL Id: hal-02432063

<https://hal-univ-pau.archives-ouvertes.fr/hal-02432063>

Submitted on 18 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.

Une analyse comparative des modèles de gestion de la performance des collectivités locales anglaises et françaises

La performance des services publics constitue une préoccupation politique et administrative depuis plus d'un siècle. Au début du XXe siècle, des réformateurs, aux États-Unis (Williams, 2002), et ailleurs dans le monde (Johnsen, 2005), ont réclamé un compte rendu sur la façon dont les fonds publics étaient dépensés et ce qu'ils avaient permis de réaliser (Hughes et Bokhari, 2005). L'étude des systèmes de mesure et représentation des performances publiques apparaît ainsi en développement (Conseil de l'Europe, 2005). Les analyses s'appuient sur les démarches locales de performance initiées dans la plupart des pays et visant à évaluer de manière globale la performance des organisations appartenant au secteur public. A ce titre, le Royaume-Uni présente une évolution intéressante : l'antécédent historique des réformes organisationnelles et des normes d'efficacité, au cœur de la logique d'agence, a conduit à développer dans les plans d'actions des ministères des indicateurs d'activité établis avec les agences d'exécution. L'introduction de préoccupations d'ordre politique et économique, au cœur de la logique des Public Sector Acts (PSA), a débouché sur divers indicateurs et objectifs déclinés dans la chaîne administrative.

Aussi, outre la performance financière évaluée dans les années 90 via les PSA, le Royaume-Uni anglais a mis en place un contrôle des performances obligatoire des organisations publiques locales. Ce dernier comprend la Charte du citoyen (mise en œuvre par la loi de 1992 sur le gouvernement local qui oblige à des enquêtes de satisfaction auprès des usagers tous les 3 ans) visant à « *mieux adapter les services publics aux souhaits de leurs utilisateurs et d'en relever le niveau de qualité général* » en établissant des exigences minimales de service et en publiant des indicateurs de performance.

Si le NPM constitue une révolution administrative à l'échelle de l'ensemble des pays anglo-saxons, le Royaume-Uni est le pays qui a poussé le plus loin l'utilisation des mesures de performance dans la gestion de la relation Etat/collectivités; ceci étant dû à l'implication étatique dans la gestion locale (dans les pays où les collectivités locales sont libres de mettre en place de tels outils d'analyse, la mesure des performances est ainsi analysée comme peu répandue).

Cette spécificité du Royaume-Uni est intéressante à étudier et à comparer avec les démarches de performance volontaires entreprises par les collectivités françaises, caractérisées par des pratiques de gestion de nature administrative (Gardey, 2011) .

Dans cette perspective, nous proposons de réaliser une étude comparative entre les pratiques de gestion par la performance des collectivités locales françaises et anglaises afin de qualifier et de catégoriser les modèles types sous-jacents à ces démarches.

Aussi, nous proposons dans un premier temps un cadre théorique des modèles de gestion par la performance des collectivités locales françaises et anglaises (partie 1), puis nous en réalisons dans un second temps une comparaison empirique sur la base d'enquêtes quantitatives menées dans ces deux pays sur les caractéristiques des pratiques managériales locales (partie 2).

1. Cadre théorique des modèles de gestion par la performance des collectivités locales françaises et anglaises

Cette première partie théorique vise à mettre en évidence les caractéristiques des modèles de gestion sous-tendant les démarches de performance des collectivités françaises et anglaises. Dans ce sens, nous présentons en premier lieu les spécificités des pratiques de gestion par la performance du secteur public local français (1.1) et anglais (1.2), puis formulons des propositions de recherche sur la nature administrative et/ou politique de leurs modèles de gestion respectifs.

1.1) Des démarches de performance volontaristes et en émergence dans le secteur public local français

Si durant les années 1980, avec les lois de décentralisation et la politique de renouveau du service public du gouvernement Rocard, la France a pu apparaître comme un modèle de modernisation endogène du service public, les réformes telles que la LOLF et la RGPP, mais également le rattachement de la politique de réforme de l'Etat au ministère du Budget, des Comptes publics et de la Fonction publique (Bezes, 2005), rapprochent la France du modèle dominant du New Public Management (Guénoun et Saléry, 2009).

Néanmoins, au niveau local, dans un contexte de nécessaire régénération budgétaire et d'exigence accrue de qualité d'offre de services publics, nous pouvons appréhender l'implantation de démarches de performance limitées à un niveau administratif.

Afin d'en déterminer les caractéristiques et d'analyser le modèle de référence sous-tendu par cette nouvelle gestion de la performance locale, l'Afigese et l'Université de Pau et des Pays de l'Adour (UPPA), par le biais de l'Observatoire de la Performance Publique Locale (OPPALE), ont mené, sur le premier trimestre 2008, une enquête nationale intitulée « Les démarches locales de performance », auprès de 360 collectivités françaises¹. Ainsi, 42,3% d'entre elles ont engagé une démarche locale de performance depuis en moyenne 3 ans, et 25,4% comptent l'engager dans les 2 ans. Sont présentés ici leurs outils (1.1.1) et leurs modalités d'implantation (1.1.2) permettant d'analyser leur modèle sous-jacent.

1.1.1) Les outils de gestion de la performance publique locale : des pratiques novatrices, mais limitées au pilotage interne des activités et des moyens

Dans le cadre de leurs démarches de performance, les collectivités locales françaises ont élaboré de nouveaux outils de gestion, prospectifs, d'évaluation et de responsabilisation, afin de maîtriser leurs moyens et leurs activités.

Du point de vue prospectif, 96% des collectivités engagées dans une démarche de performance, ont élaboré une segmentation stratégique de leurs politiques publiques en Missions/Programmes/Actions (M/P/A). Néanmoins, pour 50% d'entre elles, la détermination des M/P/A correspond également à la traduction des compétences réglementaire de la collectivité. En conséquent, la segmentation stratégique semble résulter d'une vision administrative et interne du pilotage organisationnel. Cette segmentation stratégique est rattachée dans 80% des cas à l'ensemble du budget de la collectivité. Afin de promouvoir la transparence démocratique, cette nouvelle structure budgétaire en M/P/A, se superpose dans 58% des collectivités à leur présentation budgétaire réglementaire (BP, CA, BS,...). Ces nouveaux outils prospectifs restent ainsi souvent focalisés sur des dimensions réglementaires et non politiques de l'activité publique locale.

Au niveau des outils d'évaluation, 61,7% des collectivités engagées dans une démarche de performance, ont défini des objectifs de performance stratégiques et opérationnels. Afin de

¹ Les répondants sont au nombre de 192, soit un taux de retour de plus de 50 %

renforcer la lisibilité des politiques publiques, 72% des collectivités ont associé leurs objectifs à la nouvelle architecture budgétaire de type M/P/A. 43,5% d'entre elles les ont formalisés dans un document du type « Plan Annuel de Pilotage » (ou de Performance) (PAP), annexé au Budget Primitif (BP) dans 50% des cas, et présenté lors du vote du BP et du DOB dans respectivement 83,3 et 50% des cas. Ces PAP répondent à une recherche d'optimisation de l'action publique, en engageant les directions sur des résultats à obtenir via la production d'objectifs budgétisés aux travers des programmes et actions.

Afin d'évaluer l'atteinte des objectifs, 59,3% des collectivités ont défini des indicateurs de performance, produits de manière manuelle dans 73,3% des cas, de manière automatisée dans 60% des cas, via un système d'information décisionnel dans 40% des situations, et par le biais d'un tableur récupérant les données du système d'information ou du personnel concerné dans 33,3% des cas. Ces indicateurs sont mis en perspective avec les objectifs et moyens associés dans le cadre de tableaux de bord pour 86,7% des collectivités, et/ou dans le cadre d'un Rapport Annuel de Pilotage ou de Performance (RAP) au niveau organisationnel pour seulement 25% des collectivités. Cette déconnexion entre indicateurs et segmentation stratégique paraît modérer l'existence d'analyses de pertinence, d'efficacité et d'efficience, permettant de capitaliser sur les expériences passées. Ces indicateurs évaluent principalement la performance budgétaire (100% des collectivités), ainsi que la performance liée à l'activité de l'organisation (87,5%). Par contre, la dimension liée à la qualité produite ou perçue des services publics locaux ou celle liée au capital humain sont moins présentes. Ici aussi, l'évaluation de la performance publique locale semble être influencée par une logique interne en se focalisant sur des facteurs de production et de ressources.

46% des collectivités engagées dans une démarche de performance, développent également de nouveaux outils de responsabilisation prenant la forme de contractualisation interne, ou de désignation des responsables de programme. Si la responsabilisation des services est pratiquée de manière modérée, la responsabilisation des agents (contrats individuels de performance), n'apparaît que dans 19% des cas. Les démarches engagées par les collectivités locales françaises paraissent faiblement marquées par la restructuration des services, ces derniers restants organisés autour d'une division fonctionnelle classique.

Au final, en s'axant sur les outils de gestion de la performance, le modèle sous-jacent privilégié par les collectivités locales semble, à l'heure actuelle, être guidé par une logique administrative. Nous analysons à présent les modalités d'implantation des démarches de performance des collectivités locales françaises.

1.1.2) Les modalités d'implantation des démarches locales de performance : des dispositifs originaux, mais sous l'influence du seul encadrement administratif

L'évolution de la gestion publique locale peut également être caractérisée par ses modalités originales d'implantation, en particulier ses modes de pilotage, d'accompagnement et de suivi du projet, facteurs clés de son succès. Dans 90% des collectivités, l'encadrement global du projet prend la forme de comité de pilotage de la démarche. Il peut, ensuite, prendre d'autres formes plus variées aux différents niveaux hiérarchiques et de responsabilités : des groupes de travail par direction (69,2% des collectivités) ; des responsables Programmes ou Objectifs par direction (42,8% des cas) ; des commissions politiques et administratives autour des M/P (41,7% des cas), des référents « projet » par direction (30% des cas). L'existence de ces différents types de groupe de pilotage révèle la prédominance des formes administratives des pratiques locales, résultant de l'absence de suivi politique de la démarche, néanmoins considéré par 57% des collectivités comme nécessaire à la réussite du projet.

La direction générale est quant à elle à l'initiative de la démarche dans la moitié des collectivités, et participe à l'animation et la définition de la démarche dans 63,3% des cas. Soutenant la direction générale, les directions fonctionnelles, notamment les services financiers et contrôle de gestion, sont largement impliquées dans l'ensemble des étapes de la démarche de performance. Cette participation vérifie le caractère administratif et interne des démarches de performance, de manière logique au faible portage politique mis en évidence précédemment. Enfin, l'implication modérée des directions opérationnelles, et faible des agents, dans les démarches de performance, résultant d'un manque de coordination entre direction générale et directions opérationnelles et/ou d'une insuffisante diffusion de cette démarche dans l'organisation, paraît traduire le caractère centralisé de la gestion de la performance locale.

Au-delà de ses modalités novatrices de pilotage et d'accompagnement, la réussite de ce type de démarche tient aussi à ses modes de mise en œuvre, focalisés sur les ressources organisationnelles des collectivités concernées. Si certaines collectivités développent un dialogue itératif entre les différents niveaux hiérarchiques, la majorité d'entre elles restent toutefois encore focalisées sur une gestion centralisée, caractérisée par des décisions descendantes et par un manque de responsabilisation dans la gestion des moyens et des activités. Le succès des démarches de performance paraît aussi dépendant du respect d'un rythme d'apprentissage de l'organisation aux nouvelles caractéristiques culturelles ou

techniques de ce type de changement. L'implantation de nouveaux principes et outils managériaux paraît, ensuite, requérir l'adaptation du système local d'information (SI), aux enjeux de pilotage et d'évaluation du projet de performance. Ainsi, 71,4% des collectivités ont effectué une refonte totale des procédures de leur système d'information budgétaire et comptable. Enfin, seulement 20,8% des collectivités communiquent à l'externe sur leur démarche de performance. De manière conforme aux descriptions antérieures, ces dernières pratiques mettent en évidence la faiblesse de la dimension politique attachée à ces démarches locales de performance, que cela soit dans l'impulsion, dans le portage ou bien dans l'affichage du projet.

A l'analyse des pratiques locales réalisées ici, il s'avère que ces outils et modalités, en l'état actuel de leur implantation, restent guidés par des logiques administrative et interne. En particulier, l'enquête a révélé la forte influence de l'encadrement administratif, principalement des directions générales et fonctionnelles, sans implication importante des élus ou des agents. Si ce type de pratique ne semble pas avoir en l'état de conséquences dommageables compte tenu de leur faible antériorité, elle ne risquerait de générer à terme, dans la mesure où elles se maintiendraient dans cette logique, que de faibles apprentissages. Au niveau managérial, ces pratiques pourraient en effet générer un manque de pertinence dans l'allocation des moyens aux objectifs de la collectivité ; au niveau démocratique, une insuffisante réédition de comptes à l'extérieur de la collectivité ; au niveau politique, une faible influence de ces démarches sur la décision locale en matière d'actions à engager.

Les démarches de performance, engagées par un nombre croissant de collectivités locales depuis plus de trois ans, se caractérisent par l'implantation de nouveaux principes, outils, et modalités de gestion des activités et moyens locaux. Néanmoins, la faible implication des élus, la focalisation sur l'optimisation des ressources et besoins internes de l'organisation, ainsi que l'insuffisance de réédition de comptes à l'externe, paraît révéler, à l'analyse et en l'état actuel d'implantation, le caractère administratif de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises.

Nous formulons ainsi la première proposition de cette recherche :

<p>P1 : Le modèle de gestion de la performance des collectivités locales françaises est de nature administrative</p>

Après avoir réalisé une analyse théorique des pratiques managériales des collectivités locales françaises, nous nous intéressons à présent, dans une optique comparative, aux collectivités locales anglaises évoluant dans une relation contractualisée avec l'Etat dans la planification et l'évaluation de leurs activités.

1.2) Des démarches de performance normées et encadrées par des instances nationales dans le secteur public local anglais

L'environnement théorique et législatif des projets de performance initiés au royaume uni est exposé. Ces démarches s'inscrivent dans les courants de pensée du *New Public Management* (NPM), largement discutées depuis trente ans (Hood, Knopfer, etc...)

Möncks (1998) identifie trois principaux modèles de Nouvelle Gestion Publique (NGP) - le modèle de l'efficacité, le modèle de la décentralisation, le modèle participatif - auxquels les organisations publiques font référence pour leurs réformes de modernisation.

Dans les pays anglo-saxons, le modèle de l'efficacité, ou modèle du marché, a émergé dès les années 1980. Il vise à rendre les organisations publiques plus efficaces en les comparant avec celles du secteur privé, en supposant que ces dernières ont un meilleur fonctionnement dont il faut s'inspirer ou transposer les pratiques.

Les postulats de ce modèle type correspondent à l'environnement compétitif au sein duquel les collectivités du Royaume-Uni évoluent. Cet environnement a les caractéristiques suivantes :

- l'introduction de la concurrence dans la fourniture des services publics ;
- la séparation des rôles des acheteurs et des prestataires ;
- l'implantation de paiements basés sur la performance ;
- l'emploi des styles de gestion du secteur privé et de managers conduits par des idées de profits et de compétition vers l'exclusion des styles de gestions et de managers traditionnels ;
- l'introduction de mesures de performances des consommateurs simples.

Ce cadre théorique est complété par l'environnement législatif anglais avec les « *public sector acts* » (PSA en 1981) et les chartes de citoyen (*citizen charts* introduits en 1992). Suivant Hepworth (1994), la philosophie implicite est que la concurrence est la locomotive conduisant à l'efficacité et à l'efficacité. Pour que le marché fonctionne, plus d'informations

doivent être disponibles. le Citizen's Charter représente la politique centrale fournissant plus d'informations au consommateur.

Sous le « *Local Government Act* » de 1992, la « *Audit Commission* » doit déterminer un ensemble d'indicateurs pour les services des autorités locales. Le but est d'engager le consommateur dans le débat sur la performance de l'autorité locale et en même temps de mettre le consommateur en possession d'informations lui permettant de faire des jugements sur l'endroit où acheter ou obtenir des services, en tant que processus d'établissement d'un environnement concurrentiel de prestation de services publics.

Néanmoins, des collectivités énoncent les risques de dictature des indicateurs : 40 chartes seulement sont signées du fait des risques de découragement des usagers-consommateurs dans la prise en compte des ensembles d'informations quand ils feront des jugements sur la qualité des services fournis, et les risques de comparaison au niveau national du fait qu'il y a peu d'accords sur les dénominateurs qui devraient être autorisés pour les comparaisons les plus significatives... Cependant, la loi sur les collectivités locales de 1992 standardise des indicateurs dits de performance afin de faciliter les comparaisons. Ainsi, la Commission d'audit a élaboré une série d'indicateurs de performance, c'est-à-dire des « *instruments de mesure du niveau d'économie, de l'efficience et de l'efficacité* », qui « *faciliteraient les comparaisons au niveau national* » entre conseils municipaux. Pour la première fois, divers instruments de chiffrage de performance ont été appliqués à chaque conseil municipal en Angleterre et au Pays de Galles. En Ecosse, la Commission des comptes s'est vu confier une tâche similaire. Le gouvernement a aussi proposé que sur la base de ces chiffrages, la Commission d'audit publie de « *nouveaux tableaux de classement des collectivités locales par niveau de performance* ».

Ainsi, presque 50 collectivités locales ont établi leur propre charte, s'engageant publiquement à respecter certaines normes par rapport auxquelles on pourrait leur demander des comptes. Ces chartes sont censées renforcer le processus démocratique local. Si le public dresse un bilan positif et s'il estime que le conseil municipal respecte les normes, les membres du conseil ont des chances d'être réélus. Si le public n'est pas satisfait du service fourni, ou même s'il n'est pas d'accord avec les normes établies, il saura, grâce à ces chartes, à qui se plaindre. Surtout, le public saura ce qu'il peut exiger. Enfin, si le public n'est toujours pas satisfait, il pourra voter de manière à éliminer les élus du conseil municipal.

Par exemple, le conseil municipal du *borough* de Redditch, a été le premier du pays à créer un mécanisme de consultation périodique du public. Des dépliants ont été distribués à tous les ménages pour inviter les résidents du *borough* à participer à un projet consistant à remplir tous les six mois un questionnaire détaillé sur les services assurés par le comté.

Tout aussi important, les indicateurs de performance doivent présenter un intérêt pour leur destinataire, à savoir le grand public. Ayant déterminé les services à privilégier au cours de la première année, la Commission a donc entrepris une étude approfondie des usagers en vue d'identifier, dans un service donné, les secteurs présentant un intérêt particulier pour le public.

Au-delà des conseils municipaux eux-mêmes et du grand public, cette information avait plusieurs autres audiences, dont certains groupes d'intérêt et groupes de consommateurs, organisations professionnelles, partis politiques, départements gouvernementaux, dont il convient de prendre en compte toutes les demandes particulières lors de l'élaboration des indicateurs.

La Commission a engagé un processus de recherche et de consultation sur une période de six mois, qui a débouché sur une liste de soixante-dix-sept indicateurs de performance. Ces indicateurs couvraient quatorze domaines de prestation de services, qu'il s'agisse de répondre directement à la demande du public, de l'enlèvement d'ordures, de la fourniture de services sociaux, du recouvrement des impôts, chaque élément correspondant à un certain nombre d'indicateurs qui, s'ils étaient combinés, fourniraient un tableau de performance assez juste dans ce domaine. Les collectivités locales étaient seulement tenues de recueillir des données dans les domaines pour lesquels elles étaient statutairement responsables.

Les démarches de performances des collectivités locales anglaises paraissent ainsi caractérisées par leur nature coercitive et imposée par l'administration centrale, non participative, avec des indicateurs privilégiant les axes financiers et la satisfaction usagers.

Ainsi, nous formulons la seconde proposition de cette recherche :

P2 : Le modèle de gestion de la performance des collectivités locales anglaises est de nature politique
--

Afin de tester nos propositions de recherche, nous mobilisons la grille d'analyse des modèles de gestion de la performance publique développée par Carassus et al. (2012) (cf. Annexe 1).

Nous testons à présent la validité de ce cadre théorique au travers d'une étude quantitative comparative menée en France et en Angleterre sur les pratiques de gestion par la performance dans le secteur public local.

2. Des analyses empiriques mettant en évidence des modèles de gestion de la performance publique opposés

Dans une démarche exploratoire, cette recherche vise à qualifier le modèle de référence des collectivités anglaises et à le comparer à celui des collectivités françaises. Nous présentons en premier lieu la méthodologie empirique utilisée (2.1), puis présentons les résultats de l'étude (2.2).

2.1 Méthodologie de l'étude empirique

Pour analyser les modalités des démarches de performance des collectivités anglaises, un questionnaire a été administré aux collectivités ayant déclaré avoir engagé une démarche de performance. La structure du questionnaire anglais était identique au questionnaire français mais adapté aux contingences réglementaire et de gouvernance publique du Royaume-Uni. Le questionnaire a été envoyé en 2010 à 150 collectivités (villes, communautés urbaines (districts) et comtés) avec un taux de réponses de 34%. La même année le questionnaire a été diffusé en France auprès de 300 collectivités avec un taux de réponses de 20%. Ainsi, avec 51 réponses en Angleterre, dont 48 exploitables, nous pouvons comparer les résultats avec ceux obtenus auprès de 60 collectivités françaises.

Les strates de collectivités étant similaires dans les deux études, il convient ensuite de s'assurer que la distribution de l'échantillon est compatible avec l'hypothèse de distribution gaussienne de la variable, ceci afin de pouvoir réaliser les tests statistiques de comparaison. En effet pour apprécier les différences entre les pratiques des collectivités anglaises et françaises, nous avons utilisé le test de comparaison de moyenne d'échantillons indépendants à l'aide du logiciel SPSS. Ce dernier présente les résultats du test de Levene pour vérifier l'homogénéité des variances et le test T pour l'égalité des moyennes. Nous présentons, pour chacun des tableaux comparant les réponses des collectivités, les résultats de ce test T.

2.2. Les résultats et discussions de l'étude

Les résultats sont présentés de manière linéaire par rapport à notre grille d'analyse, à savoir le système de planification (2.2.1), de responsabilisation (2.2.2), d'évaluation et de pilotage (2.2.3).

2.2.1) Une analyse du système de planification

Suivant la typologie des caractéristiques des pratiques de pilotage (cf. Grille d'analyse, Annexe 1), le système de planification peut être orienté vers les aspects stratégique et / ou opérationnels.

Tableau 1: Moyenne des réponses des collectivités pour les modes de planification.

Planification	Collectivités françaises (60)	Collectivités anglaises (48)	Test T	Ddl	Sig.
Stratégique	Moyenne : 0.35	0.47	1.149	106	0.24
Opérationnelle	0.53	0.75	2.355	106	0.02

Sur la base des réponses, il semble que les collectivités anglaises utilisent plus la planification (qu'elle soit de nature stratégique ou opérationnelle) que les collectivités françaises, mais la différence n'est significative que pour la modalité « planification opérationnelle ». Aussi, nous ne pouvons pas conclure que les collectivités anglaises recourent davantage à la planification stratégique que les collectivités françaises, contrairement à notre supposition affichée sur la grille annexée.

2.2.2) Une analyse des pratiques de responsabilisation

Suivant notre grille annexée, le système de responsabilisation peut être plutôt orienté vers les aspects administratifs, ou politico-administratifs, politiques, ou bien individuels.

Tableau 2 : Moyenne des réponses des collectivités pour les modes de planification.

responsabilisation	Coll francaises	Coll anglaises	T	ddl	Sig.
politique	0.60	0.91	2.6	106	0.00
administrative	0.53	0.96	3.5	106	0.00
Agents	0.13	0.854	2.6	106	0.00

Les différences de moyennes sont statistiquement significatives au seuil de 1% d'erreur.

Alors que les collectivités anglaises ont toutes déclaré avoir un « dispositif de responsabilisation », 75% des collectivités françaises ont répondu « oui ». Les différences de moyennes pour les trois modalités nous indiquent que dans les collectivités anglaises les dispositifs de responsabilisation sont plus généralisés que dans les collectivités françaises.

Ce résultat statistique confirme notre présupposé dans la grille de comparaison, où l'approche politico administrative correspondrait au cas Français alors qu'en Angleterre les trois modalités de responsabilisation sont mobilisées.

2.2.3) Une analyse des pratiques d'évaluation

Suivant notre grille d'analyse, l'évaluation peut être orientée vers cinq dimensions : territoriale (ou Politico-environnementale), services publics, organisation-management, capital humain, financière (et/ou économique-légale).

Les quinze items permettant d'apprécier les dimensions ont été validés sur l'échantillon des collectivités anglaises et quasi validés pour les collectivités françaises (annexe 2 : structure factorielle des finalités des démarches locales de performance montrant les 5 composantes des évaluations).

Dans les collectivités anglaises, l'annexe 2 (structure factorielle des composantes de l'évaluation) montre que les dimensions « territoriale » et « organisationnelle » sont légèrement diluées, mais les comparaisons avec les réponses des collectivités françaises font apparaître des différences statistiquement significatives.

Tableau 3 : Moyenne des réponses des collectivités pour les dimensions d'évaluation.

dimension d'évaluation	Coll francaises	Coll anglaises	t	ddl	sig
Territoriale	0.28	0.85	7.01	106	0.000
Qualité de services publics	0.55	0.89	4.11	106	0.000
Management-organisation	0.58	0.83	2.82	106	0.004
Capital humain	0.27	0.68	3.15	106	0.002
Economico- légale	0.70	0.72	0.27	106	0.793

Ce tableau montre que les dimensions d'évaluation sont différentes entre les collectivités pour les quatre premières dimensions, alors que pour la dernière dimension (économico-légale) les

pratiques ne diffèrent pas. L'influence de la LOLF en France et de l'Etat en Angleterre explique sans doute cette dimension importante pour la majorité des collectivités. Par ailleurs, nous retrouvons le poids de la dimension interne des évaluations en France (dimensions économique-légale, et organisationnelle) à la différence des évaluations menées en Angleterre associant les dimensions externe et interne.

Deuxièmement, suivant notre grille d'analyse, les évaluations peuvent porter sur deux principaux objets : les directions ou les agents, ou bien les activités. Parmi les 41 collectivités françaises ayant déclaré avoir des outils d'évaluation et les collectivités anglaises, nous obtenons une différence significative relativement aux activités.

Tableau 4 : Moyenne des réponses des collectivités pour les objets d'évaluation

Objet d'évaluation	Coll francaises	Coll anglaises	t	ddl	Sig.
Activités, Mpa	0.12	0.68	7.330	105	0.00
Directions, Agents	0.55	0.62	0.592	105	0.48

Le test des réponses permet de vérifier que les collectivités anglaises mènent plus d'évaluations ayant pour objet l'étude des activités que les collectivités françaises. Nous vérifions ainsi notre proposition exposée dans la grille.

2.2.5. Sur les critères d'évaluation

Pour les quatre critères retenus dans la littérature, nous obtenons des différences statistiquement significatives entre les réponses françaises et anglaises.

Tableau 5 : Moyenne des réponses des collectivités pour les critères d'évaluation

critères d'évaluation	Coll francaises	Coll anglaises	T	ddl	Sig.
Economique	0.63	0.94	3.893	105	0.00
Pertinence	0.59	0.89	3.556	105	0.00
Efficacité	0.62	0.98	4.891	105	0.00
Efficience	0.57	0.89	3.925	105	0.00

D'un point de vue descriptif, les critères sont mobilisés de manière assez identique dans les collectivités françaises (à 60% en moyenne) et au sein des collectivités Anglaises (à 95% en moyenne). Cependant, en recherchant les variables les plus explicatives à l'aide d'une régression logistique, nous mettons en évidence la prégnance de certains critères.

Tableau 6 : régression des critères d'évaluation mobilisés dans les collectivités Anglaises

	B	E.S	Wald	ddl	Sig.	Exp (B)
économie	,112	.258	1.190	1	,164	1,119
pertinence	.221	.289	.781	1	,375	1,392
efficacité	.324	.361	1,279	1	,123	1,354
efficience	,401	.314	1,632	1	,081	1.093
Constante	-5,490	2.853	3,406	1	,054	,004

R2 de Nagelkerke : 0.37 ; pourcentage de classement correct : 78%.

La variable « efficience » est statistiquement significative au seuil de 8% et la variable « efficacité » à 12%, alors que la variable « économique » est statistiquement significative au seuil de 16%. Ce résultat diffère des réponses des collectivités françaises, où nous avons observé deux critères statistiquement significatifs dans la régression : l'efficacité et l'économie.

Tableau 7 : régression des critères d'évaluation mobilisés dans les collectivités Françaises.

	B	E.S	Wald	ddl	Sig.	Exp (B)
économie	-4,382	1.517	8.349	1	,014	,119
pertinence	21.321	151.473	.001	1	,975	,092
efficacité	5.484	1.188	21,279	1	,008	,004
efficience	19,401	101.451	,032	1	,981	1,093
Constante	3,490	1.014	12,406	1	,000	26,004

R2 de Nagelkerke : 0.782 ; pourcentage classement correct : 92.3%

Pour expliquer ces différences entre les réponses des collectivités, nous pouvons penser que les dimensions d'évaluation étant plus diverses en Angleterre, les critères le sont également. Par exemple, l'environnement des collectivités anglaises (marqué par l'influence de l'Etat et des citoyens) inciterait à mobiliser davantage de critères d'évaluation.

2.2.6. Résultats concernant les niveaux d'intégration des acteurs

Nous avons interrogé les collectivités sur les personnes à l'initiative des démarches et sur les personnes cibles des démarches locales de performance pour qualifier de : démocratique / administratif / politico- administratif / politique.

Tableau 8: résultats des tests sur les modalités d'intégration des acteurs.

Mode d'intégration d'acteurs	Coll françaises	Coll anglaises	Test T	ddl	Sig.
Administratif	0.33	0.94	7,994	106	,000
Politico - adm	0.61	0.88	17.9	106	000
politique	0.03	0.77	12,151	106	,000
Agents	0.05	0.48	5,925	106	,000
Démocratique	0.05	0.85	14,199	105	,000
Tutelle Etat	Pas interrogé	0.51			

Les différences sont toutes statistiquement significatives, nous pouvons dire que les collectivités anglaises intègrent plus d'acteurs que les collectivités françaises. Les pilotes des démarches de performance Britanniques sont principalement la Direction Générale et les élus. Les citoyens sont également associés, à la différence de la France.

Pour compléter cette analyse descriptive, nous comparons, à l'aide des résultats d'une régression, les variables explicatives les plus importantes en termes d'intégration entre les collectivités anglaises et les résultats obtenus pour la France.

Tableau 9: résultats de la régression sur les modalités d'intégration dans les collectivités anglaises.

modes	B	E.S.	Wald	ddl	Sig.	Exp(B)
pilote_direction	6,802	1,568	12,080	1	,532	5,745
pilote_managers	1,679	1,635	15,096	1	,189	4,220
Implication citoyens	3,655	,606	9,700	1	,125	3,222
pilote_etat	1,257	,743	2,858	1	,091	3,513
pilote_elus	2,078	1,134	3,357	1	,067	7,985
pilote_chef services	4,514	1,908	5,599	1	,018	91,251
Constante	-8,366	16,973	5,109	1	,024	,000

R2 : 0.802 ; classement correct : 93.8%

Les variables sont presque toutes significatives au seuil de 10% : pilotage des élus, pilotage des chefs de services, pilotage de l'Etat, pilotage avec implication des citoyens.

Dans les collectivités anglaises, c'est donc une communauté d'acteurs qui participe à la direction et pilotage des systèmes de gestion de la performance locale. En France, Carassus et al. (2012) ont montré à l'aide de la même méthode que les modes d'intégration des acteurs correspondaient à un pilotage administratif caractérisé par un pilotage centré sur les directions et les chefs de service.

Au global, sur la base de ces comparaisons statistiques, il apparaît que les collectivités anglaises (49 réponses) ont des démarches locales de performance caractérisées par un système de planification opérationnelle plus développé qu'en France. Associé au pilotage stratégique, cette modalité correspond à un modèle de gestion de la performance « politique fort ». Relativement à la responsabilisation, la mobilisation des différents outils de responsabilisation, plus généralisée qu'en France, correspond aux modèles de gestion de la performance « politique ». Concernant les évaluations - leurs objets, les dimensions retenues et critères utilisés – le caractère complet des utilisations déclarées, à la différence de la France, est également une caractéristique des modèles de gestion de la performance « politique ». Enfin, les modes d'intégration des acteurs apparaissent également complets, plus divers qu'en France dont les collectivités ne mobilisent qu'un ou deux types d'acteurs. Le caractère partenarial des acteurs d'un modèle de gestion de la performance correspond également aux modèles qualifiés de « politique ». Ces éléments nous permettent de faire une correspondance entre les réponses des collectivités anglaises et le modèle de performance qualifié de « politique fort ».

A contrario, les collectivités locales françaises (60 réponses) ont des démarches locales de performance caractérisées par des outils de planification et de responsabilisation peu développés. Cette spécificité correspond aux modèles de gestion de la performance qualifiés d' « administratifs ». Par ailleurs, les modes d'évaluation (critères, dimensions, objet) sont peu diversifiés, en privilégiant la vision interne de l'administration. Enfin, la faible intégration des acteurs correspond également à l'approche administrative des modèles de gestion de la performance. Aussi, L'ensemble des caractéristiques exposées par les collectivités françaises est associé au sein de notre grille aux modèles qualifiés d'administratif, à la fois « faible » et « élevé ».

Conclusion :

L'objet de cet article consistait à qualifier les pratiques de gestion des collectivités locales évoluant dans des contextes nationaux de gestion publique opposés. D'un côté, un modèle normatif et coercitif en Royaume-Uni où les PSA contrôlent de manière obligatoire les organisations publiques locales en établissant des exigences minimales de service et en publiant des indicateurs de performance. D'un autre côté, un « *modèle volontariste au périmètre et aux effets malléables* » (Guénoun et Saléry, 2009), au sein duquel les collectivités locales ont engagé depuis le début des années 2000 des démarches de performance, inspirées des principes du NPM et de la LOLF (Carassus et Gardey, 2009).

Afin de comparer et de qualifier ces projets quant à leur caractère d'une part endogène et administratif, et d'autre part exogène et politique, nous avons mené une analyse théorique des modes de gouvernance et de leurs résultats en terme de planification, de responsabilisation et d'évaluation de l'action publique. En France, la gouvernance des démarches locales de performance, non soumises à un contexte coercitif de la part de l'Etat, paraissent ainsi être mises en œuvre par les administrations avec une implication très limitée des politiques. Les effets de ces pratiques apparaissent ainsi être endogènes sur la qualité de leur action. Au Royaume-Uni, soumises à de nombreuses incitations externes de transmettre des informations sur la qualité de leur actions, et évoluant au sein d'une culture de gestion par la performance davantage marquée qu'en France, les collectivités locales anglaises développent des outils de pilotage endogènes et exogènes orientés vers l'efficacité de gestion et la qualité de services publics.

Nos analyses théoriques ont fait l'objet d'une étude quantitative sur la base d'enquêtes menées auprès de collectivités locales françaises et anglaises sur leurs pratiques de pilotage. Afin de confirmer nos propositions théoriques et de tester le modèle de gestion par la performance sous-jacent à ces pratiques de pilotage, nous avons mobilisé la grille de référence établie par Carassus et al. en 2012. Nos résultats mettent en évidence, en cohérence avec nos propositions de recherche, un modèle politique « fort » de gestion par la performance publique pour les collectivités anglaises, caractérisé par des pratiques de pilotage endogènes et exogènes en opposition au modèle français globalement centré sur des préoccupations internes et administratives de gestion. Nous validons ainsi nos propositions théoriques à l'aide des comparaisons statistiques effectuées, bien que le nombre de répondants relativement faible puisse constituer une limite à ce résultat.

Ainsi, si cette étude nous a permis de qualifier les modèles de gestion par la performance des secteurs publics locaux français et anglais, il conviendrait, en prolongement de cette première étude comparative, d'analyser l'opportunité de ces deux contextes et cultures de gestion, en étudiant l'impact des pratiques associées sur la performance publique. Dans cette perspective d'analyse de bonnes pratiques pourraient être également comparé des modèles de gestion publique « hybrides » tels ceux des collectivités du Québec, de Finlande ou du Danemark, au sein desquels l'Etat impose certaines normes en matière d'évaluation tout en laissant la liberté aux acteurs locaux de développer une démarche de gestion par les résultats.

Bibliographie

AFIGESE (2008), « Les démarches locales de Performance », OPPALE.

BEZES p. (2005), « Le modèle de l'Etat-stratège : genèse d'une forme organisationnelle dans l'administration française », *Sociologie du travail*, vol. 47, n° 4, p. 430-449.

CARASSUS et al. (2012), « La qualification du modèle français de gestion de la performance publique : une application aux pratiques locales », *Le pilotage des organisations publiques locales : regards croisés sur le passé, le présent et l'avenir*, Colloque Aix en Provence, octobre.

CARASSUS D., GARDEY D. (2009), « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », *Revue Française de Finances Publiques*

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 .

GARDEY D. (2011), « Les interactions entre pratiques de contrôle et apprentissages organisationnels dans le contexte en changement du secteur public local français : Une analyse renouvelée axée sur l'amélioration de la performance » , Thèse de doctorat en Sciences de Gestion, Université de Pau et Pays de l'Adour.

GUENOUN M., SALERY Y., « La mesure de la performance publique locale : variations françaises et anglo-saxonnes », *Gestion et Finances publiques*, n°11 – Novembre 2011

HEPWORTH Noel P. (1994), Performance measurement in local government in the United Kingdom, in "Perspectives on performance measurement and public sector accounting", E.Buschor & K.Schedler editors, Haupt

HUGHES, M., S. BOKHARI (2005). *Performance Networks – a Review*, Birmingham: Institute of Local Government Studies.

JOHNSEN (2005), « What Does 25 Years of Experience Tell Us About the State of Performance Measurement in Public Policy and Management? » *Public Money and Management*, January, p. 9-17.

MONCKS, J. (1998). « La nouvelle gestion publique : boîte à outils ou changement paradigmatique ? », *La pensée comptable*, H. M. Paris/Genève, PUF/Les nouveaux cahiers de l'IUED.

WILLIAMS (2002). « Before Performance Measurement », *Administrative Theory and Practice*, vol. 24, 3, p. 457-486.

Annexe 1 : Grille d'analyse des Modèles de gestion de la performance publique

Caractéristiques des pratiques de pilotage des collectivités locales			Modèles de gestion de la performance				
			Administratif		Politique		
			Niveau 1) Faible	Niveau 2) Elevé	Niveau 1) Faible	Niveau 2) Elevé	
Outils de pilotage des collectivités locales	Planification	Planification stratégique (politique)			x	x	
		Planification opérationnelle		x	x	x	
	Responsabilisation	Politico-administrative			x	x	
		Politique			x	x	
		Administrative		x		x	
		Individuelle		x	x	x	
	Evaluation	Objet de l'évaluation	Evaluation des politiques publiques et des missions/programmes/actions			x	x
			Evaluation des directions, évaluation des agents		x	x	x
		Dimensions de l'évaluation	Territoriale				x
			Services publics			x	x
			Organisationnelle		x	x	x
			Humaine		x	x	x
			Financière	x	x	x	x
		Critères d'évaluation	Economie	x	x		x
			Pertinence			x	x
			Efficacité		x	x	x
			Efficienne		x	x	x

Modalités de pilotage des collectivités locales	Mode d'intégration des parties prenantes dans le pilotage de la collectivité	Politico-administratif			x	x
		Politique			x	x
		Administratif		x	x	x
		Tutelle de l'Etat				
		Démocratique				x

Source : Carassus et al. 2012

Remarque : L'intégration étatique peut apparaitre sur les 4 modèles.

Annexe 2 : Matrice des composantes

15 questions q3-18 avec 5 composantes (74% de variance expliquée) montrant les 5 dimensions des évaluations des dlp.

	Composante1	2	3	4	5
	Service pub- territ	finance	Orga-territ	humain	orga
Finalités_déf obj pour action	,241	-7,404E- 03	,771	,127	,196
allouer ress aux obj	,146	,173	,906	,110	2,986E-02
Définir de manière économique les moyens a	,263	,615	,536	,253	3,585E-03
Définir de manière conforme les actions	7,317E-02	,671	1,002E-02	,165	,298
Optimiser les recettes	,121	,724	,243	,310	,139
Engager, motiver et mobiliser le person	,437	,292	,286	,683	-1,392E-03
Répondre aux aspirations de bien- être d	,292	,599	,347	,494	-4,442E-02
Maîtriser la quantité d'offre de servic	-,288	,435	-9,833E-02	,609	,187
Maîtriser la qualité d'offre de service	,219	-,123	,219	,725	2,735E-02
Apprendre de ses pratiques actuelles et	4,208E-02	2,392E- 02	,482	-6,026E- 04	,771
Apprendre de ses pratiques actuelles1	,439	,207	,207	,433	,547
Adapter la structure de l'organisation	,156	,657	,142	-,316	,176
Développer des	5,819E-02	,460	-,144	1,315E-02	,786

normes, règles, valeurs					
Répondre aux besoins et degrés de satis	895	8,413E-02	,141	5,863E-02	-8,610E-03
Répondre aux besoins et degrés de sat1	899	9,440E-02	,258	,121	,105
Répondre aux besoins et degrés de sat2	942	8,487E-02	6,930E-02	,106	4,691E-02
Communiquer avec ses parties prenantes,	577	,269	,364	,169	,245

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales. Méthode de rotation : Varimax avec normalisation de Kaiser.

Axe 1 (25% de variance), pour répondre aux besoins des usagers et citoyens ; porte sur la dimension territoriale et de service public.

Axe 2 (19%) pour adapter la structure, optimiser recettes ; correspond à dimension financière

Axe 3 (13%) pour définir les objectifs et allouer les ressources aux objectifs correspond à dimension organisationnelle

Axe 4 (11%) engager et motiver le personnel, répondre aspiration personnel, et maîtriser quantité et qualité d'offre de services publics locaux . correspond à dimension humaine et de service public.

Axe 5 (7%) apprendre de ses pratiques, développer une culture interne. correspond à dimension organisationnelle et territoriale