

Management Public par la Performance : l'état de la pratique dans les collectivités locales béninoises après vingt ans de décentralisation

Aimé Togodo Azon

DANS **QUESTION(S) DE MANAGEMENT** 2023/1 (N° 42), PAGES 71 À 83
ÉDITIONS **EMS EDITIONS**

ISSN 2262-7030

DOI 10.3917/qdm.222.0071

Article disponible en ligne à l'adresse

<https://www.cairn.info/revue-questions-de-management-2023-1-page-71.htm>



CAIRN.INFO
MATIÈRES À RÉFLEXION

Découvrir le sommaire de ce numéro, suivre la revue par email, s'abonner...

Flashez ce QR Code pour accéder à la page de ce numéro sur Cairn.info.



Distribution électronique Cairn.info pour EMS Editions.

La reproduction ou représentation de cet article, notamment par photocopie, n'est autorisée que dans les limites des conditions générales d'utilisation du site ou, le cas échéant, des conditions générales de la licence souscrite par votre établissement. Toute autre reproduction ou représentation, en tout ou partie, sous quelque forme et de quelque manière que ce soit, est interdite sauf accord préalable et écrit de l'éditeur, en dehors des cas prévus par la législation en vigueur en France. Il est précisé que son stockage dans une base de données est également interdit.

Management Public par la Performance : l'état de la pratique dans les collectivités locales béninoises après vingt ans de décentralisation

*Public Performance Management: the state of practice in Beninese local
authorities after twenty years of decentralization*

Aimé TOGODO AZON

Résumé ■

L'objet de cet article est de caractériser le management public par la performance des collectivités locales béninoises. À partir d'une grille adaptée à ce contexte socioculturel, nous avons recueilli les données auprès de 280 administratifs et élus de cinquante communes. Les analyses factorielles ont montré un management par la performance plus orienté vers l'efficacité des processus internes que vers l'impact des actions publiques locales sur le grand public. L'étude a fait ressortir la nécessité de l'amélioration de la prise en compte des dimensions socioculturelles et de services publics afin de parvenir à une performance publique équilibrée et socialement responsable.

■ **Mots-clés** : *performance, management par la performance, collectivités locales, Afrique.*

■ Summary

This article aims to characterize the performance management of Beninese local authorities. Using a grid adapted to this socio-cultural context, we collected data from 280 administrators and elected officials from fifty municipalities. The factor analyzes showed a performance management more oriented towards the efficiency of internal processes than towards the impact of local public actions on the public. The study highlighted the need to strengthen the consideration of socio-cultural and public services dimensions in order to achieve a balanced and socially responsible public performance.

■ **Keywords**: performance, Performance management, local authorities, Africa.

INTRODUCTION

La performance entendue comme combinaison de l'économie (assurance qu'il n'y a pas plus d'argent dépensé que prévu), de l'efficacité (rapport moyen/résultat) et de l'efficacités (atteinte d'objectifs dans la réalisation des besoins sociaux) (Hood, 1995), constitue selon Van Dooren (2006), la principale promesse faite par le secteur public depuis 1945. Elle est l'idéal vers lequel l'administration publique tend et c'est dans cette mouvance qu'est apparue dans les années 1980 la Nouvelle Gestion Publique. Ce changement de conception managériale est censé amener l'administration publique réputée être en crise vers la performance. Ainsi visée, la performance doit alors rendre compte de la capacité de la collectivité à tenir compte des attentes des différentes parties prenantes et s'employer à les satisfaire. La performance publique constitue alors d'après Newcomer (2007), un enjeu majeur pour les gouvernements centraux et locaux.

Les différentes réformes devant conduire à la performance publique, s'articulent autour de principes, d'objectifs, de finalités, de cadres méthodologiques et processus similaires (Favoreu *et al.*, 2015). Cet ensemble connu sous l'expression management par la performance, n'a ciblé au niveau des collectivités locales, que les parties prenantes traditionnelles (Favoreu *et al.*, 2015 ; Carassus & Baldé, 2020) alors que des études ont reconnu des disparités nationales (Bouckaert & Halligan, 2008). Dans les collectivités locales béninoises, au-delà des différences nationales classiques et des composantes instrumentales mobilisées, Togodo Azon (2011) a montré que la logique de la performance publique se heurte à des considérations politiques et socioculturelles (pressions politiques, religieuses et celles des chefs traditionnels). Aussi, un *Vox populi* réalisé en 2018 par une télévision privée béninoise suite à la mise en œuvre du projet ASPHALTAGE, a révélé la joie des populations de voir l'État central dessaisir les communes de certaines de leurs compétences en matière d'investissements publics. De même, la volonté de limiter l'influence de la politique sur l'action publique locale a amené l'État central à proposer une nouvelle réforme du fonctionnement des Collectivités Locales (CL) béninoises en 2021. Cette réforme prévoit la nomination par le maire, pour un mandat de six ans, d'un secrétaire exécutif responsable de l'administration et ordonnateur du budget communal. Cette proposition va heurter la sensibilité des maires et poussa l'un d'entre eux à s'exprimer en ces termes au Président de la République lors de la séance

de restitution : « Monsieur le Président, laissez-nous nos budgets ». Le Bénin est rentré dans la phase pratique de la décentralisation en 2003. Vingt ans après, ces constats semblent montrer une divergence de vision de la performance publique locale au niveau des différentes parties prenantes (institutionnelles, organisationnelles, politiques et socioculturelles). Cette difficulté du management public local béninois à offrir un pilotage équilibrant les différentes dimensions de la performance publique, nous amène à vouloir connaître l'état de la pratique en répondant à la question : dans quelle mesure les CL béninoises intègrent-elles les différentes parties prenantes et combinent les différentes dimensions de la performance publique dans le management de leur organisation ?

L'objectif de cet article est de caractériser le management public local par la performance dans le contexte socioculturel béninois. Pour cela, nous avons proposé une grille qui pourra servir de cadre de caractérisation du management public par la performance dans les collectivités locales africaines au Sud du Sahara.

1. Management public local par la performance : une esquisse de la littérature

Nous présentons ici premièrement les études antérieures relatives au management par la performance dans les Collectivités locales et deuxièmement nous développons un état de la littérature sur les grilles de caractérisation du management public par la performance.

1.1. Management par la performance dans les collectivités locales

Le management public par la performance trouve son fondement dans la théorie de l'agence généralisée de Hill et Jones (1992) et dans la théorie des choix publics de Buchanan et Tullock (1962). Moynihan (2008) définit le management par la performance comme un système ou modèle de management se traduisant par la définition d'indicateurs et d'objectifs de performance et par la collecte d'informations relatives à ces derniers. La performance est alors placée au cœur des activités et actions de l'organisation. Dans le secteur public, Bouckaert et Van Dooren (2002) précisent que les informations collectées sont utilisées dans les prises de décisions stratégiques et budgétaires ainsi que dans le management des ressources ou des programmes et des politiques publiques. La logique du management par la performance est passée des activités d'évaluation de la performance à une démarche

de la performance (Carassus *et al.*, 2014) pour évoluer vers une conception plus systématique et holistique. La performance publique devient dans cette considération, globale et intègre toutes les dimensions. Dans les collectivités locales, Yang et Pandey (2009) spécifient que le management par la performance vise l'amélioration de la performance interne et externe. La performance interne correspond à la mise en œuvre de moyens dans la réalisation des actions. La performance externe est quant à elle relative aux impacts de l'action publique sur l'environnement et la collectivité (Gibert, 1980). Pour la satisfaction du grand public, la performance interne doit déboucher sur la performance externe et doit en être la cause. Heinrich (2003) affirme à cet effet, que l'amélioration de l'efficacité organisationnelle n'a de sens que si elle s'accompagne et contribue à l'amélioration de la performance externe des actions et politiques publiques et, plus généralement, à la capacité des organisations publiques à créer de la valeur publique auprès du grand public. En d'autres termes, au-delà de la satisfaction des objectifs internes, le management par

la performance dans le secteur public local doit viser l'accomplissement d'un objectif social et avoir pour finalité la satisfaction des besoins prioritaires du grand public. Sans cela, le management public par la performance n'aurait pas atteint ses objectifs. Bouckaert et Halligan (2008) précisent que les impacts et effets de l'action publique constituent un critère fondamental d'évaluation de la performance publique. Cette logique du management public contraste avec les résultats des recherches de Glidja et Quenum (2020) qui trouvent que les travailleurs béninois du secteur public sont plus préoccupés par la sécurité de l'emploi et les conditions salariales que la volonté de rendre service à autrui sans récompense tangible.

Les différents modèles de management public par la performance semblent mobilisés au moins partiellement six caractéristiques de la performance publique retenues par Carassus *et al.* (2011) à savoir : l'objet de la performance publique qui se réfère au sujet de la performance, son objectif qui indique le résultat vers lequel l'action publique tend, sa mesure qui véhicule ses grandeurs spécifiques dont il

Tableau 1 : Caractéristiques des modèles de gestion par la performance publique

Approche	Modèles	Vocations
Économique	Hood (1995)	Rationalisation de l'administration publique : plus focalisé sur la performance financière et budgétaire
	Pollitt & Bouckaert (2004)	Caractère global de la performance et focalisation sur l'administration publique locale : performance interne et externe
	PEE Demeestere, (2005)	Modèle plus organisationnel que financier Pertinence (P) : adéquation objectifs/besoins sociaux Efficacité (E) : adaptation des moyens aux objectifs Efficacité (E) : adaptation des résultats (finals ou intermédiaires) aux besoins sociaux
	IOO Gibert (1980)	Modèle fondé sur les valeurs organisationnelles d'efficacité et de productivité et sur des valeurs politiques d'efficacité socio-économique mettant en évidence : Input (I) : quantité de ressources et d'efforts organisationnels investis Output (O) : quantité de produits et de services complets délivrés Outcome (O) : impacts et effets des produits sur la population
Parties prenantes	PSC Moullin, (2006)	Cadre global et intégré de mesure de la performance et d'amélioration du service, adaptant le BSC à la culture et aux valeurs des secteurs public et parapublic mettant en exergue cinq axes : financiers, processus interne, apprentissage organisationnel, clients et usagers/parties prenantes
	CAF EFQM (1998)	Cadre mettant en évidence les enjeux internes de la performance publique ainsi que les mesures spécifiques au secteur public local (primauté du droit, comportement éthique fondé sur des principes communs)

Source : élaboré par nous à partir de la littérature

faut déterminer la valeur, son apprentissage qui met en exergue les nouvelles compétences qu'elle va contribuer à acquérir, ses cibles qui sont les populations visées et sa logique qui se réfère aux valeurs sous-jacentes de la performance publique.

Le tableau 1 résume les éléments caractéristiques de quelques modèles de caractérisation du management public par la performance à travers deux approches.

Dans le contexte africain, Bartiche et Erraoui (2021) pensent que la mise en œuvre du Nouveau Management Public facilitera le développement des performances des organisations publiques. Togodo Azon (2011) s'est appuyé sur le modèle de Gibert (1980) et Avalla (2015) a expérimenté les dimensions financières, économiques, sociales et environnementales pour évaluer la performance des communes béninoises.

Ce tableau ainsi présenté révèle le caractère partiel des différents modèles de management par la performance. En effet ces modèles individuellement, n'intègrent pas l'ensemble des caractéristiques et/ou dimensions spécifiques de la performance publique (Carassus *et al.*, 2011). L'incomplétude de ces modèles a conduit à des propositions de grilles qui présentent un aspect plus global.

1.2. Grille de caractérisation du management par la performance dans les CL

L'effort d'élaboration d'une grille de caractérisation du management par la performance dans les orga-

nisations publiques n'est pas nouveau. Les efforts ont consisté à associer tout au moins partiellement les caractéristiques à des dimensions spécifiques de la performance publique. La dimension représente le domaine d'action de la performance publique. Deux types de dimensions sont souvent mobilisées : les dimensions universelles (organisationnelle, humaine et financière) à toute organisation et les dimensions contingentes (territoriale et de services publics) au secteur public. Le tableau 2 présente une synthèse de quelques grilles.

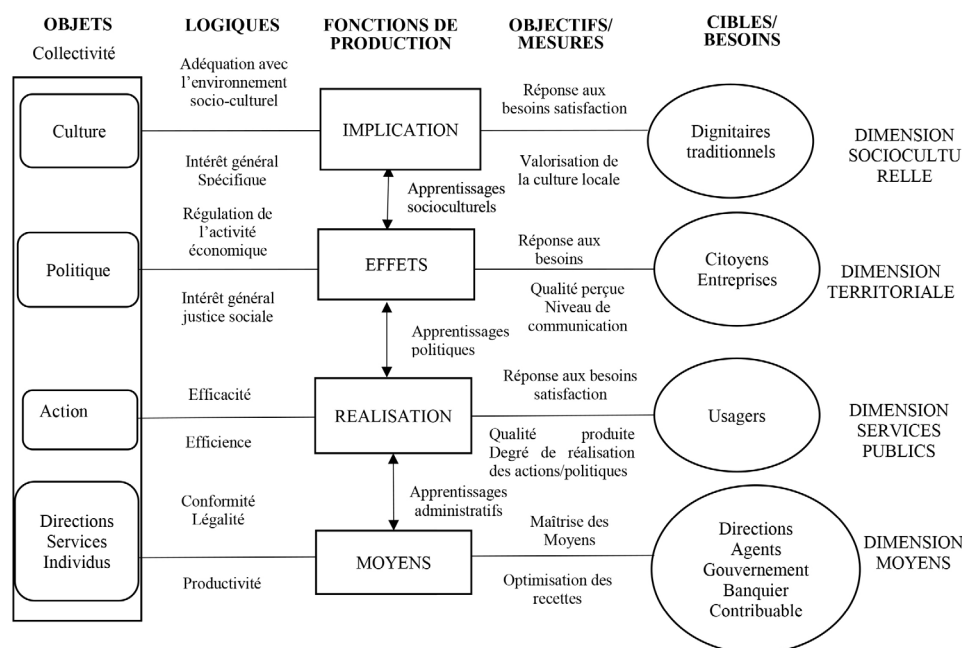
Ces grilles présentent une vision partielle et cloisonnée du management par la performance. Pour corriger cette vision, Bouckaert et Halligan (2008) propose une grille d'analyse formalisée mettant en évidence quatre idéaux-types (l'administration de la performance, le management des performances, le management de la performance, la gouvernance de la performance) permettant de caractériser et de comparer à l'image de l'entreprise, les pratiques de gestion de la performance publique. Les difficultés d'opérationnalisation de cette grille dans l'administration publique locale, ont amené Favoreu *et al.* (2015) à la contextualiser en croisant ses idéaux-types avec les caractéristiques instrumentales et managériales des démarches locales de performance. Carassus et Baldé (2020) ont proposé une grille qui intègre les aspects stratégiques, structurels, décisionnels et informationnels. Cette dernière, opérationnalisée à partir des mécanismes et outils permettant d'accroître la transparence (de la prise

Tableau 2 : Grille d'analyse des caractéristiques et dimensions des modèles de gestion de la performance publique

Modèles de gestion par la Performance publique (PP)		Caractéristiques de la PP	Dimensions de la PP
Approche économique	HOOD (1995)	Objet-objectif-Mesure Apprentissage-Cible Logique	Territoriale Organisationnelle Financière
	BOUCKAERT & 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 (MOULIN, 2006)	Objet-objectif-Mesure Apprentissage-Cible Logique	Territoriale organisationnelle Financière
	CAF (EFQM, 1998)	Mesure-Apprentissage-Cible	Territoriale Services publics Organisationnelle Humaine Financière

Source : Carassus et al. (2011)

Figure 1 : Schéma de caractérisation du management public local par la performance



Source : adapté de Carrassus et al. (2011)

de décisions politiques et de l'action publique) est trop focalisée sur l'intercommunalité. Carrassus et al. (2011) se sont appuyés sur le modèle Input-Output-Outcomes pour proposer une grille plus adaptée au contexte public local. Cette grille qui met en évidence les dimensions et caractéristiques spécifiques des organisations publiques permet de tenir compte de la diversité des regards sur la performance publique au niveau local (Khenniche & Henriot, 2021). Les travaux de Togodo Azon (2011) montrent que les dignitaires traditionnels exercent une autorité socioculturelle spécifique qui influence la performance des collectivités locales béninoises. Ainsi partant de ce regard spécifique, nous intégrons dans l'analyse la dimension socioculturelle. Celle-ci vise : l'implication des autorités traditionnelles dans le pilotage de la performance, l'adéquation entre la politique publique locale et la politique de valorisation du patrimoine socioculturel, les intérêts généraux et spécifiques des communautés traditionnelles locales. Cette adaptation va permettre comme le proposent Cappelletti et Khenniche (2017), une performance socialement responsable qui passe par une méthode de management adaptée, offrant une représentation co-

construite de la performance publique locale entre sphères administrative, politique et socioculturelle. La figure 1 résume la grille ainsi définie.

Le tableau 3 présente la grille de caractérisation qui découle de ce schéma.

La section suivante présente la méthodologie de recherche mobilisée.

2. Méthodologie de la recherche

Nous développons ici dans un premier paragraphe le cadre de l'étude et les méthodes de collecte des données et dans un second, les méthodes de traitement des données.

2.1. Cadre de l'étude et méthode de collecte des données

La collecte des données s'est faite sur la base d'un questionnaire adressé à cinquante communes béninoises représentant environ 65 % des communes béninoises. Le nombre de répondants et la quantité de données à recueillir justifient le choix de questionnaire. Cet échantillon est composé des quatre communes à statut particulier (communes ayant une population de 100 000 habitants au moins, étendues en continue sur 10 km au moins et disposant de ressources budgétaires suffisantes), de

Tableau 3 : Grille de caractérisation du management par la performance dans les collectivités locales

Dimensions	Éléments de caractérisation	Observations
Territoriale	Intérêt général	L'action publique doit viser la satisfaction des intérêts de la communauté des citoyens dans son ensemble La redistribution des ressources et biens publics doit être faite avec équité Les informations doivent être fiables et accessibles à tous les acteurs
	Justice sociale	
	Régulation de l'activité économique	
	Satisfaction des besoins des citoyens	
	Communication fiable	
	Accessibilité et transparence sur les actions et les moyens	
Services publics	Adaptation de la qualité d'offre de service public aux besoins des usagers	Cette dimension traduit l'adéquation en quantité et en qualité de l'offre de services publics aux besoins des usagers
	Adaptation de la quantité de services publics aux besoins des usagers	
Organisationnelle	Adéquation moyens	Cette dimension se caractérise par l'adéquation des moyens humains, financiers, techniques ainsi que la culture et la structure de l'organisation à son activité d'offre de services publics
	Adéquation de la culture	
	Adéquation de la structure de l'organisation	
Humaine	Engagement, motivation et mobilisation du personnel	Cette dimension vise à assurer la convergence des intérêts du personnel administratif avec ceux de la collectivité dans son ensemble
	Réponse aux aspirations de bien-être et de développement du personnel	
Financière	Maîtrise des dépenses (définies et engagées)	Elle vise la maximisation de la collecte des ressources, l'utilisation rationnelle des ressources dans l'assurance qu'il n'y a pas plus de ressources dépensées que prévue
	Économie et conformité	
	Optimisation des recettes	
	Respect de la réglementation	
Socioculturelle	Mobilisation et implication des dignitaires traditionnels	Cette dimension se caractérise par l'adéquation de la politique publique locale aux spécificités socioculturelles de la commune
	Valorisation du patrimoine socioculturel	
	Adéquation de la politique publique aux spécificités socioculturelles	

Source : adapté de Carrassus et al. (2011)

sept communes à statut intermédiaire (communes abritant un chef-lieu de département et autres communes retenues en fonction de leur importance historique, démographique et économique) et trente-neuf communes ordinaires (communes qui ne sont pas dans l'une ou l'autre des deux premières catégories). Ces communes sont celles qui ont recueilli une cote d'au moins 60 sur 100 sur la grille d'auto évaluation de l'Association Nationale des Communes du Bénin (ANCB, 2020) et qui ont engagé une démarche de performance publique (Togodo Azon, 2011). Les six répondants au questionnaire par commune sont respectivement le secrétaire général de la mairie, le responsable des affaires administratives et financières, un autre

responsable administratif, le maire ou un adjoint au maire, un chef d'arrondissement et un conseiller communal membre d'une commission permanente. Le questionnaire a été administré à 300 enquêtés soit de façon libre ou soit de façon guidée par les enquêteurs de la Commission Nationale de la Finance Locale (CONAFIL) courant les mois de février et de mars 2021. Les variables sont évaluées avec une échelle de Likert en cinq points suivant le degré d'accord. À la fin de l'enquête 258 questionnaires ont pu être remplis convenablement, soit 86 % de taux de réponse (soit au moins cinq questionnaires remplis convenablement par communes).

2.2. Méthodes de traitement des données

Pour le traitement des données, nous avons procédé à une codification des items par dimension. Par exemple Ser_pub1 est le code de l'item 1 (Adaptation de la qualité d'offre de services publics aux besoins des usagers) de la dimension « Services Publics ». L'objectif principal de notre étude est de caractériser à travers une grille le management public local par la performance. Pour ce faire, le premier travail consiste à valider la grille proposée. Nous avons utilisé à cette fin les analyses factorielles exploratoire et confirmatoire. L'analyse factorielle est une analyse multidimensionnelle qui permet de classer en sous-groupes (dimensions), un ensemble de variables (items) en fonction de leur nature. Chaque sous-groupe ou dimension contient des items ayant les mêmes caractéristiques permettant de décrire un même concept. Nous avons utilisé les logiciels SPSS et AMOS version 21. En nous référant à Hinkin (1995), nous avons procédé à une Analyse en Composante Principale (ACP) pour améliorer la qualité des échelles construites. Ensuite à l'aide d'une analyse factorielle confirmatoire, sur la base des indices d'ajustement et les valeurs des indicateurs nécessaires, nous avons estimé la cohérence interne et la validité du construit des échelles de mesure. Ces analyses faites en considérant la base de données globalement, nous a permis aussi de déterminer le caractère multidimensionnel de la performance publique locale dans le contexte béninois. Ensuite pour caractériser le management public local par la performance, nous avons réalisé les analyses factorielles en considérant isolément chacune des six caractéristiques de la performance publique. Ceci nous a permis de voir la représentativité des dimensions au sein des caractéristiques de la performance publique locale béninoise. Ainsi, la représentativité des dimensions dans les caractéristiques de la performance publique caractérise le management public local par la performance. La section suivante présente les principaux résultats ainsi que leur analyse.

3. Présentation et analyse des résultats

Nous présentons et analysons ici premièrement les résultats du test de la grille de caractérisation puis en deuxième lieu les résultats des caractéristiques de la performance publique locale béninoise.

3.1. Analyse de la multidimensionnalité de la performance publique locale béninoise : test de la grille

La variable performance publique des CL comporte quarante items. À l'issue de l'épuration lors de l'analyse en composantes principales, 6 facteurs sont retenus avec une contribution de 73,703 % de la variance totale. Les valeurs en gras indiquent les items significatifs par facteur. Les six facteurs font référence respectivement aux dimensions : services publics, territoriale, organisationnelle, humaine, financière et socioculturelle. Les items ayant un coefficient de corrélation en dessous de 0,5 dans l'analyse exploratoire sont extraits de l'analyse afin d'obtenir un résultat performant. Certains items sont également supprimés de l'analyse à cause de leur faible contribution factorielle. L'indice KMO est égal 0,911, cela prouve que les items forment un ensemble adéquat pour l'analyse factorielle. Les valeurs des coefficients alpha de Cronbach (toutes supérieures à 0,7) rassurent sur la fiabilité et la cohérence interne des dimensions.

Le tableau 4 présente les résultats de l'analyse exploratoire.

Les coefficients de Régression pour l'analyse factorielle confirmatoire sont tous significatifs pour l'ensemble des items du construit issus de l'analyse factorielle exploratoire. Les résultats sont présentés dans le tableau 5.

Les échelles des six dimensions de la performance publique respectent les critères de validité convergente et discriminante. Chaque construit partage plus de 50 % de variance avec ses mesures et en partage moins avec les autres construits. Ces résultats confirment le caractère multidimensionnel de la performance des CL béninoises et montre la validité de la grille de caractérisation proposée dans le contexte socioculturel béninois.

Le paragraphe suivant présente la répartition de ces dimensions dans les caractéristiques de la performance publique locale béninoise.

3.2. Analyse des caractéristiques de la performance publique dans les CL béninoises

Les résultats à ce niveau décrivent la représentativité des différentes dimensions à l'intérieur de chaque caractéristique de la performance publique. Les analyses confirmatoires ont confirmé toutes les analyses exploratoires réalisées sur les différentes caractéristiques.

Tableau 4 : Analyse factorielle exploratoire de la performance publique locale béninoise

Codes des items	Analyse factorielle : composante de la rotation Varimax					
	Ser_pub	Terri	Fin	Org	Hum	Socio
Ser_pub1	,832	,172	,231	,185		
Ser_pub2	,807	,174	,247	,111	,109	
Ser_pub3	,742	,136	,241	,266		
Ser_pub4	,720	,224	,274	,171	,188	
Ser_pub5	,698	,206	,214	,182	,218	
Ser_pub6	,651	,132	,325	,295		
Terri1	,122	,827	,178		,181	
Terri2	,174	,799	,168	,124	,196	
Terri3	,146	,729	,150	,173	,211	,132
Terri4	,172	,662	,220	,392		
Terri5	,236	,625	,216	,330		,139
Terri6	,305	,608	,212	,347	,138	
Fin1	,290	,186	,812	,114	,104	
Fin2	,314	,150	,791	,189		
Fin3	,259	,149	,766	,153	,147	
Fin4	,308	,270	,723	,174		
Fin5	,272	,373	,678	,215	,106	
Org1	,223	,215	,152	,777	,113	,142
Org2	,253	,211	,209	,767	,156	,116
Org3	,285	,248	,182	,766	,123	
Org4	,203	,283	,160	,745	,176	
Hum1	,104	,193		,171	,835	
Hum2	,144	,166	,111	,140	,833	
Hum3	,212	,175	,161	,100	,825	
Socio1		,123				,871
Socio2		,128				,836
Socio3			,111	,161		,835
Variance expliquées (%)	42,013	9,5	06,5	5,98	5,44	4,18
Alpha de Cronbach	,894	,839	,861	,835	,881	,820
Sign. du test de Bartlett	0.000					
Indice KMO	0,911					

Source : nous-même suivant analyse quantitative

Tableau 5 : Résultats de la validité de construit des dimensions de la Performance Publique

	Serv_ pub	Terri	Fin	Org	Hum	Socio
pVC	0.789	0.787	0.788	0,760	0,719	0,771
Serv_ pub	1					
Terri	0,706**	1				
Fin	0,671**	0,560**	1			
Org	0,714**	0,567**	0,702**	1		
Hum	0,641**	0,623**	0,718**	0,709**	1	
Socio	0,249	0,270	0,086	0,104	0,159	1

pVC représente le coefficient de la validité convergente.

Source : nous-même suivant l'analyse quantitative

Analyse des « objets » de la performance publique locale béninoise

L'analyse en composante principale de la caractéristique **Objet** qui comporte six items a fait sortir un seul facteur restituant 73,973 % de la variance totale. Le seul facteur identifié est la dimension **Humaine** de la performance publique des CL. L'indice KMO égal à 0,860, nous indique que l'ensemble de ces six items retenus par l'analyse factorielle constitue un ensemble cohérent et mesure adéquatement la dimension **Humaine**. En effet, les résultats semblent focaliser l'objet de la performance des CL béninoises sur l'engagement, la motivation et la mobilisation ainsi que sur la réponse aux aspirations de bien-être du personnel.

Analyse des « objectifs » de la performance publique locale béninoise

Dix-neuf items de la caractéristique **Objectif** ont été analysés. L'ACP a fait sortir trois facteurs expliquant 70,122 % de la variance totale. Ces facteurs sont les dimensions **Financière, Organisationnelle et Territoriale**. Le premier facteur (**Financier**) comprend 7 items expliquant 52,382 % de la variance totale. Les éléments les plus représentatifs à ce niveau concernent l'optimisation des recettes, le développement des activités économiques des communes, la définition de manière économe des moyens aux politiques engagées et la définition de manière adéquate des dépenses et ressources aux objectifs des communes. Le second facteur (**Organisationnel**) comprend 7 items et explique 10,598 % de la variance totale. Les objectifs organisationnels les plus importants sont : l'adaptation de la structure de l'organisation à la stratégie des communes, la conformité des actions engagées à la réglementation, le développement des normes, règles, valeurs et projets communs de la collectivité. Le troisième facteur (**Territorial**) comprend

6 items et explique 7,142 % de la variance totale. Sur la plan territorial, les objectifs majeurs révélés sont : répondre aux besoins et degré de satisfaction des acteurs locaux, communiquer avec les parties prenantes de façon fiables, donner de pouvoir d'achat aux citoyens et répondre à leurs besoins et degré de satisfaction. L'indice KMO est égal à 0,918, cela démontre que l'ensemble des items retenus constitue un ensemble cohérent et mesure très adéquatement les différents facteurs ressortis.

Analyse des « mesures » de la performance publique locale béninoise

La caractéristique **Mesure** comporte seize items. Ces items sont tous pris en compte par l'analyse exploratoire. Trois facteurs expliquant 68,306 % de la variance totale ont été ressortis. Ces trois facteurs sont respectivement les dimensions **Territoriale, Organisationnelle et Socioculturelle** de la performance publique des CL. Ils comprennent respectivement 6 items expliquant 48,986 %, 6 items expliquant 10,385 % et 4 items qui expliquent 8,935 % de la variance totale. La mesure de la performance des CL béninoises intéresse : sur le plan territorial le niveau de satisfaction des usagers-contribuables-citoyens ; sur le plan organisationnel, le volume de rejet des actes par le contrôle de légalité préfectoral, l'importance des mises en responsabilité légale des communes, le degré de qualité des processus internes et le niveau de réalisation des recettes communales ; et sur le plan socioculturel, le niveau d'implication des dignitaires traditionnels dans le pilotage et le niveau de valorisation des spécificités socioculturelles. Avec un indice KMO égal à 0,889, nous concluons que les ensembles d'items retenus sont des ensembles cohérents et constituent des mesures adéquates de chaque dimension.

Analyse des « apprentissages » de la performance publique locale béninoise

Dix items utilisant 5 échelles de la caractéristique **Apprentissage** sont utilisés. Seule la dimension **Socioculturelle** restituant 64,716 % de la variance totale est identifiée. L'apprentissage de la performance ne se joue qu'au niveau de la mobilisation des dignitaires traditionnels et l'amélioration de la légitimité socioculturelle des autorités communales. L'indice KMO est égal 0,860 ; cela prouve que l'ensemble des items retenus est adéquat pour mesurer la dimension **Socioculturelle**.

Analyse des « cibles » de la performance publique locale béninoise

En ce qui concerne la caractéristique **Cibles**, ses onze items sont utilisés dans l'analyse exploratoire. L'analyse a donné deux facteurs expliquant 71,695 % de la variance totale. Le premier (financier) comprend 7 items expliquant 46,993 % de la variance totale et le deuxième (socioculturel) 4 items expliquant 24,702 % de la variance totale. Les cibles du management public local par la performance sont les partenaires financiers et le gouvernement sur le plan financier et les dignitaires traditionnels et l'intercommunalité sur le plan socioculturel. L'indice KMO, égal 0,860 est la preuve que les items rete-

nus forment un ensemble cohérent et adéquat pour mesurer les deux dimensions indiquées.

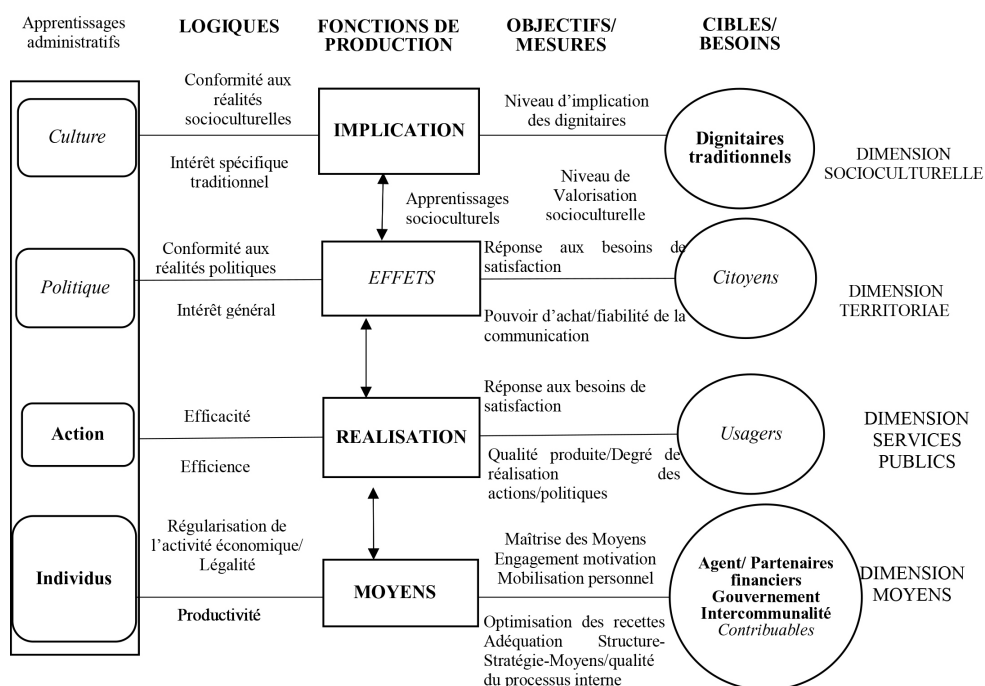
Analyse des « logiques » de la performance publique locale béninoise

La caractéristique **Logique** comporte douze items. L'analyse exploratoire a donné trois facteurs expliquant 71,695 % de la variance totale. La première dimension (Financière) comprend 7 items expliquant 38,041 % de la variance totale. La deuxième dimension (Territoriale) comprend 4 items expliquant 17,004 % de la variance totale. La troisième dimension (Services publics) comprend 4 items expliquant 12,481 % de la variance totale. Les logiques sous-jacentes à la performance publique locale béninoise sont la régularisation de l'activité économique, la productivité, l'intérêt général, la conformité aux réalités politiques, l'efficacité et l'efficience des actions publiques locales. L'indice KMO est égal 0,757, cela prouve que les données sont bien cohérentes et adéquates pour faire l'analyse factorielle.

La figure 2 présente la synthèse des résultats. Les résultats n'ont pas affiché de façon explicite les éléments en italique.

La section suivante présente la discussion de ces résultats.

Figure 2 : Synthèse des résultats



Source : élaboré à partir des résultats

4. Discussion des résultats

L'objectif de la présente recherche est de caractériser le management public par la performance dans les collectivités locales béninoises. Les résultats affichent le caractère global et intégré du management par la performance des collectivités locales béninoises même si des aspects de ce management sont encore embryonnaires et incomplets. En effet, les caractéristiques « apprentissages » et « objets » de la performance sont unidimensionnelles. L'objet de la performance est seulement centré sur la dimension humaine alors que l'apprentissage ne concerne que la dimension socioculturelle. Les caractéristiques : « objectif », « mesures », « cibles » et « logiques » sont effectivement multidimensionnelles. Nous notons aussi le caractère accessoire des dimensions « socioculturelle » et « services publics ». La performance publique locale cible les dignitaires traditionnels, met en place des mesures d'évaluation de leur intégration dans le pilotage des communes, développe un apprentissage dans leur mobilisation et dans l'amélioration de la légitimité socioculturelle alors même que la dimension « socioculturelle » est occultée dans les objets, les objectifs et les logiques de la performance des collectivités locales béninoises. Contrairement aux attentes, la performance publique des CL béninoises cible plus le gouvernement central et l'intercommunalité que les citoyens/usagers/contribuables. La dimension « services publics » n'apparaît que dans la caractéristique « logique » de la performance publique. On note à ce niveau plus de recherche d'adéquation entre les moyens et les objectifs (pertinence) qu'entre les moyens et les résultats (efficacité) et entre résultats et objectifs sociaux (efficacité). Ainsi, l'efficacité est vue plus comme une efficacité des coûts que comme l'atteinte des objectifs dans la réalisation des besoins sociaux des populations (Hood, 1995). Les résultats affichent aussi une forte intégration des dimensions « financière », « organisationnelle » et « territoriale » véhiculées à travers les caractéristiques « objectifs », « mesures » et « logiques » de la performance des collectivités locales béninoises. Il est possible de constater que les collectivités locales béninoises poursuivent l'ambition de générer une performance globale même si elles ne parviennent pas pour autant à concrétiser tout à fait cette ambition. Ces résultats confirment ainsi Khenniche et Henriot (2021) qui sont arrivés à la même conclusion dans le contexte français. Les résultats mettent aussi en évidence les enjeux interne et externe du management par la performance. L'orientation externe faiblement

accentuée s'appuie sur la recherche de l'intérêt général ponctuée par la conformité aux réalités politiques et institutionnelles (légitimité politique). Les objectifs de performance qui découlent de cette orientation sont : répondre aux besoins et au degré de satisfaction des citoyens-usagers-contribuables, développer les activités économiques et communiquer avec les parties prenantes. L'indicateur de la performance utilisé à cet effet n'est que le niveau de satisfaction des citoyens-usagers-contribuables. Les aspects environnementaux de la performance et les mesures réelles de l'impact social des actions publiques sont quasi inexistantes. On peut ainsi conclure l'existence d'un modèle politique de management par la performance faiblement accentué dans les CL béninoises. Néanmoins, la présence de certains aspects épars du modèle politique dans les caractéristiques : – objectifs (satisfaire les besoins des citoyens et acteurs locaux, communiquer avec les parties prenantes et donner du pouvoir d'achat aux citoyens) – mesures (niveau de satisfaction des usagers/contribuables/citoyens, niveau d'intégration des dignitaires traditionnels, niveau de valorisation des spécificités socioculturelle) – apprentissages (mobilisation des dignitaires traditionnels, amélioration de la légitimité socioculturelle) – cibles (dignitaires traditionnels, intercommunalité) – logiques (intérêt général, conformité aux réalités politiques, efficacité des actions publiques locales) montre la volonté des autorités locales béninoises d'aller vers une performance publique socialement responsable au sens de Cappelletti et Khenniche (2017). L'enjeu interne du management par la performance est par contre très accentué. Les résultats révèlent que les logiques qui sous-tendent la performance publique locale au-delà de l'efficacité et de l'efficience, sont la régularisation de l'activité économique et la productivité. Les objectifs de la performance publique sont sur le plan financier d'assurer l'adéquation entre les dépenses, les ressources et les objectifs, de définir de façon économe les moyens aux politiques engagées et d'optimiser les recettes communales. Sur le plan organisationnel, il s'agit d'adapter la structure de l'organisation à la stratégie de la commune, de capitaliser les expériences par rapport à l'allocation des moyens aux objectifs et la réorientation des objectifs et de développer des normes, règles valeurs et projets communs (apprentissage administratif). Les indicateurs d'évaluation de la performance publique sont 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 commune et le degré de qua-

lité des processus internes. Ces caractéristiques rapprochent l'orientation interne du management par la performance des CL béninoises du modèle administratif (Favoreu *et al.*, 2015).

Globalement, les résultats ont montré un management public local par la performance dans le contexte béninois de type mixte. On note une forte accentuation du modèle administratif appuyé par le modèle politique mais faiblement accentué. Ces résultats confirment d'une part les travaux de Togodo Azon (2011) qui concluent que la performance des collectivités locales béninoises est plus axée sur les dispositifs et mesures d'*input* et d'*output* que sur ceux d'*outcome*. D'autre part ces résultats confirment aussi Heinrich (2003) qui exhorte à une relation de subordination et de causalité entre la performance interne et la performance externe. Ces résultats ne manquent pas aussi de corroborer Favoreu *et al.* (2015) qui trouvent que le management par la performance des collectivités locales françaises est plus administratif que politique. Enfin, même si la dimension socioculturelle est embryonnaire, les résultats ont présenté des éléments qui montrent la volonté d'intégration des réalités socioculturelles béninoises dans le management public local par la performance.

CONCLUSION ET IMPLICATIONS DE LA RECHERCHE

L'objectif principal de cet article est de caractériser le management par la performance des collectivités locales béninoises. Pour ce faire, nous avons retenu une grille à trois dimensions universelles de la performance publique (dimensions organisationnelle, humaine et financière) et trois dimensions contingentes (dimensions territoriale, de services publics et socioculturelle) à travers six caractéristiques de la performance (objet, objectif, mesure, apprentissage, cibles et logique). Les résultats des analyses factorielles exploratoires et confirmatoires effectuées sur des données recueillies à travers un questionnaire adressé à trois cent acteurs dans cinquante communes béninoises ont validé la grille et ont révélé globalement le caractère multidimensionnel de la performance publique locale. Les résultats ont montré que le management par la performance dans les collectivités locales béninoises est plus administratif que politique. En effet, le management public par la performance des collectivités locales béninoises est plus orienté vers l'efficacité des processus internes que vers l'impact des actions publiques locales sur le grand public. Par rapport à

la dimension socioculturelle, les résultats affichent une tendance d'implication des autorités traditionnelles, un début de valorisation des actifs socioculturels et un apprentissage socioculturel qu'il serait intéressant de renforcer afin d'améliorer la légitimité socioculturelle des autorités locales. En effet, les autorités locales sont invitées sur les plans managérial et opérationnel, tout en renforçant les aspects organisationnels et administratifs, à accentuer davantage les aspects socioculturel, territorial et de services publics.

Cette recherche a participé au renforcement de la littérature scientifique sur le management public local par la performance avec mobilisation des facteurs socioculturels. Ainsi sur le plan théorique, cette recherche a confirmé l'affinement de la définition du management public par la performance dans le contexte des collectivités locales et a attesté une grille multidimensionnelle de caractérisation de la performance publique locale. Sur le plan managérial, nous espérons que les autorités locales vont trouver à travers cette étude, les éléments nécessaires à un management adapté à la co-production d'une performance socialement responsable. Aussi, nous pensons avoir offert à travers cette étude, une grille plus pratique et multidimensionnelle qui peut aider l'ANCB, la CONAFIL, les autorités de tutelle et autres organismes dans leurs missions d'accompagnement et d'encadrement des collectivités locales. Au-delà de ses apports, cette étude présente quelques limites. En effet, sur le plan méthodologique la non prise en compte de la perception des citoyens-usagers-contribuables ainsi que celle des organismes d'accompagnement limite la portée des dimensions politiques de la performance publique locale. Aussi, une triangulation des informations par des entretiens pourrait renforcer la validité du construit. Enfin, la perte d'informations liée à l'utilisation des premiers axes factoriels peut être à la base de l'incomplétude de certaines dimensions.

BIBLIOGRAPHIE

Avalla R. (2015), Les déterminants de la performance globale des organisations publiques non marchandes en Afrique : cas des collectivités locales béninoises, *Thèse de doctorat Gestion*, Université d'Abomey-Calavi.

Bartiche S. & Erraoui E. H. (2021), Le Nouveau Management Public : outil de performance des organisations publiques, *International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics*, vol. 2, n° 6-1, p. 227-246.

- Bouckaert G. & Halligan J. (2008), *Managing performance, International comparison*, Routledge, London, 464 p.
- Bouckaert G., Van Dooren W. (2002), Performance Measurement: Getting Results, *Public Performance & Management Review*, vol. 25, n° 3, p. 329-335.
- Buchanam J.-M. & Tullock G. (1962), *The Calculus Of Consent – Logical Foundations of Constitutional Democracy*, Ann Arbor, University of Michigan Press.
- Cappelletti L. & Khenniche S. (2017), Coproduire la performance socialement responsable des collectivités territoriales : résultats émergents d'une recherche-intervention au sein d'une mairie, *Politique et management Public*, vol. 32, n° 1-2, p.19-41.
- Carassus D., Favoreu C., Gardey D. & Maurel C. (2011), La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités locales, Colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public, Versailles-Saint Quentin.
- Carassus D., Favoreu C., Gardey D. & Maurel C. (2014), Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises, *Finance Contrôle Stratégie*, vol. 17, n° 1.
- Carassus D. & Baldé K. (2020), Analyse de la gouvernance publique locale : proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française, *Finance Contrôle Stratégie* [En ligne], NS-7 | 2020.
- Demeestere R. (2005), *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, LGDJ, 230 p.
- Favoreu C., Carassus D., Gardey D. & Maurel C. (2015), Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que politique, *Revue Internationale des Sciences Administratives*, vol. 81, n° 4, p. 713-734.
- Gibert P. (1980), *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Paris, Editions d'organisation.
- Glidja J. & Quenum S. (2020), Motivation du service public en contexte africain : Une étude au Ministère de l'Économie et des Finances du Bénin, *Question(s) de Management*, vol. 4, n° 30.
- Heinrich C.J. (2003), Measuring Public Sector Performance and Effectiveness, In B.G. Peters & J. Pierre (eds.), *Handbook of Public Administration*, Sage, p. 25-37.
- Khenniche S. & Henriot J. (2021), Piloter la performance globale dans les organisations publiques. Une analyse par le prisme des points de vue, *Management & Avenir*, vol. 4, n° 124, p. 129-150.
- Hill C. W. & Jones T. M. (1992), Stakeholder Agency Theory, *Journal of Management Studies*, vol. 29, n° 2, p. 131-154.
- Hinkin T. R. (1995), A review of scale development practices in the study of organizations, *Journal of management*, vol. 21, n° 5, p. 967-988.
- Hood C. (1995), The "New Public Management in the 1980s : Variations on a Theme, *Accounting, Organizations and Society*, vol. 20, n° 23, p. 93109.
- Moullin M. (2006), The Design of an Alternative Balanced Scorecard Framework for Public and Voluntary Organizations, *Perspectives on Performance*, vol. 5, n° 1, p. 10-12.
- Moynihan D.P. (2008), *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*, Georgetown Univ Press, Washington DC, 250 p.
- Newcomer K.E. (2007), Measuring Government Performance, *International Journal of Public Administration*, vol. 3, p. 307-329.
- Pollitt C., Bouckaert G. (2004), *Public Management reform: a Comparative Analysis*, Oxford, Oxford University Press, 386 p.
- Régent B., Favre-Bonté V. & Da Fonseca M. (2021), Le management stratégique comme clé de lecture du développement des projets de territoire, *Revue Gestion et Management Public*, vol. 9, n° 2, p. 9-30.
- Togodo Azon A. (2011), Facteurs d'impacts du design du Système de Contrôle de Gestion des Collectivités locales béninoises : une approche contingente, *Thèse de doctorat en Sciences de Gestion*, Université de Liège, Belgique.
- Van Dooren W. (2006), Performance Measurement in the Flemish Public Sector: a supply and demand approach, *Thèse de doctorat en Sciences de Gestion*, Katholieke Universiteit Leuven, Belgique.
- Yang K. & Pandey S.K. (2009), How do perceived political environment and administrative reform affect employee commitment?, *Journal of Public Administration Research and Theory*, vol. 19, n° 2, p. 335-360.