ARTICLES

PEUT-ON DEFINIR LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE ?

Ali DEBBI
Maître de Conférences, Université de M'sila

INTRODUCTION

La performance est un concept abordé dans plusieurs études qui expliquent les facteurs qui contribuent à l'amélioration de la performance des entreprises. Les contributions théoriques ont ainsi pu clarifier le concept, et le dégager des ambiguïtés dans les deux perspectives : les démonstrations simplicites et les explications exhaustives. Toutefois, Bessire D. (1999) estime que « Si la réflexion sur le concept de performance est d'ores et déjà riche, les réponses restent cependant dans l'ensemble parcellaires, voire contradictoires». La performance est à la fois une notion ambiguë, et une notion polysémique (Pesqueux, 2004). Des différents travaux montrent la relativité du concept, en l'expliquant souvent par la différence du type d'organisation auquel il est appliqué et de son contexte. De ce fait, on doit s'interroger donc sur les spécificités de la performance dans le secteur public, et plus spécialement dans les villes. Pourquoi les organisations posent-elles la question de la performance ? Pourquoi cette préoccupation et comment se manifeste-elle ? Et quelles définitions pour la performance des villes et de ses services municipaux?

Nous traitons alors dans ce présent travail la question suivante : peut-on définir la performance publique locale ?

Pour ce faire, il faut évoquer les définitions de la performance en présentant une lecture des travaux qui soulève les conceptions de la performance, en particulier : privée et publique. Dès lors, nous pouvons préciser les diverses conceptions de « la performance publique locale », et essayer de justifier notre définition et distinction entre la performance des politiques publiques et la performance organisationnelle.

1 - LA DEFINITION DE LA PERFORMANCE

La littérature propose plusieurs définitions de la performance. Mais, on constate qu'une unanimité s'affiche clairement sur deux choses : l'ambiguïté et la relativité de la performance. Pour autant, on peut considérer que les principaux paramètres de définition de ce concept se concentrent autour de notions : les objectifs et la valeur.

1.1 - La performance : une notion ambiguë et multidimensionnelle

Il convient de signaler d'abord que les travaux en sciences de gestion sur la performance ont inspiré pas mal de notions des autres disciplines : la sociologie, l'ingénierie de machines, le sport. Or, le travail le plus remarqué, et qui est un vrai essai de définition de la performance dans le domaine de sciences de gestion est l'article de Bourguignon (1995).

L'auteur a conclu « qu'on peut définir la performance mais une définition floue ». Elle insiste sur l'utilité de définir le concept même si elle admet le caractère relatif, multiple et subjectif de la performance. L'auteur a pu proposer une définition convaincante : « En matière de gestion, la performance est la réalisation des objectifs organisationnels». Cette définition reste une référence, même si Lorino (2001) a apporté une mince modification : « La performance est la réalisation des objectifs stratégiques ». La définition de Bourguignon s'applique à tous les champs de la gestion (CDG, GRH, politique générale,...).

Lebas (1995) rejoint Bourguignon et ajoute d'autres éléments qui précisent la relativité de la performance : « La performance n'est pas un concept qui se définit de façon absolue. Elle appelle un jugement et une interprétation (…) la performance est relative à un contexte choisi en fonction de la stratégie. Elle est spécifique à un utilisateur et à une stratégie ».

Le jugement qui implique le caractère subjectif, prend une place centrale dans la définition de la performance organisationnelle : « L'efficacité organisationnelle est un jugement que porte un individu ou un groupe sur l'organisation, et plus précisément sur les activités, les produits, les résultats ou les effets qu'il attend d'elle. » (Morin et Savoie, 2001).

D'après notre lecture de ces travaux, nous retenons que la performance est passée entre « simplification » et « complication » de la définition. Plusieurs auteurs ont opté pour des études approfondies et détaillées. Peu ont choisi de donner une définition simple et claire comme celle de Bourguignon (1995). La simplicité et la clarté ont fait de sa définition une référence indispensable dans les écrits ultérieurs. Alors que le travail de Bessire d. (1999) a inclu par exemple plus d'approfondissements sur la performance. L'auteur a choisi une approche constructiviste, en se référant

à deux hypothèses : phénoménologique (la réalité est un construit humain, avec la trialectique : sujet, objet, projet) et téléologique (la réalité est l'actualisation du sens).

Selon cette posture globale, la gestion de la performance suppose de ne pas se baser seulement sur la perception de la direction, mais d'intégrer les perceptions des différents acteurs de l'organisation. Lorino (1995) plaide pour la notion de l'interprétation qui sert à montrer les représentations des acteurs en matière d'évaluation de la performance. L'interprétation est le jugement porté sur le couple : coût-valeur, et qui permet d'apprécier l'apport des chaînes créatrices de valeur afin d'optimiser ce couple. Les notions de l'interprétation, la perception et la représentation étaient également au centre de la thèse de Bourguignon (1998), qui explore ces variables dans des différentes disciplines (notamment la psychologie). Ces notions sont associées principalement à deux déterminants principaux du concept : la relativité et la subjectivité.

1.2 - La relativité et la subjectivité de la performance

L'analyse des écrits (Morin et al. ,1994 ; Lorino, 1995 ; Bourguignon, 1995 ; Lebas, 1995 ; Bessire, 1999) nous permet de lier la relativité de la performance à la multiplicité des objectifs et leurs différences d'une organisation à une autre[1]. Il en est de même pour le contrôle qui prend des formes diverses d'une organisation à une autre selon ses propres objectifs, comme le développe l'approche contingente en matière de contrôle organisationnel (Lawrence et Lorsch, 1967).

La relativité est aussi expliquée par la multiplicité des dimensions qui fondent la performance. Dès lors, les variables qui contribuent à l'amélioration ou à la définition de la performance et les moyens qui permettent d'agir sur les facteurs qui l'affectent sont différents. Les travaux développent quatre approches (Morin et al.,1994) : l'approche économique, l'approche sociale, l'approche systémique et l'approche politique.

En ce qui concerne le caractère subjectif, « La performance est subjective, puisqu'elle est le produit de l'opération, par nature subjective, qui consiste à rapprocher une réalité d'un souhait, à constater le degré de réussite d'une intention » (Bourguignon, 1995). D'autre part, et comme l'indiquait Lebas (1995), la performance appelle un jugement et une interprétation de l'acteur, objet central des travaux de Lorino P. (1995, 1997). La subjectivité est relative aux interprétations, perception, représentation et jugement de l'acteur qui les mobilise selon « son style cognitif ». Le jugement porté sera le produit d'opérations rationnelles, en apparence objectives, mais sous l'influence du style cognitif. Comme l'indique Morin et al. (1994) « l'efficacité organisationnelle est un jugement », et en conséquence la

1 Admettant que la performance est souvent associée à la notion des objectifs.

tension entre objectivité et subjectivité (Bessire, 1999) marque toujours sa présence.

En résumant, les définitions de la performance sont tendues entre ses deux déterminants principaux : objectifs et valeur.

Objectif et valeur : deux paramètres de définition

Les définitions de la performance mobilisent des cadres théoriques multiples, et donc plusieurs variables. De ce fait, cerner une ou deux variables (ou notions) qui pourraient définir ce concept n'est pas facile. Néanmoins, deux notions restent toujours présentes dans les définitions *:* les objectifs et la valeur.

* **Les objectifs :** La performance porte sur le degré d'atteinte des objectifs. La performance s'intéresse alors aux effets et résultats de l'action. L'entreprise optimiserait ses processus de planification et de réalisation afin d'améliorer les résultats de ces actions, et atteindre « la performance globale »[2].

En outre, les apports de la théorie de contingence (Lawrence et Lorsch, 1967) développent comment et pourquoi les objectifs organisationnels diffèrent d'une organisation à une autre, y compris dans un même secteur d'activités. Dans cette extension, la performance de l'entreprise porte sur la réalisation organisationnelle de ses objectifs, et donc sur les moyens, les activités et les actions.

Mais la réalisation des objectifs ne signifie pas toujours la création optimale de la valeur, alors même que la valeur est un concept supérieur de gouvernement des organisations et des systèmes économiques.

* **La valeur** : Ce concept est un élément central de l'analyse économique de la performance des activités de production et de commerce. Transposé dans le domaine de la gestion, il ouvre aux analyses sur les déterminants internes de l'organisation, et non plus à ceux macro et micro-économique seulement. Ainsi, dans les entreprises, la performance est indissociable des concepts de valeur et de richesse, et de la maximisation des profits des actionnaires.

Par ailleurs, le concept de la valeur a été transféré de la sphère économique à la sphère philosophique, en élargissant le sens des objets marchands vers tous ce qui fait l'objet d'un jugement et d'autre part, en développant des univers d'équité dans le partage des résultats. Bourguignon (1998) revient encore une fois sur la subjectivité et distingue valeur objective (qualité intrinsèque) et valeur subjective (l'estimation par un sujet). Cet élargissement semble opportun, dans le sens où il pourrait inclure des

2 Pesqueux *:* « La notion de performance globale », 2004.

composants non économiques de l'échange et du prix. Pour autant, des composants sont difficiles à saisir (la valeur sociale par exemple). Cette extension est nécessaire aux organisations publiques.

Plus opérationnellement, le sens de la valeur n'est pas resté limité à la vision économique (la valeur financière). En la dotant d'un sens plus large, Kaplan et Johnson (1987) montrent qu'il y a d'autres composantes de la valeur que les entreprises doivent prendre en compte : la valeur des ressources humains, de l'innovation et de la satisfaction des clients. Certains, évoquent une notion plus globale : la valeur organisationnelle[3].

La valeur a été au centre des nouvelles tendances du contrôle de gestion pour maîtriser et à agir sur les chaînes créatrices de la valeur, et qui se réfère principalement à la chaîne de valeur proposée par Porter M.E. (1985).

Vu les caractères subjectifs et relatifs de la performance, ainsi que la variété des objectifs organisationnels, et l'étendue de la notion de la valeur, il faut donc s'interroger sur la définition de la performance publique locale. Peut-on la définir ?

2 - PERFORMANCE PUBLIQUE : EST-IL POSSIBLE DE LA PRÉCISER ?

La projection et la transposition des définitions et des conceptions esquissées supra à des contextes de secteur ou activité publics, nous obligent à soulever des nouvelles notions et variables. Concernant les villes, la conception de la performance publique « locale » prendra une configuration plus spécifique par rapport à la conception de « la performance publique ». Le traitement de ces éléments nous fait proposer une distinction entre la performance organisationnelle et la performance des politiques publiques.

2.1 - La performance des organisations publiques : quelle assimilation des conceptions ?

La définition de la performance doit lever ou ordonner les ambiguïtés et les points de vue. Les divergences les plus évidentes sont celles qui concernent la différence entre le secteur public et le secteur privé. Un caractère persiste, celui de la relativité. La littérature scientifique et praticienne s'intéresse aux distinctions entre performance « publique » et performance « privée », (Mcgill, 1988).

Dans la perspective d'assimiler et de comparer les deux domaines d'application, on s'appuie sur la pertinence des deux paramètres « standards » : objectifs et valeur comme dimensions structurants. La

3 Cappelletti L. et Khouatra D. : « Concepts et mesure de la création de valeur organisationnelle », Revue Comptabilité-Contrôle-Audit, 2004.

permanence de ces deux dimensions aide à mettre en évidence tant les spécificités des performances publiques.

Tableau : Comparaison secteur public/secteur privé des différents niveaux de performances (Mcgill r., 1988, d'après Favoreu, 1997)

Niveau envisagé	Concept de performance	
	dans le secteur privé	dans le secteur public
Niveau 1 (3-5 ans et plus)	Profitabilité générale et croissance du capital	Performance globale des programmes en fonction de l'amélioration des conditions sociales générales (niveau de pauvreté, d'éducation...)
Niveau 2 (1-3 ans)	Succès sur des marchés spécifiques et gains de profitabilité en découlant	Succès de programmes publics spécifiques et satisfaction des populations concernées (rénovation de quartiers)
Niveau 3 (0-1 an)	Efficience opérationnelle Contrôle budgétaire Climat interne Motivation des employés Gestion de la production	Efficience opérationnelle Contrôle budgétaire Moral des fonctionnaires Gestion des projets

2.1.1 - La performance publique : l'atteinte des objectifs ?

Dans la littérature, on trouve souvent des définitions de la performance publique qui s'appuient sur l'approche proposée par Bourguignon (1995) et Lorino (2001) : « être performant c'est atteindre des objectifs »[4].Plusieurs travaux sur la performance publique (Knoepfel et Varone, 1999 ; Fouchet, 1999 ; Warin, 1999 ; Trosa, 1999) montrent que la définition du concept

4 La performance publique est associée parfois à la notion de stratégie plutôt qu'aux objectifs (Fouchet, 1999).

pourrait revenir à la réalisation des objectifs établis par les organisations publiques. Or, atteindre des objectifs, suppose la définition de ces objectifs, l'allocation de ressources et la consommation rationnelle des ressources avant d'arriver à des résultats plus proches à ceux souhaités.

Mais une question majeure se pose : le critère des objectifs est-il suffisant pour définir la performance publique ? Est-il pertinent ? Cette question est légitime dans la mesure où des interrogations viennent à l'esprit : les objectifs des organisations publiques sont-ils réellement définis ? S'ils sont imprécis et variés, comment savoir le degré selon lequel ils sont atteints ?

En effet, les objectifs des organisations publiques sont souvent caractérisés par l'ambiguïté et le manque de précision. Les écrits sur l'évaluation des politiques publiques (Perret, 2001) montrent que dans plusieurs cas ; les objectifs des organisations publiques sont implicites et ambiguës. On exprime dans les documents internes des organisations publiques, des missions et des finalités, mais peu des objectifs au sens des sciences de gestion : quantifiable, mesurable, pour le moins. Dès lors, la perception d'une performance dans une situation d'ambiguïté des objectifs devient caduque a peu sens.

Nous considérons que la clarté des objectifs est cruciale dans l'appréhension de la performance publique, en supposant que plus les objectifs de l'organisation publique sont bien définis, plus la performance sera évaluée facilement. Ainsi, la LOLF[5] constitue peut-être une tentative d'orientation des organisations publiques vers une meilleure définition de leurs objectifs. La LOLF prévoit une architecture basée sur un ensemble de missions, un sous-ensemble des programmes et un sous-ensemble des objectifs, tous associés à des indicateurs de performance. On peut penser que l'ambiguïté des objectifs pourrait être réduite, et en conséquence la performance mieux mesurée[6].

Si l'on fait un retour en arrière, et si l'on simplifie, on peut avancer que la démarche de RCB des années 70 (via la rationalisation des choix budgétaires) était plutôt centrée sur l'efficience, et qu'à contrario, la LOLF se fonde plutôt sur l'efficacité.

L'ambiguïté des objectifs ne signifie pas que les actions publiques n'apportent pas de la valeur aux usagers. Les activités publiques impliquent une performance appréciée perçue par les usagers, même si les objectifs sont ambigus. Le paramètre de la valeur est donc primordial dans la définition de la performance publique.

5 Loi Organique des Lois de Finance appliquée en France.

6 Mais cette performance instrumentale, de l'organisation productive, parfois bureaucratique et technocratique, est-elle celle de l'actionnaire, ici le citoyen, contribuable et client partiel ?

2.1.2 - La performance : la création de la valeur ?

Si la notion de la valeur économique et financière prend une place centrale dans la définition de la performance des entreprises marchandes et privées, ce n'est pas le cas avec les organisations publiques. Souvent, dans le contexte des organisations publiques, il n'y a ni marché ni préoccupation de profit. La valeur n'est pas forcément quantifiée et mesurée. De quelle valeur donc s'agit-il ?

Pour Lorino P. (1999), qui estime que la valeur est déterminante dans la performance des organisations publiques, retient que « la performance d'une organisation est le jugement porté par la société (clients, usagers, riverains) sur le rapport entre valeur produite (besoins satisfaits) et coûts encourus (ressources consommés) ». Il met en avant la valeur d'une activité publique entendue comme « l'importance des besoins sociaux auxquels elle permet de satisfaire ». Toutefois, les difficultés d'une définition claire des besoins sociaux ainsi que la difficulté de savoir si la satisfaction est atteinte rendent « la valeur publique » difficile à cerner. Bartoli A. (1996) évoque de sa part, la difficulté de déterminer « la valeur ajoutée » dans le contexte des organisations publiques, en estimant que l'enjeu est de savoir à qui profite la richesse créée. Pour l'auteur, la transférabilité de la notion de la valeur du secteur privé au secteur public suscite plusieurs interrogations et révèle des difficultés. De ce fait, le paramètre de la valeur (comme paramètre unique) semble insuffisant pour définir la performance publique.

Cette limite structurelle n'empêche pas de trouver la notion de la valeur comme paramètre figurant et central de nombreuses analyses de l'évaluation des politiques publiques [7]. Mais quel jugement, et quelle valeur mobilise-t-on ? Comment rendre opérationnels des principes tel que : « l'évaluation est un jugement porté sur une donnée par référence à une valeur » ! (Meny et Thoening, 1989).

Vu ces éléments, seul le paramètre « objectifs » reste comme le déterminant le plus pertinent de la définition de la performance publique. L'association des deux paramètres donnerait une définition la plus fiable de la performance publique, mais quasi difficilement mesurable.

2.2 - La performance publique : définitions spécifiques

La doctrine du management public développe des définitions de la performance appropriées au contexte des organisations publiques et adéquates aux spécificités de leurs actions. Le Ministère français de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagement du territoire

7 Rapport Viveret (Sénat) : «L'évaluation des politiques et des actions publiques», Paris, 1989.

donne dans son rapport (Le contrôle de gestion dans les administrations de l'État, 2002) une définition : « impact, qualité, efficience ». La performance de la gestion publique se définit notamment selon trois axes *:*

- l'impact ou le résultat final de l'action des administrations ;
- la qualité du service apporté à l'usager ;
- l'efficience : l'amélioration du rapport entre les moyens consommés et les réalisations » [8].

Cette définition s'appuie sur deux dimensions principales et classiques de la performance : l'efficience et l'efficacité, en ajoutant le critère de la qualité de service apporté à l'usager. Une telle performance aurait appréhendée dans sa globalité si les avis des usagers étaient pris en compte : elle détermine le choix électoral de l'électeur et elle devrait fonder les orientations politiques et les objectifs des programmes.

Dans une approche moins mécanique, et à la fois plus technique et opérationnelle, Demeestere (2001) introduit la dimension politique dans la définition de la performance publique, située au « carrefour de trois notions : la mise en œuvre des orientations confiées à l'organisation par ses instances politiques ; l'apport de valeur aux clients aux usagers ou plus généralement aux différents interlocuteurs auxquels l'organisation s'adresse ; la maîtrise des ressources qui lui ont été confiées ou qu'elle a réunies pour accomplir sa mission».

Ce modèle (figure 01-01) marque une différence par rapport au triangle de la performance proposé par Gibert P. (1980) (figure 01-02) : les résultats ont remplacé la qualité de service dans l'extrémité du triangle.

8 Rapport du Ministère français de la fonction publique, de la réforme de l'Etat et de l'aménagment du territoire (2004).

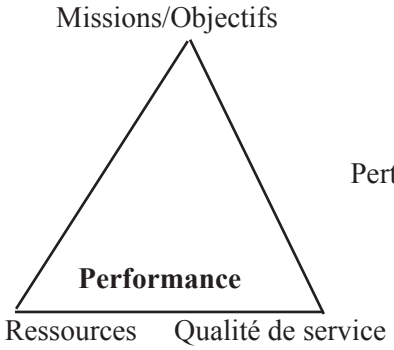

Figure 01 : la performance publique (Deméestere, 2002)

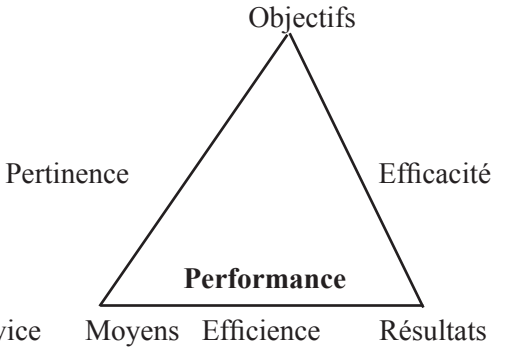

Figure 02 : le triangle de la performance (Gibert, 1980)

Nous considérons que ce modèle proposé par Gibert traduit le concept de la performance selon la vision du contrôle de gestion. Il constitue encore la référence dans les écrits sur la performance publique, et la matrice des modèles mieux adaptés au cas des organisations publiques. Parmi les déclinaisons utiles, le rectangle de Dupuis (1991) qui met en relief le paramètre de satisfaction des usagers : l'impact, et la complémentarité entre contrôle de gestion et évaluation des politiques publiques :

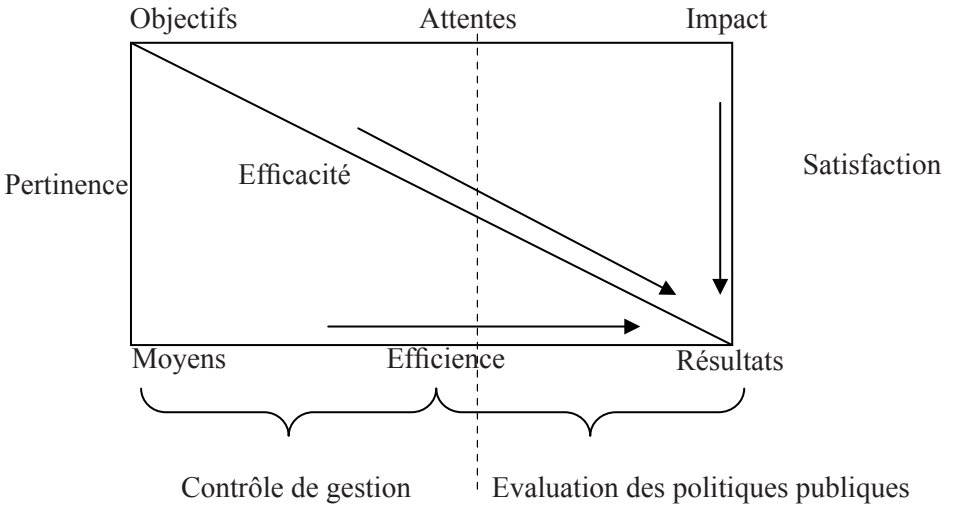

Figure 03 : le contrôle dans les organisations publiques (Dupuis, 1991)

D'après notre analyse conceptuelle des notions liées à la performance dans le domaine de sciences de gestion, ainsi que les spécificités du concept dans le contexte des organisations publiques et la démonstration du contenu du concept « performance publique », on aborde la définition du concept « la performance publique locale ».

3 - LA PERFORMANCE PUBLIQUE LOCALE : UNE NOTION POLYSEMIQUE

La conception de la performance de l'administration municipale suscite plusieurs interrogations. En effet, il est encore difficile de donner un jugement de valeur sur « une commune », et il n'existe pas encore la notion de « commune performante » ! Pour autant, on peut trouver une commune qui se distingue en développement économique, alors qu'elle enregistre des carences en matière d'action sociale, ou une autre qui tire profit de son patrimoine culturel et historique et qui ne cherche pas de nouveaux investissements. De ce fait, le concept de performance publique locale correspond à la performance du conseil municipal et son administration, ainsi que ses partenaires. Les critères de définition de la performance, indiqués supra, pourraient s'appliquer sur la commune comme étant une organisation. Or, une spécificité est à mettre en évidence : une distinction entre performance organisationnelle et performance des politiques publiques locales.

3.1 - La performance publique locale : les critères de définition

Il existe bien une (ou des) organisation, identifiée, responsable, et évaluée démocratiquement. En Algérie et ailleurs, la municipalité pour la ville ou la commune, l'assemblé de wilaya dans la wilaya ou le conseil du département, et d'autres instances selon la réalité des collectivités territoriales dans le monde. Selon notre analyse, la performance publique locale pourrait être définie par les éléments suivants :

• la réalisation des objectifs plus ou moins établis et communiqués et qui constituent la vision stratégique locale (dans les contextes publics, on parle souvent d'une vision stratégique et non pas de stratégie). Alors, la performance se réduit à l'atteinte des résultats espérés par l'action municipale (au sens strict) ;

• la performance publique correspond aussi à une bonne utilisation des ressources (l'efficience). Sachant que les communes comme les autres institutions territoriales ont une indépendance financière, accrue par les actes de décentralisation, elles sont soumises aux arbitrages et contraintes financières. La ville devrait alors veiller sur la bonne gestion des dépenses publiques en se dotant de divers outils de finances et comptabilités publiques locales. N'évoque-t-on pas souvent la santé financière des collectivités

locales (Bourdin, 2002), les lois et les règlements tels que le Code des marchés publics, de gestion rigoureuse des dépenses publiques locales ? ;

• la performance publique locale suppose aussi la satisfaction des citoyens du territoire concerné. En pratique, on distingue entre deux types de résultat : l'output qui concerne le produit de l'action, alors que l'outcome concerne l'impact. Le premier élément est associé à la dimension d'atteinte des objectifs, alors que le deuxième est lié à la dimension de satisfaction des usagers. On retourne à la notion de valeur comme l'importance des besoins sociaux qu'elle permet de satisfaire. Dans cette dimension, la valeur et la performance se manifestent par la satisfaction des usagers à travers la disposition des services municipaux offerts. Cependant, les usagers d'une ville sont aussi les contribuables et les électeurs, ce qui rend les questions de besoin social, d'élections et de fiscalité locale indissociables ;

• la performance publique locale conditionne la réussite politique et la légitimité. La ville est le lieu pour être le plus transparent des pratiques démocratiques et des activités politiques. La préservation des dirigeants locaux à leurs places passe par la réussite politique et la légitimité auprès des électeurs. La doctrine des sciences politiques étudie les voies et les moyens de ces réussites ou échecs, et des fondements des programmes politiques pour répondre aux préoccupations des électeurs, et aux besoins sociaux des usagers. Or, la légitimité recherchée par les élus doit respecter une séquence qui relie ce qui est politique et ce qui est managérial[9]. La réponse aux besoins des citoyens-usagers, qui suppose plus de dépenses, et qui passe par la concrétisation des promesses électorales confronte le gouvernement des municipalités à une contradiction potentielle : l'allégement de la fiscalité locale. Dans ce sens, Guengant (1999) a proposé la balance entre les services rendus aux usagers et les impôts acquittés en contrepartie par les contribuables comme indicateur principal de la performance publique locale.

Pour ces raisons cumulées, il est difficile de donner une définition simplifiée de la performance publique locale. Une pondération ou un équilibre entre les quatre points évoqués précédemment est nécessaire. Cependant, on propose un paragraphe qui contient une démonstration élastique de ce que signifie la performance publique locale :

«La performance publique locale est la satisfaction des besoins des citoyens en proposant des services adéquats moins coûteux dans le cadre des politiques publiques comportant les objectifs les plus pertinents ».

9 Les besoins sociaux sont perçus dans la vision managériale (le marketing) comme des préférences des clients à satisfaire. En même temps ce sont, dans la vision politique, des exigences des citoyens à satisfaire.

Pour que notre éclaircissement sur le concept de la performance publique locale soit riche, nous devons évoquer la distinction entre deux composantes de cette performance : la performance des politiques publiques et la performance organisationnelle. Dans la démonstration suivante, on montre que le premier concept relève de la discipline des études des politiques publiques qui incluent plusieurs disciplines *:* les sciences de gestion, les sciences politiques, les sciences juridiques et l'économie publique. Alors que le deuxième concept est originaire principalement des sciences de gestion, et qui concerne l'organisation. Autrement dit, on parle de deux choses : la performance de l'organisation elle-même (la commune) et la performance de ses produits (les politiques publiques).

3.2 - Performance des politiques et performance organisationnelle

Peut-être plus qu'ailleurs, la performance dans les divers secteurs publics croise deux dimensions : performance organisationnelle et performance des politiques. Certes, on réduit souvent la performance publique à la performance des politiques publiques, mais en réalité, la performance organisationnelle ne peut pas être ignorée.

En effet, si le concept de la performance des politiques publiques est assez précisé principalement par « l'atteinte des objectifs de la politique adoptée», le concept de la performance organisationnelle est multidimensionnel. Le modèle de Kaplan et Norton (1992) montre qu'il y a quatre dimensions : axe financier, axe clients, axe processus internes et axe apprentissage organisationnel. Ainsi, Morin et al. (1994) modélise la performance organisationnelle en quatre dimensions : efficience économique, valeurs des ressources humaines, légitimité de l'organisation auprès des groupes externes et la pérennité de l'organisation.

De ce fait, il paraît intéressant de mettre en relief les critères de distinction entre ces deux composantes de la performance publique, la performance organisationnelle et la performance des politiques publiques :

1) La différence entre les deux dimensions pourrait être constatée dans les termes qui donnent des sens différents :

• La performance organisationnelle et sa mesure concernent l'organisation elle-même, son fonctionnement et ses interactions avec l'environnement ;

• La performance des politiques s'intéresse aux actions prescrites par les politiques et à celles mises en œuvre par les différents acteurs publics comme privés (et donc organisés).

Par intuition, les deux concepts sont interdépendants, et l'appréhension de la performance des politiques devrait nécessairement être un plus à celle des performances des acteurs de ces politiques. Il s'agit de mesurer simultanément et inter-relier la performance de la politique et celle des

contributions des organisations rassemblant les acteurs locaux de ces politiques. Cette détermination, classique en stratégie d'entreprise, introduit une difficulté persistante pour les évaluateurs : la question des causalités. Perret B. (2001) évoque cette question en confirmant la difficulté de déterminer les liens causaux entre les impacts des politiques et les activités des organisations publiques. Nous pensons qu'il sera possible de réduire ce problème en interrogeant mieux sur la performance des acteurs eux-mêmes, y compris dans leurs réalisations et actions partagées.

2) Un deuxième critère de distinction qui nous paraît pertinent est la nature du jugement sur la performance publique : interne et externe.

D'une part, la performance des politiques publiques est appréciée par les usagers. Dans cette vision externe, « la performance d'une organisation est le jugement porté par la société (clients, usagers, riverains) sur le rapport entre valeur produite (besoins satisfaits) et coûts encourus (ressources consommées) » (Lorino P., 1999).

Mais d'autre part, les modèles théoriques comme d'ailleurs les pratiques des acteurs, sur la performance organisationnelle (Morin et al. , 1994 ; Kaplan et Norton, 1992 ; Atkinson et al. , 1997) limitent le jugement aux dirigeants. Seuls les dirigeants auraient une vision sur la performance organisationnelle, souvent d'ailleurs réduite à la performance du personnel, la bonne allocation des ressources et le bon fonctionnement des services. Le jugement se fait par les activités du contrôle de gestion, et donc suivant un jugement interne et limité.

3) Le troisième critère de distinction est celui des indicateurs, de la mesure[10].

En ce qui concerne la performance organisationnelle, les indicateurs construits à partir des données analytiques, financières comme non financières, ainsi que des données opérationnelles comme des données stratégiques dominants.

Pour la performance des politiques, on retient souvent des indicateurs de résultats, des informations sur l'impact de la politique, c'est-à-dire sur les outcomes réalisés auprès des usagers. Les deux ensembles d'indicateurs sont reliés aux indicateurs d'outputs, qui résument, et évaluent des produits.

Enfin, il faut signaler que le concept de performance des politiques publiques est originaire de la doctrine des politiques publiques, alors que

10 Pour plus de détail, cf. notre thèse de doctorat : « Les enjeux de l'émergence des innovations managériales dans les villes : le cas de l'adoption des indicateurs de performance », Université de Pau et de Pays de l'Adour, France, 2008.

le concept de la performance organisationnelle est issu des analyses de la performance des entreprises et des organisations en général.

CONCLUSION

Ce travail a montré les teneurs du concept : performance publique locale, malgré qu'il reste encore à l'égard du concept de « performance » l'objet des nouvelles explorations. Nous avons pu montrer que la performance publique locale qui traduit la performance de l'action des municipalités pourrait être définie. Il parait donc que ce concept se définit par deux critères principaux : la réalisation des objectifs des différentes activités municipales, et des politiques publiques locales. Le deuxième et celui de la création de la valeur pour l'usager-citoyen. D'autre part, la performance publique locale réunit deux notions inséparables dans le contexte des collectivités locales : la performance organisationnelle et la performance des politiques publiques. Cette nuance montre en fait que les politiques publiques ne réussiront pas sauf si les organisations publiques, dont les services municipaux, manifestent des performances organisationnelles.

L'analyse conceptuelle a permis de proposer une définition simplifiée qui réduit la complexité du concept de performance publique locale : « La satisfaction des besoins des citoyens en proposant des services adéquats moins coûteux dans le cadre des politiques publiques comportant les objectifs les plus pertinents ».

L'analyse de ce concept vise la mobilisation des questions de recherche en matière de gestion de la performance. Les organisations publiques et les collectivités locales, devraient suivre la nouvelle tendance de gestion : the performance management Les collectivités locales devraient orienter leurs efforts vers les questions de performance, au niveau opérationnel (les services) et au niveau stratégique (les politiques publiques locales).

Ce travail présente une vision managériale de la performance publique locale, et les écrits en sciences politiques et en sciences sociologiques pourraient enrichir ce concept.

BIBLIOGRAPHIE

Atkinson, A. A; Waterhouse, J. H.; Wells, R.B., « A Stakeholder Approach to Strategic Performance Measurement» Sloan Management Review; spring, 1997; 38, 3; Research Library.

Bartoli, A., *« Les origines du management public »,* Les cahiers de recherche de L'ESUG-Toulouse, n° 142, Septembre, 1996.

Bessire, D., *« Définir la performance »*, Comptabilité-Contrôle-Audit, Volume 02, Septembre, 1999, pp. 127-150.

Bourdin, J., « *Les finances des collectivités locales en 2002* », Rapport de l'observatoire des finances locales, 2002.

Bourguignon, A., *«Peut-on définir la performance ? »*, Revue française de comptabilité, Juillet- août, 1995.

Bourguignon, A., *« La perception des critères d'évaluation de la performance : l'importance de la relation au travail et des performances reçues »*, Thèse de Doctorat, Paris-La Sorbonne, 1998.

Cappelletti, L. et Khouatra, D., « Concepts et mesure de la création de valeur organisationnelle », Revue Comptabilité-Contrôle-Audit, 2004.

Debbi Ali , « Les enjeux de l'émergence des innovations managériales dans les villes : le cas de l'adoption des indicateurs de performance », Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, IAE - UPPA, PAU, France, 2008.

Demeestère, R., « Le contrôle de gestion dans le secteur public », LGDJ, Paris, 2002.

Dupuis, J., « le contrôle de gestion dans les organisations publiques », Paris, PUF, 1991.

Favoreu, C., « Réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public », Conférence AIMS, Montréal, 1997.

Fouchet, R., « Performance, service public et nouvelles approches managériales », Revue politiques et management publique, volume 17, n°02, 1999.

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

Guengant, A., « Performance financière des communes : de nouveaux outils de diagnostic », Revue Politiques et Management publics, n°17, 3, pp 1-20, 1999.

Johnson, H.T. et Kaplan, R.S., « Relevance Lost », Boston, Harvard Business School Press, 1987.

Kaplan, R.S., Norton.d, « The balanced scorecard, measures that drive performance », Harvard business review, Jan-Feb, 1992.

Knoepfel, P et Varone, F., « Mesurer la performance publique : méfions nous des terribles simplifications », Revue politiques et management publique, volume 17, n°02, 1999.

Lawrance,P.R et Lorsch, J.W , « Differenciation and integration in complex organisations », Administrative Science Quartely, Vol 12, N 01, P 1-47, 1967.

Lebas, M., « *Oui, il faut définir la performance* », Revue française de comptabilité, Juillet- août, 1995.

Lorino, P., *« Comptes et récits de la performance : essai sur le pilotage de l'entreprise »*, Paris, Editions d'Organisation, 1995.

Lorino, P., *« Méthodes et pratiques de la performance, le guide du pilotage »*, Paris, Les éditions d'Organisation, 1997.

Lorino, P., « *A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public »,* Revue politiques et management publique, volume 17, n°02, 1999.

Lorino, P., *« Le balanced scorecard revisite : dynamique stratégique et pilotage de performance, exemple d'une entreprise énergétique »*, Actes du congrès de l'AFC, Metz, 2001.

McGill, R., « *Planning for strategic performance in local government* », Long Range Planning, Vol 21, n°5, 1988.

Meny, Y et Thoenig, J-C, « Politiques Publiques », Paris, Presses Universitaires de France, 1989.

Ministère de la Fonction Publique, de la Réforme de l'Etat et de l'Aménagement du Territoir, « le contrôle de gestion dans les administrations de l'Etat », Rapport, Paris, 2002.

Morin, E.M. et Savoie, A., « Représentations de l'efficacité organisationnelle : développements récents », Revue psycologica, n°27, Portugal, 2001.

Morin, E.M., Savoie, A., Beaudin, G., « L'efficacité de l'organisation : théories, représentations et mesures », Québec, Gaetan Morin, 1994.

Perret, B., « L'évaluation des politiques publiques », Paris, 2001.

Pesqueux, Y., « La notion de performance globale », Cahiers de recherche LISPOR-CNAM, 1994.

Porter, M. E., « Competitive Advantage : Creating and Sustaining Superior Performance», N. York : The Free Press, 1985.

Trosa, S., « De la mesure à l'évaluation, de la performance à l'action, l'expérience d'une praticienne », Revue politiques et management publique, volume 18, n°04, 2000.

Warin, P., « La performance publique : attentes des usagers et réponses des ministères », Revue politiques et management publique, volume 17, n°02, 1999.