

La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités locales

Auteurs

David CARASSUS – Maître de conférences en sciences de gestion/HDR – UPPA/CREG

Christophe FAVOREU - Professeur de finance – Groupe ESC Toulouse

Damien GARDEY – Professeur de finance – Groupe ESC Pau

Christophe MAUREL – Maître de conférences en sciences de gestion – Université du Maine

Résumé :

Une revue de littérature sur les modèles permettant de piloter la performance dans les organisations publiques nous montre que les auteurs retiennent des visions partielles du concept de performance publique, alors qu'il connaît des développements importants dans le secteur public. A l'aide d'une enquête par questionnaires, nous proposons une caractérisation du concept, un modèle englobant et une définition de la performance publique.

Mots-clés :

Collectivités locales, modèle de gestion de la performance publique, performance publique, secteur public.

Depuis quelques années, le thème de la performance publique est mobilisé par les sphères à la fois politiques, administratives et académiques, de manière croissante. En particulier pour les collectivités locales, des démarches, dites de performance, se développent en participant à l'amélioration du pilotage de leurs actions et de leurs structures (INET, 2006 ; CARASSUS et GARDEY, 2009).

Or, le concept de performance publique n'est pas défini précisément, ni encadré par des pratiques communes, sans appui sur un référentiel explicite et connu. Cette dernière est ainsi, en même temps, surdéterminée à cause des multiples définitions qui se superposent, souvent inadaptés, car soit trop générales, soit importées, mais aussi indéterminée en raison des nombreuses acceptations par les différents acteurs, laissant la place à une « jungle de la performance »¹. Plusieurs études évoquent dans ce sens que les pratiques publiques souffrent d'un manque d'abstraction (NIOCHE, 1991) ou d'une simplification par le simple transfert des outils et pratiques issus du secteur privé (LABOURDETTE, 1996).

Il apparaît alors primordial, dans un contexte professionnel et académique en demande, que les développements techniques et instrumentaux soient précédés d'une abstraction permettant une analyse de la notion de performance publique. Pour répondre à ce besoin, nous nous proposons, non seulement, de caractériser la performance publique locale, sur la base d'une grille de lecture englobante, mais aussi d'en produire une définition.

Dans ce sens, sur la base de la littérature relative aux définitions de la performance organisationnelle, aux valeurs de la performance publique et aux modèles de gestion de la performance, nous dégagons les caractéristiques spécifiques de la performance publique. Dans un second temps, nous mobilisons une méthodologie quantitative fondée sur les résultats d'une enquête par questionnaires menée auprès de 350 collectivités françaises pour tester les hypothèses sous-tendues par notre modèle. A partir des analyses statistiques, nous proposons, en conclusion, une définition de la performance publique appliquée aux collectivités locales.

¹ Relativement à MIKOL (1991) qui parlait d'une « jungle de l'audit », nécessitant sa définition et sa conceptualisation.

Partie 1. La proposition d'un cadre d'étude des caractéristiques de la performance publique locale

Nous présentons ici une revue de littérature des principaux modèles de gestion de la performance publique recensés à l'échelle internationale, en nous attachant à dégager leurs caractéristiques. Ces modèles de gestion de la performance publique préexistants sont ici regroupés selon deux approches, la première économique et la seconde par les parties prenantes. Face aux limites de ces modèles, une proposition plus globale est effectuée.

1.1 Les modèles de gestion de la performance publique selon une approche économique

L'analyse de la littérature dégage quatre modèles sous-tendus par une approche économique de la performance. Nous en analysons ici les caractéristiques puis soulignons et qualifions leurs dimensions sous-jacentes.

1.1.1 Le modèle de gestion de la performance de HOOD (1995)

En s'inscrivant dans le cadre théorique du New Public Management, HOOD (1995) met en évidence cinq principes qui permettent d'appréhender la notion de performance.

- Un management par les résultats, qui modifie fondamentalement le rôle imparti au fonctionnaire, qui passe d'une fonction d'administrateur à une fonction de manager responsabilisé sur les résultats ;
- Une mesure des impacts des actions, ce qui suppose la définition préalable de finalités et des objectifs stratégiques de la collectivité publique, la prise en compte de la contribution de ses partenaires et l'amélioration de la diffusion de l'information entre les partenaires ;
- Une recherche de la satisfaction du client, l'action de l'Administration étant totalement orientée sur la satisfaction de l'utilisateur. Ce principe suppose la mise en place d'outils d'analyse des besoins et des attentes des usagers et la différenciation des services et prestations ;
- Une volonté d'assainir les finances publiques, qui passe par un calcul des coûts et qui, pour certaines réformes, a débouché sur une externalisation ou une privatisation de certains services ;
- Une amélioration de la sincérité des comptes publics. Cette préoccupation héritée du secteur concurrentiel vise à appliquer au secteur public les principes de comptabilité privée et, tout particulièrement, à prendre en compte l'approche patrimoniale de la collectivité. Ce principe suppose la présentation d'un bilan reconstituant, en particulier, la valeur des immobilisations de la collectivité. Elle s'accompagne d'une certification des

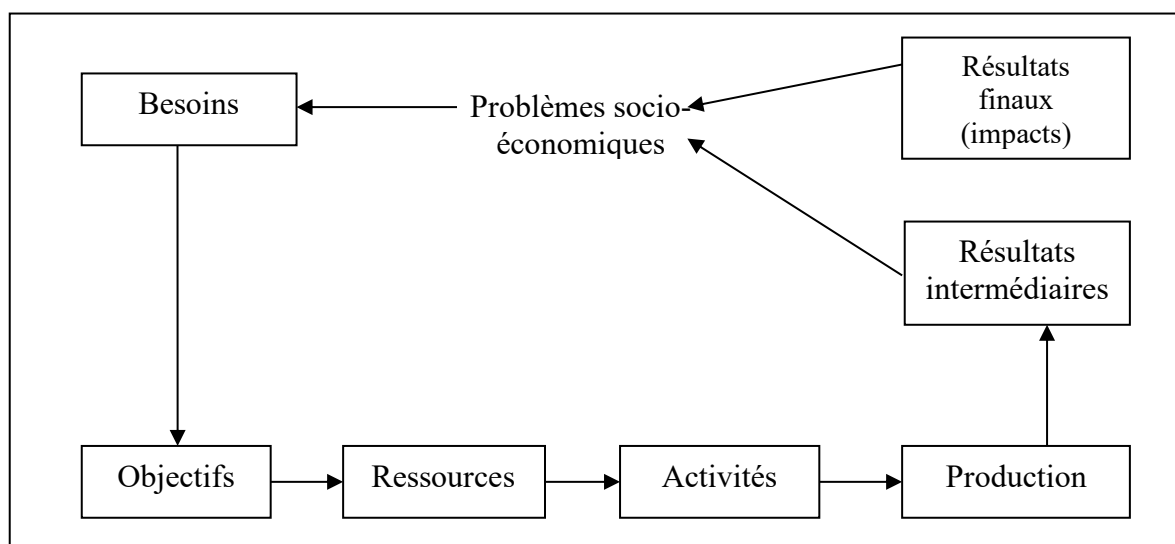
comptes par un organisme indépendant, de type Cour des comptes, si l'on se réfère à l'exemple français.

Ainsi, selon HOOD (1995), l'objet de la performance publique est celui des directions/services de la collectivité et de la collectivité de manière générale par référence à ses parties prenantes. Les objectifs de la performance publique locale correspondent ici à répondre aux besoins et degrés de satisfaction des usagers et des acteurs locaux. Les mesures de la performance publique concernent l'importance de l'impact et des effets des politiques publiques, la satisfaction des citoyens/usagers/contribuables, la qualité perçue des services publics locaux, ainsi que le niveau de consommation des ressources et l'optimisation des recettes. Les apprentissages émanant de ce modèle concernent l'amélioration des informations communiquées aux acteurs locaux. Les cibles de la performance émanant de ce modèle sont les partenaires contribuant à l'action publique locale, soit le contribuable, les banques, le gouvernement, ainsi que les entreprises implantées et prospects. Les valeurs sous-jacentes à la performance publique sont l'efficacité, la rentabilité et la légalité eu égard à un management par les résultats et à la volonté d'assainissement ainsi que de sincérité des comptes publics.

1.1.2 Le modèle de BOUCKAERT et POLLITT

L'articulation des différents dispositifs de pilotage de la performance publique est modélisée par BOUCKAERT et POLLITT (2004) de la manière suivante :

Figure n°1 : Les dispositifs de pilotage de la performance publique



Source : BOUCKAERT et POLLITT (2004)

Ce modèle délivre trois enseignements majeurs :

- D'une part, le système de pilotage porte à la fois sur la dimension interne de la performance et sur la dimension externe (qui part des problèmes socio-économiques, les interprète en terme de besoins et apprécie les résultats externes de l'action publique) ;
- D'autre part, le système repose sur une boucle de gestion de la performance qui relie les dimensions interne et externe de la performance ;
- Enfin, il décompose la performance interne et la performance externe en plusieurs objets de performance, la pertinence des objectifs eu égard aux besoins, l'efficacité dans l'utilisation des ressources eu égard à la production, l'efficacité de la gestion en termes de résultats finals ou de résultats intermédiaires eu égard aux objectifs affichés, l'utilité globale de l'action publique eu égard aux résultats finals par rapport aux besoins identifiés.

Selon ce modèle, l'objet de la performance publique, en reliant ses dimensions internes et externes, concerne la collectivité de manière générale. Les objectifs externes de la performance publique correspondent ici à répondre aux besoins et degrés de satisfaction des citoyens et acteurs locaux. Les mesures associées résultent ainsi de l'importance de l'impact et des effets de politiques publiques, de la qualité estimée et perçue des services publics locaux, du niveau de satisfaction des usagers et citoyens. Dans une approche interne de la performance, les mesures correspondent au degré de qualité des processus internes. Les apprentissages internes évoqués au travers de la mise en perspective des objectifs et des actions managériales eu égard à la production d'offre de service et aux besoins environnementaux traduisent des apprentissages organisationnels de nature adaptative et générative (ARGYRIS et SCHON, 1978). Les logiques de ce modèle s'apparentent à une volonté de régulation de l'activité économique, de l'intérêt général et de la justice sociale, suivant en cela MUSGRAVE (1989) et SMITH (1996).

Au total, le pilotage, dans un système de New Public Management, n'est donc pas limité à une dimension de la performance budgétaire ou financière. En effet, le modèle de BOUCKAERT et POLLITT met en évidence le caractère global de la performance publique sous-tendu par des valeurs et finalités d'efficacité organisationnelle et environnementale traduisant des dimensions territoriale et organisationnelle de la performance.

1.1.3 L'adaptation au contexte public du modèle des 3 E : le modèle Pertinence – Efficience – Efficacité

Ce modèle est développé par DEMEESTERE (2005) qui adapte celui des 3 E, appliqué dans le secteur privé qui décompose la performance en trois composantes complémentaires : économie, efficience et efficacité. La relabellisation des composantes de la performance dans le secteur public passe principalement par la substitution de la pertinence à l'économie. En effet, la recherche d'économie est le premier facteur explicatif du développement de systèmes de mesure et de management de la performance dans le secteur public. De surcroît, dans un contexte de crise des finances publiques, il apparaît difficile de critiquer une tentative de diminution du coût des facteurs de production (BOYNE, 2002). Pourtant, la recherche d'économies devient vite un problème politique délicat puisque le salaire des agents publics est la principale composante du coût des services publics. La diminution du nombre de fonctionnaires comme source d'amélioration de la performance publique n'a jamais été démontrée (ROCHET, 2004). Plus généralement, le niveau de dépenses permet difficilement d'apprécier la performance d'une organisation (BOUCKAERT, 1991) puisqu'un niveau de dépense faible ou élevé n'indique rien sur le niveau de qualité du service, s'il s'agit d'une réussite dont la collectivité est satisfaite où s'il s'agit d'un échec. Ainsi, une solution pour faciliter l'acceptation des systèmes de mesure et de pilotage de la performance a consisté à mettre en retrait la dimension « économique » de la performance pour insister sur l'analyse de la « pertinence » des actions menées. La pertinence est un concept plus large que celui d'économie et si les deux concepts ont en commun de promouvoir une logique d'optimisation des moyens utilisés en vue des objectifs recherchés, la pertinence renvoie à une conception plus organisationnelle de la performance, tandis que l'économie renvoie à une conception plus financière ou comptable.

D'autres adaptations apportées au modèle des 3 « E » dans le secteur public consistent à relativiser l'importance de la dimension économique et à le situer dans un ensemble plus large où la prise en compte des attentes et perceptions du public constitue en soi une dimension de la performance (DUPUIS, 1991 ; MISSUD, 2004). Ainsi, la performance publique est ici caractérisée par ses valeurs d'efficience et ses enjeux organisationnels d'adaptation des moyens humains, financiers, techniques aux objectifs de la collectivité. Ces caractéristiques spécifiques traduisent une dimension organisationnelle de la performance publique. En effet, l'efficacité et de l'efficience organisationnelle concerne les objets multiples de la performance publique locale, des individus, aux directions/services et aux actions engagées et aux politiques mises en œuvre. Une adaptation pertinente des moyens organisationnels aux objectifs de la collectivité se traduit également par des objectifs de meilleure utilisation des

ressources humaines relatifs à leur engagement, leur motivation et leur responsabilisation, ainsi que leur développement personnel. Une utilisation efficace des moyens émane également d'objectifs d'engagement économe et adéquat des ressources de l'organisation à ses plans d'action, et d'optimisation des recettes. Les mesures associées concernent le niveau de consommation des moyens engagés et de réalisation des recettes, ainsi que le degré de réalisation des actions définies.

Les apprentissages organisationnels émanant de cette analyse de performance managériale sont de nature cognitive, culturelle et structurelle (DE LA VILLE, 1998). Concernant les apprentissages de nature cognitive, une approche P-E-E révèle le fait d'apprendre de ses pratiques actuelles et passées afin d'améliorer l'allocation des moyens aux objectifs de l'organisation, voire de réorienter les objectifs eux-mêmes. Concernant les apprentissages de nature culturelle, le modèle présenté promeut la génération de règles, normes, valeurs communes de projets et de résultats. Concernant les apprentissages de nature structurelle, dans cette même perspective de rationalisation des moyens organisationnels, ceux-ci correspondent à l'adaptation de la structure politique et administrative à la stratégie de la collectivité. Les cibles internes de ce modèle sont la direction administrative et les agents. Ses logiques associées sont la rentabilité, la productivité, l'efficacité et l'efficience.

1.1.4. Le modèle Inputs-Outputs-Outcomes

GIBERT propose, lui, en 1980 d'adapter dans le secteur public le modèle classique « Inputs-Outputs » en distinguant les *outputs* (produits, livrables) et les *outcomes* (impacts, effets) relevant chacun d'une fonction de production distincte. Le modèle *Inputs-Outputs-Outcomes* fournit une gamme plus large de critères d'évaluation de la performance organisationnelle. En effet, les *outcomes* sont mesurés par des indicateurs non financiers représentant les bénéfices sociaux apportés par l'action, tandis que les *outputs* désignent des niveaux d'activité sans que l'on puisse affirmer que ces productions conduiront à des résultats de type *outcomes*. Ce modèle intègre les trois éléments du modèle 3 E : l'économie est intégrée dans les *inputs*, l'efficience est le ratio entre *outputs* et *inputs*, les *outcomes* incluent l'efficacité. Selon (BOYNE, 2002) ce modèle rend explicites des dimensions de la performance qui sont au mieux implicites dans le modèle des 3 E.

Ainsi, le modèle *Inputs – Outputs - Outcomes*, en complétant le modèle des 3 E dans sa dimension territoriale, permet de caractériser la performance publique selon des valeurs organisationnelles d'efficience et de productivité, mais également des valeurs politiques d'efficacité socio-économique. Dans ce sens, selon SMITH (1996), alors que les entreprises

privées sont orientées vers une performance financière traduisant des finalités de rentabilité des capitaux investis, les collectivités locales poursuivent une performance environnementale traduisant des finalités d'intérêt général, de justice sociale et de régulation de l'activité économique.

Au total, les modèles de gestion appréhendant la performance publique selon une approche économique sont principalement caractérisés par des valeurs d'efficacité organisationnelle et des mesures d'impact environnemental de l'offre de services publics, correspondant à des dimensions territoriale, organisationnelle et financière de la performance.

Au-delà des modèles de gestion de la performance publique selon une approche économique, la littérature traite également de ces types de modèles selon une approche par les parties prenantes.

1.2. Les modèles « partenariaux » de gestion de la performance publique

Quatre modèles présentant une approche par les parties prenantes de la performance publique vont ici être présentés dans une perspective de qualification de leurs dimensions au travers d'une analyse de leurs caractéristiques.

1.2.1) Du *Balanced Scorecard* au *Public Sector Scorecard*

Médiatisé de manière importante depuis la parution de leur article publié en 1992 dans la *Harvard Business Review*, l'argument fondamental de Kaplan et Norton consiste à affirmer que les mesures financières ne reflètent pas la performance globale de l'entreprise et que ces mesures doivent être complétées par d'autres types de mesures. Il ne s'agit pas là d'une remise en cause du profit comme finalité de l'entreprise, mais plutôt la suggestion que la performance financière résulte du pilotage des différentes dimensions de la performance. Le souci de KAPLAN et NORTON (1992, 1996) est donc de rééquilibrer l'approche traditionnelle de la performance en ajoutant à l'axe habituel de la performance financière (rentabilité, valeur ajoutée) trois autres axes qui rendent compte des autres dimensions de la performance (dimensions « client », « processus internes » et « apprentissages organisationnels »)

La plupart des traits distinctifs du BSC vis-à-vis des autres modèles d'analyses de la performance semble le rendre très compatible avec les spécificités du secteur public. L'importance accordée à l'articulation d'indicateurs financiers et non financiers est très compatible avec le principe selon lequel les organisations publiques ne recherchent pas

principalement le profit. D'autre part, son ambition d'aligner les indicateurs sur les intérêts de plusieurs parties prenantes (clients, actionnaires et employés) correspond bien à la multiplicité des bénéficiaires de l'action publique. Ainsi, le BSC a pu être considéré comme une concession minimale des organisations publiques à l'injonction de mesurer leur performance (CHOW et al., 1998). Les analyses des pratiques confirment d'ailleurs sa forte pénétration dans le secteur public (AIDEMARK, 2001; AX et BJORNENAK, 2000; et Mc KENDRICK and HASTINGS, 2002).

Dans ce sens, MOULLIN (2002) développe un « Public Sector Scorecard » (PSS) spécifique au secteur public censé « *donner un cadre global de mesure de la performance et d'amélioration du service, adaptant le BSC à la culture et aux valeurs des secteurs public et parapublic* ». L'adaptation du modèle consiste à ajouter une nouvelle dimension de la performance : l'axe « usagers/parties prenantes » qui suppose de mesurer la perception du service par les usagers et leur satisfaction. Le PSS comprend donc 5 axes. L'élément clé de ce modèle est d'intégrer les usagers ou parties prenantes dans le processus de formulation des objectifs. L'objectif est d'aligner stratégie, processus et mesure de la performance sur les besoins et attentes des usagers directs des autres parties prenantes. Alors que le BSC traditionnel cherche seulement à assurer la cohérence entre les différents axes de performance, le PSS entend transcender les frontières de l'organisation en invitant les représentants d'autres organisations partenaires, et d'autres groupes de référence au sein du comité de pilotage du PSS (MOULLIN, 2006). La carte stratégique élaborée dans le cadre du PSS est également sensiblement différente du BSC générique dans la mesure où les participants sont invités à réfléchir aux effets désirés de l'action et à identifier les principaux facteurs de risque (NEELY et al, 2002). Ce BSC aménagé a été appliqué au sein de certaines entités du NHS britannique, dans une collectivité territoriale britannique et au sein du ministère des transports sud africain (MOULLIN et al, 2006). Il met en évidence la relation entre la carte stratégique et les progrès réalisés par rapport aux objectifs prédéterminés.

Cet élargissement du BSC en cinq axes, et l'idée de s'en servir comme support de la relation aux parties prenantes, se retrouvent dans la plupart des adaptations du BSC au secteur public. Ainsi, CHAPET (2007) propose de distinguer les cinq axes (finalités, réalisations, processus, contributions et compétences) et d'identifier une partie prenante pour chacun d'eux. Cette mise en correspondance axes de performance/parties prenantes est censée favoriser l'alignement de ces axes sur les attentes des parties prenantes.

Au total, au-delà des caractéristiques de la performance organisationnelle du BSC - modélisées par ses dimensions financière (« résultats financiers »), organisationnelle (« processus interne »), humaine et technique (« apprentissage organisationnel ») et de qualité de services (« clients ») -, son adaptation au secteur public semble mettre en évidence plusieurs caractéristiques spécifiques :

- Les objets des BSC « publics » concernent les actions engagées et les politiques mises en œuvre au travers de dimensions « parties prenantes » ;
- Les objectifs consistent à répondre aux besoins et degrés de satisfaction des usagers dans une dimension « territoriale », et à définir de manière adéquate et conforme les moyens aux objectifs de l'organisation dans des dimensions organisationnelle et financière ;
- Les mesures financières des BSC sont relatives au niveau de consommation des moyens engagés et au niveau de réalisation des recettes ; celles associées aux parties prenantes concernent le niveau de satisfaction des usagers ;
- Les apprentissages internes afin de répondre aux besoins des usagers et des parties prenantes locales correspondent à adapter les pratiques actuelles et passées afin de réorienter les objectifs de l'organisation. D'un point de vue financier, selon le modèle de CHAPET, les apprentissages liés aux relations avec les parties prenantes peuvent consister à influencer l'allocation des moyens entre l'Etat et les collectivités locales ;
- Les cibles et parties prenantes financières des BSC sont le contribuable, le banquier, le gouvernement et les entreprises implantées. Les cibles locales des BSC sont l'utilisateur et les entreprises prospects ;
- Les logiques sous-jacentes, selon des dimensions financières et organisationnelles sont la rentabilité, la productivité, l'efficacité et l'efficience.

Ainsi, les dimensions fondamentales du BSC sont complétées au travers des « BSC Publics » par une composante territoriale de la performance contingente au secteur public. Au-delà du BSC et de ses évolutions qui intègrent des dimensions de la performance dépassant la seule finalité financière autour d'approches sociales et environnementales, d'autres modèles d'analyses de la performance ont été développés ces dernières années dans le secteur privé, fondés sur le concept de performance globale, mais pas encore adaptés au secteur public.

1.2.5) Le Cadre d'Auto-Evaluation des Fonctions Publiques (CAF)²

Suite à une réflexion européenne initiée en 1998 pour développer un outil d'aide à l'amélioration de la qualité de la gestion publique, un groupe d'experts a présenté un Cadre

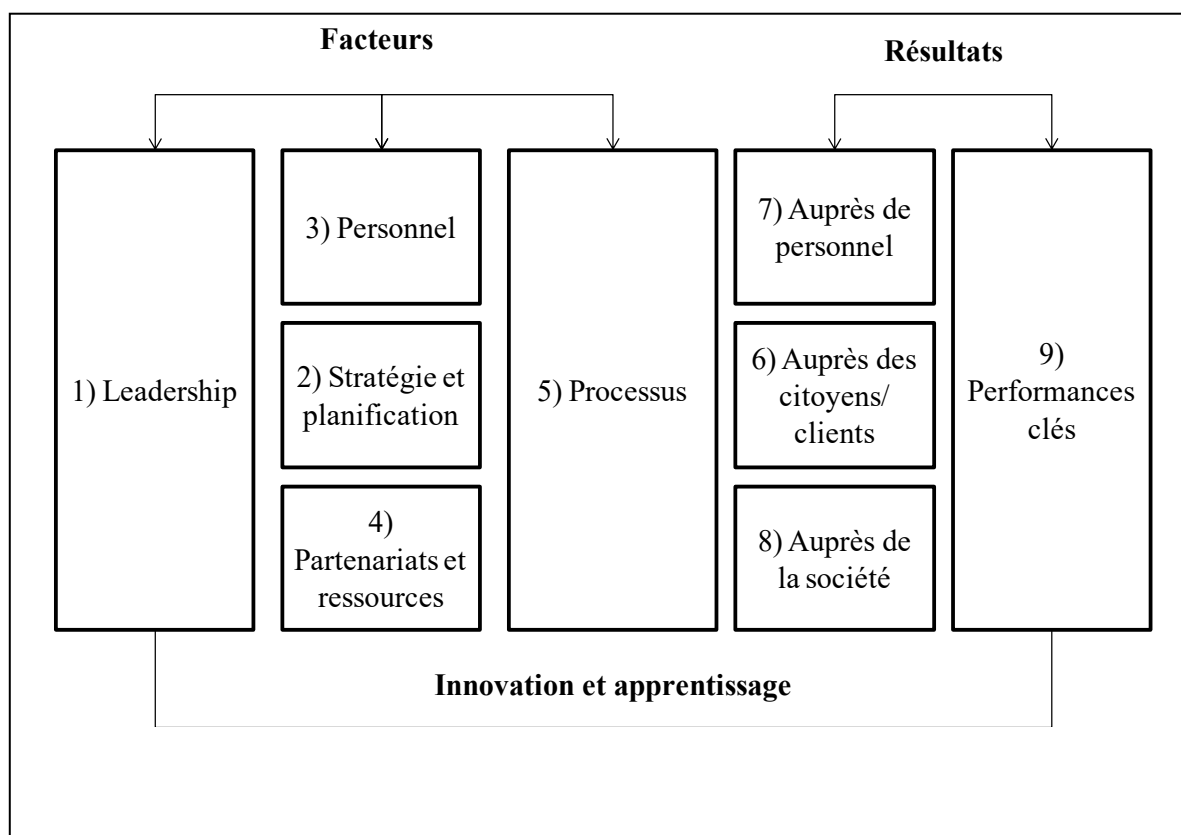
² Développé par l'European Foundation for Management Quality (EFQM) et l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP)

d'auto-évaluation des fonctions publiques (CAF) en 2000 à Lisbonne. S'inspirant des idées de l'EFQM, une nouvelle version est réalisée en 2006, portant davantage d'attention à la spécificité du secteur public (primauté du droit, comportement éthique fondé sur des principes communs), et mettant l'accent sur la modernisation, l'innovation et sur le caractère global du modèle. Le CAF distingue quatre types de résultats de l'action publique (EMERY, 2005) dont deux sont relatifs aux *outcomes* :

- les résultats « bénéficiaires » : concernant les clients ou les cibles directement visés par les prestations de l'organisation publique et mesurés en externe par la satisfaction des clients directs et en interne par le nombre de plaintes reçues ou l'atteinte des engagements annoncés dans les chartes de service ;
- Les résultats « société » : touchant l'environnement direct et indirect de l'organisation analysée, mesurés par les impacts sur la société en général et sur l'environnement.

Le CAF est un outil générique qui peut être adapté à différentes situations concrètes. Il s'articule autour de neuf critères propres à toute analyse organisationnelle et vingt-huit sous-critères.

Figure n°2 : Le Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions Publiques



Source : European Foundation for Management Quality (EFQM) et l'Institut Européen d'Administration Publique (IEAP)

Les critères 1 à 5 se rapportent aux facteurs (moyens) de l'organisation. Ils déterminent la nature des activités de l'organisation et la démarche adoptée pour atteindre les objectifs visés. Les critères 6 à 9 se rapportent aux résultats obtenus auprès des citoyens/clients, du personnel, de la société, en rapport avec les performances-clés, estimés par des mesures de perception. L'évaluation doit toujours se fonder sur des preuves factuelles et des mesures. L'attribution d'une note pour chaque critère et sous-critère -élément obligatoire du CAF- répond à 4 objectifs : orienter les actions d'amélioration, mesurer ses progrès, identifier les bonnes pratiques mises en évidence par une notation élevée des facteurs et des résultats, faciliter les comparaisons.

Au total, le CAF met en évidence les enjeux internes de la performance publique, ainsi que les mesures spécifiques au secteur public local. En complément des modèles de gestion abordés précédemment, le CAF, au travers de mesures relatives au nombre de plaintes reçues ou à l'atteinte des engagements annoncés dans les chartes de service, met en évidence dans une dimension financière des objectifs de définition conforme des actions engagées à la réglementation. Les apprentissages internes correspondent à l'adaptation de la structure administrative et politique à la stratégie de la collectivité, à la mobilisation du personnel, à l'amélioration de la prévision des politiques à engager, et à l'adaptation des moyens humains, financiers, techniques aux objectifs de la collectivité (DE LA VILLE, 1998). Les mesures concernent quant à elles l'impact et l'effet des politiques publiques sur l'environnement, la satisfaction des citoyens/usagers/contribuables, et le niveau de développement du capital humain de la collectivité. Le CAF peut ainsi être appréhendé dans une perspective multidimensionnelle de la performance publique dans ses composantes territoriale, de services publics, organisationnelle, humaine, et financière.

En synthèse globale, nous pouvons représenter dans le tableau ci-dessous, les analyses précédentes, en révélant le caractère partiel des modèles de gestion de la performance publique, n'intégrant pas individuellement l'ensemble de ses caractéristiques et/ou dimensions spécifiques.

Tableau n°1 : Grille d'analyse des caractéristiques et dimensions des modèles de gestion de la performance publique

Modèles de gestion de la PP		Caractéristiques de la PP	Dimensions de la PP
Approche économique	HOOD (1995)	Objet Objectif Mesure Apprentissage Cible Logique	Territoriale Organisationnelle Financière
	BOUCKAERT et POLLITT (2004)	Objet Objectif Mesure Apprentissage Logique	Territoriale Organisationnelle
	PEE (DEMEESTERE, 2005)	Objet Objectif Mesure Apprentissage Cible	Organisationnelle
	IOO (GIBERT, 1980)	Objet Objectif Mesure Apprentissage Cible Logique	Territoriale Organisationnelle
Approche par les parties prenantes	PSS (MOULLIN, 2006)	Objet Objectif Mesure Apprentissage Cible Logique	Territoriale Organisationnelle Financière
	CAF (EFQM, 1998)	Mesure Apprentissage Cible	Territoriale Services publics Organisationnelle Humaine Financière

Face au caractère partiel des modèles antérieurs de gestion de la performance publique, nous proposons à présent un modèle global intégrant l'ensemble de ses dimensions et caractéristiques spécifiques.

1.3) La proposition d'un modèle global de gestion de la performance publique

A l'analyse croisée des modèles de gestion analysés précédemment, nous pouvons mettre en évidence cinq dimensions de la performance publique : trois dimensions universelles à tout type d'organisations (dimensions organisationnelle, humaine et financière), et deux dimensions contingentes au secteur public (dimensions territoriale, et de services publics). Egalement, six éléments de caractérisation de la performance publique semblent mobilisés, souvent partiellement, par les différents modèles utilisés : ses objets, ses objectifs, ses mesures, ses apprentissages, ses cibles, et ses logiques.

Nous dépassons ici la vision partielle de ces modèles antérieurs en proposant, dans un premier temps, une grille d'analyse intégrative des caractéristiques de la performance publique. Puis, nous accompagnons cette grille d'analyse par un schéma de caractérisation et par une définition novatrice de la performance publique.

1.3.1) Une grille d'analyse des caractéristiques de la performance publique

L'étude des modèles antérieurs de gestion de la performance publique, nous permet de définir les caractéristiques de la performance publique, au travers de ses cinq dimensions spécifiques :

- La dimension « territoriale » de la performance publique se caractérise principalement par la recherche d'intérêt général, de justice sociale, et de régulation de l'activité économique (modèle de BOUCKAERT et POLLITT, 2004), au travers d'une offre de services publics permettant de répondre aux besoins et degrés de satisfaction des citoyens et de l'environnement local (modèle de HOOD, 1995), et d'une communication fiable, accessible et transparente avec ses parties prenantes sur les actions engagées et les moyens mobilisés (modèle CAF, EFQM, 2000).
- La dimension « services publics » se caractérise par l'adaptation de la quantité et de la qualité d'offre de services publics locaux aux besoins des usagers (modèle I-O-O, GIBERT, 1980 ; PSS, MOULLIN, 2000).
- La dimension « organisationnelle » de la performance publique se caractérise par l'adaptation des moyens humains, financiers, techniques (modèle de BOUCKAERT et POLLITT, 2004), ainsi que de la culture et la structure de l'organisation à son activité d'offre de services publics (modèle P-E-E, DEMEESTERE, 2005).
- La dimension « humaine » de la performance publique se caractérise par l'engagement, la motivation et la mobilisation du personnel autour de la stratégie (modèle CAF, EFQM,

2000), et par la réponse aux aspirations de bien-être et de développement personnel (modèle P-E-E, DEMEESTERE, 2005).

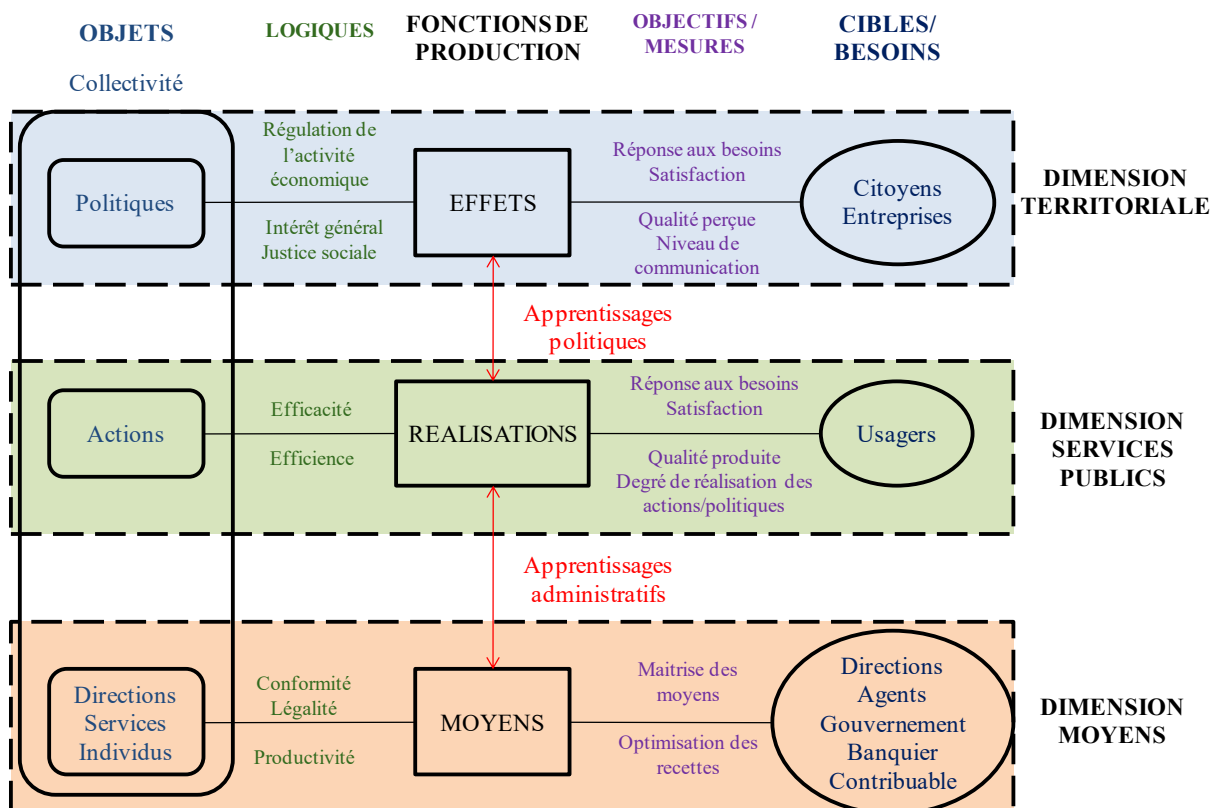
- La dimension « financière » de la performance publique se caractérise par la maîtrise des dépenses définies et engagées de manière adéquate, économe et conforme (PSS, MOULLIN, 2000), et par l'optimisation des recettes et le respect de la réglementation (modèle de HOOD, 1995 ; modèle P-E-E, DEMEESTERE, 2005).

Sur la base de cette grille, mettant en évidence les dimensions et caractéristiques spécifiques de la performance des organisations publiques, nous proposons à présent un schéma novateur de caractérisation de la performance publique.

1.3.2) Le caractérisation schématique de la performance publique

Le schéma de caractérisation de la PP se fonde sur le modèle de GIBERT (1980) au travers des *Inputs* (Moyens), *Outputs* (Réalizations) et *Outcomes* (Effets), et met en évidence les dimensions et caractéristiques spécifiques de la PP.

Figure n°3 - : Schéma de caractérisation de la performance publique



Au niveau des moyens (*Inputs*), relatif aux dimensions organisationnelle, humaine et financière, les objets de la PP sont les directions/services/individus ((Modèle « P-E-E »

DEMEESTERE (2005) ; Modèle I-O-O (GIBERT, 1980)). Les logiques associées à l'utilisation des moyens concernent la conformité, la légalité et la productivité ((Modèle de HOOD (1995) ; Modèle « P-E-E » DEMEESTERE (2005) ; Modèle I-O-O (GIBERT, 1980) ; PSS (MOULLIN, 2006)). Les cibles relatives à la maîtrise des ressources sont les directions et les agents dans leur utilisation, et le gouvernement, les banques et les contribuables dans leur allocation ((Modèle de HOOD (1995) ; PSS (MOULLIN, 2006) ; « CAF » EFQM (2000)). Les objectifs et mesures associées correspondent à la maîtrise des dépenses publiques et à l'optimisation des recettes (Modèle de HOOD (1995) ; Modèle « P-E-E » DEMEESTERE (2005) ; PSS (MOULLIN, 2006)).

Au niveau des réalisations (*outputs*), relatif à la dimension « services publics », les objets de la PP sont les actions de services publics engagées par l'organisation ((Modèle « P-E-E » DEMEESTERE (2005) ; PSS (MOULLIN, 2006)). Les logiques associées à la réalisation de ces actions concernent l'efficacité et l'efficience (Modèle « P-E-E » DEMEESTERE (2005) ; PSS (MOULLIN, 2006) ; Modèle de HOOD (1995); Modèle I-O-O (GIBERT, 1980)). Les cibles de l'offre de services publics sont les usagers (Modèle I-O-O (GIBERT, 1980) ; « CAF » EFQM (2000)). Les objectifs et mesures associées correspondent à une production de services publics en quantité et qualité suffisante, satisfaisant l'utilisateur (Modèle de HOOD (1995) ; PSS (MOULLIN, 2006) ; « CAF » EFQM (2000)).

Au niveau des effets (*outcomes*), relatif à la dimension territoriale de la PP, les objets sont les politiques publiques mises en œuvre (Modèle « P-E-E » DEMEESTERE (2005) ; PSS (MOULLIN, 2006)). Les logiques associées à l'exécution de ces politiques concernent la régulation de l'activité économique, l'intérêt général et la justice sociale (Modèle de BOUCKAERT et POLLITT (2004) ; Modèle I-O-O (GIBERT, 1980)). Les cibles des impacts des politiques publiques sont les citoyens et les entreprises (Modèle de HOOD (1995) ; PSS (MOULLIN, 2006) ; CAF (EFQM, 2000)). Les objectifs et mesures associées correspondent à une offre de services publics répondant aux besoins des parties prenantes de l'organisation publique et générant des effets durables vis-à-vis de son territoire (Modèle de HOOD (1995) ; Modèle de BOUCKAERT et POLLITT (2004) ; « CAF » EFQM (2000)).

Egalement, ce schéma de la PP intègre la caractéristique « Apprentissages », aux niveaux politique et administratif, émanant de pratiques de contrôle de gestion et de contrôle stratégique. Concernant les apprentissages administratifs, ceux-ci correspondent à l'adaptation rationnelle des moyens aux objectifs d'offre de services publics (Modèle de BOUCKAERT et POLLITT (2004) ; Modèle « P-E-E » DEMEESTERE (2005) ; Modèle I-O-O (GIBERT,

1980)). Concernant les apprentissages politiques, ces derniers concernent la réorientation des objectifs politiques eux-mêmes eu égard à leurs impacts environnementaux et/ou à la pertinence des moyens mis en œuvre (Modèle de BOUCKAERT et POLLITT (2004) ; Modèle « P-E-E » DEMEESTERE (2005) ; Modèle I-O-O (GIBERT, 1980) ; PSS (MOULLIN, 2006)). Enfin, les apprentissages politiques peuvent se traduire par l'adaptation des moyens aux effets escomptés des politiques publiques (Modèle de BOUCKAERT et POLLITT (2004) ; « CAF » EFQM (2000)).

La grille et le schéma de caractérisation de la performance publique, intégrant l'ensemble de ses caractéristiques et dimensions, nous permettent de proposer une définition de la performance spécifique aux organisations publiques.

1.3.3) La définition de la performance publique

Suivant la revue de littérature, il apparaît qu'une organisation publique poursuit des objectifs multiples au niveau de ses moyens, de ses réalisations d'offre de services publics et de leurs effets environnementaux.

Au niveau des moyens, l'organisation publique semble devoir maîtriser ses ressources humaines (optimiser l'efficacité de ses services (« CAF » EFQM (2000)), financières (engager de manière conforme et économe ses dépenses vis-à-vis de ses financeurs (Etat, contribuables, banques (modèle de HOOD (1995) ; Modèle « P-E-E » DEMEESTERE (2005))) et organisationnelles (favoriser des apprentissages de nature cognitive, culturelle et structurelle (modèle de BOUCKAERT et POLLITT (2004) ; « CAF » EFQM (2000))). Au niveau des réalisations, elle semble devoir produire une offre de services publics en quantité et qualité suffisante, satisfaisant l'utilisateur (modèle de HOOD (1995) ; PSS (MOULLIN, 2006) ; « CAF » EFQM (2000)). Au niveau des effets, l'organisation publique apparaît devoir, par son activité d'offre de services publics, impacter son territoire en répondant aux besoins socio-économiques des citoyens et des entreprises, et en communiquant de façon fiable et transparente sur les actions engagées et les moyens mobilisés (modèle de BOUCKAERT et POLLITT (2004)).

Ainsi, dans une vision globale, la performance publique correspond à la **capacité d'une organisation publique à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de services publics adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets positifs sur son territoire.**

Notre spécification de la performance publique par un schéma comportant six caractéristiques et cinq dimensions, reprise dans la définition, postule deux hypothèses.

H1 : La performance publique est caractérisée par cinq dimensions : dimension de services publics, territoriale, organisationnelle, humaine, et financière.

H2 : Les six composantes de la nature de la performance publique (objets, objectifs, apprentissages, mesures, cibles, logiques) ont un caractère multiple.

Afin de tester le réalisme empirique de notre modèle d'étude permettant de valider nos deux hypothèses, nous mobilisons à présent une méthodologie quantitative fondée sur les résultats d'une enquête par questionnaire.

Partie 2. Des analyses empiriques révélant le caractère multidimensionnel de la performance publique locale

L'analyse empirique de notre grille de caractérisation de la performance publique est réalisée à travers plusieurs temps. Tout d'abord, nous présentons la méthodologie de l'étude. Ensuite, à travers plusieurs points, nous présentons les résultats de notre analyse sur les différents éléments de notre grille de caractérisation.

2.1) Méthodologie de l'étude

Notre étude empirique s'inscrit dans une démarche de recherche hypothético-déductive. En effet sur la base des caractéristiques recensées de la performance publique, nous avons posé six hypothèses sur le caractère multiple de chacune des six composantes identifiées. Pour tester ces hypothèses, nous avons administré un questionnaire auprès de 350 collectivités françaises, membres de l'AFIGESE. Après les relances durant le début de l'année 2009, 147 réponses exploitables sont obtenues. Ce questionnaire était envoyé aux directions générales mais les répondants sont pour près de 30% directeurs financiers, ou contrôleur de gestion ou chef de service, et les 10% restant sont des directeurs généraux.

Ce questionnaire se compose d'une partie informative, puis de parties concernant les caractéristiques de la PP, telles que présentées en annexe n°1. Les variables sont évaluées avec une échelle de Likert en sept points sur le degré d'accord (1 : pas du tout à 7 : tout à fait).

Notre traitement des données est effectué en deux temps. Dans un premier temps, nous vérifions le caractère multiple des six composantes de la performance publique et la présence des cinq dimensions issues de la revue de littérature, à partir d'analyses en composantes principales (ACP). Dans un second temps, nous déterminons les variables explicatives les plus importantes à partir de régressions. Nos variables à expliquer étant binaires ce sont des régressions logistiques qui sont exposées, avec pour la méthode d'entrée des variables dans le modèle, la méthode ascendante de Wald.

Au total, chacune des six caractéristiques supposées de la performance publique (les objets, les apprentissages, les objectifs, les mesures, les logiques, les cibles) est présentée.

2.2) L'analyse des objets de la PP

Pour analyser les objets de la PP, quatre variables ont été proposées aux répondants : la performance portant sur les individus, les directions/services, la collectivité locale de manière générale, et sur les actions engagées, les politiques publiques mises en œuvre.

L'analyse factorielle (ACP) des dimensions présentes pour les Objets montre deux composantes représentant 76.3% (axe1 : 38.4% et axe2 : 37.9%).

Tableau n°2 : ACP sur la variable objet

Matrice des composantes après rotation

perf indiv	-,167	,880
perf direction	,456	,706
perf coll	,719	,464
perf actions	,884	-,168

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Méthode de rotation : Varimax avec normalisation de Kaiser.

Nous retrouvons la dimension « territoriale » dans l'axe 1 caractérisé par les performances de la collectivité et des actions menées, et la dimension « moyens » dans l'axe 2 caractérisé par la performance portant sur les individus et sur les directions.

Pour apprécier le poids des variables explicatives dans l'explication de la caractéristique Objet, les résultats du modèle de régression sont présentés.

Tableau n°3 : Etude du modèle et des coefficients de régression des objets de la PP

variables	Coefficients Bêta	Erreur standard	Wald	Signif.	Exp(B)
(constante)	-1.277	3,086	9.668	,002	,001
performance des individus	-			ns	
performance des directions	1.286	,451	8,149	,004	3,634
performance de la collectivité	1.521	,482	9,961	,002	4,939
Performance des actions menées et des politiques publiques	-	-	-	Ns	

Variable dépendante : multi-objets. R-deux Nagelkerke³ : 0.73 Pourcentage correct : 95.1%

Ce modèle de régression montre que deux variables ont une influence statistiquement significative sur la caractéristique « objet » de la PP. Il s'agit de la performance de la collectivité et de la performance des directions. Il est intéressant de noter que l'équation de la régression met en évidence l'influence positive de ces deux variables à travers les coefficients de régression et que la classification prévue par ce modèle est à 95% correcte.

Précisons que la variable « performance des individus » est statistiquement significative mais sa forte corrélation avec la variable 3 fait diminuer la qualité du modèle lorsqu'elle est acceptée.

Les objets de la PP étant étudiés, nous poursuivons par l'analyse de ses objectifs.

2.3) L'analyse des objectifs de la PP

Pour apprécier les objectifs poursuivis dans les démarches de PP, seize variables, émanant de la littérature, sont proposées. Les dimensions sont mises en évidence par l'analyse en composantes principales (ACP) menée sur les variables explicatives.

L'ACP réalisée sur les objectifs de la PPL met en évidence 4 axes révélant les 5 dimensions de la PP :

- L'axe 1 traduit principalement les dimensions « organisationnelle » (apprendre de ses pratiques actuelles et passées afin d'améliorer l'allocation des moyens aux objectifs de l'organisation ; apprendre de ses pratiques actuelles et passées afin de réorienter les objectifs de l'organisation ; adapter la structure de l'organisation à la stratégie de la collectivité) et de « services publics » (maîtriser la qualité d'offre de services publics locaux) ;

³ Le modèle de régression fait état de 45% de variance expliquée et l'analyse de la variance (ANOVA) est significative au seuil de 1% (F : 44, sig.0.00). Cette significativité indique l'existence d'au moins une variable explicative exerçant une influence significative sur la variable dépendante.

- L'axe 2 met en évidence la dimension « humaine » (engager, motiver et mobiliser le personnel ; développer des normes, règles, valeurs et projets communs) ;
- L'axe 3 correspond à la dimension « territoriale » (répondre aux besoins, des usagers, des citoyens et des acteurs locaux) ;
- L'axe 4 concerne la dimension « financière » (définir de manière adéquate les dépenses et ressources aux objectifs de l'organisation ; définir de manière économe les moyens aux politiques engagées).

Tableau n°4 : Résultats de l'ACP sur les objectifs poursuivis

Matrice des composantes après rotation^a

optim recettes	,545	,256	6,329E-02	,226
motiver pers	,522	,579	,228	,168
rep aspiration pers	,156	,840	,205	2,056E-02
maitriser quantite o	,596	,103	,232	,303
maitrise qualite o	,795	9,087E-02	,302	,138
rep besoin usager	,216	,129	,865	,121
rep besoin citoyen	,259	,200	,863	5,956E-02
rep besoin acteurs locaux	,198	,306	,791	9,787E-02
com avec stakeholder	,490	,519	,418	-7,70E-02
app prat pour alloc	,776	,266	,237	8,733E-03
app prat pour obj	,823	,265	,194	6,994E-02
adapter struct-strategie	,668	,220	,104	,343
developper regle com	,371	,699	,194	,101
definir dep-res	,356	,235	,271	,508
definir moyens	,182	9,878E-02	3,018E-02	,880
definir action conforme	,144	,760	,151	,312

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Méthode de rotation : Varimax avec normalisation de Kaiser.

a. La rotation a convergé en 6 itérations.

Pour étudier l'importance des variables explicatives, l'étude des coefficients du modèle de régression fait apparaître trois facteurs significatifs.

Les trois variables significatives du modèle de régression explique 68.5% de la variation de la variable dépendante, en classant près de 96% d'individus correctement.

Ces variables qui expliquent les objectifs de la PP (répondre aux besoins des citoyens, apprendre de ses pratiques actuelles et passés afin d'améliorer l'allocation des moyens pour aux objectifs de l'organisation, et engager et motiver le personnel) concernent l'environnement interne et externe de la collectivité. Ces analyses permettent ainsi

d'appréhender une conception multidimensionnelle de la PP dans ses composantes territoriale, de services publics, organisationnelle, humaine, et financière (HOOD, 1995 ; BOUCKAERT et POLLITT, 2004 ; DEMEESTERE, 2005 ; MOULLIN, 2006).

La troisième caractéristique de la performance publique mise en évidence par notre étude théorique concerne ses mesures spécifiques.

Tableau n°5 : étude du modèle et des coefficients de régression.

variables	Coefficients Bêta	Erreur standard	Wald	Signif.	Exp(B)
(constante)	-18.277	9,086	5.668	,021	,001
définir de manière adéquate les dépenses et ressources aux objectifs de l'organisation	-				ns
définir de manière économe les moyens aux politiques engagées	-				ns
définir de manière conforme les actions engagées à la réglementation					ns
optimiser les recettes					ns
engager, motiver et mobiliser le personnel	1.638	1.158	2.001	0.098	5.144
répondre aux aspirations de bien-être du personnel	-				ns
maîtriser la quantité d'offre de services publics locaux	-				ns
maîtriser la qualité d'offre de services publics locaux	-				ns
répondre aux besoins et degrés de satisfaction des usagers	-				ns
répondre aux besoins et degrés de satisfaction des citoyens	2.767	1.239	4.289	0.026	15.912
répondre aux besoins et degrés de satisfaction des acteurs locaux	-				ns
communiquer avec ses parties prenantes	-				ns
apprendre de ses pratiques afin d'améliorer l'allocation des moyens aux objectifs de l'organisation	2.152	0.929	5,448	0.019	8.602
apprendre de ses pratiques afin de réorienter les objectifs de l'organisation	-				ns
adapter la structure de l'organisation à la stratégie de la collectivité	-				ns
développer des normes, règles, valeurs communes de projets et de résultats	-				ns

Variable dépendante : multi-objectifs. R-deux Nagelkerke : 0.685 Pourcentage correct 95.8%

La troisième caractéristique de la performance publique mise en évidence par notre étude théorique concerne ses mesures spécifiques.

2.4) L'analyse des mesures de la PP

Pour apprécier les mesures utilisables de la PP, treize variables ont été proposées.

La factorisation des réponses aux variables explicatives par l'analyse en composante principale (ACP) met en évidence 3 axes, expliquant 58,2% de la variance.

Tableau n°6 : Résultat de l'ACP sur les variables « mesure »

Matrice des composantes après rotation^a

niv conso moyens	7,150E-02	,727	,403
niv rea recettes	-1,47E-02	,718	,411
niv rejet actes	,293	,776	-,199
nb mise en resp coll	,204	,827	3,198E-02
degre rea actions engagees	,215	,335	,677
effet des pol pub	,196	-7,31E-04	,798
qualite estime spl	,459	,219	,452
qualite percue spl	,710	,178	,322
satisfaction contrib	,822	,206	-,114
satisfaction usager	,770	6,786E-02	,306
satisfaction citoyen	,805	4,373E-02	,352
qualite proc int	,291	,521	,300
dvpt capital hum	,606	,392	5,308E-02

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Méthode de rotation : Varimax avec normalisation de Kaiser.

a. La rotation a convergé en 6 itérations.

L'ACP réalisée sur les mesures de la PP met en évidence 3 axes révélant 4 dimensions de la PP :

- L'axe 1 (21,3% de la variance) correspond à la dimension « territoriale » (qualité perçue des services publics locaux ; niveau de satisfaction des contribuables/usagers/citoyens) ;
- L'axe 2 (19,3% de la variance) concerne la dimension « financière » (niveau de consommation des moyens engagés ; niveau de réalisation des recettes ; volume de rejet des actes par le contrôle de légalité préfectoral ; importance des mises en responsabilité légale de la collectivité) ;
- L'axe 3 (17,6% de la variance) met en évidence la dimension « services publics » (degré de réalisation des actions engagées) et « territoriale » (importance de l'impact et des effets des politiques publiques).

Dans une démarche explicative de la dimension « mesure », trois variables ont une influence significative selon le modèle de régression obtenu.

Tableau n°7 : Etude du modèle et des coefficients de régression des mesures de la PP

variables	Coefficients Bêta	Erreur standard	Wald	Signif.	Exp(B)
(constante)	-21.677	9,986	5.168	,023	,000
le niveau de consommations des moyens engagés	-				ns
le niveau de réalisation des recettes	-				ns
le volume de rejet des actes par le contrôle de légalité préfectoral	-				ns
l'importance des mises en responsabilité légale de la collectivité	-				ns
le degré de réalisation des actions engagées (politiques, activités, etc.)	1.863	0.674	3.578	,056	6.441
l'importance de l'impact et des effets des politiques publiques	-				ns
la qualité estimée des services publics locaux	-				ns
la qualité perçue des services publics locaux	-				ns
le niveau de satisfaction des contribuables	-				ns
le niveau de satisfaction des usagers	-				ns
le niveau de satisfaction des citoyens	2.531	1.197	4.473	,034	12.565
le degré de qualité des processus internes	-				
le niveau de développement humain (engagement, motivation, mobilisation, bien-être)	2.151	1.233	3,045	,081	8.573

Variable dépendante : multi-mesures. R2 Nagelkerke : 0.877 Pourcentage correct : 98.4%

Trois critères de mesures de la PP sont retenus dans ce modèle de régression: le niveau de satisfaction des citoyens, le niveau de capital humain, et le degré de réalisation des actions engagées. La présence de ces variables est particulièrement intéressante car ce sont des mesures souvent difficiles à obtenir, de nature qualitative et à long terme. Elles sont originales par rapport aux mesures traditionnellement retenues, de nature souvent budgétaire et

comptable, et court-termiste (ref. auteurs ???). Les répondants ont ainsi exprimé un souhait sur les mesures qui seraient idéalement à utiliser pour évaluer la performance publique, nous obtenons donc un idéal plus qu'un ensemble de facteurs réalisables.

Nous abordons à présent la caractéristique « apprentissage » de la performance publique.

2.5) L'analyse des apprentissages de la PP

Pour apprécier les apprentissages de la PP, neuf variables sont proposées et valident les deux modalités d'apprentissages distinguées théoriquement.

Tableau n°8 : ACP sur les facteurs d'apprentissages

Matrice des composantes après rotation

app prat pour alloc	,658	,375
app prat pour obj	,759	,362
adapter struct-strategie	,757	,240
developper regle com	,548	,452
mobiliser pers	,382	,631
adapter moyens aux obj	,391	,481
prevoir pol pub	,750	-7,68E-02
influencer alloc moyens	,190	,672
mieux com avec stakeholder	-1,33E-02	,838

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Méthode de rotation : Varimax avec normalisation de Kaiser.

L'analyse en composante principale expose deux composantes :

- La composante 1 (31 % de la variance) correspond aux apprentissages politiques : apprendre de ses pratiques pour mieux allouer les ressources, pour réorienter les objectifs, adapter le fonctionnement organisationnel à la stratégie et mieux prévoir les politiques publiques.
- La composante 2 (25.8% de la variance) correspond aux apprentissages suivants : mobiliser le personnel, adapter les moyens aux objectifs, influencer l'allocation des moyens envers les collectivités et mieux communiquer avec les parties prenantes, ce qui correspond pour les deux premières variables aux apprentissages de nature administrative.

Dans une démarche explicative des variables intervenant dans la caractéristique « Apprentissage », le modèle de régression met en évidence trois variables significatives parmi les neuf.

Tableau n°9 : Etude du modèle et des coefficients de régression des apprentissages recherchés au travers de la PP

variables	Coefficients Bêta	Erreur standard	Wald	Signif.	Exp(B)
(constante)	-7.297	2,686	7.968	,005	,001
apprendre de ses pratiques actuelles et passées afin d'améliorer l'allocation des moyens aux objectifs de l'organisation	-				ns
apprendre de ses pratiques actuelles et passées afin de réorienter les objectifs de l'organisation	-				ns
générer des règles, normes, valeurs communes	-				ns
adapter les moyens humains, financiers, techniques, aux objectifs de la collectivité	-				ns
adapter la structure administrative et politique à la stratégie de la collectivité	-				ns
mobiliser le personnel (valorisation selon le niveau de performance individuelle et collective)	1.433	,426	10.248	0,010	3.073
mieux prévoir ou réorienter les politiques publiques à engager	-				ns
influencer l'allocation des moyens entre l'Etat et les collectivités locales	-				Ns
améliorer la nature des informations communiquées aux acteurs locaux (usagers, citoyens, contribuables, banques, entreprises...)	1.193	,432	,371	0,001	3.798

Variable dépendante : multi-apprentissages

R-deux Nagelkerke : 0.728 Pourcentage correct : 96.4%

Le modèle de régression, avec deux variables significatives, explique 73% de la variation et classe 96% des individus. Les principaux apprentissages recherchés portent sur les finalités

interne et externe de la performance publique, à savoir mobiliser le personnel (dimension humaine) et améliorer la nature des informations communiquées aux partenaires (dimension territoriale).

L'étude des apprentissages de la PP étant réalisée, nous abordons à présent celle de ses cibles.

2.6) L'analyse des cibles de la PP

Pour apprécier les cibles de la PP, neuf variables ont été proposées aux répondants.

Nous réalisons une ACP sur l'ensemble des variables explicatives afin de vérifier si des axes factoriels permettaient d'identifier les dimensions de la PP.

Tableau n°10 : Résultat de l'ACP sur les variables « cible »

Matrice des composantes après rotation

citoyen	5,916E-02	,806	-8,20E-02
contribuable	,240	,767	6,763E-02
usager	1,879E-02	,833	,244
banquier	,777	1,735E-02	,289
gvt	,676	-,121	,390
direction adm	,243	1,600E-02	,854
agents	,149	,163	,789
ent implantees	,837	,252	,101
ent prospects	,861	,259	2,342E-02

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

L'ACP réalisée sur les cibles de la PPL met en évidence 3 axes (71,4% de la variance totale) révélant les cinq dimensions de la PP :

- L'axe 1 (29,4% de la variance) correspond à la dimension financière (banques ; gouvernement ; entreprises implantées et prospects) ;
- L'axe 2 (23,4% de la variance) concerne la dimension territoriale et services publics (citoyen ; contribuable ; usager) ;
- L'axe 3 (18,6% de la variance) met en évidence la dimension organisationnelle et humaine (directions administratives ; agents).

Pour compléter cette approche exploratoire, la recherche des variables significatives dans le modèle de régression linéaire fait apparaître quatre facteurs.

Tableau n°11 : Etude du modèle et des coefficients de régression des cibles de la PP

variables	Coefficients Bêta	Erreur standard	Wald	Signif.	Exp(B)
(constante)	-31.877	11,986	10.168	,001	,000
le citoyen	-				ns
le contribuable	0.763	,435	3,088	0.079	2,147
l'usager	1.858	,757	6,200	0.013	6,578
le banquier	-				ns
le gouvernement	-				ns
la direction administrative de la collectivité	2.430	,810	9,005	0.003	11,310
les agents	1.472	,616	5,906	0,015	4,351
les entreprises implantées	-				ns
les entreprises prospects	3.529	1.170	9.058	0.003	34.094

Variable dépendante : multi-objectifs. R-deux Nagelkerke : 0.891 ; classement correct : 97%

Les variables significatives dans ce modèle de régression concernent tant les acteurs internes qu'externes à la collectivité. Les contribuables, les entreprises prospects et les usagers représentent des cibles extérieures à la collectivité, alors que les directions et les agents illustrent la communication d'informations à des acteurs internes. Si ce modèle est satisfaisant pour sa qualité statistique (r^2 et pourcentage de classement correct) il n'est pas parcimonieux puisque cinq variables parmi les neuf sont reprises. On retrouve le caractère multiple de cette dimension « cible » dans l'explication de la PPL.

Enfin, nous concluons l'étude des caractéristiques de la performance publique par une analyse de ses logiques sous-jacentes.

2.7) L'analyse des logiques de la PP

Pour apprécier les logiques de la PP, huit variables ont été proposées aux répondants. L'analyse exploratoire par ACP permet d'identifier trois dimensions au sein des logiques de la PP.

Tableau n°12 : Résultat de l'ACP sur les variables « logiques poursuivies ».

Matrice des composantes après rotation

regul activite eco	,678	,337	-,129
interet general	-,145	,783	,277
justice soc	7,742E-02	,866	,118
legalite	,414	,580	-2,38E-03
rentabilite	,821	-5,47E-02	3,474E-02
productivite	,773	-3,75E-02	,327
efficacite	4,537E-02	5,629E-02	,840
efficience	8,889E-02	,240	,762

Méthode d'extraction : Analyse en composantes principales.

Méthode de rotation : Varimax avec normalisation de Kaiser.

L'ACP réalisée sur les logiques sous-jacentes de la PP met en évidence trois axes (66,5% de la variance totale) mettant en évidence trois dimensions de la PP :

- L'axe 1 (24,25% de la variance) correspond à la dimension « financière » (régulation de l'activité économique ; rentabilité ; productivité) ;
- L'axe 2 (23,5% de la variance) concerne la dimension « territoriale » (intérêt général, légalité et justice sociale) ;
- L'axe 3 (18,8% de la variance) met en évidence la dimension « organisationnelle » de la performance (efficacité ; efficience).

Pour compléter cette analyse, le modèle de régression identifie les variables explicatives significatives.

Tableau n°13 : Etude du modèle et des coefficients de régression des logiques de la PP

variables	Coefficients Bêta	Erreur standard	Wald	Signif.	Exp(B)
(constante)	-32.877	14,986	4.468	,035	,000
régulation de l'activité économique	-			ns	
L'intérêt général	-			ns	
justice sociale	-			ns	
conformité/légalité	2.819	1,320	4,565	,033	16,705
rentabilité	-			ns	ns
productivité	1.720	,911	3,610	,058	5,593
efficacité	-			ns	ns
efficience	3.811	1.905	4,061	,041	45,070

Variable dépendante : multilogiques. R-deux Nagelkerke : 0.871 ; classement correct : 97%

Avec trois facteurs explicatifs retenus dans le modèle, l'équation permet de classer correctement 97% des individus pour la variable expliquée « logiques sous-jacentes de la PP ». La présence conjointe de variables faisant référence au secteur privé (efficacité, productivité), et au secteur public (légalité et conformité), s'explique par les contraintes à la fois financières, organisationnelles et territoriales, auxquelles sont soumises les collectivités. Nous retrouvons les composantes des trois dimensions proposées par l'analyse factorielle.

Conclusion : de la validation d'une caractérisation et d'une définition de la performance publique dans le secteur local à la perspective d'études sur son universalité organisationnelle

A l'analyse de la littérature antérieure sur les modèles de gestion de la performance publique, nous avons appréhendé leur caractère partiel tenant à une insuffisance de prise en compte des spécificités de la performance publique. En effet, les modèles de HOOD (1995), BOUCKAERT et HALLIGAN (2004), DEMEESTERE (2005) et GIBERT (1980) dans une approche économique, et les modèles de MOULLIN (2002) et de la CAF (1998) dans une approche partenariale, n'intègrent pas individuellement l'ensemble des dimensions de la performance publique. Dans ce sens, nous avons proposé, dans le cadre de cette étude, de dépasser ces limites, en proposant un modèle de caractérisation de la performance publique mettant en évidence pour l'ensemble de ses caractéristiques (objets, objectifs, mesures, apprentissages, cibles, logiques), trois dimensions universelles de la performance (organisationnelle, humaine, financière) et deux dimensions contingentes au secteur public (territoriale, qualité de services publics).

Afin de tester le réalisme empirique de ce modèle d'étude, nous avons réalisé, dans le cadre d'une enquête nationale, une série d'analyses statistiques du caractère multidimensionnel des objets, objectifs, mesures, apprentissages, cibles et logiques de la performance publique. Cette étude a ainsi permis de révéler en premier lieu les objets organisationnels, humains et politiques de la performance publique. Dans ce même sens, nous pouvons analyser les objectifs et mesures d'impacts territoriaux, de qualité de service et d'efficacité organisationnelle de la performance publique. Les apprentissages de la performance publique

sont quant à eux relatifs à la capacité des organisations publiques à adapter leurs moyens, activités et stratégies, aux attentes et besoins territoriaux. Enfin, les cibles et les logiques de la performance publique, en relation avec la structure des organisations publiques et les finalités socio-économiques du secteur public, concernent tant les parties prenantes locales externes (citoyens/usagers/contribuables, entreprises, banques) qu'internes (agents, directions/services). Au global, les analyses statistiques réalisées permettent de valider, dans le contexte local, l'ensemble de nos hypothèses relatives aux caractéristiques multiples et contingentes de la performance publique. Celles-ci mettent en évidence de manière globale et conforme à nos propositions théoriques, les cinq dimensions de la performance publique : territoriale, services publics, organisationnelle, humaine et financière.

Notre modèle d'étude de la performance publique paraît être confirmé dans le contexte local français. Sa validation permet d'accréditer notre proposition de caractérisation, de schématisation et de définition de la performance publique, venant enrichir la littérature antérieure, en dépassant une vision partielle de la performance organisationnelle pour intégrer les spécificités politico-environnementales du secteur public au travers de dimensions « services publics » et « territoriale ». D'un point de vue opérationnel, ces apports conceptuels et théoriques permettent également d'orienter les organisations publiques dans le pilotage politico-administratif de leurs moyens et activités.

Néanmoins, si cette étude a permis d'attester du caractère multidimensionnel de la performance publique dans le contexte particulier des collectivités locales, elle paraît limitée par une absence d'analyse de sa validité sur l'ensemble des composantes du secteur public français (organismes publics étatiques et hospitaliers). Également, il paraîtrait pertinent de s'interroger sur le niveau d'intégration dans le secteur privé, des dimensions politico-administratives de la performance publique, légitimé par l'impact socio-économique de l'activité productive des entreprises. Enfin, cette étude ayant été menée auprès d'organisations publiques de grande taille (collectivités de plus de 50 000 habitants), il semble nécessaire de tester son adaptabilité sur les organisations de petite taille. Par ailleurs, nous sommes sur des données déclaratives : les réponses font appels aux perceptions des répondants sur la PPL alors qu'une analyse sur site pourrait montrer des pratiques différentes de celles annoncées.

Ainsi, afin d'analyser le caractère universel versus contingent de notre définition de la performance publique, et d'appréhender les divergences de ses caractéristiques entre

organismes publics et privés, nous proposons, dans le cadre de perspectives de recherche, de tester notre modèle, tout d'abord, auprès d'autres structures publiques, par exemple celles universitaires et hospitalières, et ensuite, auprès de PME et d'entreprises de grandes tailles. En effet, notre modèle, issu des théories du management public, semble concerner le fonctionnement de l'ensemble des grandes organisations, dites complexes (GIBERT ; 1983 ; LAUFER et BURLAUD, 1980). Ainsi, comme le font ces auteurs, nous supposons, d'un côté, un isomorphisme dans la prise en compte du concept de performance pour les grandes organisations et, d'un autre, une adaptation pour les PME. Cette hypothèse d'adaptation des modèles selon la taille des structures constitue l'objet principal de cette étude.

Bibliographie

AIDEMARK L-G. (2001), « The Meaning of Balanced Scorecards in the Health Care Organization », *Financial Accountability & Management*, Vol. 17, n° 1, pp. 23-40.

AFIGESE (2006), « Guide sur la performance dans les collectivités territoriales », INET.

ARGYRIS C., SCHON D. (1978), « Organizational learning », Reading Mass: Adisson-Wesley.

BOUCKAERT G. (1991), « Public Productivity in Retrospective », in Holzer M. (Ed.), *Public Productivity Handbook*, Marcel Dekker, New York, pp.15-46.

BOUCKAERT G., POLLITT C. (2004), « Evaluating public management reforms: a comparative analysis », ed. Oxford: Oxford University Press.

BOYNE G.A. (2002), « Concepts and Indicators of Local Authority Performance: An Evaluation of the Statutory Frameworks in England and Wales », *Public Money and Management*, Vol. 22, n°2, pp.17-24.

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*.

CHAPET J.-M. (2007), « Le système de gestion des collectivités territoriales : entre performance et délibération », *Politique et Management Publics*, Vol. 25, n°4, pp. 1-21.

CHOW C.-W., GANULIN D., HADDAD K., WILLIAMSON J. (1998), « The Balanced Scorecard: A Potent Tool for Energizing and Focusing Healthcare Organization Management », *Journal of Health Care Management*, Vol. 43, pp. 263-80.

DE LA VILLE V. I. (1998), « L'apprentissage organisationnel : perspectives théoriques », in *cahiers Français*, n°287, juillet-septembre 1998 : *Management et organisation des entreprises*, pp 96-104.

DEMEESTERE R. (2005), « Le Contrôle de gestion dans le secteur public », 2ème édition, LGDJ, Paris.

DUPUIS J. (1991), « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques », Presses Universitaires de France, Paris.

EMERY Y. (2005), « La gestion par résultats dans le secteur public - La gestion par les résultats dans les organisations publiques : de l'idée aux défis de la réalisation », *Télescope*, *Revue d'analyse comparée en administration publique*, Vol. 12 n° 3.

GIBERT P. (1980), « Le contrôle de gestion dans les organisations publiques », Edition d'organisation, Paris.

- GIBERT P.** (1983), « Management de la puissance publique », Thèse de doctorat d'Etat en sciences de gestion, Université de Paris 2.
- HOOD C.** (1995), « Contemporary Public Management: A New Global Paradigm? », *Public Policy and Administration*, Vol. 10, n°2, pp. 104-117.
- KAPLAN R.S., NORTON D. P.** (1992), « The balance Scorecard - Measures that drive performance », *Harvard Business Review*, janvier-février, p. 71-79.
- KAPLAN R.S., NORTON D.P.** (1996), « The Balanced Scorecard : Translating Strategy into Action », Harvard Business School Press, Boston.
- LABOURDETTE A.**, (1996), « Les difficultés des méthodes de gestion privée dans les communes », in « Le Maire-Entrepreneur ? », Publié à l'occasion des premières rencontres « Ville-Management » à Biarritz, sous la direction de Jean-Jacques RIGAL et Robert LE DUFF, Presses Universitaires de Pau.
- LAUFER R., BURLAUD A.** (1980), « Management public : gestion et légitimité », Dalloz gestion, Systèmes et stratégies, Paris.
- Mc KENDRICK J., HASTINGS M.** (2002), « The Development of a Performance Framework for Professions Allied to Medicine in Rehabilitation », Communication à l'annual Congress of the British Accounting Association, St. Helier.
- MEDNICK R.**, (1991), « Reinventing the audit », *Journal of Accountancy*
- MISSUD M.** (2004), « Contrôle de gestion et service public local », Cours magistral, Université Paris X, septembre-décembre.
- MOULLIN M.** (2006), « The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organizations », *Perspectives on Performance*, Vol. 5, n°1.
- MUSGRAVE R.** (1989), « Public Finance in Theory and Practice ».
- NIOCHE J-P.** (1991), « Management public: à la recherche de nouvelles régulations », *Revue Française de Gestion* n° 85, septembre.
- PORTER et al.**, (1996), « Principles of external auditing », Ed. Wiley.
- ROCHET C.** (2004), « Une seule flèche pour deux cibles : le pari ambitieux de la réforme budgétaire en France », *Management International*, Vol. 9, n°1, pp. 85-98.
- SMITH P.** (1996), « A Framework for Analysing the Measurement of Outcome », in P. Smith (Ed.), *Measuring Outcome in the Public Sector*, London, Taylor & Francis Ltd.

Annexe 1 : questionnaire

Partie 1 : « Les caractéristiques de la performance Publique »

1. Selon vous, la Performance Publique porte sur plusieurs points (performance des activités, des personnes...)?

Oui Non

Plus précisément :

Pour vous, la Performance Publique correspond à :	Non, pas du tout	--	-	-/+	+	++	Oui, tout à fait
- la performance des individus							
- la performance des directions/services							
- la performance de la collectivité locale de manière générale							
- la performance des actions engagées, des politiques publiques mises en œuvre							

2. Selon vous, la Performance Publique comporte plusieurs enjeux ou dimensions ?

Oui non

Plus précisément :

Pour vous, la Performance Publique consiste à :	Non, pas du tout	--	-	-/+	+	++	Oui, tout à fait
- Définir de manière adéquate les dépenses et ressources aux objectifs de l'organisation							
- Définir de manière économe les moyens aux politiques engagées							
- Définir de manière conforme les actions engagées à la réglementation							
- optimiser les recettes							
- engager, motiver et							

mobiliser le personnel							
- répondre aux aspirations de bien-être du personnel							
- maîtriser la quantité d'offre de services publics locaux							
- maîtriser la qualité d'offre de services publics locaux							
- apprendre de ses pratiques actuelles et passées afin d'améliorer l'allocation des moyens aux objectifs de l'organisation							
- apprendre de ses pratiques actuelles et passées afin de réorienter les objectifs de l'organisation							
- adapter la structure de l'organisation à la stratégie de la collectivité							
- développer des normes, règles, valeurs et projets communs							
- répondre aux besoins et degrés de satisfaction des usagers							
- répondre aux besoins et degrés de satisfaction des citoyens							
- répondre aux besoins et degrés de satisfaction des acteurs locaux							
- communiquer avec ses parties prenantes, de façon fiable, accessible, transparente et cohérente sur les actions engagées et les moyens mobilisés							
- autres...							

3. Selon vous, la Performance Publique admet plusieurs mesures ?

Oui non

Plus précisément :

Pour vous, la Performance Publique doit être mesurée par :	Non, pas du tout	--	-	-/+	+	++	Oui, tout à fait
- le niveau de consommations des moyens engagés							
- le niveau de réalisation des recettes							
- le volume de rejet des actes par le contrôle de légalité préfectoral							
- l'importance des mises en responsabilité légale de la collectivité							
- le degré de réalisation des actions engagées (politiques, activités, produits, prestations)							
- l'importance de l'impact et des effets des politiques publiques							
- la qualité estimée des services publics locaux							
- la qualité perçue des services publics locaux							
- le niveau de satisfaction des contribuables							
- le niveau de satisfaction des usagers							
- le niveau de satisfaction des citoyens							
- le degré de qualité des processus internes							
- le niveau de développement du capital humain (engagement, motivation, mobilisation du personnel, bien-être et développement personnel)							

4. Selon vous, la Performance Publique comporte plusieurs objectifs ?

Oui non

Plus précisément :

Pour vous, la Performance Publique doit être utilisée pour :	Non, pas du tout	--	-	-/+	+	++	Oui, tout à fait
- mobiliser le personnel (valorisation selon le niveau de performance individuelle et collective)							
- adapter les moyens humains, financiers, techniques, aux objectifs de la collectivité							
- Mieux prévoir ou réorienter les politiques publiques à engager							
- adapter la structure administrative et politique à la stratégie de la collectivité							
- générer des règles, normes, valeurs communes de projet et de résultat							
- influencer l'allocation des moyens entre l'Etat et les collectivités locales							
- améliorer la nature des informations communiquées aux usagers, citoyens, contribuables, banques, entreprises							

6. Selon vous, la Performance Publique vise plusieurs cibles ?

Oui non

Plus précisément :

Pour vous, la Performance Publique Locale doit mettre au centre du dispositif :	Non, pas du tout	--	-	-/+	+	++	Oui, tout à fait
- le citoyen							
- le contribuable							
- l'utilisateur							
- le banquier							
- le gouvernement							
- la direction administrative de la collectivité							
- les agents							
- les entreprises implantées							
- les entreprises prospects							

7. Selon vous, la Performance Publique comporte plusieurs logiques sous jacentes?

Oui non

Plus précisément :

Pour vous, la Performance Publique doit être sous-tendue par des finalités de :	Non, pas du tout	--	-	-/+	+	++	Oui, tout à fait
- régulation de l'activité économique							
- d'intérêt général							
- justice sociale							
- conformité/légalité							
- rentabilité							
- productivité							
- efficacité							
- efficience							