



**HAL**  
open science

# Le développement durable dans les métropoles françaises : entre pilotage et hypocrisie organisationnelle

Aurélia Heurteux

► **To cite this version:**

Aurélia Heurteux. Le développement durable dans les métropoles françaises : entre pilotage et hypocrisie organisationnelle. Gestion et management. COMUE Université Côte d'Azur (2015 - 2019), 2019. Français. NNT : 2019AZUR0034 . tel-02444122

**HAL Id: tel-02444122**

**<https://theses.hal.science/tel-02444122v1>**

Submitted on 17 Jan 2020

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

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



# THÈSE DE DOCTORAT

## Le développement durable dans les métropoles françaises : entre pilotage et hypocrisie organisationnelle

**Aurélia HEURTEUX**

Laboratoire GRM

**Présentée en vue de l'obtention  
du grade de docteur en Sciences de Gestion  
d'Université Côte d'Azur**

**Dirigée par :** David HURON

**Soutenue le :** 13 décembre 2019

**Devant le jury, composé de :**

**David HURON,**  
Maître de Conférences HDR, Université Côte d'Azur

**Christophe MAUREL,**  
Professeur des Universités, Université d'Angers

**Pierre-Charles PUPION,**  
Professeur des Universités, Université de Poitiers

**Edina SOLDÓ,**  
Professeur des Universités, Aix-Marseille Université

**Elisabeth WALLISER,**  
Professeur des Universités, Université Côte d'Azur

# Le développement durable dans les métropoles françaises : entre pilotage et hypocrisie organisationnelle

Jury :

Rapporteurs

Christophe Maurel, Professeur des Universités, Université d'Angers  
Pierre-Charles Pupion, Professeur des Universités, Université de Poitiers

Examineurs

David Huron, Maître de Conférences HDR, Université Côte d'Azur  
Edina Soldo, Professeur des Universités, Aix-Marseille Université  
Elisabeth Walliser, Professeur des Universités, Université Côte d'Azur

## **Titre : Le développement durable dans les métropoles françaises : entre pilotage et hypocrisie organisationnelle**

---

### **Résumé**

Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont eu pour effet de développer le rôle des collectivités territoriales, d'où l'importance du contrôle de gestion pour améliorer la performance (Carassus *et al.*, 2011b). Le contrôle de gestion consiste à articuler la stratégie et l'opérationnel (Anthony, 1988 ; Bouquin, 1997 ; 2004). Plus précisément, le contrôle de gestion peut être défini comme étant « *le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de l'organisation* » (Anthony, 1988). Le contrôle de gestion pourrait alors permettre de piloter une organisation. Il peut être entendu comme « *une démarche de management qui relie stratégie et action opérationnelle* » (Demeestère, *et al.*, 2009). Pour cela, selon ces auteurs, cela suppose préalablement de définir la performance et la mesurer avec des indicateurs appropriés. Or, le secteur public, notamment les collectivités territoriales présentent des spécificités à considérer pour pouvoir piloter. Le nouveau management public (*New Public Management* selon Hood) vise à « moderniser » l'action publique « *souvent jugée comme contreproductive, en introduisant en son sein des pans de rationalité managériale* » (Amar et Berthier, 2007). Un enjeu semble être l'adaptabilité, des méthodes et des outils dans le secteur public, compte tenu des valeurs véhiculées et des attentes des multiples parties prenantes. Les outils de gestion semblent *in fine* peu adaptés au secteur public.

La responsabilité sociale des organisations et le pilotage des projets de développement durable dans les métropoles françaises pourraient supposer un glissement du « standardisé » maladroitement adapté au secteur public au « sur mesure » (Amar et Berthier, 2007). En l'occurrence, la notion de performance suppose la prise en considération de l'usager, sous contrainte d'efficacité opérationnelle, ainsi que les attentes des parties prenantes et de leurs comportements socialement responsables plus ou moins engagés ou contraints. Aussi, l'objectif de cette recherche est d'analyser la dynamique organisationnelle responsable des métropoles françaises. En référence aux travaux de Di Maggio et Powell, une dynamique collective peut en effet résulter de la contrainte, de la norme mais aussi de l'exemple quant au pilotage des projets de développement durable.

---

**Mots clés :** Développement durable - Outils de gestion - Métropole – Hypocrisie organisationnelle - Etude qualitative

---

## **Title : Sustainable development in French metropolis : between management control and organizational hypocrisy**

---

### **Abstract**

The decentralization laws of 1982-1983 developed the role of local authorities, hence the importance of management control to improve performance (Carassus *et al.*, 2011b). Management control consists in articulating the strategy and the operational (Anthony, 1988; Bouquin, 1997; 2004). More specifically, management control can be defined as "the process by which managers influence other members of an organization to implement organization's strategies" (Anthony, 1988). Only then can management control be used to manage an organization. It can be understood as "a management approach that links strategy and operational action" (Demeestère *et al.*, 2009). According to these authors, this presupposes the existence of a prior performance definition and its measurement with appropriate indicators. However, public sector, especially local authorities, have specificities which must be taken into account for the success of the control. The New Public Management (according to Hood) aims to "modernize" public action "often considered as counterproductive, by introducing a managerial rationality" (Amar, Berthier, 2007). The main challenge seems to be adaptability, of methods and tools in the public sector, given values conveyed and expectations of multiple stakeholders. Management tools seem ultimately poorly adapted to the public sector.

The social responsibility of organizations and the steering of sustainable development projects in French cities could suppose a shift from "standardized" clumsily adapted to the public sector to "tailor-made" (Amar, Berthier, 2007). In this case, notion of performance must integrate users, under constraint of operational efficiency, as well as stakeholders' expectations and their socially responsible behaviour, which may be more or less committed or forced. The objective of this research is to analyse the responsible organizational dynamics of French cities. In reference to Di Maggio and Powell, the collective dynamic relating to sustainable projects within a metropolis can result either from norms application, constraint or from imitation of other social environment actors

---

**Keywords :** Sustainable development – Management tools – Metropolis - Organizational hypocrisy- Qualitative Study

---

« L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans cette thèse, ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »

## Remerciements

Ce travail de thèse assez personnel est un travail long et semé d'embûches. C'est le travail de toute une vie qui n'aurait pas pu se terminer sans l'aide de plusieurs personnes qui ont dû me supporter face au stress et au nombre d'heures passées sur mes recherches et à la rédaction de ce manuscrit.

Je remercie les acteurs de terrain, que j'ai parfois poursuivi avec insistance, pour leur temps accordé à mes questionnements. Ma liste de contacts a été décuplée et je les remercie pour tous les documents qu'ils ont pu m'envoyer et à la diffusion de leur réseau qui m'a permis d'approfondir mes résultats. J'ai pu ainsi rencontrer des personnes impliquées dans leur fonction.

Je remercie les membres du jury qui ont accepté d'évaluer ce travail. Je remercie les professeurs Christophe Maurel et Pierre-Charles Pupion d'avoir accepté d'être les rapporteurs de ce travail. Je remercie également les professeurs Edina Soldo et Elisabeth Walliser d'avoir accepté de faire partie du jury de soutenance.

Je remercie M. David Huron qui a dirigé ces travaux de thèse et qui m'a supporté durant de longues années. Je le remercie pour le temps accordé mais également pour son empathie qui m'a permis de me rassurer et d'améliorer ce travail continuellement. Il est un encadrant plein de gentillesse, d'humour et sait être à l'écoute. Il a été mon principal supporter lorsque je voulais tout abandonner Grâce à lui je suis sortie de ma zone de confort afin de présenter mes travaux et de les publier.

Je remercie toute l'équipe d'enseignants et d'administratifs de l'IAE de Nice et de l'Université Nice-Sophia-Antipolis qui m'a accordé sa confiance en me proposant des missions d'enseignement et en me soutenant dans les différents congrès auxquels j'ai pu participer. Je pense notamment à Mesdames Nadine Tournois, Elisabeth Walliser, Laurence San-Martino, Manuela Bardet, et Messieurs Jacques Spindler, Damien Bo, ainsi que Thierry Garrot qui nous a malheureusement quittés récemment. Une seconde équipe m'a permis de découvrir le métier très enrichissant d'enseignant-chercheur : celle de l'IMPGT d'Aix-en-Provence. Je tiens à remercier tout particulièrement pour sa bonne humeur et sa gentillesse l'équipe, ainsi que les doctorants que j'ai pu y rencontrer durant l'année 2014-2015 et qui gardent toujours le contact. Une pensée toute particulière pour Monsieur Olivier Kéramidas qui nous a malheureusement

quittés mais qui était un rayon de soleil au sein de l'IMPGT et qui considérait les doctorants comme des enseignants-chercheurs à part entière.

Je remercie également tous les professeurs que j'ai pu rencontrer lors des congrès durant lesquels j'ai pu présenter mes travaux et qui m'ont fait des retours et m'ont conseillé sur certains points de la thèse.

Je tiens à continuer mes remerciements pour tous les étudiants que j'ai pu rencontrer durant toutes ces années de thèse et d'enseignement et qui m'ont permis de travailler différents aspects des sciences de gestion. Les suivre durant leurs mémoires, projets tuteurés et rapports de stage a été un réel plaisir. Certains ont joué le jeu de la présentation originale ce qui nous a permis de passer de bons moments et de les entraîner à intégrer le monde du travail. Souvent les étudiants ne me laissaient pas le temps de manger car ils posaient tout le temps des questions très pertinentes et variées. C'est pour moi ce qui est le plus passionnant dans ce métier. L'enseignement est pour moi une vocation depuis toujours. La recherche plus récente dans ma vie, est venue compléter ce métier.

Je remercie ma famille qui a toujours été présente pour moi lors de toutes ces années d'étude depuis le baccalauréat, et tout particulièrement mon papa qui m'a fait découvrir le monde de l'écologie et de la biodiversité. Je remercie ma grand-mère qui m'a toujours soutenue durant plus de trente ans et qui a été mon plus grand modèle de persévérance.

Enfin, je dédie cette thèse à ma fille qui a été mon leitmotiv durant quatre ans. Elle est d'une joie de vivre impressionnante et m'encourage tout le temps même si elle voudrait que je sois un peu plus présente le soir ou le week-end. Elle ne m'a jamais reprochée mes longues heures de travail à la maison.

# Sommaire

---

*Introduction générale* : la performance globale dans les collectivités territoriales, un concept encore peu connu.

## **PARTIE 1 : CONSTRUCTION D'UN CADRE THEORIQUE POUR LA RECHERCHE**

Chapitre 1. Peut-on parler de pilotage dans une collectivité territoriale ?

Chapitre 2. Quels outils permettent l'intégration du développement durable dans les systèmes de pilotage ?

Chapitre 3. Le développement durable dans les organisations publiques : entre communication, recherche de légitimité et hypocrisie organisationnelle

## **PARTIE 2 : L'ETUDE EMPIRIQUE DE LA PRISE EN COMPTE DU DEVELOPPEMENT DURABLE AU SEIN DES METROPOLES FRANCAISES**

Chapitre 4. Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques : une étude de cas multiples.

Chapitre 5. Présentation des résultats et discussion partielle

Chapitre 6. Discussion générale et proposition des configurations des métropoles

*Conclusion générale*

## Introduction

La performance globale dans les collectivités territoriales : un concept encore peu connu



### Première partie : construction d'un cadre théorique pour la recherche

#### Chapitre 1

Peut-on parler de pilotage dans une collectivité territoriale ?

#### Chapitre 2

Quels outils permettent l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage ?

#### Chapitre 3

Le développement durable dans les organisations publiques : entre communication, recherche de légitimité et hypocrisie organisationnelle



### Deuxième partie : l'étude empirique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises

#### Chapitre 4

Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques : une étude de cas multiples

#### Chapitre 5

Présentation des résultats et discussion partielle

#### Chapitre 6

Discussion générale et proposition des configurations des métropoles



## Conclusion générale

# Introduction générale : La performance globale dans les collectivités territoriales, un concept encore peu connu

---

## § 1 - Contexte de la recherche

Depuis les lois de décentralisation de 1982-1983, le rôle des collectivités territoriales (communes et regroupement de communes, départements et régions) s'est développé et le contrôle de gestion se révèle dès lors être une nécessité pour aboutir à des démarches de performance (Carassus *et al.*, 2011b). Le « *contrôle de gestion apparaît ainsi comme une fonction en 'devenir', en phase de 'croissance' et non un simple effet de mode, éphémère, localisé sur seulement quelques structures dont la mise en place ne constituerait qu'un cas particulier et anecdotique* » (Zampiccoli, 2009, p.14). D'ailleurs, le contrôle de gestion se retrouve de plus en plus fréquemment dans les articles de lois (Zampiccoli, 2009). Pour de nombreux auteurs, il est le lien entre la stratégie et l'opérationnel (Anthony, 1988 ; Bouquin, 1997 et 2004 ; Demeestère *et al.*, 2009). Selon eux, le contrôle de gestion est « *le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de l'organisation* » (Anthony, 1988). Il permet donc le pilotage de l'organisation, défini comme « *une démarche de management qui relie stratégie et action opérationnelle* » (Demeestère, *et al.*, 2009). Pour ces auteurs, le système de pilotage ne peut se faire qu'après avoir défini la performance et mis en œuvre des indicateurs pour la mesurer. Cependant, le secteur public, et notamment les collectivités territoriales possèdent des spécificités qu'il convient de prendre en compte dans leur pilotage.

Les collectivités territoriales, et notamment les métropoles, dernière strate en date créée du maillage territorial, se préoccupent de l'avenir de leur territoire. Ainsi, elles sont contraintes de raisonner sur du long terme même si les changements politiques rendent aléatoires les projets sur le long terme. De plus en plus de compétences de l'Etat sont déléguées aux collectivités territoriales.

Ces dernières font face aux exigences de l'Etat d'un point de vue budgétaire, ainsi qu'à la concurrence lorsqu'elle rend des services marchands (hétérogénéité des missions : du « régalien » au « marchand »). La perte du monopole fait que l'utilisateur a de plus en plus le choix

de son fournisseur. Les monopoles ont régressé, soit parce qu'il fallait délimiter de façon plus stricte les champs d'activité censés relever du rôle de l'Etat, soit pour faire face plus librement à des menaces de concurrence internationale (Bartoli, 2009, p.184-185). Ces contraintes font que se met en place, dans le secteur public, une véritable « culture de la performance » (Hood et le *New Public Management*, 1995) et notamment dans les collectivités locales, d'autant plus que leur nouveau défi est la recherche de financements. Au niveau de l'Etat, la Loi Organique relative aux Lois des Finances en est un exemple depuis 2001.

Par ailleurs, les collectivités territoriales mais également l'Etat doivent faire face à la montée de fortes contestations de citoyens. Leur traduction récente a pris la forme dès octobre 2018 de la crise des gilets jaunes. Il s'agit ici d'une nouvelle crise de légitimité à laquelle doivent faire face les pouvoirs publics mais également les collectivités territoriales qui prennent des décisions concernant l'avenir de leur territoire. Les débats issus de cette crise montrent une appétence à ce que les citoyens soient consultés avant les prises de décision des pouvoirs publics, et même participation directe aux décisions.

Face à ces différentes crises, la prise en compte du développement durable dans les collectivités territoriales, et notamment les métropoles seraient une réponse aux attentes et préoccupations des citoyens. Le concept de développement durable, alliant l'économiquement viable, le socialement responsable et l'écologiquement tolérable semble être dès lors le modèle retenu généralement pour mesurer la performance.

La dimension économique vise à créer des richesses et à améliorer les conditions de vie matérielle. La dimension environnementale a pour objectif de préserver la diversité des espèces ainsi que les ressources naturelles et énergétiques. Enfin, le volet du social cherche à satisfaire les besoins en santé, éducation, habitat, emploi, prévention de l'exclusion et équité intergénérationnelle. Le concept de développement durable est un « *concept dynamique ; les axes économiques, environnementaux et sociaux sont intégrés. Il a, par ailleurs, une dimension éthique* » (Moquet, 2005).

La performance globale, concept encore nouveau, est la performance englobant les trois piliers du développement durable, à savoir, l'économie, l'environnement et le social. De plus en plus, les entreprises se lancent dans la Responsabilité Sociétale des Entreprises (RSE) car elles prennent conscience des enjeux environnementaux et sociétaux de leurs activités. La mesure de la performance, dite globale, doit donc regrouper les trois piliers du développement durable et non une seule perspective, qui est encore aujourd'hui économique.

Il convient également de préciser que de nombreuses lois et réglementations viennent imposer de plus en plus le développement durable dans les organisations publiques. Ainsi, la charte de l'environnement a été ajoutée en mars 2005 au préambule de la constitution. Les principes du droit environnemental sont donc à la même place que les droits de l'Homme de 1789 et les droits sociaux et économiques définis en 1946. S'ajoutent en 2009 et 2010, les lois Grenelle 1 et 2, ainsi que la Stratégie Nationale de développement durable en 2010-2013. A l'heure actuelle nous pouvons citer la loi n° 2015-992 sur la transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015 fixant les objectifs de réduction énergétique. Il est à noter un changement de vocabulaire au sein des politiques publiques de développement durable avec l'introduction du terme de « transition », et plus généralement de « transition énergétique ». Le terme de transition a été en premier utilisé par Rob Hopkins (enseignant en permaculture) dans son *Manuel de Transition* en 2009. Il emploie à l'origine le terme de transition écologique en expliquant comment sortir de la dépendance au pétrole afin de gérer les ressources de manière responsable pour que la société perdure. La loi sur la transition énergétique de 2015 comporte également un volet social puisqu'elle garantit « *la cohésion sociale et territoriale en assurant un droit d'accès de tous les ménages à l'énergie sans coût excessif au regard de leurs ressources* » (article L115-3 de la loi n°2015-992).

Les réglementations au sein des organisations publiques évoluent suite aux prises de conscience des pouvoirs publics. Encore faudrait-il que ces réglementations soient respectées et mises en œuvre localement.

## **§ 2 - L'objet de la recherche**

Notre thèse interroge sur le pilotage de la performance globale au sein des métropoles françaises.

Généralement, la performance globale est étudiée au sein d'entreprises privées. De nombreuses recherches portent sur la communication du développement durable et sur les nouvelles normes ISO (14001, 26000) en lien avec le développement durable. D'ailleurs, l'engouement est tourné principalement vers le côté environnement du développement durable. Existe-t-il réellement un management de la performance globale ? Peut-on prendre en compte les trois piliers du développement durable en même temps ? Telles sont des questions que tout chercheur en pilotage de la performance globale peut se poser.

Ainsi, le management environnemental peut être défini par « *une pratique de gestion permettant aux organisations de contrôler et de réduire les effets négatifs de leurs activités sur l'environnement naturel* » (Renaud, 2015, p.16). Les prises de conscience sont de plus en plus présentes dans la société, comme par rapport à la perte de la biodiversité, à l'augmentation de la population mondiale, à la pénurie alimentaire ou à l'augmentation des températures. Les entreprises dépendent de la biodiversité même si parfois elles n'en sont pas conscientes.

Face à ces enjeux, la prise en compte du développement durable est de plus en plus présente dans les organisations, et notamment les entreprises qui doivent pérenniser la production pour les générations futures. Les dirigeants doivent donc prendre en considération ces enjeux environnementaux, puisqu'ils ont des motivations d'ordre réglementaire, économique et financier. Le gouvernement a recours à des instruments économiques tels que la fiscalité pour influencer les entreprises. Des investissements environnementaux peuvent permettre aux entreprises de faire des économies sur le long terme, notamment des économies en énergie.

De nombreuses études portent sur l'application de la norme ISO 14001, permettant l'implantation d'un système de management environnemental (Nash et Ehrenfeld, 2001 ; Gendron, 2004 ; Boiral et Dostaler, 2006 ; Renaud, 2009).

Il existe d'ailleurs cinq phases d'implantation du système de management environnemental : la politique environnementale, la planification, la mise en œuvre et le fonctionnement (avec les moyens de réalisation, la sensibilisation et la formation du personnel, la communication interne et externe, l'instauration d'une gestion documentaire), le contrôle et les actions correctrices, ainsi que la révision du système et l'amélioration continue (Gendron, 2004 ; Renaud, 2015, p.31-34). Notre thèse se situe dans la phase du contrôle et des actions correctrices, phase essentielle qui n'est pas encore assez développée dans les organisations, et surtout dans les collectivités territoriales qui ont vu les outils du contrôle de gestion apparaître il n'y pas si longtemps. Cependant ces phases sont assez liées, nous avons donc pu nous interroger sur les prises de décision et la communication des actions de développement durable sur le territoire des métropoles.

Nous nous intéressons à l'implantation du développement durable au sein des territoires des métropoles à la fois en interne et en externe (lien avec les citoyens, les autres communes). Nous avons choisi d'étudier les métropoles, puisque ce sont des collectivités territoriales de taille importante susceptibles de posséder un système de contrôle de gestion et tout particulièrement un système de pilotage. En effet, « *la recherche montre qu'un nombre relativement important*

*d'organisations de taille moyenne (42,2 % des entreprises de l'échantillon de l'enquête) n'utilise pas de tableaux de bord dits de pilotage » (Germain, 2005).*

Notre recherche s'articule donc autour d'une revue de littérature à la fois en contrôle de gestion (performance globale), en management, notamment le management environnemental mais également le management public. Nous n'avons pas connaissance de travaux sur cette thématique au sein des métropoles. Nous souhaitons donc enrichir l'étude de la performance globale au sein des collectivités territoriales, mais également les études portant sur l'hypocrisie organisationnelle, c'est-à-dire l'écart entre la communication et les actions.

Ainsi, afin d'étudier l'intégration du développement durable dans le pilotage des métropoles françaises, nous posons la question suivante :

**Comment le développement durable est-il pris en compte au sein des métropoles françaises ?**

Plusieurs interrogations peuvent en découler :

- Quels modèles de pilotage, s'ils existent sont utilisés ? Sont-ils issus du privé ?
- Sont-ils pertinents ?
- Comment sont-ils élaborés ? Par qui ? Quelles sont les parties prenantes en jeu dans l'intégration du développement durable dans le pilotage et comment les faire participer à l'élaboration de l'outil ?
- S'il existe un tableau de bord, comment est-il élaboré et à quelles fins ? Pour quels destinataires ?
- Comment sont construits les indicateurs ?
- Quelle relation la métropole met-elle en place avec les communes et les citoyens de son territoire ?

### **§ 3 - Propositions de recherche**

Nous nous intéressons à la performance globale au sein des métropoles françaises, aux outils utilisés, mais également aux liens existants entre la métropole et ses communes et ceux entre la métropole et les citoyens.

La précision de l'objet de recherche s'est faite « chemin faisant » (Avenier, 1997). Au début de notre recherche, nous nous interrogeons sur les outils de pilotage intégrant la mesure liée au

développement durable au sein des métropoles, étant donné que pour de nombreux auteurs, les outils du secteur privé ne peuvent être appliqués tels quels au sein du secteur public. De cette première question de recherche a découlé deux propositions de recherche, même si nous ne raisonnons pas dans le cadre d'une démarche hypothético-déductive. Notre première problématique est beaucoup trop restrictive au regard des différentes interrogations que nous avons eu et que nous avons pu mettre en évidence lors de notre questionnaire et notre étude terrain. La littérature portant sur les outils de pilotage est beaucoup trop restrictive. La deuxième question de recherche est plus globale suite aux nombreuses remarques lors des congrès académiques et la mise en avant de l'hypocrisie organisationnelle et aux processus managériaux découlant de la prise en compte du développement durable dans l'organisation.

Ce changement de question de recherche et de problématique provient de notre démarche abductive (Giordano, 2003). « *Ainsi, les itérations successives pourront aboutir à une « problématique 2 » plus ou moins différente de la problématique 1 », formulée au début du processus. Dans les recherches qualitatives, ce phénomène est fréquent* » (Giordano, 2003, p.31).

### **Nous restituons ici le schéma cognitif :**

Tout d'abord, nous avons procédé à une revue de littérature sur les concepts de pilotage, de définition et de mesure de la performance mais également sur les différents outils de pilotage, et en particulier les tableaux de bord qui sont les plus utilisés pour lier la stratégie et les actions. Nous considérons que le développement durable doit être pris au niveau stratégique de la métropole pour qu'il puisse être déployé sur le territoire et changer les comportements. Nous avons remarqué que la mesure de la performance est encore peu utilisée dans le secteur public, notamment suite au *New Public Management* (NPM) et ses critiques. Par ailleurs des différences culturelles et de management sont à prendre en considération lors de notre recherche, surtout dans le management des collectivités territoriales. Nous avons ensuite recherché des adaptations des différents outils de pilotage utilisés dans la sphère privée, et notamment dans le modèle anglo-saxon. Nous avons pu également constater que la seule mesure de la performance purement financière n'est plus pertinente à l'heure actuelle face aux différentes recherches sur la performance globale et les problèmes liés au réchauffement climatique. Cette performance globale devrait être mesurée également au sein du service public (et notamment des collectivités territoriales) qui devrait donner l'exemple aux autres acteurs du territoire. Cette première revue de littérature nous a permis de formuler une première

proposition de recherche : **existe-t-il des outils de pilotage intégrant les concepts de développement durable au sein des métropoles françaises ?**

Nous nous sommes en premier lieu intéressés à l'existence même d'un outil de pilotage de la performance globale au sein des grandes collectivités territoriales. En effet, les petites communes ne possèdent pas forcément un service de contrôle de gestion, ni même de développement durable, d'autant plus que le contrôle de gestion est apparu récemment dans les collectivités territoriales. Si un tel outil existe, nous nous sommes interrogés s'il provenait du privé ou non et si les agents territoriaux connaissaient les outils du privé tels que le *Sustainability Balanced Scorecard*, par exemple. Dans la mesure où nous considérons que les outils issus du privé ne peuvent être appliqués tels quels au secteur public, la revue de littérature est fondée sur la critique du NPM. Dès lors une première proposition de recherche peut être établie :

**P1 : il existe des outils de pilotage (coûts, budgets, tableaux de bord) intégrant le développement durable au sein des collectivités territoriales mais ceux-ci sont adaptés du privé ou sont différents, en prenant en considération les spécificités des collectivités territoriales.**

Ensuite, nous nous sommes intéressés à la dimension du citoyen et à la prise en compte de son opinion dans les prises de décision des projets en développement durable. Pour que les projets soient acceptés par tous, il convient de les inclure dans la prise de décision. La communication fait partie également de la stratégie. Elle permet le lien entre la collectivité et le citoyen, d'autant plus que les collectivités territoriales doivent rendre des comptes aux habitants du territoire mais également auprès de l'Etat vis-à-vis de l'argent du contribuable et des différentes réglementations en vigueur concernant les changements liés au développement durable. D'autres parties prenantes sont également présentes sur le territoire, comme les entreprises, l'Etat, *etc.*

Cette nouvelle perspective va bien au-delà de l'existence même d'outils de pilotage. Nous avons donc intégré ces questionnements au sein du guide d'entretien. Nous avons donc pu mettre en perspective une seconde proposition de recherche :

**P2 : les différentes parties prenantes du territoire sont consultées pour prendre les décisions en lien avec les projets de développement durable, mais également lors de l'élaboration des outils de pilotage. La communication est essentielle entre les différentes parties prenantes.**

Ces deux propositions de recherche (P1) et (P2) interrogent sur l'existence même des outils de pilotage mais également leur élaboration. Au XXI<sup>ème</sup> siècle il est également intéressant de se poser la question de la prise en compte des opinions des citoyens et de leur implication dans le management des collectivités territoriales. Aussi, notre problématique porte sur la mesure et le pilotage de la performance globale au sein des collectivités territoriales. Or, peu de travaux académiques portent explicitement sur cette problématique. Par ailleurs, de nouveaux questionnements sont apparus lors de l'étude de terrain concernant la métropole de Nice-Côte d'Azur. Notre deuxième question de recherche est la suivante : **comment le développement durable est-il pris en compte au sein des métropoles françaises ?**

Pour y répondre, nous intéressons également à deux autres dimensions : les politiques publiques et l'organisation de la métropole, le management en interne et externe. Deux autres propositions ont alors été mises en avant.

En effet, le pilotage de la performance globale ne se résume pas uniquement à l'utilisation d'outils de pilotage. Il convient de savoir comment s'ils sont utilisés dans les prises de décision. Par ailleurs, lors de notre première étude terrain, un lien particulier est apparu, c'est-à-dire le lien entre la métropole et les communes la constituant. Il est intéressant de savoir si la métropole influence les autres communes ou si elle impose sa politique. Ainsi, notre troisième proposition de recherche est la suivante :

**P3 : la métropole et les communes sont en étroites relations afin de prendre les décisions pour un territoire plus durable.**

Nous avons eu également l'occasion de mettre en avant une dernière revue de littérature concernant la légitimité des collectivités territoriales, mais également l'hypocrisie organisationnelle que peut cacher la mise en avant du développement durable. En effet, les collectivités communiquent de plus en plus mais ce qui est dit n'est-il pas un moyen d'améliorer la légitimité politique, notamment dans le cadre électoral ? Les outils de pilotage peuvent être utilisés uniquement à des fins de communication, mais dans ce cas la métropole ne pilote pas à proprement parler la performance globale. D'où notre dernière proposition de recherche :

**P4 : le développement durable fait partie de la stratégie de la métropole pour un territoire plus durable.**

Il convient de se poser la question si les politiques de développement durable sont définies en même temps que la politique générale de la métropole ou si elles sont définies séparément. Les

agents en charge des missions de développement durable sont-ils impliqués dans l'organisation interne de la métropole. Les projets perdurent-ils dans le temps ?

Pour répondre à nos différentes questions, nous présentons ci-dessous la structure de la thèse.

#### **§ 4 - Structure de la recherche**

La thèse est organisée en deux parties. La première vise à construire un cadre théorique de la recherche et s'articule autour de trois chapitres. La seconde partie présente la phase empirique et comporte trois chapitres.

La première partie permet de construire le cadre théorique de la recherche.

Le **chapitre 1** met en perspective les différentes définitions utiles pour la recherche, à savoir les notions de pilotage, de performance. Il recense les outils de pilotage existants et insiste sur l'un des plus utilisés, le *Balanced Scorecard* et ses limites. Le secteur public est également étudié afin de montrer les ressemblances et surtout les différences de concepts qui sont mobilisés dans le secteur privé et le public. La mise en avant de ces différents éléments permet de légitimer la prise en compte du développement durable dans le secteur public, et notamment au sein des métropoles. Ce chapitre permet de prendre conscience que de nouvelles recherches doivent pouvoir mettre en avant de nouveaux outils de pilotage nécessaires à la mesure de la performance globale. En effet, nous portons un regard critique sur ces différents outils.

Le **chapitre 2** permet de mettre en lumière les outils de pilotage de la performance globale. D'abord, nous définissons le concept de développement durable. Ensuite, nous apportons un regard critique sur les différents travaux académiques recensés en relevant les limites de ces outils, recensés sous trois catégories : l'approche externe (pour communiquer et rendre des comptes), l'approche comptable et l'approche par les indicateurs. Ce sont des outils que nous nous attendions à rencontrer dans la sphère publique puisque de plus en plus d'études prônent la mise en place des outils du privé dans le public (*New Public Management*), comme l'utilisation du BSC, par exemple.

Le **chapitre 3** permet de mettre en perspectives les différentes utilisations du développement durable dans les organisations, notamment celles permettant de légitimer les actions du politique par la communication. Nous présentons également la théorie de l'hypocrisie organisationnelle dans la mesure où il peut y avoir un écart entre les dires et les actions. Nous avons ici une approche critique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles. Cette approche a été formulée lors de l'étude terrain de notre recherche.

La deuxième partie présente la partie empirique de notre recherche et se structure autour de trois chapitres : un chapitre méthodologique, un chapitre portant sur les résultats et un dernier chapitre présentant la discussion et une proposition de configurations des différentes métropoles étudiées.

Le **chapitre 4** permet de présenter nos choix épistémologiques et méthodologiques qui en découlent. Notre recherche repose sur une posture interprétativiste, et sa mise en œuvre par une recherche qualitative. Nos travaux s'inscrivent dans une logique abductive (et non une logique hypothético-déductive) avec des allers-retours entre la revue de littérature et le terrain de recherche. Nous avons fait le choix d'une étude de cas multiples, non pour montrer des régularités conformes à la représentation de Eisenhardt, mais pour mettre en avant les configurations puisque chaque métropole a ses propres spécificités. Nous avons réalisé 60 entretiens semi-directifs entièrement retranscrits en annexes, qui ont fait l'objet d'une analyse de contenu assistée par le logiciel NVivo 12. Le traitement des résultats repose sur des analyses qualitatives et quantitatives.

Le **chapitre 5** porte sur l'exploration empirique. Les résultats sont présentés et discutés partiellement de manière thématique par métropole. Les outils mis en avant lors de notre recherche sont également présentés.

Le **chapitre 6** présente une discussion générale de l'objet de recherche à travers les quatre propositions de recherche et vise à proposer une configuration des différentes métropoles au regard de la prise en compte du développement durable dans leur management, permettant de mettre en avant les « bonnes pratiques ».

# Partie 1.

## Construction d'un cadre théorique pour la recherche

---

Cette première partie vise à construire un cadre théorique pour l'étude et la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises.

En préambule, le **chapitre 1** permet de comprendre la relation existante entre le pilotage et la performance d'une organisation. Nous présentons ainsi les définitions qui ne font pas consensus dans la littérature. Différents modèles de ces concepts existent dans la sphère privée et la sphère publique, permettant ainsi de déterminer les écarts pouvant exister entre ces deux visions de la gestion. Nous introduisons également dans ce chapitre les outils, regroupés en trois catégories que peuvent utiliser les organisations pour piloter la performance.

Le **chapitre 2** met en perspective la performance globale, c'est-à-dire une performance qui n'est pas uniquement financière mais qui intègre des mesures d'ordre environnemental et social. A l'heure actuelle, les organisations doivent se tourner vers une responsabilité sociétale et connaître les effets, les impacts de leur activité sur l'environnement et les populations. Ainsi, nous présenterons les outils de pilotage intégrant les mesures de développement durable présents dans la littérature.

Enfin, le **chapitre 3** permet au lecteur d'appréhender les notions de légitimité du secteur public, d'hypocrisie organisationnelle. En effet, le développement durable peut s'avérer n'être qu'une action de communication afin de pouvoir légitimer les actions des collectivités territoriales, et peut-être pour le politique de pouvoir être réélu.

## Introduction

La performance globale dans les collectivités territoriales : un concept encore peu connu



### Première partie : construction d'un cadre théorique pour la recherche

#### Chapitre 1

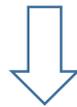
Peut-on parler de pilotage dans une collectivité territoriale ?

#### Chapitre 2

Quels outils permettent l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage ?

#### Chapitre 3

Le développement durable dans les organisations publiques : entre communication, recherche de légitimité et hypocrisie organisationnelle



### Deuxième partie : l'étude empirique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises

#### Chapitre 4

Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques : une étude de cas multiples

#### Chapitre 5

Présentation des résultats et discussion partielle

#### Chapitre 6

Discussion générale et proposition des configurations des métropoles



## Conclusion générale

# Chapitre 1.

## Peut-on parler de pilotage dans une collectivité territoriale ?

---

Dans ce chapitre, nous présentons la revue de littérature portant sur la performance et sur le pilotage. Une étude des différents outils de pilotage est également mise en avant. Ce chapitre se structure en trois sections :

La **section 1** a pour objectif de définir le concept de pilotage. Ce concept est primordial dans le sens où le pilotage permet de relier la stratégie avec les actions, la structure et la mesure de la performance. C'est un concept central dans notre recherche puisqu'il s'agit de se poser la question de la prise en compte du développement durable dans la stratégie des métropoles. En effet, la mesure de la performance globale ne pourra être effective qu'à condition que la métropole prenne en considération le développement durable dans ses décisions. Nous présentons ici également les définitions de la performance, montrant ainsi que la performance dépend de la personne qui veut la mesurer. La performance est donc un concept subjectif.

La **section 2** présente les outils de pilotage existant pour piloter la performance, regroupés en trois catégories : le calcul des coûts, l'élaboration d'un budget et l'ensemble articulé d'indicateurs constituant le tableau de bord, dont le plus connu est le *Balanced Scorecard* développé par Kaplan et Norton.

Enfin, la **section 3** présente les limites du *Balanced Scorecard* (BSC) mais également d'autres modèles répondant à ces critiques. Il convient de préciser que certaines adaptations du BSC existent pour la sphère publique. Nous mettons également en avant les différences de culture qui peuvent exister entre les outils anglo-saxons et les outils français.

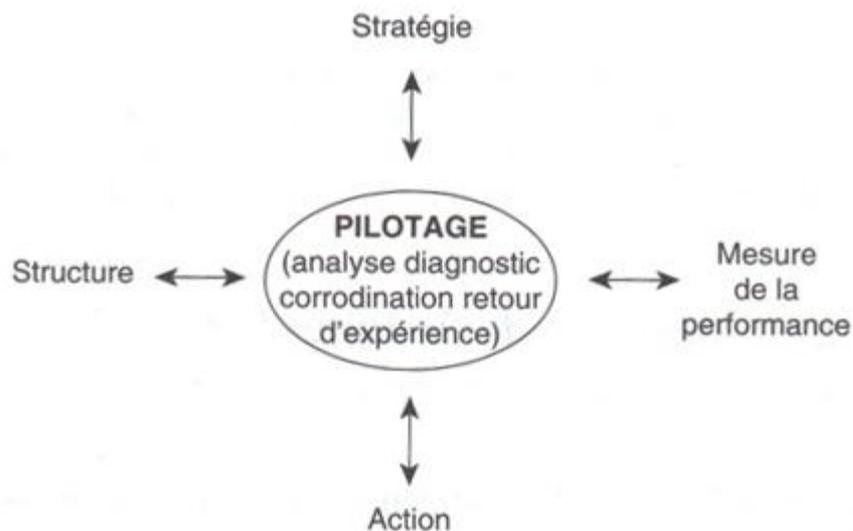
## Section 1 - Peut-on piloter la performance ?

Cette section présente la notion de performance et de pilotage. Il convient tout d'abord de définir le concept de pilotage dans sa globalité (§ 1). Le pilotage permet de faire le lien entre la stratégie et les actions de l'entreprise (Demeestère *et al.*, 2009). La mesure de la performance fait partie intégrante du pilotage de l'entreprise. Mais pour mesurer la performance, il convient de la définir, étant donné que cette définition dépend de celui qui la définit (§ 2). Le concept de pilotage est d'abord apparu dans la sphère privée, mais il est également utilisé dans la sphère publique depuis quelques années. Or, le pilotage n'est peut-être pas identique, d'autant plus que des éléments propres à la dimension publique semblent s'imposer : la prise en compte des *outcomes* et de l'intérêt général (§ 3).

### § 1 - Le pilotage : un concept partagé

Le pilotage est une démarche de management qui relie stratégie et action opérationnelle. Afin de mener à bien le pilotage, il convient d'articuler la stratégie, la structure, la mesure de la performance et l'action (Cf. figure 1).

**Figure 1 : le concept de pilotage**



Source : Demeestère, Lorino et Mottis, 2009, p.12

Le pilotage se place dans le cadre d'une structure d'organisation donnée au départ. Il s'appuie sur un ensemble de systèmes et de pratiques. La démarche de pilotage est donc au cœur d'un ensemble de relations : entre stratégie et action, entre stratégie et mesure de la performance,

entre actions et mesure de la performance. La mesure de la performance est donc une question centrale du système de pilotage. Avant de la mesurer, il convient d'abord de la définir, ce qui n'est pas chose facile puisque différents concepts existent et qu'elle dépend de la représentation de l'individu qui la définit.

Le pilotage peut être donc défini comme « *une démarche de management qui s'attache à relier en permanence stratégie et action opérationnelle, en s'appuyant sur trois volets complémentaires :*

- *Le déploiement de la stratégie sous forme de plans d'actions comprenant l'élaboration régulière de plans coordonnés pour conduire l'entreprise et assurer la mise en œuvre de sa stratégie*
- *La construction et la mise à jour d'un réseau d'indicateurs de performance permettant de mesurer les résultats des actions, en cohérence avec les orientations stratégiques*
- *Le suivi et le retour d'expérience de la mise en œuvre de cette stratégie, de ces plans d'action, en s'appuyant sur un système de mesure de performance et sur un ensemble de pratiques et de méthodes d'analyse et de résolution de problèmes, d'animation et de coordination » (Demeestère et al., 2009, p.12).*

Le pilotage est le moteur essentiel de l'organisation. Il permet de pointer les éléments perturbateurs mais également de suivre les actions et les projets de l'entreprise. Une fois que ces éléments ont été analysés, il sera plus facile de prendre une décision corrective. Pour pouvoir piloter une organisation, il faut chercher à définir ce que l'on veut obtenir : une performance financière ou une performance globale.

De plus, l'expression des objectifs est primordiale dans le système de pilotage. La démarche de pilotage s'appuie sur l'intention stratégique (l'ambition que se donne l'organisation pour les années à venir) et la description des principales actions stratégiques retenues. « *Construire un système de pilotage de la performance, c'est tenter de comprendre selon quelles modalités d'action on peut influencer sur les résultats finaux et par quels outils informationnels on peut évaluer l'action » (Lorino, 2001, p.12).*

Avant de mettre en place un système de pilotage, il faut chercher à définir et mesurer la performance. La définition de la performance ne fait d'ailleurs pas consensus dans la littérature. En effet, « *bien que le concept de performance soit largement utilisé, il ne fait pas l'unanimité autour d'une définition et d'une mesure précise ; celles-ci dépendent, en effet, de l'objectif visé,*

*de la perspective d'analyse choisie ainsi que du champ d'intérêt de son utilisateur » (Issor, 2017, p.94).*

## **§ 2 - Comment définir la performance à travers ses différents modèles ?**

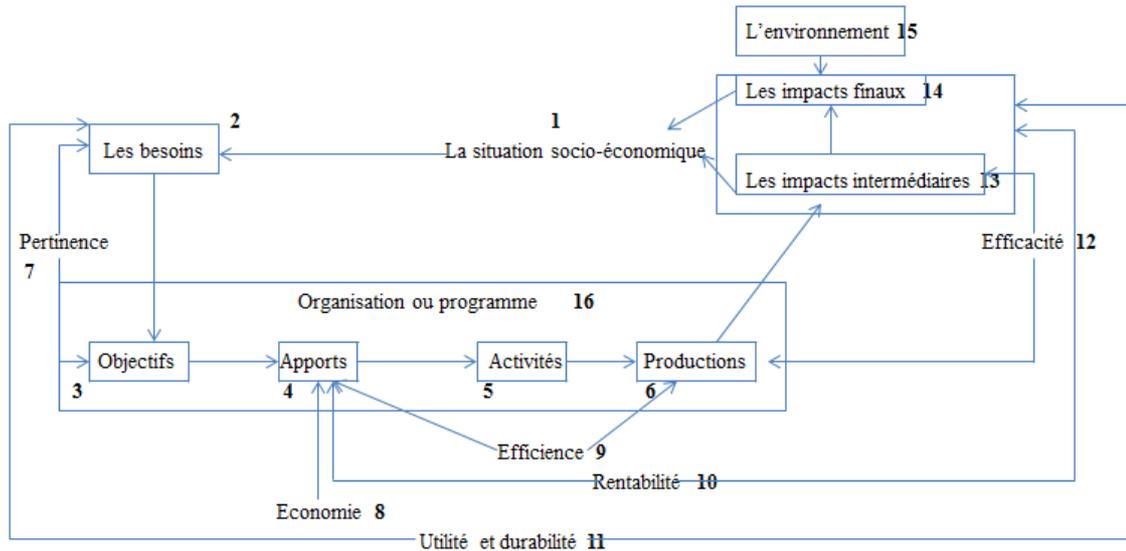
Il existe différents modèles du concept de performance dans la littérature : une performance purement financière et directement liée aux attentes des actionnaires, une performance tournée vers les parties prenantes, une performance publique qui n'est sensiblement pas identique à la performance de la sphère privée même si elle s'en rapproche.

Pour Lorino (2001, p.3), la performance est « *l'atteinte des objectifs stratégiques* », ou « *tout ce qui contribue à l'atteinte des objectifs stratégiques* ». De même, pour Bartoli (2009), la performance est « *l'idée d'accomplir une action* » (p.105). « *La performance est multidimensionnelle, à l'image des buts organisationnels ; elle est subjective et dépend des référents choisis* » (Bourguignon, 2009, p.1125). Cette définition prend en compte tous les aspects de la performance qui peut avoir deux approches : une approche purement économique et une approche « partenariale ». Certains auteurs ont cherché à modéliser la performance publique en reprenant les concepts du privé. En effet, le « *concept de performance publique n'est pas défini précisément, ni encadré par des pratiques communes, sans appui sur un référentiel explicite et connu* » (Carassus et al., 2011a, p.2). Ces mêmes auteurs proposent une définition de la performance publique en regroupant toute les approches : c'est « *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 durables vis-à-vis de son territoire* » (2011a, p.17-18). La performance publique est multidimensionnelle (Carassus et al., 2014b). Ces auteurs se sont basés sur cinq modèles théoriques et un modèle réalisé par des professionnels. Quatre modèles sont regroupés dans l'approche économiste de la performance :

- **Le modèle de gestion de la performance de Hood (1995)** : fondé sur un management par les résultats, une mesure des impacts des actions, une recherche de la satisfaction du client, une volonté d'assainir les finances publiques et une amélioration de la sincérité des comptes publics (vision américaine)
- **Le modèle de Bouckaert et Pollitt (2011, p.133-155)** : construit sur la volonté de régulation de l'activité économique, de l'intérêt général et de la justice sociale. Il mesure

l'impact et les effets des politiques publiques, de la qualité estimée et perçue des services publics locaux, du niveau de satisfaction des usagers et des citoyens (vision européenne). Le modèle est représenté ci-après (figure 2).

**Figure 2 : le modèle de la performance publique**



Source : tiré de Bouckaert et Pollitt, 2011, p.16

Ce modèle permet de comprendre le cheminement afin d'aboutir à la performance. Il faut d'abord prendre en compte les besoins de la société économique et sociale. Les besoins sont transformés en objectifs, puis les activités sont définies à partir des *inputs* (ce qui rentre dans l'organisation). Les activités permettent d'aboutir à des *outputs* (ce qui sort de l'organisation) qui auront des impacts intermédiaires (mesure de l'efficacité) et finaux (mesure des coûts d'efficacité) sur la société. L'environnement va impacter sur les *outcomes* (les effets) finaux. Si les *outputs* répondent bien aux *inputs*, alors nous parlerons d'efficience. L'utilité et la durabilité sont représentées par la correspondance correcte entre les besoins et les *outcomes* finaux. La pertinence est la relation entre les besoins et les objectifs. Enfin, en élaborant les *inputs*, il faut tenir compte de l'économie.

- **Le modèle Pertinence-Efficience-Efficacité de Demeestère (2005) :** fondé sur le modèle du secteur public des 3 E (Bouquin, 2004, p. 63 ; Cohen, 2012) : **Economie** (consiste à se procurer les ressources au moindre coût), **Efficience** (fait de maximiser la quantité obtenue de produits ou de services à partir d'une quantité donnée de ressources), **Efficacité** (fait de réaliser les objectifs et finalités poursuivis). Demeestère propose de substituer l'économie par la pertinence. Bartoli (2009, p.106) parle de

budgetisation, c'est-à-dire une programmation de moyens au regard d'objectifs, et au suivi de leur application. (Vision européenne)

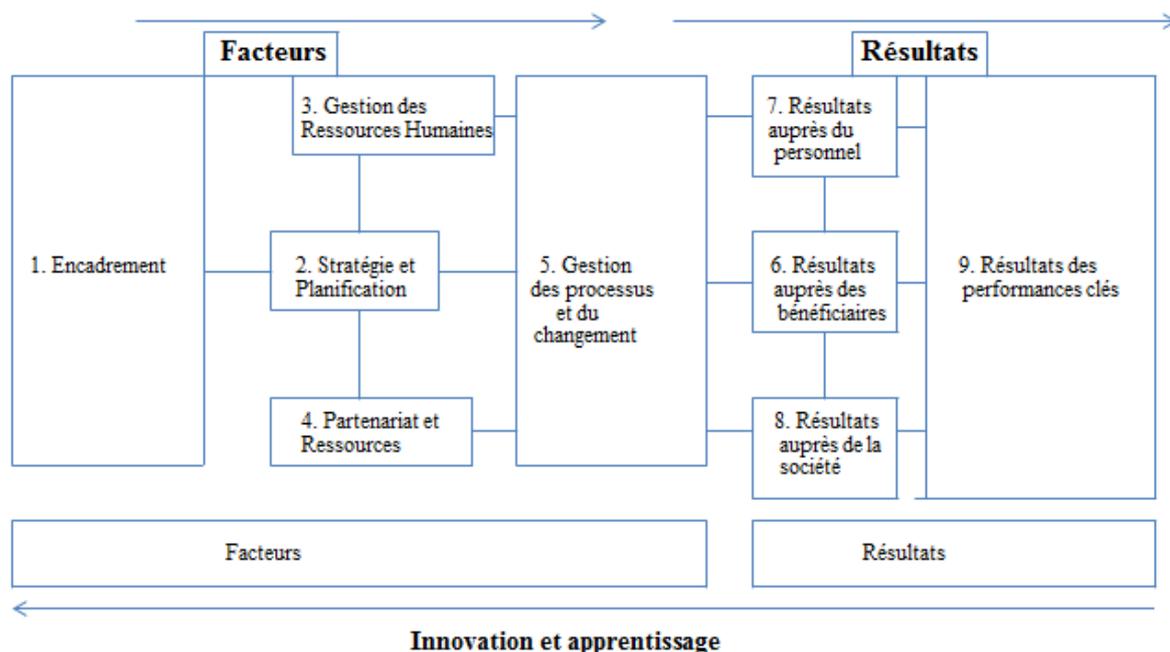
- **Le modèle de Gibert (1980)** : axé sur le modèle des *Inputs-Outputs*, en distinguant les *outputs* (produits livrables) des *outcomes* (impacts, effets). Les *outcomes* sont mesurés par des indicateurs non financiers (vision européenne)

Nous observons que les auteurs européens se focalisent plus sur les impacts et les effets des politiques publiques, alors que la vision américaine est concentrée sur l'approche économique de la performance.

Les deux derniers modèles intégrant la prise en compte des parties prenantes sont :

- **Le *Balanced Scorecard* de Kaplan et Norton (1992)** : la performance financière résulte du pilotage des différentes dimensions de la performance. Une adaptation au secteur public (domaine de la santé) est élaborée par Moullin en 2002 (le *Public Sector Scorecard*).
- **Le Cadre d'Auto-Evaluation des Fonctions Publiques (CAF)** : modèle élaboré par des professionnels (Beaulier et Salery, 2006 ; Iribarne et Verdoux, 2008). Le CAF a été développé par le Groupe des services publics innovants (IPSG) sur une initiative des ministères en charge de l'Administration Publique de plusieurs pays de l'Union Européenne. Il regroupe les meilleures pratiques européennes dans les différents domaines de management d'une organisation publique et permet à toute structure publique d'autoévaluer méthodiquement son niveau de performance. Il est construit autour de deux groupes : « Résultats » et « Facteurs », qui sont décomposés en critères et sous-critères. Des liens existent entre les critères, qui interagissent entre eux. La méthode d'évaluation est fondée sur la roue de Deming (Planifier, Mettre en œuvre, Evaluer, Améliorer). Il s'agit d'un pilotage tourné vers les résultats (Iribarne, Verdoux, 2008). Le modèle est représenté ci-après (figure 3).

**Figure 3 : le modèle du Common Assessment Framework**



Source : [http://www.fedweb.belgium.be/fr/a\\_propos\\_de\\_l\\_organisation/developpement\\_et\\_support/qualite/caf/](http://www.fedweb.belgium.be/fr/a_propos_de_l_organisation/developpement_et_support/qualite/caf/)

Les cinq facteurs du Cadre d'Auto-Evaluation des Performances Publiques sont le *leadership* (1<sup>ère</sup> étape), la stratégie et la planification, le personnel, les partenariats et les ressources et enfin, les processus (2<sup>ème</sup> étape). Différents résultats sont alors obtenus : les résultats auprès du personnel (aboutissent aux résultats clés), les résultats auprès des citoyens/clients, les résultats auprès de la société (aboutissent aux performances clés internes). Les résultats permettent l'innovation et l'apprentissage. Une fois le projet lancé, il peut arriver que l'on n'aboutisse pas aux résultats attendus, ce qui fait modifier la stratégie et les objectifs. Nous apprenons de nos erreurs. La définition de la performance ne fait donc pas consensus au sein des auteurs (De Caluwe *et al.*, 2012) et dépend de la vision que s'en fait le chercheur et la personne qui conçoit les outils. Une fois définie la performance, il faut chercher à la mesurer pour pouvoir la piloter.

### **§ 3 - Peut-on mesurer la performance dans le secteur public : le problème des outcomes ?**

De nombreux outils sont à la disposition des praticiens pour mesurer et piloter la performance. Au sein du secteur public, et notamment les collectivités territoriales, il est indispensable d'avoir un système de mesure de la performance, puisqu'il permettrait de clarifier et de traduire la vision en stratégie ; de communiquer et de faire le lien avec les actions, de planifier et de

fixer des objectifs et de mettre en avant les retours d'expérience (Kloot, Martin, 2000, p.247)<sup>1</sup>. Un système de performance constitue un outil de gestion permettant de « *conduire l'action* » (Lorino, 1997). Il est donc essentiel de bien définir son système de performance pour mener à bien des projets, d'autant plus dans la sphère publique qui en devient complexe face aux multitudes de parties prenantes, et notamment face aux perceptions des citoyens. Etant donné la complexité de l'approche de la performance publique, il est difficile à l'évaluer. Selon Bartoli (2009), au sein de la sphère publique, deux dimensions peuvent être mises en avant :

- L'évaluation « macro » des politiques publiques « *qui concerne les effets sur la société des choix et actions de service public réalisés (et suppose une mesure des outcomes)* » ;
- L'évaluation « micro » qui s'attache à l'impact des actions (mesure des outputs) et le suivi permanent du fonctionnement des entités.

L'évaluation macro « *constituerait le « miroir » nécessaire permettant à l'organisation publique de modifier régulièrement son action pour répondre au mieux aux besoins d'intérêt général et respecter (...) la « mutabilité » (adaptation à l'évolution des besoins)* » (Bartoli, 2009, p.146). Elle permet également l'aide à la décision.

Le management de la performance dans la sphère publique est fondé sur la mesure des *outcomes* (impacts, création d'une externalité positive). Le secteur public offre non pas des produits mais des services. Il faut donc chercher à mesurer l'impact que ce service aura sur le citoyen. Les *outcomes* sont le résultat des activités qui convertissent les *inputs* en *outputs* (De Caluwe *et al.*, 2012). D'ailleurs, l'analyse anglo-saxonne distingue la réalisation, le résultat et l'impact pour auditer la performance (Cohen, 2012, p.171). Mais la mesure des impacts est assez laborieuse puisque les effets des politiques publiques sont difficiles à isoler. De plus, de multiples organismes sont impliqués dans la prestation de service (Grönlund et Modell, 2007). Lorsque des indicateurs d'impacts sont mis en place, il est plus facile d'évaluer les politiques publiques. « *Evaluer une action publique, un programme ou une politique (...), c'est juger de sa valeur par rapport à des objectifs stratégiques explicites. L'évaluation doit permettre la compréhension de la politique étudiée (...), l'appréciation de ses effets et du degré d'atteinte de ses objectifs, enfin de juger de l'emploi (...), des ressources publiques qui lui ont été affectées* » (Cohen, 2012, p.179). La mesure de la performance, si elle est inadaptée peut donc devenir le talon d'Achille du processus de modernisation (Bouckaert et Peters, 2002). Surtout

---

<sup>1</sup> «The comprehensive model used in this research to assess performance management in local government is a strategic framework for action which allows organizations to clarify and translate the vision and strategy; to communicate and lick actions; to plan and set targets; and provide feedback and learning”.

que « *l'impact est également multiforme et n'est pas apprécié de la même façon par les différentes parties prenantes* » (Bessire et Fabre, 2011, p.12).

D'ailleurs les collectivités territoriales doivent prendre en considération les besoins et les attentes de différentes parties prenantes ou *stakeholders* (Freeman, 1984), à savoir les élus, les agents territoriaux, les partenaires, les entreprises, l'Etat, différentes collectivités territoriales, mais surtout les habitants. Les habitants constituent une partie prenante particulière puisqu'elle comporte quatre dimensions (Huron, Spindler, 1998, p.12) :

- *« L'utilisateur qui raisonne sur l'échelle des services rendus*
- *Le contribuable qui raisonne sur l'échelle fiscale*
- *L'électeur qui raisonne sur l'échelle politique*
- *Le client qui raisonne sur l'échelle prix* »

Ce sont ces quatre dimensions qui font un seul habitant. Le citoyen va donner son avis en usant de son droit de vote (l'électeur). Son point de vue peut être défini comme la perception d'une communauté de votants sur la performance des organisations gouvernementales. Cette opinion est traduite dans les résultats des élections, et relève donc des élus. Par contre, le point de vue des clients concerne la vision des usagers des services rendus par les organisations gouvernementales (Jansen, 2008). Face à cet électeur, la collectivité doit donc chercher à légitimer ses actions et à rendre des comptes puisque les habitants veulent de plus en plus comprendre qu'elle sera l'utilité de l'argent public, provenant principalement des impôts et des taxes que le contribuable doit payer. Ainsi, l'opinion de l'électeur est finalement le résultat de l'utilisation de cet argent public. Il est également compréhensible que les collectivités territoriales doivent communiquer sur les actions mises en œuvre et les projets du territoire. L'objectif des collectivités territoriales est de répondre à l'intérêt général, et non satisfaire les actionnaires et n'avoir que des objectifs de rentabilité pour redistribuer aux actionnaires.

Au sein de l'administration, « *l'institutionnalisation d'un cadre de gestion axé sur les résultats questionne l'essence même du service public, lequel est supposé s'appuyer sur des principes éthiques tels que la neutralité, la défense de l'intérêt général par rapport aux intérêts particuliers, l'équité ou la solidarité. Bien que le pilotage de l'action publique par les résultats ne remette pas nécessairement en cause les valeurs du service public dans leur ensemble, il suscite néanmoins des interrogations concernant la pertinence de son cadre de référence et la place de ses outils de gestion. Ainsi, la gestion de la performance publique peut être envisagée comme une nécessité stratégique et opérationnelle, mais sans doute pas à n'importe quel coût*

*social et politique* » (Bartoli *et al.*, 2011, p.630). Il faudrait alors introduire un système de pilotage ne remettant pas en cause l'équité et la recherche de l'intérêt général que défendent les organisations publiques. Ces difficultés apparaissent notamment dans les hôpitaux, qui à force de recherche de diminution des coûts liée à des subventions moindres de l'Etat, se retrouvent à devoir maximiser le temps passé avec les patients et à faire des économies sur les soins prodigués à ces derniers. Le plus difficile pour une organisation publique est de continuer à rendre des décisions éthiques en prenant en considération les besoins collectifs de la population. Une fois que le décideur ou l'agent de l'organisation territoriale a défini ce qu'il entend par performance, il faut qu'il cherche à élaborer des outils permettant sa mesure et son pilotage. Mais quels sont ces outils permettant le pilotage de la performance ?

## **Section 2 - Des outils multiples pour piloter**

Traditionnellement, les outils utilisés sont regroupés autour de trois approches : le calcul de coûts (§ 1) la réalisation du budget (§ 2) et l'ensemble d'indicateurs constituant le tableau de bord (§ 3).

### **§ 1 - Le calcul des coûts ou la comptabilité de gestion : des indicateurs sur les choix à effectuer**

La comptabilité de gestion sert en général à calculer le coût d'un produit (service). Elle « *permet de modéliser les relations existant entre les ressources consommées par l'entreprise et sa production de biens ou de services* » (Berland, 2009, p 13). Les méthodes les plus utilisées sont le calcul du coût complet (dont la méthode *activity-based costing*) et la méthode du coût variable (ou *direct costing*). Ces méthodes servent à mesurer la rentabilité des objets de coûts, et donnent des indications sur les choix à effectuer ; ce qui en font des outils d'aide à la décision. Mais ces outils ne permettent pas un pilotage à long terme (au contraire des budgets et des tableaux de bord). Le *direct costing* permet de calculer les coûts totaux avec la formule en multipliant le coût variable unitaire par les quantités et en y ajoutant les coûts fixes. Cependant, les coûts fixes et variables ne sont pas toujours faciles à évaluer et évoluent au cours du temps. C'est pour cela, que cette méthode ne permet que de prendre des décisions non stratégiques et non récurrentes à court terme.

Une autre méthode, dite des coûts complets permet de rattacher l'ensemble des coûts aux produits, qu'ils soient variables ou fixes. Le problème réside dans le calcul des coûts indirects, dépendant des choix de l'organisation. Plusieurs méthodes de décomposition existent, comme

par exemple, la méthode *First In First Out*. Pour améliorer la méthode des coûts complets, l'*Activity-Based-Costing* (méthode ABC) a été élaboré dans la sphère marchande dans les années 80. L'entreprise s'étant complexifiée, il est apparu que la mesure de la performance ne se résumait pas au calcul de volumes. Dans cette méthode, le calcul des coûts se fait par activités, en suivant le principe que les produits ou les objets de coûts consomment des activités qui utilisent des ressources. Cependant, le découpage en activités devient très rapidement complexe et la prise de décision en devient difficile. Le problème réside également dans la construction des activités en elles-mêmes. La méthode n'est pas universelle et plusieurs interprétations peuvent exister.

Dans les collectivités, il existe des tableaux de prestations par rapport aux moyens qui sont un système ne retenant que les coûts engagés directement dans la mise en œuvre d'une prestation rattachée à une politique publique ou à une fonction support. Cette technique donne une vision cohérente du coût direct des politiques conduites (Carlier et Ruprich-Robert, 2002). Il convient également de prévoir les coûts indirects de ces prestations. D'ailleurs, de plus en plus les collectivités se prêtent au jeu de la prospective afin de mettre en perspective plusieurs scénarii et de choisir celui qui conviendra aux différentes parties prenantes et qui consommera le moins de ressources possibles étant donné les restrictions de budget et de subventions des collectivités. Un coût exact n'existe donc pas, d'autant plus qu'il existe des coûts cachés. Ce sont des coûts que les systèmes d'information comptables ne permettent pas de mettre en évidence, alors qu'ils sont supportés par l'entreprise (Savall et Zardet, 2010, p. 117). Les systèmes d'information ne peuvent pas ni suivre, ni convertir ces coûts en valeur ajoutée. A l'inverse, « *un coût est dit visible lorsqu'il a trois caractéristiques : une dénomination consacrée (ex. charges de personnel), une mesure (montant des salaires et des charges sociales) et un système de surveillance. Par exemple, on examine tous les mois l'évolution de la masse salariale, on fixe des objectifs de limitation* » (Savall et Zardet, 2010, p. 123). *Un coût caché est la conséquence économique d'un dysfonctionnement. Un dysfonctionnement est un écart entre le fonctionnement attendu, dénommé orthofonctionnement, et le fonctionnement réel* » (Savall et Zardet, 1992, p. 40). La première preuve de ces coûts réside dans l'intuition des dirigeants, la deuxième preuve est « *fournie par les entreprises qui, après avoir conduit des actions d'innovation, réussissent à fonctionner à moindre coût : c'est là encore la preuve que l'action engagée a permis de réduire certains coûts de fonctionnement* » (Savall et Zardet, 2010, p. 117). La méthode d'évaluation des coûts cachés, décomposée en trois étapes (social, organisationnel et financier), est fondée sur une comptabilité appelée d'« agents » ou

d' « acteurs » : il s'agit de calculer les coûts engendrés par l'activité productive d'un agent, quels qu'en soient l'objet et la nature, comme présenté dans le tableau 1.

**Tableau 1 : les objectifs des coûts cachés**

<b>Module</b>	<b>Objectif</b>
Social	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Détecter les dysfonctionnements élémentaires (inventaire des dysfonctionnements).</li> <li>○ Mettre en évidence les causes multiples des dysfonctionnements au moyen de la liaison [Structures ↔ Comportements] → Dysfonctionnements.</li> </ul>
Organisationnel	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Mettre en évidence les modes de régulation des dysfonctionnements : étude des effets.</li> <li>○ Dresser l'inventaire des incidences économiques de régulations : quantité de temps, de consommations, de « pertes » de production.</li> </ul>
Financier	<ul style="list-style-type: none"> <li>○ Rechercher prix et coûts unitaires des composants des régulations.</li> <li>○ Evaluer en unités monétaires les incidences économiques de régulations.</li> </ul>

Source : tiré de Savall et Zardet, 2010, p. 131

Ce tableau présente les objectifs des coûts cachés d'un point de vue social, organisationnel et financier. Les coûts cachés remettent en cause les comportements de tous les individus de l'entreprise (Savall et Zardet, 2010, p. 119). La méthode des coûts cachés est entre autres une méthode d'analyse des écarts et permet de tracer le cheminement de l'origine d'un dysfonctionnement jusqu'aux coûts cachés qu'il engendre. Cette méthode s'apparente à une méthode des coûts directs (Savall et Zardet, 1992, p.69). Cependant, ces outils permettent d'évaluer des résultats à court terme et d'autres outils permettent de prendre des décisions à long terme.

## **§ 2 - La gestion budgétaire : décliner la stratégie de manière financière**

Le budget (comme le tableau de bord) a pour fonction de décliner la stratégie et d'assurer son bon déroulement. La déclinaison de la stratégie se fait uniquement de manière financière et comptable. Cependant, piloter grâce au contrôle budgétaire nécessite de mettre d'abord en place une structure composée de centres de responsabilité. Cette structure repose sur un découpage de l'organisation en sous-parties qu'il est ensuite possible d'agréger. Les cinq centres responsables classiques sont : le centre de coûts productifs, le centre de coûts discrétionnaires

(les fonctions supports type ressources humaines), le centre de recettes (ou chiffre d'affaires), le centre de profit, et le centre d'investissement. A chacun de ces centres va correspondre un budget assorti d'objectifs *ad hoc*. Le découpage en centres de responsabilité va permettre de décliner la logique de responsabilisation aux niveaux intermédiaires de l'entreprise. Cependant, il n'est pas toujours aisé d'établir la nature exacte des centres de responsabilité. La procédure budgétaire doit être articulée avec les plans stratégiques et opérationnels. L'établissement des budgets se déroule en deux grandes étapes : la direction de l'organisation fixe d'abord une orientation générale ; puis les différents centres de responsabilité proposent des plans d'actions valorisés de manière budgétaire et qui doivent être en accord avec l'orientation générale. L'établissement budgétaire sera donc soit *top down* (les budgets sont centralisés et descendants) ou *bottom up* (le budget sont décentralisés et remontants). Une fois élaborés les budgets, des écarts mensuels (c'est-à-dire la différence entre le budget ou données prévues et les données réelles) pour le pilotage et le *reporting* seront mis en évidence afin de mieux comprendre comment se comporte l'organisation. Les écarts annuels servent de bilan, notamment pour le compte des ressources humaines (primes, *etc.*). Ils servent également à rechercher le dysfonctionnement de l'organisation qui est à l'origine de ces écarts (Berland, 2009, p.63-71).

Le contrôle budgétaire a de nombreuses fonctions qui ne font pas consensus dans la littérature : coordonner les actions de l'organisation, évaluer une performance, planifier ou les trois en même temps (Berland, 2009, p.76). Il peut donc être utilisé selon des modalités très différentes d'une organisation à une autre. Le contrôle budgétaire serait donc plus une contrainte qu'un moyen de faire évoluer l'organisation. Plusieurs questions critiques envers le contrôle budgétaire sont discutées (Berland, 2009, p.80) :

- « 1. Comment s'assurer de la pertinence de l'articulation stratégie/budgets ?
2. L'environnement étant de plus en plus turbulent, les prévisions et les plans d'action du processus budgétaire ne risquent-ils pas de devenir rapidement obsolètes ?
3. Comment définir des centres de responsabilité adéquats ?
4. Entre l'élaboration ascendante ou descendante des budgets, comment choisir ?
5. Comment affecter les écarts à des responsables ? Qu'est-ce que la contrôlabilité ?
6. Quelles conséquences doivent avoir les résultats budgétaires ? »

Le contrôle budgétaire n'est donc pas l'outil idéal, surtout parce qu'il suscite encore de nombreuses controverses pour mener à bien une stratégie à long terme, d'autant plus qu'il est difficile de relier la stratégie aux budgets. D'autre part, les prévisions budgétaires sont de plus

en plus incertaines, surtout avec l'environnement changeant et complexe des organisations, les processus qui deviennent de plus en plus complexes (Berland, 2009, p.83).

Par ailleurs, avec l'arrivée de l'informatique, les données budgétaires sont données en temps réel, ce qui amène à se demander si le contrôle budgétaire ne serait pas obsolète. De plus, certains des coûts du budget ne peuvent pas être contrôlables. Il existe des modèles de gestion budgétaire alternatifs, comme le Budget Base Zéro (BBZ). Il « *s'agit plutôt d'une procédure de mise sous tension du management afin de mieux définir les objectifs à atteindre, d'évaluer les alternatives et les actions à accomplir, d'établir l'ensemble des possibilités de financement et d'évaluer la charge de travail et les indicateurs de mesure de la performance. Enfin, il s'agit surtout de forcer les managers à prioriser leurs choix et à parvenir à établir rationnellement ces choix* » (Berland, 2009, p 90). Le principe du BBZ consiste, par une préparation judicieuse, à drainer vers les décideurs toute une série d'informations pertinentes, à les arranger, à les combiner, afin de prendre la « meilleure » décision budgétaire possible compte tenu des nécessités du moment. La méthodologie se déroule en cinq étapes : le découpage en centres de décisions, l'analyse de la situation actuelle, l'élaboration des propositions budgétaires, le dialogue entre supérieurs et subordonnés, le choix définitif des budgets (Savall et Zardet, 1992, p. 298).

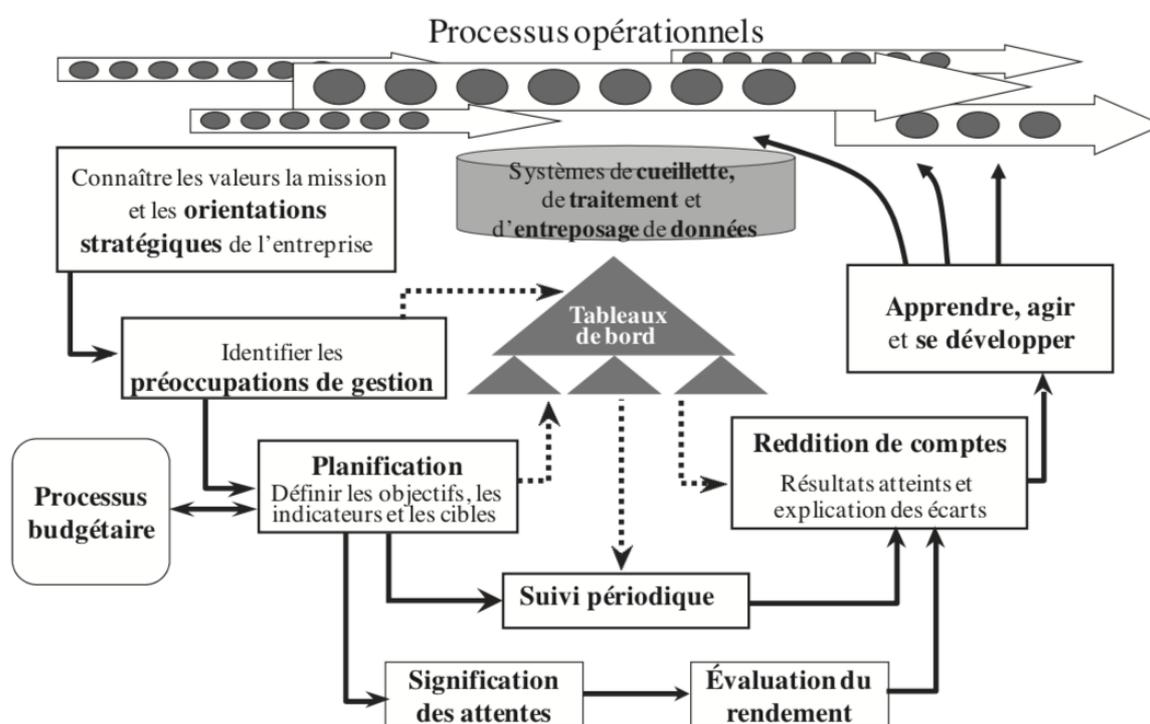
Le contrôle budgétaire étant très critiqué, une alternative est la suppression du budget, c'est-à-dire l'*Activity-Based-Budgeting* (ABB). L'ABB est basée sur la notion d'activités et cherche à transformer les plans stratégiques en actions à mettre en place. Il s'appuie sur l'*Activity-Based Management* (ABM) pour piloter l'entreprise. L'ABM « *cherche à comprendre les activités et les relations qui les unissent à la stratégie de l'entreprise en ayant recours à une analyse en termes de processus* » (Berland, 2009, p.94). L'ABB permet de réduire le coût des activités non créatrices de valeur et de réduire la charge de travail globale. D'autres modèles ont été élaborés pour des organisations ayant une structure en réseau, comme le *Total Quality Management* (TQM), l'*Economic Value Added* (EVA), etc. Mais ces outils ont montré leurs limites notamment parce qu'ils restent coincés par le système de contrôle budgétaire. Le budget est vite devenu insuffisant pour mesurer et piloter la performance, notamment, parce qu'il est trop financier et qu'il ne prend pas en compte les différentes dimensions de la performance. Les managers ont besoin d'indicateurs synthétiques pour piloter et faire le point régulièrement. Quel autre outil de pilotage pourrait-on mettre en place ?

### **§ 3 - Les tableaux de bord :** **vers l'élaboration du modèle de Kaplan et Norton**

Pour définir le tableau de bord, outil d'aide à la décision, les auteurs prennent souvent l'analogie du tableau de bord d'un avion ou d'une voiture. Le tableau de bord n'est pas unique mais il doit être adapté aux conditions dans lequel il va être utilisé. En effet, l'outil de contrôle de gestion n'est pas neutre puisque le contrôle de gestion est un langage (Burlaud et Laufer, 1980, p.280). Pour ces auteurs, le contrôle de gestion permet de produire une certaine représentation du réel, par rapport aux valeurs de l'organisation. L'outil de gestion va donc dépendre de celui qui le conçoit. Le tableau de bord est « *un système composé d'indicateurs, construit et organisé dans une finalité précise : réaliser la mission et les objectifs de son titulaire* » (Savall et Zardet, 2010, p. 85).

La conception d'un tableau de bord va dépendre de plusieurs variables : degré de complexité du système à piloter, de la possibilité de traitement de l'information, des coûts des dispositifs, des finalités du système à piloter, de la stratégie mise en œuvre pour parvenir à ces fins, du poids de l'histoire et des routines, et de la psychologie du pilote (Berland, 2009, p.114). Le tableau de bord est donc un ensemble d'indicateurs devant mesurer des états et des évolutions dans un cadre temporel en lien avec les obligations du manager, et servant à piloter un système. « *L'avantage des indicateurs par rapport à d'autres outils d'évaluation est qu'ils ont pour particularité d'évaluer de manière indirecte ce qu'il est trop coûteux de mesurer directement* » (Levrel, 2008). Dans la pratique, de nombreuses dérives du tableau de bord apparaissent. Un bon tableau de bord de gestion doit être « *accepté par tous, compris de tous, utile à tous, prospectif, avoir des indicateurs financiers et non-financiers, permettre une performance équilibrée* » (Berland, 2009, p.117). Pour le même auteur, un mauvais tableau de bord est une « *collection d'indicateurs préexistants, il est imposé, rétrospectif, évaluant partiellement la performance, est un outil de surveillance, un outil financier ou budgétaire* ». Les tableaux de bord peuvent être considérés comme un outil concurrent des budgets, autant que comme un outil complémentaire puisqu'ils complètent la mesure de la performance financière (Berland, 2009, p.119), notamment avec le concept du *Balanced Scorecard* (ou tableau de bord prospectif, ou tableau de bord équilibré). Le tableau de bord permet de faire le lien entre la stratégie et l'opérationnel, ce qui est moins le cas pour les budgets ou les coûts. Ces outils sont donc complémentaires afin de piloter au mieux la performance d'une organisation. Ainsi un système de gestion de la performance met au centre le tableau de bord, comme le montre la figure 4.

**Figure 4 : le cycle des activités du système de gestion de la performance**



Source : tiré de Botton, Jobin, Haithem, 2012

Ainsi, le tableau de bord doit être au centre de la gestion de la performance. Après avoir établi une stratégie, il convient de la mettre en perspective au niveau opérationnel. Les préoccupations sont alors identifiées et intégrées au tableau de bord. Vient ensuite l'étape de la planification permettant de définir les objectifs, les indicateurs et les cibles qui seront ajoutés dans le tableau de bord. Cette étape est en lien direct avec le processus budgétaire puisque les objectifs seront définis selon le budget. Le tableau de bord permet un suivi périodique et la reddition des comptes, c'est-à-dire qu'il est possible de donner les résultats atteints et d'expliquer les écarts en fonction des attentes et de l'évaluation du rendement. Ainsi, le tableau de bord sert à la fois à rendre compte, à communiquer, mais également à savoir où en est le projet (avec les indicateurs de suivi). Grâce au tableau de bord, les acteurs peuvent alerter et trouver des solutions lors d'un problème rencontré. Il fait partie des outils permettant l'amélioration continue dans les organisations. Grâce à la reddition des comptes alimentée par le tableau de bord, l'organisation va apprendre, agir et se développer. Les orientations stratégiques peuvent être alors modifiées. Le tableau de bord n'a pas vocation à être fixé car les indicateurs peuvent changer au fil du temps.

Le tableau de bord le plus généralement utilisé est le *Balanced Scorecard* qui a été élaboré par Kaplan et Norton en 1992, pour pallier un manque au niveau de la mesure de la performance. En effet, les organisations ont évolué et elles ont besoin d'une mesure de la performance qui ne soit pas uniquement financière. « *Le modèle proposé par Kaplan et Norton est sans nul doute l'approche qui a fait le plus d'adeptes. Le modèle est logique, éminemment applicable à toutes sortes d'organisations et propose une vision équilibrée de la performance organisationnelle* » (Botton et al., 2012, p. 44). Il s'agit d'intégrer des indicateurs non financiers afin de faire évoluer la performance mesurée pour les *shareholders* (actionnaires) vers une performance mesurée pour les *stakeholders* (parties prenantes) (Freeman, 1984). Les parties prenantes de l'organisation sont multiples. D'ailleurs, Bonnafous-Boucher et Pesqueux (2006) présentent une classification de ces parties prenantes suivant le caractère explicite (relation directe qui correspondent aux parties prenantes contractuelles) ou implicite (relation indirecte qui concernent les parties prenantes diffuses) avec l'entreprise.

Les indicateurs comptables et financiers sont des indicateurs de résultat (*lagging indicators*) alors que les indicateurs non financiers peuvent être considérés comme des indicateurs avancés (*leading indicators*) (Berland, 2009, p. 123). Les indicateurs considérés comme « bons » doivent être « *objectifs* » (c'est-à-dire, ne pas dépendre de l'interprétation du manager), « *quantifiables* », « *fidèles* » (doivent donner la même réponse lorsque les situations mesurées sont strictement identiques), « *simples et compréhensibles* », et « *sensibles* » (être réactifs vis-à-vis du phénomène à mesurer) (Berland, 2009, p. 131). Par ailleurs, une typologie des indicateurs peut permettre de mieux s'orienter dans la construction des tableaux de bord :

- **Indicateur de résultat versus indicateur de progression ou de suivi** : l'indicateur de progression permet d'indiquer le déroulement d'une action ou d'un événement en cours et l'indicateur de résultat indique le résultat d'une action ou d'un événement achevés
- **Indicateur de pilotage versus indicateur de reporting** : celui qui permet d'informer le niveau hiérarchique supérieur sur les résultats atteints est l'indicateur de *reporting*, à l'inverse celui qui permet de servir sur place à éclairer l'action et à soutenir la prise de décision sans faire l'objet d'une remontée hiérarchique est l'indicateur de pilotage

- **Indicateur financier versus indicateur non financier** : l'indicateur financier est élaboré à partir des données comptables et financières, ou à partir de données physico-opérationnelles (volumes, stocks, *etc.*)
- **Indicateur synthétique versus indicateur ciblé** : l'indicateur élaboré à partir d'une multitude d'informations pour décrire de manière très globale une situation est un indicateur synthétique, à l'inverse ciblé est focalisé sur un aspect précis et particulier de la performance (Demeestère *et al.*, 2009, p.86)

Au sein de la gestion publique, certains auteurs mettent en avant cinq types d'indicateurs, à savoir (Kuhlmann, 2010) :

- Les indicateurs de procédure de prise de décision et de mise en œuvre ;
- Les indicateurs de sorties (*output*) permettant de mettre en lumière la qualité et la quantité des décisions administratives et donc des services rendus ;
- Les indicateurs d'entrées (*input*) qui sont les ressources utilisées ;
- Les indicateurs d'impact sur le bénéficiaire (satisfaction des usagers par exemple) ;
- Les indicateurs de résultats (*outcome*) qui mettent en avant les effets sociétaux de la décision avec le degré d'atteinte de l'objectif et les effets à long terme de la politique publique.

Un indicateur est défini par un libellé, une formule de calcul, un relevé des sources d'information, une ou des natures d'informations (où l'indicateur sera utilisé), une périodicité, un responsable, un mode de présentation, une référence (ou un objectif) (Demeestère *et al.*, 2009, p.87). La construction des indicateurs génère de la valeur interne : le processus de choix des indicateurs incite les acteurs de l'organisation à travailler en commun sur la réflexion des priorités de performance (Neely *et al.*, 2000). La construction des indicateurs permet donc de rassembler toutes les parties prenantes de l'organisation et de définir leurs besoins et leurs attentes. Par ailleurs, la construction des indicateurs « *officialise les sources de gain de chacune des activités : les objectifs à atteindre sont précisément définis pour être rendus mesurables. L'indicateur est alors considéré comme un élément de traduction des objectifs recherchés par les dirigeants. Il doit contribuer à la mesure du résultat obtenu, à des fins de comparaison entre les résultats escomptés et les résultats atteints* » (Botton *et al.*, 2012, p. 42). La dimension à évaluer ainsi que la cible sont clarifiées, ainsi que les objectifs à atteindre et les moyens pour les atteindre. Cette définition même des indicateurs rejoint les propos de Fitzgerald *et al.*

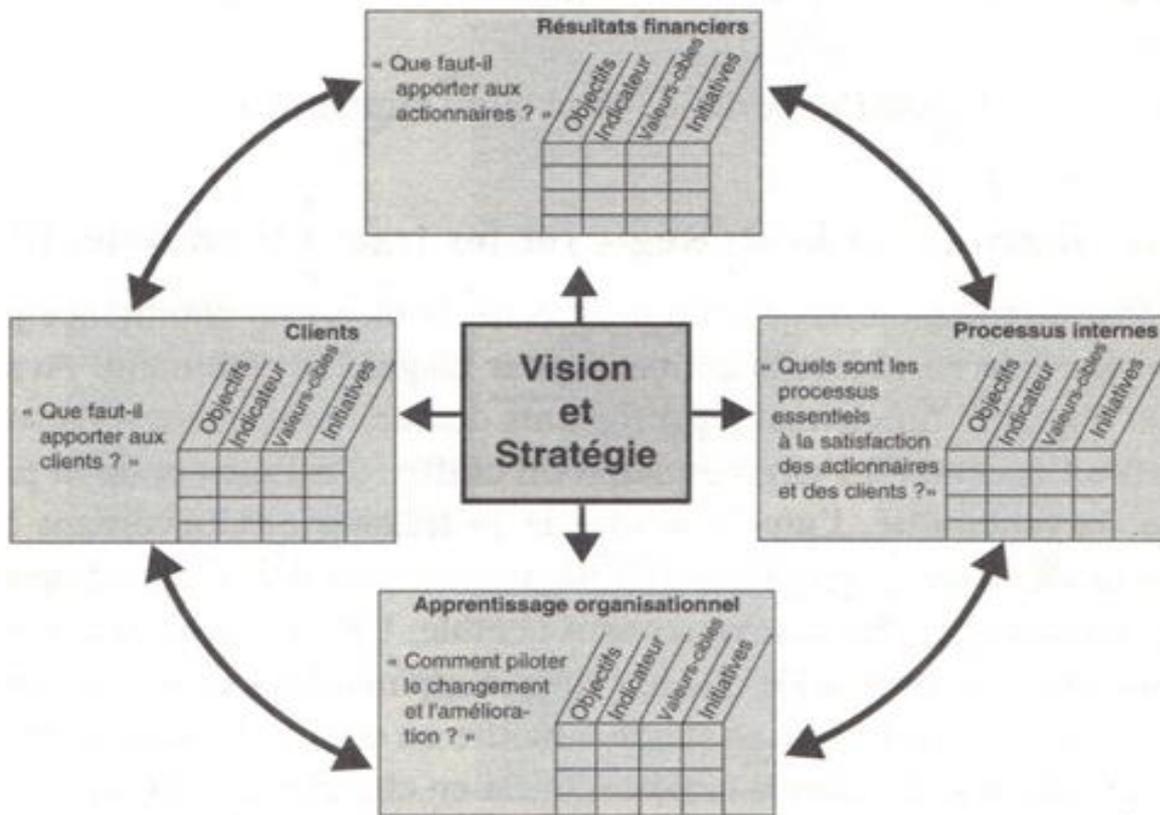
(1991), suggérant qu'il existe deux types de mesure de la performance : les résultats (résultats financiers) et les déterminants des résultats (qualité, utilisation des ressources, etc.).

Le *Balanced Scorecard* répond aux critiques des indicateurs financiers qui ne permettent que d'évaluer les performances passées. En ce sens, il propose des déterminants de la performance financière future (indicateurs non financiers). Kaplan et Norton (2003, p.31) précisent que ces « *déterminants, relatifs aux clients, au processus internes et à l'apprentissage organisationnel, s'appuient sur une traduction claire et rigoureuse de la stratégie en objectifs et en indicateurs concrets. Le TBP n'est pas seulement un nouveau système de mesure. Il peut aussi constituer l'ossature des processus de management (...). Mieux elles connaîtront le TBP, mieux les entreprises pourront l'utiliser pour :*

- *Clarifier la stratégie et réunir un consensus autour d'elle ;*
- *La faire connaître à toute l'entreprise ;*
- *Faire concorder les objectifs des unités et des individus avec la stratégie de l'entreprise ;*
- *Relier les intentions stratégiques aux objectifs à long terme et aux budgets annuels ;*
- *Identifier et harmoniser les initiatives stratégiques ;*
- *Procéder régulièrement et de façon systématique à des bilans stratégiques ;*
- *Assurer un retour d'expérience sur la stratégie et l'affiner progressivement. »*

Le tableau de bord prospectif s'articule donc autour de quatre axes : les résultats financiers, les processus internes, l'apprentissage organisationnel, les clients, répartis autour de la vision et de la stratégie. (Kaplan et Norton, 2003, p.23). Il est présenté en figure 5.

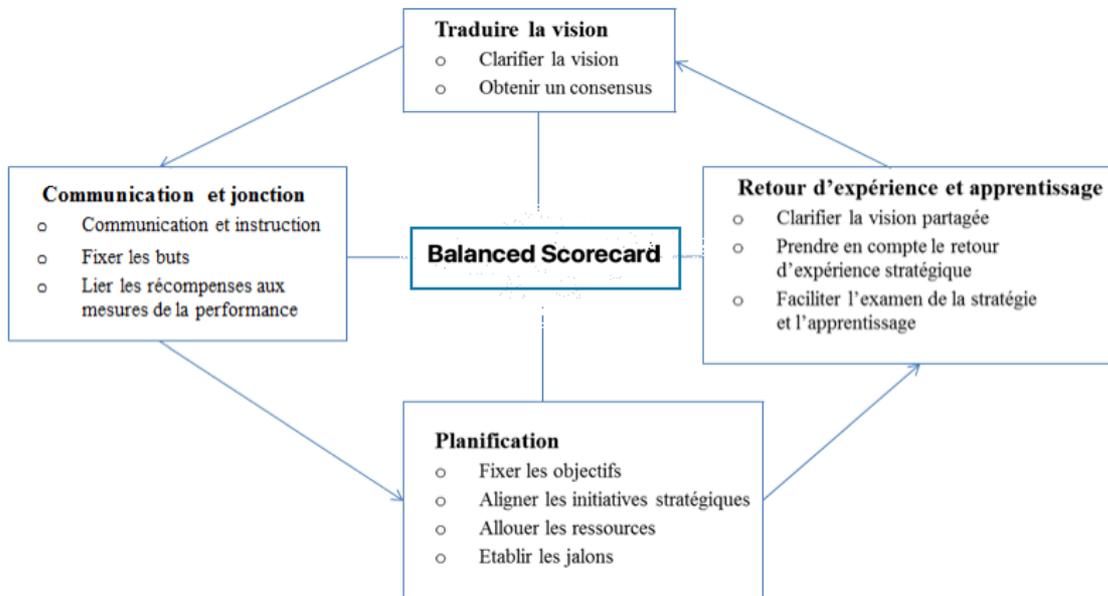
**Figure 5 : le Balanced Scorecard**



Source : Kaplan et Norton, 2003, p. 23

Ainsi, la stratégie et la vision (et non le contrôle) sont au centre du tableau. Celui-ci permet donc d'établir des objectifs mais suppose que les personnes adoptent les comportements et mènent les actions nécessaires pour atteindre ces objectifs (Kaplan et Norton, 1992). Les quatre axes (financier, des performances vis-à-vis des clients, des processus internes, de l'apprentissage organisationnel) sont inter-reliés. Pour chaque axe, il faut définir les objectifs, les mesures, les cibles et les initiatives. Pour ces auteurs, le *Balanced Scorecard* est au cœur du management de la stratégie, qui comporte quatre processus : clarifier et traduire le projet et la stratégie, communiquer et articuler, planifier et définir des objectifs quantitatifs, le retour d'expérience et le suivi stratégique (Kaplan et Norton, 1996). La figure 6 schématise ce processus de management stratégique matérialisé par un *Balanced Scorecard* central.

**Figure 6 : le processus du management stratégique**



Source : tiré de Kaplan et Norton, 1996

Ainsi le *Balanced Scorecard* a quatre fonctionnalités inter-relées, la planification, la traduction de la vision, le retour d'expérience et l'apprentissage, la communication. Ces quatre fonctions dépendent les unes des autres et alimentent le tableau de bord. Concomitamment, le tableau de bord alimente également les différentes fonctions. Le tableau de bord prospectif ne « *doit pas seulement être construit à partir de la stratégie ; il faut aussi qu'il permette de la reconstituer* » (Kaplan et Norton, 2003, p.157). Ce type de tableau de bord est conçu pour « *pour fournir un système d'information global à la haute direction permettant de saisir la multi-dimensionnalité de la performance* » (Botton *et al.*, 2012, p.44).

Les quatre axes du tableau de bord prospectif ne constituent qu'une « trame » (Kaplan et Norton, 2003, p.47). Chacun des quatre axes du tableau de bord prospectif compte entre quatre et sept indicateurs. Un tableau de bord ne comporte pas trop d'indicateurs car il faut les suivre régulièrement et cela prend du temps. Le système totalise souvent jusqu'à vingt-cinq mesures, intégrées à un réseau de causes et d'effets qui décrivent la stratégie. Le problème est de faire la différence entre les indicateurs de diagnostic (permettant de vérifier que l'entreprise reste dans la bonne trajectoire) et les indicateurs stratégiques (qui définissent une stratégie axée sur la compétitivité). De plus, « *les intérêts de tous les acteurs, dès lors qu'ils jouent un rôle clé dans la performance stratégique de l'entreprise, peuvent être intégrés au TBP* » (Kaplan et Norton, 2003, p.48). Ainsi, intégrer le

développement durable dans le tableau de bord prospectif n'est pas contradictoire avec les propos des fondateurs de cet outil. Ce travail de thèse est à l'origine focalisé sur l'existence d'un tel tableau de bord au sein des métropoles, puisque le développement durable devrait être inscrit au sein même de la stratégie et de la vision prospective d'un territoire. Pour les auteurs créateurs de cet outil, la stratégie permet de construire le tableau de bord, mais celui-ci permet également de reconstituer la stratégie. Si les acteurs s'aperçoivent d'une erreur ils pourront modifier la vision à long terme de la métropole. Cependant, le tableau de bord prospectif, comme le budget et les coûts, possèdent de nombreuses limites.

### **Section 3 - Limites et perspectives du modèle BSC**

Dans cette section, nous présentons les limites du *Balanced Scorecard* (§ 1), mais également les différents modèles qui ont été élaborés afin de pallier aux limites du BSC mais également de l'adapter pour d'autres utilisateurs et notamment la sphère privée. Nous présentons les adaptations du BSC pour le secteur public, dont une imaginée par les concepteurs de ce tableau de bord eux-mêmes (§ 2). Le BSC est un outil anglo-saxon, cependant la culture française est sensiblement différente et un tableau de bord à la française a été mis en avant (§ 3). Deux autres modèles de pilotage de la performance existent, comme le prisme de la performance (§ 4) et le modèle de la performance dynamique multidimensionnelle (§ 5).

#### **§ 1 - Les critiques du BSC : généralités**

Le BSC a reçu de nombreuses critiques dans la littérature académique mais également par les praticiens, notamment car il a été construit pour satisfaire les attentes des actionnaires. Ainsi, il ne mesure uniquement que la performance économique. Or, à l'heure des préoccupations actuelles liées à l'environnement et au social, il conviendrait que la performance mesurée ne soit pas purement économique.

En effet, l' « *axe financier sert de fil conducteur aux objectifs et aux indicateurs des autres axes du TBP. Chaque indicateur sélectionné doit faire partie d'une chaîne de relations de cause à effet dont le but ultime est d'améliorer la performance financière. Le TBP doit « raconter » la stratégie, en exposant d'abord les objectifs financiers à long terme puis en les reliant à la série d'initiatives à déployer en relation avec les résultats financiers, les clients, les processus internes, les salariés et les systèmes afin de parvenir à la performance économique à long terme visée* » (Kaplan et Norton, 2003, p.61). Même si le

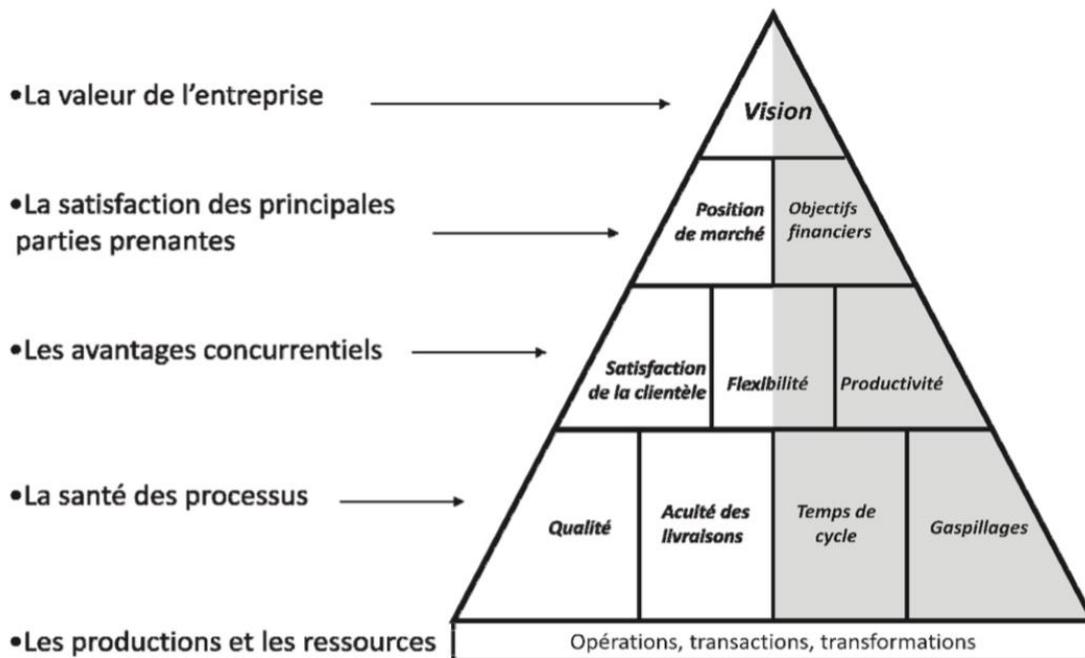
tableau de bord prospectif a permis une meilleure mesure d'une performance multidimensionnelle, il n'en reste pas moins que cette mesure est uniquement économique, et ne peut constituer une fin en soi à l'heure actuelle. Il faut donc arriver à dépasser cette conception pour élaborer un outil capable d'intégrer le développement durable et de mesurer une performance multidimensionnelle. Dans la pratique, l'alignement stratégique s'avère difficile (Gumb *et al.*, 2011 ; Botton *et al.*, 2012). En effet, le *Balanced Scorecard* ne peut avoir une structure standard. Dans la réalité, les liaisons stéréotypées définies par Kaplan et Norton sont loin de rendre compte des enchaînements critiques pour une stratégie donnée (Lorino, 2001). « *Séparer les points de vue du client, de l'innovation et des processus internes peut paraître artificiel, voire acrobatique* » (Lorino, 2001, p.12). Lorino ajoute (2001, p.19), « *l'apport incontestable de Kaplan et Norton avec le concept de « Balanced Scorecard » a permis de mettre en avant la notion de modèle de causes-effets sous-jacent à la relation entre stratégie et pilotage de la performance, le caractère multicritère de la performance stratégique et les limites d'un pilotage exclusivement focalisé sur la performance financière. Toutefois, il demeure inscrit dans une perspective nominaliste (domination de la mesure sur le pilotage de l'action et de l'apprentissage) et positiviste (possibilités de traduction universelle et scientifique des performances dans un équivalent financier). De ce fait :*

- *il ne traite pas de la question centrale, celle de la construction de la « théorie de la performance », en d'autres termes du modèle causes-effets,*
- *il tente d'identifier une structuration standard et universelle en quatre perspectives, en tournant le dos à la contingence stratégique du pilotage,*
- *il ne prend pas vraiment en compte l'incertitude et les décalages temporels liés à l'apprentissage,*
- *il n'explicite pas la relation du système d'indicateurs avec l'action (organisée en plans d'action ou non) ».*

Dans ce sens, il serait judicieux de favoriser la recherche-action et la méthode des cas en vue de développer une approche innovante du *Balanced Scorecard*, qui s'apparenterait à un jeu de « lego » (Naro et Travaillé, 2011).

Pour pallier à ce problème d'alignement stratégique, une approche pyramidale peut être envisagée. Il s'agit de l'approche de Lynch et Cross en 1995 (figure 7).

**Figure 7 : l'approche pyramidale de Lynch et Cross**



Source : tiré de Lynch et Cross, 1995

Ce modèle permet d'assurer le lien entre la vision stratégique de la hiérarchie et la vision du niveau opérationnel. Il doit y avoir une cohérence entre le pilotage de niveau opérationnel et la stratégie. Ce modèle intègre « *les objectifs organisationnels dans les mesures de performances opérationnelles* » (Botton *et al.*, 2012, p. 45). Il permet de décliner la performance selon un ordre hiérarchique de trois niveaux : « *la vision et la stratégie organisationnelle, traduite en objectifs financiers et marketing, le lien entre la performance globale et les unités d'affaires à travers les trois activités et processus opérationnels (satisfaction des clients, la flexibilité et la productivité) ; les quatre activités ayant un impact sur la performance organisationnelle, soit la qualité, la livraison, le temps de cycle et le gaspillage* » (Botton *et al.*, 2012), p. 45. Les objectifs sont définis par le sommet hiérarchique et les mesures de performance des unités d'affaires vont remonter vers le sommet de la pyramide. Il y a donc un lien permanent entre le sommet et la base de la pyramide. La direction ne voit pas forcément tout ce qui se déroule aux niveaux opérationnels et ne peut donc pas mettre en place les mesures de performance. Le système de mesure se concentre sur la définition d'indicateurs à un niveau opérationnel (Hudson Smith et Smith, 2007), c'est-à-dire au niveau local. Ainsi, les mesures opérationnelles se développent permettant de dissocier les activités permanentes de celles ayant besoin d'un soutien (Botton *et al.*, 2012), ceci améliorant la répartition des fonctions et des activités en

interne. Cependant les concepteurs de ce modèle n'ont ni donné d'informations sur l'élaboration des indicateurs, ni fournit de liste d'indicateurs.

D'autres critiques du BSC se ressentent dans la littérature. En effet, certains auteurs réalisent que le BSC est un modèle orienté principalement vers la haute direction. Le lien entre les quatre dimensions de la performance n'est pas bien défini (Neely *et al.*, 2000) et cette approche n'intègre pas la perspective de la concurrence (Neely *et al.*, 1995). Il ne propose de plus que très peu d'indicateurs de performance au niveau opérationnel (Hudson Smith *et al.*, 2001). Or, un bon tableau de bord, est élaboré afin que tous les acteurs puissent comprendre la stratégie et les objectifs qu'ils doivent respecter.

Par ailleurs, la fonction du *Balanced Scorecard* ne fait pas consensus dans la littérature : s'agit-il d'un système de management global (comme préconisé par Kaplan et Norton) ou s'agit-il d'un simple outil de représentation stratégique partagée, plus ou moins formalisé et mis en place avec des démarches variables ? (Choffel et Meyssonier, 2005). Le BSC a souvent été adapté pour répondre aux critiques, mais également parce que chaque organisation est différente, et tout particulièrement le secteur public. Nous verrons plus tard que le succès de cet outil a permis de l'adapter pour qu'il prenne en considération les questions environnementales et sociales.

## **§ 2 - L'adaptation au secteur public**

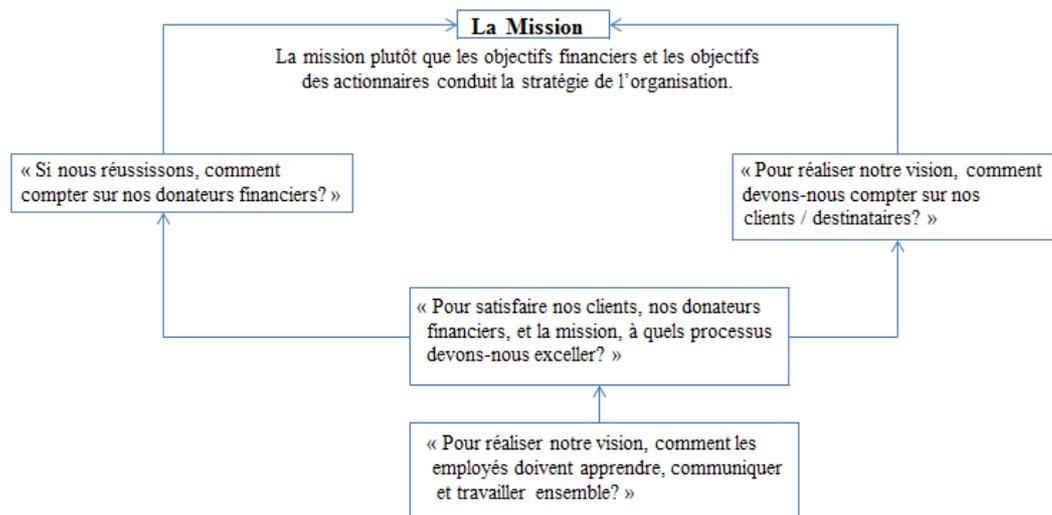
Le secteur public n'a pas pour but de faire du profit comme au sein du secteur privé mais de satisfaire l'intérêt général (Cohen, 2012, p.77). Le nombre de parties prenantes est plus important. Les spécificités du public doivent être considérées lors de l'élaboration d'outils de gestion. Notamment, puisque les collectivités rendent des services aux usagers, et il convient de prendre en considération « *la nature immatérielle et non stockable du résultat de la prestation ; le rôle particulier du personnel en contact ; la participation du client ; la définition d'objectifs susceptibles de recueillir l'assentiment du client* » (Gervais, 2009, p.547). (De nombreux auteurs, comme Kaplan et Norton ont pensé à adapter les outils de gestion étant donné que les objectifs sont différents. Une collectivité territoriale par exemple est amenée à perdurer sur le long terme alors qu'une entreprise peut faire faillite (Cohen, 2012, p.77). L'environnement et le degré de complexité ne sont d'ailleurs pas comparables (Amar et Berthier, 2007). « *Il existe une tradition de secret et de confidentialité, opposé aux exigences de transparence qui s'appliquent aux entreprises privées* » (Cohen, 2012, p.77). La principale différence avec le secteur privé réside dans la part importante des décisions qui sont prises par

les élus. Pour se faire des modèles de tableaux de bord sont adaptés au secteur public, et notamment le BSC.

### A - Le BSC adapté

Le *Balanced Scorecard* se veut être adapté au secteur public, puisque la mesure de la performance devient urgente dans les organisations à but non lucratif (Kaplan, 2001). Le problème qui se pose est la difficulté pour ces organisations de définir correctement leur stratégie, et donc leurs objectifs. Ces organisations doivent faire face à des multitudes de parties prenantes. Dans ce type d'organisations, ce n'est pas la perspective financière qui est au sommet de la hiérarchie mais la perspective du client. Kaplan (2001) propose donc de mettre au sommet les missions, qui reflètent les objectifs à long terme. Cette perspective peut être représentée par la figure 8.

**Figure 8 : le Balanced Scorecard adapté aux organisations non-marchandes**



Source : tiré de Kaplan, 2001

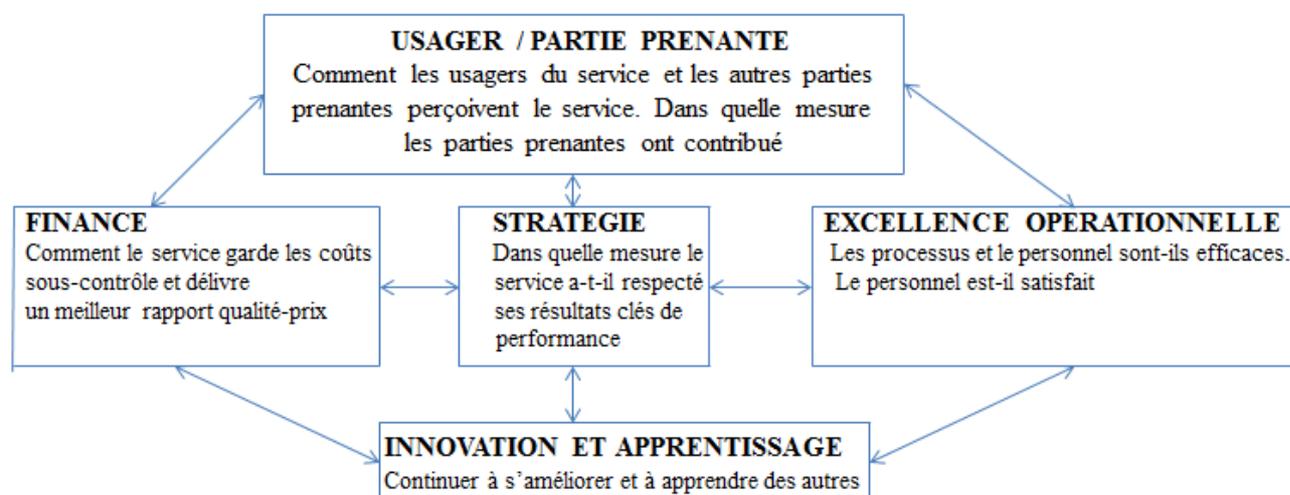
La mission est au centre de cette adaptation du *Balanced Scorecard*. C'est la mission, qui pilote la vision stratégique. Les quatre axes sont repris par les différentes questions : l'axe financier, l'axe client qui devient l'axe clients/destinataires, l'axe processus et l'axe apprentissage/communication. Ce type de tableau de bord serait envisageable dans le secteur public à condition que l'utilisateur du service public ne soit pas considéré uniquement comme un client. Par ailleurs, des études ont été menées au sein d'administrations de l'Etat ayant mis en place un BSC, même si le terme de BSC n'est pas connu des acteurs publics. Il en résulte que : « cet outil a l'avantage et la particularité de fournir une facilitation pédagogique qui impose une réflexion d'ensemble. L'outil pousse à établir le lien entre les

objectifs respectifs de chaque axe stratégique mais aussi entre les indicateurs qui doivent refléter des objectifs directement complémentaires et cohérents entre eux » (Benzerafa, 2007, p.94). Cependant, cet outil ne peut être totalement bénéfique qu'à partir du moment où il existe une « volonté de définir de manière explicite une stratégie perceptible et de la mettre en œuvre » mais également lors de « la prise en compte des résistances au changement que la BSC peut induire » (Benzerafa, 2007, p.94). Kaplan et Norton mettent d'ailleurs l'accent sur la communication des employés et le travail en commun. Ainsi des questionnements sur la communication en interne et en externe seront envisagés lors de notre étude terrain.

## B - Le Public Sector Scorecard : traduction publique du BSC

Un autre type de *Balanced Scorecard* a été élaboré dans le secteur particulier de la santé. Il s'agit du *Public Sector Scorecard* développé par Moullin (2002) qui a la particularité de mettre en perspective les *outcomes* (les impacts, particularité du secteur public). Il comporte sept perspectives, rangées dans trois gros blocs : *capabilities*, *processes*, et *outcomes* (Moullin, 2009). Une deuxième particularité est qu'il transforme l'axe client du *Balanced Scorecard* en un axe « usagers/parties prenantes ». Cet axe suppose la mesure de la perception du service par les usagers et leur satisfaction. Le modèle permet d'intégrer les usagers ou les parties prenantes dans le processus de formulation des objectifs (Moullin, 2006). La figure 9 constitue une représentation du *Public Sector Scorecard*.

**Figure 9 : le Public Sector Scorecard**



Source : tiré de Moullin, 2006

La stratégie est au centre du *Public Sector Scorecard*. Les quatre axes du *Balanced Scorecard*, sont repris dans ce modèle, sauf l'axe client qui est transformé en axe usager/parties prenantes. Moullin fait donc la différence entre le service que l'organisation offre à l'utilisateur, et la vision des autres parties prenantes sur ce même service.

Par ailleurs, en Europe, le *Balanced Scorecard* est contesté du fait de son inadaptation aux contextes culturels et du fait de son caractère déséquilibré au profit de la performance financière (Bourguignon *et al.*, 2004). Par exemple, l'« usage qui en est fait, en France, est souvent inadapté. Il n'est pas toujours conçu avec suffisamment de recul critique, utilisé en tant qu'outil de communication, et décliné à un échelon individuel » (Trébuçq, 2011). Face au *Balanced Scorecard*, il existe en France, un concurrent : le tableau de bord « à la française ».

### **§ 3 - Le tableau de bord « à la française » : une différence culturelle**

Ces tableaux de bord ont été élaborés à partir des années trente par des ingénieurs des grandes écoles. Au début, ils n'étaient conçus que pour une fonction de *reporting*, pour devenir ensuite des outils de pilotage, notamment avec la construction par la méthode OVAR (Objectifs, Variables d'Action et de Responsabilisation). Ces tableaux de bord assurent une cohérence verticale entre les différents niveaux hiérarchiques. Le but est de décliner des objectifs stratégiques sous forme de variables d'action puis de plans d'action auxquels seront systématiquement associés des indicateurs de mesure (Berland, 2009, p.140). Il s'agit, comme le *Balanced Scorecard* d'une méthode *top-down*. Le tableau de bord implique la translation de la vision et de la mission de l'unité en un ensemble d'objectifs, à partir desquels l'unité identifie ses facteurs clés de succès, qui seront traduits dans une série d'indicateurs de performance quantitatifs (Epstein, Manzoni, 1998). La différence réside dans l'interaction et la négociation entre les différents niveaux hiérarchiques (méthode participative). Le *Balanced Scorecard* utilise le modèle stratégique de Michael Porter, alors que le tableau de bord « à la française » repose sur la conception que se fait le manager de la stratégie ; ce qui signifie que la subjectivité du manager et l'environnement jouent un rôle essentiel dans le design du tableau de bord (Bourguignon, *et al.*, 2004). L'approche du *Balanced Scorecard* travaille de l'extérieur, c'est-à-dire des clients aux processus internes, alors que le tableau de bord est construit à partir de la perspective du manager sur la stratégie (Bourguignon *et al.*, 2004).

Ces différences s'expliquent notamment par les représentations idéologiques qui ne sont pas de même nature aux Etats-Unis et en France. (Bourguignon *et al.*, 2004). Aux Etats-Unis, les personnes agissent librement sous contrats. En France, c'est l'honneur qui régit la société française : tout le monde appartient à un groupe social avec des obligations et des privilèges spécifiques distincts des autres groupes. Aux Etats-Unis, où les personnes sont supposées être égales, les dispositifs de management jouent un rôle dans la création des hiérarchies, rendant les gens obéissant et apportant une légitimité et réduisant le sentiment d'incertitude. En France, la hiérarchie sociale, l'obéissance, la légitimité et la sécurité sont des questions d'éducation et d'honneur, et non des dispositifs de management (Bourguignon *et al.*, 2004). Deux autres alternatives ont été élaborées pour la mesure de la performance : le prisme de la performance et le modèle de la performance dynamique multidimensionnelle.

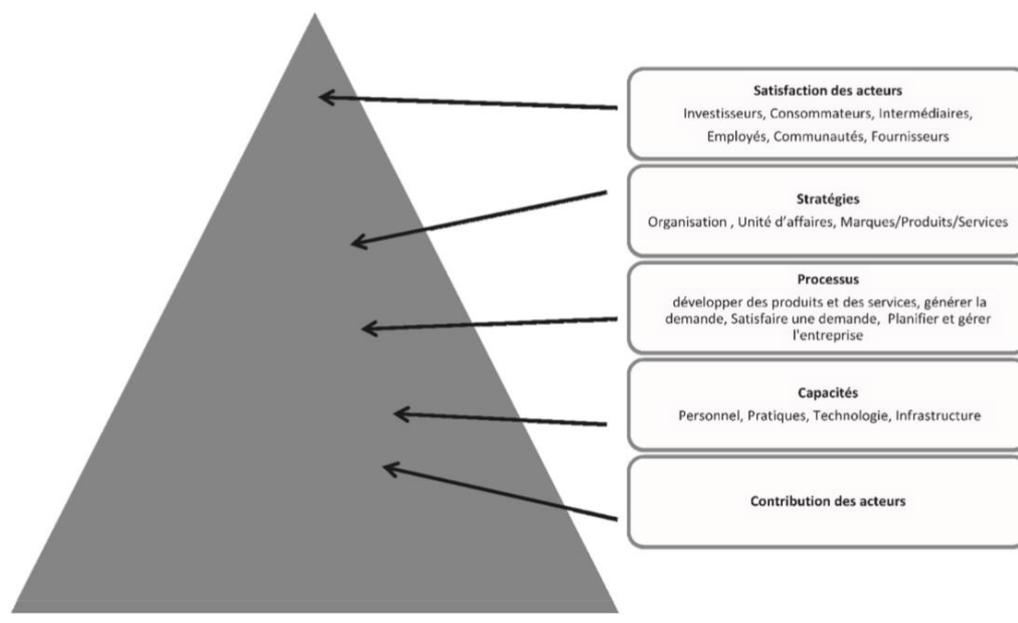
#### **§ 4 - Le prisme de la performance : faire participer les parties prenantes**

Le prisme de la performance a été élaboré par Neely, Adams et Kennerley en 2000. Il vise à répondre à l'un des principaux oublis du *Balanced Scorecard* en considérant les valeurs des *stakeholders*, incluant les clients, le personnel, les fournisseurs et les régulateurs, autant que celles des *shareholders* (Smith, 2005)<sup>2</sup>. Le prisme de la performance est constitué de cinq perspectives inter-reliées : la satisfaction des parties prenantes (*Stakeholder Satisfaction*), les stratégies (*strategies*), les processus (*processes*), les capacités (*capabilities*), et la contribution des parties prenantes (*Stakeholder Contribution*). Ainsi, ces auteurs ne mettent plus au centre de la performance les actionnaires de l'entreprise. Les autres acteurs d'une organisation peuvent aider à l'amélioration de la performance. La figure 10 constitue une représentation du prisme de la performance.

---

<sup>2</sup> « *The performance prism (2002) seeks to address one of the main oversights of the balanced scorecard by considering the value of stakeholder groups, which include customers, staff, suppliers and regulators, as well as its shareholders* » (Smith, 2005)

**Figure 10 : le prisme de la performance**



Source : tiré de Neely *et al.*, 2000 ; Botton *et al.*, 2012

Ce modèle permet une meilleure compréhension des dimensions de la performance en fonction des parties prenantes de l'organisation. Selon Neely et Kennerley, les mesures de la performance découleraient principalement des besoins des parties prenantes de l'organisation (actionnaires, fournisseurs, clients, employés, etc.) devant être pris en considération en premier lieu pour évaluer la performance organisationnelle. « *Le principe de leur modèle est que les stratégies, les processus et les capacités ne doivent pas être seulement focalisés sur la satisfaction des actionnaires mais doivent être alignés avec l'ensemble des interlocuteurs de l'organisation* » (Botton *et al.*, 2012). L'organisation va chercher à connaître ses parties prenantes clés, ce qu'elles attendent de l'organisation et ce que l'organisation attend d'elles. Le but est donc de commencer le modèle par les parties prenantes et non par les stratégies. Ce modèle permet de mettre en perspective les différents acteurs et leurs besoins, ce qui peut être une réponse au problème de la prise en compte de la satisfaction des habitants d'un territoire et de l'atteinte de l'intérêt général auquel doit répondre la collectivité territoriale. Une autre alternative au *Balanced Scorecard* a été proposée en 2003 pour répondre aux problèmes d'application de l'outil dans certains secteurs. Il s'agit du modèle de la performance dynamique multidimensionnelle.

## § 5 - Le modèle de la performance dynamique multidimensionnelle : préparer les mesures futures

Ce modèle répond aux critiques de la mesure de la performance n'incluant qu'une seule dimension. Il est composé de cinq dimensions de réussite :

- **Les mesures financières** : c'est l'approche traditionnelle du succès des organisations (profits, ventes, retour sur investissement, *etc.*)
- **Les mesures des clients/marché** : représentent les relations entre l'organisation et ses clients. Les entreprises centrées sur leurs clients sont aptes à comprendre les besoins et les attentes des clients, en produisant des produits qui répondent à ces besoins, et les satisfont, traduisant un taux de rétention élevé
- **Les mesures de processus** : reflètent l'efficacité de l'organisation et son amélioration
- **Les mesures de développement humain** : reconnaissent le rôle des *stakeholders* dans le succès de l'organisation (niveau de compétences des employés, *etc.*)
- **Préparer les mesures futures** : sont clairement l'expression de la prévoyance. Cette dimension doit être vue comme une critique aux problèmes de l'organisation et inclue des mesures comme la qualité du planning stratégique, les indicateurs de partenariats et d'alliances, *etc.* (Maltz *et al.*, 2003).

Ce modèle met donc en perspective d'autres mesures que les mesures financières, et notamment met en évidence l'importance des différentes parties prenantes de l'organisation. Pour ces auteurs, la performance dépend également des mesures futures. Il faut donc prévoir pour pouvoir mesurer plus précisément la performance qui devient complexe, d'autant plus qu'elle dépend de différents acteurs. Cette vision permet de mieux comprendre les différents enjeux d'une organisation. La performance possède un côté stratégique, puisqu'elle dépend des actions internes et externes de l'organisation.

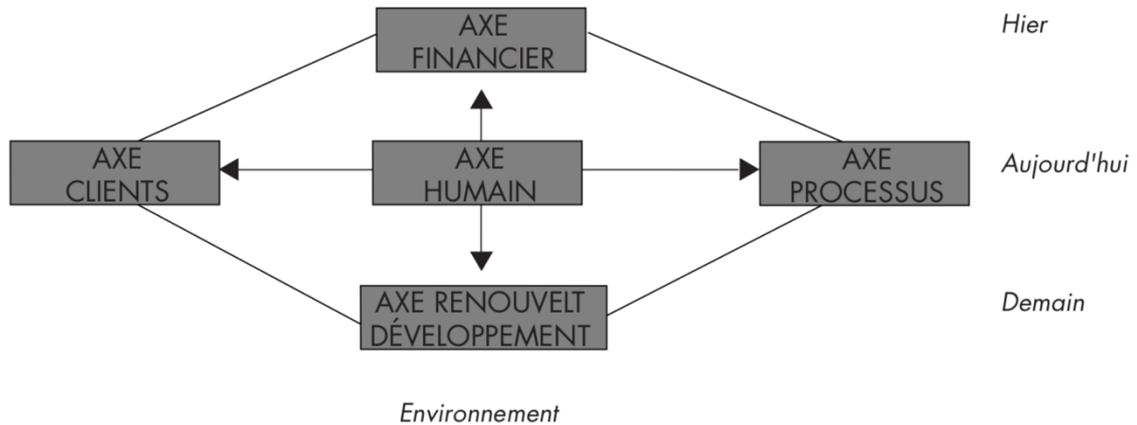
Malgré les critiques et les nombreuses adaptations du BSC, il n'en reste pas moins un outil essentiel dans le pilotage des organisations, notamment parce qu'il permet de prendre en considération les objectifs des différentes parties prenantes d'une organisation à but non lucratif de manière hiérarchique. Il permet également de transmettre la stratégie et d'aligner les objectifs par rapport à la stratégie (Sales, 2013)<sup>3</sup>. Il peut être utilisé comme outil de contrôle

---

<sup>3</sup> “BSC was adopted by the non-profit organisation as a tool for (1) capturing in an organized hierarchical way the objectives of different stakeholders, for (2) transmitting the strategy and aligning objectives, and used to (3) influence other organisations which represented hierarchically independent interest groups such as RTL, the council and customers by means of the multidirectional interactions mentioned above”. (Sales, 2013, p.21)

stratégique.<sup>4</sup> Il est le plus utilisé dans la littérature anglo-saxonne traitant de la responsabilité globale (Zingales *et al.*, 2004). Un dernier modèle (figure 11) a permis l'intégration du « *capital intellectuel* », il s'agit du navigateur, élaboré par Edvinsson et Malone (1999).

**Figure 11 : le navigateur de Skandia**



Source : tiré d'Edvinsson et Malone, 1997, p. 68 ; Wegmann, 2000

D'ailleurs Kaplan et Norton présentent le navigateur comme une variante possible du BSC (1998, p.219). Pour eux l'originalité de cet outil tient au fait qu'il a été utilisé à des fins de communication externe. Cette approche permet plus de flexibilité que le BSC. « *Les indicateurs du BSC, en étant forcément rattachés à un axe stratégique, rigidifient de fait la démarche d'élaboration de l'instrument, et font courir le risque de passer à côté de phénomènes transversaux aux axes stratégiques. Ce n'est pas le cas du navigateur qui propose des indicateurs transversaux (dynamiques)* » (Wegmann, 2000, p. 15).

<sup>4</sup> « We can conclude that Canal Y was able to develop a strategic management performance process adapting the BSC to the specificities of the organization. The model was used as a strategic control tool (1) as a way to transmit strategic objectives through strategic measures and goals to the whole organization, and (2) in order to develop a way to check their implementation by means of a comparative evaluation of objectives with results ». (Sales, 2013, p.21)

# Synthèse du chapitre 1

Ce chapitre a permis de mettre en perspective différents modèles d'outils de pilotage existant, à la fois dans le secteur privé et le secteur public. Cependant, ils comportent certaines limites, précisées dans le tableau 2.

**Tableau 2 : les outils de pilotage et leurs limites**

Outils de pilotage	Limites
<b>Calcul des coûts ou comptabilité de gestion :</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• méthode du coût variable (De Rongé, 2009)</li> <li>• méthode des coûts complets (Piget, 1997)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calcul inexact. Pas de pilotage à long terme (Berland, 2009)</li> <li>• Coûts cachés (Savall et Zardet, 1992)</li> </ul>
<b>La gestion budgétaire :</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• le <i>Planning-Programming-Budgeting System</i></li> <li>• le <i>Management By Objectives</i></li> <li>• le <i>Zero-Base Budget</i></li> <li>• la rationalisation des choix budgétaires (Le Duff et Papillon, 1997 ; Lewis et Verne, 1988)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Calcul inexact</li> <li>• Pas de pilotage à long terme (Escoffier, 2009)</li> <li>• Inadaptation à l'environnement, comportements opportunistes, rituel (Sponem et Lambert, 2010)</li> </ul>
<b>Les tableaux de bord :</b>	
<ul style="list-style-type: none"> <li>• le <i>Balanced Scorecard</i> (Kaplan et Norton, 1992)</li> <li>• le <i>Public-Sector Scorecard</i> (Moullin, 2006; Kaplan, 2001)</li> <li>• le tableau de bord « à la française » (Bourguignon, 2004)</li> <li>• le prisme de la performance (Neely <i>et al.</i>, 2002)</li> <li>• la performance dynamique multidimensionnelle (Maltz <i>et al.</i>, 2003)</li> <li>• le navigateur de Skandia (Edvinsson et Malone, 1999)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Difficulté de l'alignement stratégique (Gumb <i>et al.</i>, 2011 ; Lynch et Cross, 1995)</li> <li>• Performance purement économique</li> </ul>

Source : l'auteur

Ces outils ne permettent qu'une mesure financière de la performance. Les outils de pilotage existants déjà ne garantissent pas en l'état la prise en compte du développement durable. Le calcul des coûts et la gestion budgétaire ne permettent pas de pilotage à long terme. Or, les

actions de développement durable sont envisagées sur le long terme car les effets des actions sur l'environnement et la biodiversité prennent du temps. Il est donc plus pertinent d'avoir également un tableau de bord pour piloter la performance en lien avec le développement durable. Ce chapitre permet de mettre en perspective l'évolution des concepts de contrôle de gestion utilisés pour la mesure de la performance.

Pour que le système de mesure se déploie correctement, il faut une implication du dirigeant, mais également un investissement de la part des agents, que le système de mesure et les indicateurs soient dynamiques et non statiques pour faire face aux changements de l'environnement. Il est préférable de communiquer les changements pour qu'ils soient le mieux acceptés possible (Botton *et al.*, 2012).

Depuis quelques années avec la prise de conscience des enjeux de développement durable, un nouveau concept est apparu, celui de la « performance globale ». Celle-ci peut être définie comme : « *l'agrégation des performances économiques, sociales et environnementales* » (Baret, 2006, p.2). Ce concept est donc assez récent et de nombreuses recherches en lien avec celui-ci voient le jour. Cependant le secteur public est encore peu étudié, et notamment les métropoles dont le statut a été élaboré en 2010 et n'est devenu opérationnel qu'à partir de 2014. Le développement durable est nécessairement envisagé au niveau stratégique de l'organisation afin de comprendre ce que les actions de développement durable peuvent modifier sur le territoire, mais également pour changer les mentalités de chacun. La mesure purement financière ne peut permettre une réelle prise de conscience. Certaines recherches ont démontré que l'intégration de la dimension environnementale dans le système de contrôle et de management améliorerait la performance environnementale et économique (Henri, Journeault, 2010). Il convient donc d'élaborer de nouveaux outils permettant une mesure et un pilotage de cette performance globale. Il s'avère que le BSC est le modèle le plus utilisé à cette fin. Cependant, le navigateur est original puisqu'il considère tout particulièrement une dimension de cette performance globale, c'est-à-dire les ressources humaines. « *Le navigateur porte en effet une attention particulière aux ressources humaines qui sont positionnées au cœur du dispositif de création de valeur et pour lesquelles il existe en théorie autant d'indicateurs que pour les autres dimensions de la performance. Une partie de la performance sociale, celle liée aux salariés de l'entreprise, semble donc prise en compte par le navigateur. L'axe humain correspond aux compétences et attitudes des salariés et à l'engagement de l'entreprise de les maintenir à niveau* » (Germain, Gates, 2010, p.225).

Dans un second chapitre, nous présenterons les outils existants dans la littérature pouvant prendre en considération les problématiques liées au développement durable.

## Introduction

La performance globale dans les collectivités territoriales : un concept encore peu connu



### Première partie : construction d'un cadre théorique pour la recherche

#### Chapitre 1

Peut-on parler de pilotage dans une collectivité territoriale ?

#### Chapitre 2

Quels outils permettent l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage ?

#### Chapitre 3

Le développement durable dans les organisations publiques : entre communication, recherche de légitimité et hypocrisie organisationnelle



### Deuxième partie : l'étude empirique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises

#### Chapitre 4

Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques : une étude de cas multiples

#### Chapitre 5

Présentation des résultats et discussion partielle

#### Chapitre 6

Discussion générale et proposition des configurations des métropoles



## Conclusion générale

## Chapitre II. Quels outils permettent l'intégration du développement durable dans les systèmes de pilotage ?

---

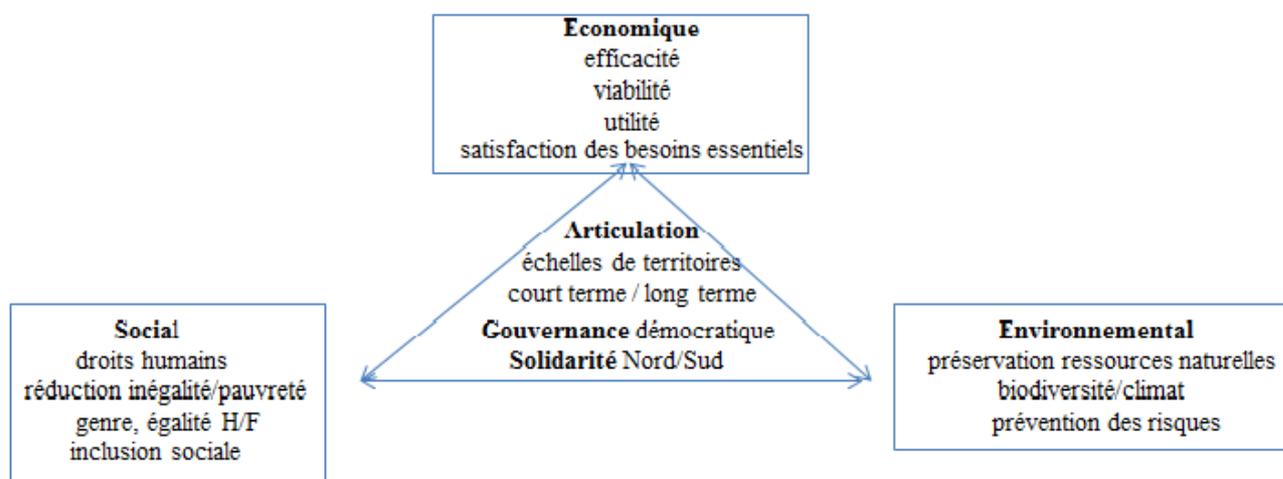
Le développement durable est une problématique apparue pour la première fois en 1971, lors de l'intervention du Club de Rome, qui prône la croissance zéro face à la surexploitation des ressources naturelles. En effet, le développement économique devient incompatible avec la protection de la planète à long terme. Le terme de *Sustainable Development* est né dès 1980 parmi les experts de l'Union internationale pour la Conservation de la Nature. La première véritable définition paraît dans le rapport Brundtland : « *un développement qui répond au besoin du présent sans compromettre la capacité des générations futures à répondre aux leurs* » (Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, 1987, p.51)<sup>5</sup>. Ce concept a été adopté dans le monde entier en réponse aux problèmes de démographie et de réchauffement climatique. Face aux catastrophes naturelles qui se multiplient, la critique de la faiblesse de l'intervention publique, notamment aux Etats-Unis amène à penser que l'écologie « *apparaît désormais autant comme une menace qui pèse sur le monde que comme une source d'espoir pour le développement économique exigé par la sortie de crise* » (Laufer, 2008, p. 46).

Le concept de développement durable semble répondre aux attentes d'un nouveau management dans le secteur public, notamment parce qu'il est basé sur la théorie des parties prenantes (Gherra, 2010). Les prises de conscience face aux catastrophes naturelles et au changement climatique ne sont cependant pas encore suffisantes pour faire évoluer les comportements de chacun, que ce soit les citoyens, les politiciens ou les agents territoriaux. Le développement durable est généralement représenté sous forme d'un triangle (peut-être en comparaison avec le triangle de la performance de Gibert, 1980). La représentation triangulaire (figure 12), montre que « *la poursuite exclusive d'un objectif se fait généralement au détriment des deux autres* » (Laville, 2009, p.19).

---

<sup>5</sup>« *Sustainable development seeks to meet the needs and inspirations of the present without compromising the ability to meet those of the future* » (Commission Mondiale sur l'Environnement et le Développement, 1987, *Notre avenir à tous, Rapport Brundtland*, <http://www.are.admin.ch/>)

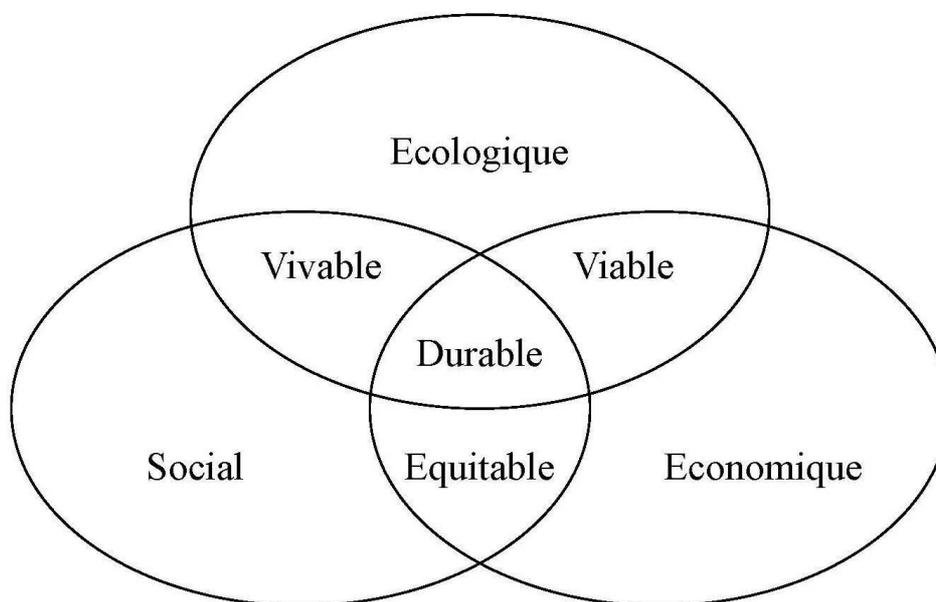
**Figure 12 : la représentation du développement durable**



Source : tiré de <http://www.adequations.org/spip.php?rubrique103> (Association Adéquations)

Il existe d'autres représentations du concept de développement durable, dont la classique où le durable est à l'intersection de trois sphères (Ernult et Ashta, 2007 ; Diemer, 2010) comme le montre la figure 13.

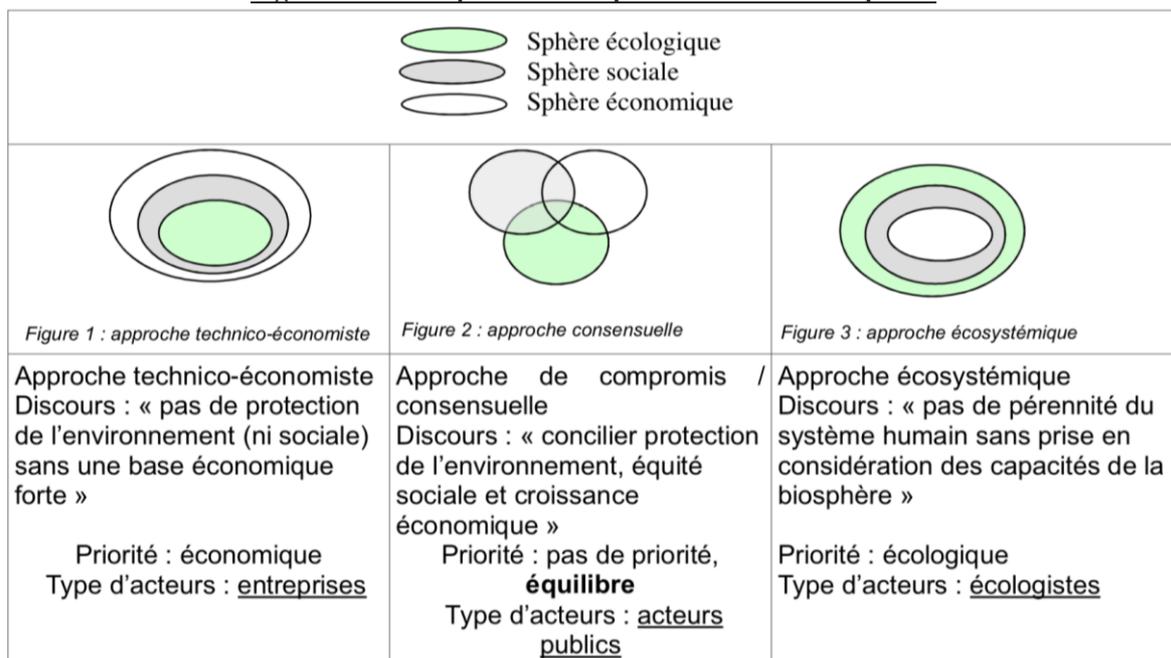
**Figure 13 : la représentation du développement durable**



Source : Diemer, 2010, p.144

Le développement durable peut posséder d'autres formes de représentations, notamment sous forme hiérarchisée, comme présenté en figure 14.

**Figure 14 : le compromis de l'équilibre entre les trois piliers**



Source : tiré de Boutaud, 2005 ; Beer, 2015, p.3

Suivant le type d'acteurs, la représentation est donc différente. Notre recherche étant portée sur les métropoles, il convient de s'interroger si l'approche utilisée est bien celle du compromis, c'est-à-dire qu'il y a un équilibre entre les trois piliers, et donc pas de priorité.

Cependant, la représentation du développement durable à l'aide des trois piliers est contestée :

- Certains estiment qu'il faut ajouter un quatrième pilier, celui de la gouvernance, comprenant la participation (Brodhag, 1999 ; Nurse, 2006) ;
- D'autres estiment que la culture est le quatrième pilier du développement durable : « *Le développement durable implique un changement dans les comportements, ce qui conduit à s'interroger sur sa compatibilité avec le respect de la diversité culturelle. La culture est devenue, lors du Sommet de Johannesburg, en 2002, le quatrième pilier du développement durable, aux côtés des piliers social, économique et environnemental* » (Antoine, 2005, p.1).

Pour Flipo (2004), cette représentation sur la base de trois piliers est trompeuse puisque cette distinction entre piliers implique une séparation conceptuelle incompatible avec une vision intégrée du développement durable. Les représentations de ce dernier ne fait donc pas consensus. Or, de cette représentation dépend la stratégie de l'organisation, mais également les objectifs et donc les outils utilisés pour le pilotage et la mesure. Il convient donc de se poser la

question de la représentation du développement durable par les agents territoriaux (une des questions du guide d'entretien).

Par ailleurs, le développement durable peut apporter une réponse à la difficulté de la mesure organisationnelle de la performance. La crise financière de 2009 amènerait à penser que le contrôle de gestion ne serait plus un métier d'expertise obstinée du chiffre mais un métier d'enquête complexe (Lorino, 2009). Le « contrôle du chiffre » avant la crise était le plus utilisé puisque plus simple à utiliser. En effet, « *n'est-il pas plus simple de contrôler une mesure quantitative et de comparer des chiffres que de trouver les voies et moyens de construire collectivement, parfois dans la controverse et le doute, un jugement en situation, prenant en compte une multiplicité complexe d'objectifs et de contraintes ? (...) Le jugement complexe sur la performance complexe d'organisations complexes peut-il se réduire à l'appréciation d'un chiffre ?* » (Lorino, 2009, p.33).

Le concept de développement durable a élargi le champ d'application des options de mesure et les organisations de premier plan sont aux prises avec le *reporting* durable. Pour Hubbard (2006), la mesure de la performance durable doit être conceptuellement fondée mais simplifiée pour être utile dans la pratique. Il est important d'intégrer les dimensions environnementales dans le système de contrôle de gestion pour augmenter la performance économique et environnementale. Concernant, la performance économique résultant des améliorations de la performance environnementale, les managers doivent être conscients de l'importance d'intégrer des problématiques environnementales dans le système de contrôle de gestion déjà présent. Plus spécifiquement, il y a plusieurs manières d'intégrer les questions environnementales dans le système de contrôle :

- Développer des indicateurs spécifiques (par exemple, l'impact financier, *etc.*)
- Utiliser fréquemment ces indicateurs pour surveiller la conformité, pour aider à la prise de décision, pour motiver l'amélioration continue et pour le *reporting* externe
- Fixer des objectifs spécifiques dans le budget pour des dépenses environnementales, les revenus et les investissements
- Lier les indicateurs aux objectifs environnementaux pour récompenser (Henri, Journeault, 2010).

Cependant, quels seraient les apports de la prise en compte du développement durable dans les organisations ? Pour y répondre, ce chapitre s'articule autour de quatre sections. La première vise à expliciter l'enjeu marketing de la prise en compte du développement durable dans le

management d'une organisation. La section 2 présente la prise en compte du développement durable du point de vue du calcul des coûts. La section 3 met en perspective l'enjeu des tableaux de bord dans la mesure de la performance globale, et notamment le modèle du *Sustainability Balanced Scorecard*. La section 4 permet d'approfondir et d'apporter des améliorations au *Sustainability Balanced Scorecard*.

## **Section 1 - La prise en compte du développement durable : un enjeu marketing**

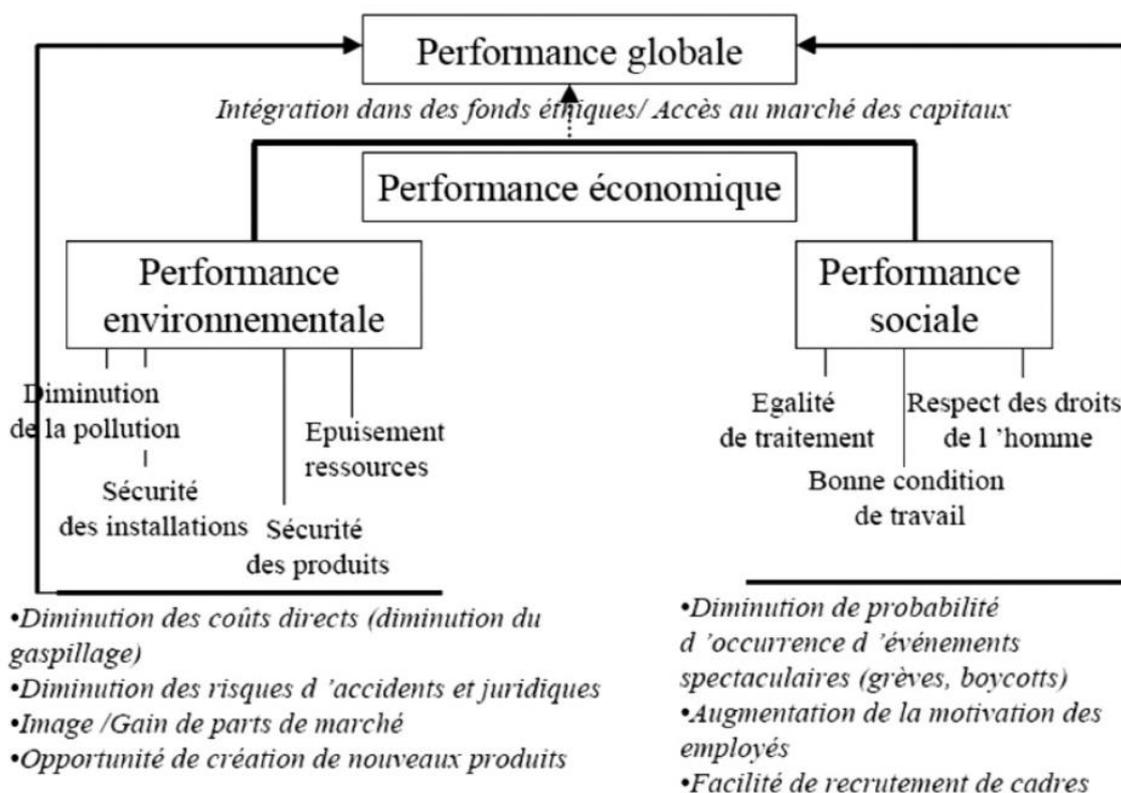
Le développement durable a d'abord été pris en compte dans le reporting et la communication des organisations. Cependant deux visions s'opposent : la vision anglo-saxonne, tournée vers le côté financier du développement durable et la vision européenne qui recherche à mesurer une performance globale (§ 1). Notre recherche se situe dans cette vision européenne qui ne considère pas uniquement les problèmes de rentabilité, étant donné que les collectivités territoriales n'ont pas cet objectif mais celui de la recherche de l'intérêt général. Les informations financières en deviennent un moyen de communication (§ 2). Il existe également de nombreuses normes et labels permettant un affichage marketing. Mais notre recherche n'a pas pour objectif premier la communication et le marketing des collectivités territoriales par l'utilisation du développement durable. Enfin, nous présentons les critiques de ces modèles de reporting par rapport à notre objet principal, c'est-à-dire la mesure d'une performance globale et l'intégration d'un management environnemental au sein des collectivités territoriales.

### **§ 1 - Les deux visions de la responsabilité sociétale**

Au début, le développement durable a été introduit dans les organisations dans un but de communication. Dans les entreprises privées, le terme de RSE (Responsabilité Sociétale de l'Entreprise) est employé pour montrer que l'entreprise prend en considération les enjeux du développement durable. Le concept de RSE apparaît dans les travaux de Carroll (1979), qui définit la RSE comme ce que la société attend des organisations en matière économique, légale, éthique et discrétionnaire. En effet, face aux catastrophes, telles que le naufrage de l'Erika, les entreprises doivent rassurer les actionnaires, mais également les clients potentiels qui sont de plus en plus soucieux de l'écologie et du social (travail des enfants, par exemple). En France, la loi NRE (loi sur les Nouvelles Régulations Economiques) de 2001 fixe l'élaboration d'un rapport sociétal, puisque « *la diffusion d'informations s'inscrit dans la réduction de l'asymétrie d'information et elle est destinée à réduire les conflits d'intérêt* » (Capron et Quairel-

Lanoizelée, 2009, p.20). Le rapportage permet alors de rendre des comptes. Cependant, deux visions s'opposent : la vision américaine et européenne puisque les deux cultures sont différentes. En effet, « la notion de performance de la responsabilité sociétale a une signification différente aux Etats-Unis et en Europe continentale. Dans le premier cas, elle est étroitement associée à la performance financière et dans le deuxième cas elle est reliée à la notion de performance globale » (Moquet, 2010, p.82). La performance globale quant à elle peut se définir « par la réunion de la performance financière, de la performance sociale et de la performance sociétale » (Germain, Trébucq, 2004). Comme le montre la figure 15, elle est tridimensionnelle (Reynaud, 2003).

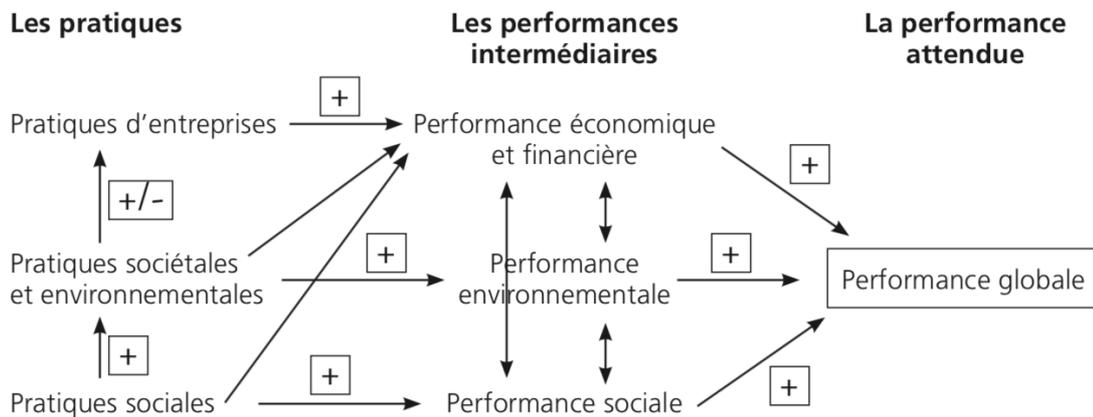
**Figure 15 : la représentation de la performance globale**



Source : Reynaud, 2003

La performance globale ne peut exister sans performance environnementale, sociale et économique. La performance sociale est ici interne à l'organisation, ce sont les agents qui sont impactés. La performance à mesurer est donc multidimensionnelle (Maurel et Tensaout, 2014b ; Issor, 2017). Aussi, ces auteurs présentent un modèle de la performance globale montrant bien les liens de causalité entre les pratiques, les performances intermédiaires (financière, environnementale et sociale) permettant d'atteindre la performance globale (figure 16).

**Figure 16 : le modèle conceptuel de la performance globale**



Source : Maurel et Tensaout, 2014b, p.80

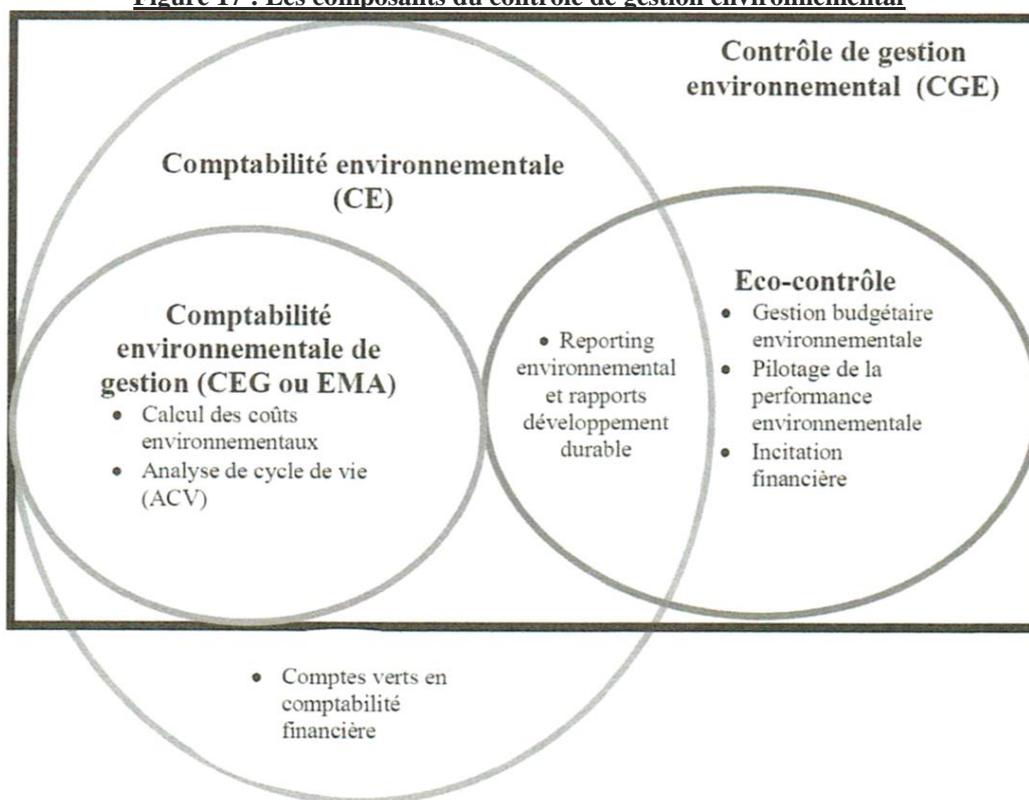
Nous pouvons constater que les pratiques sociales, sociétales et environnementales et les pratiques d'entreprises qui influencent la performance économique et financière. En effet, l'élaboration d'un bâtiment à énergie positive peut permettre de réduire les coûts liés à l'énergie de la collectivité. Chaque performance intermédiaire est inter-reliée aux autres et l'agrégation de toutes ces performances permet de pouvoir envisager d'atteindre la performance globale.

Les différences de vision entre les européens et les anglo-saxons peuvent s'expliquer dans un premier temps par une divergence de conception de l'individu dans la société. Aux Etats-Unis, l'individu est considéré comme responsable, il n'a pas à réclamer de protection et il agit en fonction de ses intérêts en ayant confiance dans le marché comme instrument régulateur. Il est donc méfiant vis-à-vis de l'Etat. A l'inverse, l'individu européen est un être social, qui dépend des autres et s'intègre dans un enchevêtrement de responsabilités individuelles et collectives. L'accent est mis sur la responsabilité collective. L'opposition peut également s'expliquer par la différence de conception de l'intérêt général : aux Etats-Unis, le bien commun existe dès qu'existe la communauté. En revanche, pour les européens le bien commun est une construction politique nécessitant un débat et reposant sur la croyance en la capacité des individus à transcender leurs appartenances et leurs intérêts pour former une société politique (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2010, p.30-31). Ceci peut expliquer pourquoi la littérature américaine est plus orientée vers le calcul des coûts du développement durable et comment réduire ces coûts. A l'inverse, les européens recherchent la mesure de la performance globale, et sur les avantages à court et long terme des rendements (Bartolomeo *et al.*, 2000). Notre recherche se positionne au sein de la littérature européenne, c'est-à-dire la recherche de la performance globale. Nous pensons qu'il ne faut pas considérer uniquement les coûts pour mener des politiques publiques

prônant un territoire durable, et que chaque pilier du développement durable doit être pris en considération lors de l'élaboration d'un projet territorial.

Pour de nombreux auteurs, le contrôle de gestion est amené à devenir un contrôle de gestion environnemental (Henri et Journeault, 2010 ; Renaud, 2015). Nous présentons dans les prochaines sections les outils pouvant être utilisés pour mener un contrôle de gestion environnemental. Il convient de distinguer trois types d'outils : ceux visant le *reporting* et donc la comptabilité environnementale, le calcul des coûts (comptabilité environnementale de gestion) et les indicateurs avec les tableaux de bord (Eco-contrôle). Les composants du contrôle de gestion environnemental sont présentés dans la figure 17.

**Figure 17 : Les composants du contrôle de gestion environnemental**



Source : tiré de Renaud, 2015, p. 71

Le *reporting* est à l'intersection de la comptabilité environnementale et l'éco-contrôle. Pour Henri et Journeault (2010), l'éco-contrôle permettrait d'améliorer la performance environnementale et financière des organisations. Le rapport de développement durable serait donc un outil de cet éco-contrôle. La comptabilité environnementale de gestion fournit des informations pour la prise de décisions (Antheaume, 2013). Le contrôle de gestion environnemental aurait un rôle de *reporting* environnemental, mais également de contrôle interne de la performance et d'émergence de nouveaux objectifs à travers les retours d'expériences (Renaud, 2015).

## **§ 2 - La prise en compte des informations financières : un moyen de communication**

Les informations diffusées sont « *utiles à la prise de décision des acteurs et peuvent servir de base à un dialogue entre les parties prenantes et les dirigeants* » (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2009, p.22). Cependant, en France, le rapportage ne s'applique qu'aux sociétés cotées. Le dispositif apparaît faible concernant les filiales à l'étranger. La faiblesse de l'application de la loi NRE s'explique par le manque de suivi, de contrôle et de sanctions. Le problème réside également dans le fait qu'il n'est pas établi de règles, ni de principes concernant la production de l'information. La loi ne se contente que d'une liste d'items à publier, mais il s'agit d'une juxtaposition d'informations non structurée (Quairel, 2006). Le rapportage s'inscrit encore trop dans une démarche volontaire. Cependant, une démarche de normalisation a été instaurée : la *Global Reporting Initiative (GRI)*, mais qui ne solutionne pas le problème des indicateurs intégrés. Il existerait finalement quatre modes de divulgation de l'information sociale et environnementale aux cotés de l'information financière et comptable :

- « *une divulgation volontaire, selon des contenus et des formes librement choisis par l'entreprise qui l'assimilent totalement à la communication*
- *une divulgation volontaire, normalisée selon un référentiel largement reconnu*
- *une divulgation réglementée, mais non normalisée (France)*
- *une divulgation réglementée, normalisée : en discussion et généralement prônée par les acteurs de la société civile, elle apparaît trop contraignante pour les entreprises (le concept de GRI) »* (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2009)

Pour les responsables des collectivités, le rapport-environnement peut être un argument pour justifier certaines décisions politiques (Christophe, 2009). Au sein des collectivités, il existerait un lien entre Il est à noter que le rapport de développement durable est obligatoire pour les collectivités territoriales de plus de 50 000 habitants, depuis la loi n°2010-788 du 12 juillet 2010 (article 255), suite à une exigence du Grenelle 2 de l'environnement. Il convient de souligner que les rapports-environnementaux et les rapports de développement durable font l'objet d'une notation par des entités privées (cabinets d'audit par exemple), notamment en ce qui concerne la qualité de l'information ; ce qui permet d'avoir une certaine normalisation. Les rapports permettent à l'entreprise d'obtenir une notation : la notation sociétale (extra-financière) qui peut être définie comme une « *opinion indépendante sur la qualité des performances extra-financière d'une entité* » (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2010). Cette notation a été mise en place lors du lancement des fonds d'investissements socialement responsables (ISR). Cette

notation joue un rôle implicite de médiation sociale entre les acteurs en présence, mais aussi elle joue un rôle de signal pour certains dirigeants.

### **A - Les normes et les labels : un autre moyen de communiquer**

Face à ces notations et au rapportage, les labels et normes ISO sont de plus en plus sollicités pour communiquer aux parties prenantes externes afin de justifier des actions de l'entreprise. Les normes ISO correspondant au management environnemental font parties de la famille des normes ISO 14001. Par exemple, la norme ISO 14006 fait référence à l'éco-conception et la norme ISO 14040 correspond à l'analyse du cycle de vie (Christophe, 2009). Une norme ISO 26000 a été élaborée fin 2010 pour répondre à l'engouement de la responsabilité sociétale de l'entreprise. Dans ce domaine, nous pouvons également citer la norme ISO 9001 qui fait référence à un management de qualité. Peu à peu, ces normes sont employées par les collectivités territoriales comme argument de justification de leurs politiques et de leur légitimité. Nous pouvons nous interroger sur l'adaptation de ces normes au secteur public, ainsi que sur l'utilisation de ces normes au sein des métropoles. Par ailleurs, il existe des labels environnementaux et sociaux (mais pas de label englobant les trois dimensions du développement durable). Nous pouvons par exemple citer l'écolabel européen, permettant de mieux prendre en compte la recherche de confiance. L'écolabel européen est institué par le Règlement (CEE) n°880/92 du Conseil du 23 mars 1992. Il est le seul label écologique européen officiel, utilisable dans tous les pays membres de l'Union européenne. En France, il est délivré par l'AFNOR Certification et il est déployé par l'ADEME. Les organisations qui obtiennent ce label limitent leurs impacts environnementaux de leurs produits. Cependant, de nombreuses critiques existent sur l'utilisation de ces modèles.

### **B - Les critiques des modèles de reporting**

Par ailleurs, il existe des modèles de mesure de la performance qui prennent en compte les trois piliers du développement durable séparément : l'économique, l'environnement et le social, conformément à la *Triple Bottom Line* d'Elkington (1998). La *Triple Bottom Line* permet d'ajouter les mesures sociales et environnementales à la performance économique au sein du bilan de l'organisation. Mais la performance dominante est alors économique (Hubbard, 2006). Face à cette montée de communication et d'évaluation des actions de développement durable, il est essentiel de se poser la question de l'instrumentation de l'intégration du développement durable dans le contrôle de gestion, peu étudiée dans la littérature académique (Quairel, 2006).

Ce concept de développement durable, apparu récemment, n'a été au début qu'un moyen de communication dans le secteur privé (pour les clients et les marchés boursiers). C'est pour cela que, dans la littérature, le développement durable est d'abord traité d'un point de vue externe, notamment en ce qui concerne le rapportage (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2009).

Cependant, il serait « *opportun de dépasser le seul reporting externe, pour étudier le phénomène plus en profondeur directement dans les systèmes de gestion de l'entreprise, en s'intéressant notamment aux pratiques internes de contrôle de gestion et de pilotage des performances* » (Naro et Noguera, 2008, p.25). Pour eux, le but n'est pas seulement de communiquer mais également d'apprécier une nouvelle vision de la performance, qui tend à être « utilitariste », selon Mill. Il existerait deux moyens d'intégrer le développement durable dans le pilotage de la performance : la manière comptable et la construction d'un système cohérent mais non homogène d'indicateurs (Quairel, 2006). Intégrer le développement durable permettrait aux collectivités territoriales de devenir des organisations socialement responsables en utilisant le concept de la Responsabilité Sociale des Organisations, c'est-à-dire la Responsabilité Sociale des Entreprises intégrant l'Economie Sociale et l'Administration Publique (Bento, 2009). La mesure de la performance aujourd'hui n'« *est plus seulement économique mais globale incluant les aspects environnementaux et sociaux. Elle relève alors d'un nouveau défi car ce triangle de la performance conduit nécessairement à des arbitrages entre des choix paradoxaux que ce soit au niveau de chaque axe ou encore entre chacun de ces axes* » (Moquet, 2005, p.158). Notre recherche met en perspective ce problème dans le choix des axes ou la prise en compte des trois piliers du développement durable en même temps.

## **Section 2 - La prise en compte du développement durable dans le calcul des coûts : une préoccupation financière**

« *L'objectif de ces approches est de modifier, d'élargir, ou d'utiliser le modèle comptable pour prendre en compte les dimensions environnementales ou sociales. Le recours à la monétarisation des variables pour les agréger et pour obtenir des indicateurs de synthèse d'une part, la force des représentations comptables et l'importance symbolique et effective du « résultat » dans l'évaluation des performances économiques d'autre part, ont été de puissants leviers pour concevoir une mesure de performance globale monétaire. Ces approches recherchent l'intégration entre la dimension économique et l'une des deux autres soit sociale soit environnementale* » (Quairel, 2006, p.9). L'objectif est d'évaluer les coûts liés à la prise en

compte de l'environnement dans les décisions et actions de l'entreprise (Renaud et Berland, 2007).

La comptabilité sociale et sociétale présente des significations multiples du fait du nombre élevé d'utilisateurs et d'auteurs. Une certaine confusion existe, d'autant plus que les termes sont utilisés de différentes manières et qu'ils n'englobent pas les mêmes champs selon le pays. La comptabilité sociale suppose que les organisations ont des responsabilités plus larges que la simple fonction de bénéfice pour l'actionnaire. Il s'agit alors de mesurer les bénéfices et coûts sociaux résultant de l'activité des organisations. La comptabilité sociale répond à la problématique de la responsabilité sociale. « *Etre responsable, c'est accepter et subir les conséquences de ses actes et accepter d'en répondre ; cela suppose d'en connaître les effets et de pouvoir les estimer, voire de porter un jugement* » (Capron, 2009a, p.476). Quelle est alors la différence entre responsabilité sociale et sociétale ?

Le qualificatif « social » est plus ambigu puisqu'il regroupe les faits concernant la dimension humaine de, dans et en-dehors de l'entreprise. Le terme « sociétal » permet donc de faire la différence lorsque les faits relèvent de l'environnement au sens large. Pour l'organisation, les obligations réglementaires et légales constituent un seuil minimum et la responsabilité sociale va au-delà grâce à des actions volontaires. La responsabilité sociale peut provenir de conséquences involontaires liées à l'activité de l'organisation ou de décisions managériales ; elle peut être liée aux relations de travail ou relever de considérations morales ou d'une conscience civique (Capron, 2009a). La comptabilité sociale peut être perçue comme une tentative d'influencer les marchés de capitaux, comme la réalisation d'un contrat social, ou la reconnaissance d'une légitimité organisationnelle, mais également une tentative pour manipuler l'environnement (société, parties prenantes), pour donner une image de marque favorable à l'entreprise et par conséquent la réduire à une simple action promotionnelle de communication.

Il existe différents objectifs :

- **les évaluations des coûts et des apports du travail** : en partie réalisée par la comptabilité financière (soldes intermédiaires de gestion ou les *value added statements*) ;
- **les apports de l'entreprise aux salariés** : le *social reporting* (bilan social) pour les salariés et le *scoring*. Le bilan social est destiné en premier lieu au comité d'entreprise (CE). Il est composé d'environ 140 indicateurs répartis en sept chapitres : emploi, rémunérations et charges accessoires, conditions d'hygiène et de sécurité, autres

conditions de travail, formation, relations professionnelles, autres conditions de vie. Chaque chapitre est subdivisé en rubriques (Capron, 2009b) ;

- **les coûts et les apports de l'entreprise à l'égard de la société ou de ses parties prenantes** : le *reporting* pour les différentes parties prenantes, la comptabilité de l'impact total (*Total Impact Accounting* ou TIA), faisant référence aux tentatives de mesures monétaires du coût total de fonctionnement de l'organisation ;
- **les coûts et les apports de travail à l'entreprise et les apports de l'entreprise aux ressources humaines** : méthode coûts/avantages, notamment les coûts cachés de Savall et Zardet (1992), qui sont un moyen d'évaluer les coûts liés au développement durable (cf. chapitre 1) ;
- **les apports et les prélèvements de l'entreprise sur la société ou les parties prenantes** : audit social et éthique ;
- **les coûts et apports du travail** : comptabilité analytique sociale, méthodes d'imputation et de calcul qui peuvent aboutir à un contrôle de gestion sociale (ou contrôle de gestion des ressources humaines), c'est-à-dire qu'il s'agit de « *définir et de faire fonctionner les bases de données et des tableaux de bord permettant de suivre les salariés, leurs activités, leurs performances et les coûts qu'ils engendrent* » (Martory, 2009) ;
- **les apports de l'entreprise et la valorisation des ressources humaines** : capital humain, prise en compte des éléments immatériels dans la comptabilité financière, valorisation du capital intellectuel, pilotage des actifs incorporels, les évaluations des effets de la formation, de l'accroissement des compétences, de l'apprentissage organisationnel
- **les coûts et apports de l'entreprise à la société et aux parties prenantes** : le *balanced scorecard* mais qui ne prend en compte que les parties prenantes les plus proches de l'organisation, méthodologies de calcul d'effets externes (RATP), l'expérimentation du « bilan sociétal » qui est un instrument d'auto-évaluation dont l'objectif est d'identifier les éléments d'échange entre l'entreprise et son environnement, de procéder à l'évaluation de ses comportements eu égard à ses valeurs et de favoriser le dialogue entre les parties prenantes (Capron, 2009b).

Cependant « *tout ce qui concerne l'évaluation des rapports à la société civile (comptabilité sociétale) est encore sous-développé et expérimental (...) il s'agit d'un domaine de recherches et d'applications qui évolue rapidement sous la pression croissante des différentes catégories*

*de parties prenantes et de la montée en puissance des thématiques autour du développement durable* » (Capron, 2009a, p. 486).

D'un autre côté, il existe une comptabilité environnementale (ou comptabilité verte), qui vient en complément de la comptabilité traditionnelle. Deux grandes familles d'outils peuvent être mises en évidence :

- les comptabilités environnementales qui se limitent à l'identification de quantité (ne peuvent pas servir à l'agrégation des données)
- les comptabilités environnementales qui utilisent des systèmes de prix pour valoriser les quantités observées (Richard, 2009)

La comptabilité traditionnelle comprend la comptabilité générale, la comptabilité analytique et la comptabilité sociale (collecte d'informations en données physiques et monétaires débouchant sur la présentation d'un bilan social). Face à ces trois composantes, la comptabilité environnementale contient respectivement : la valeur ajoutée négative et la valorisation des actions environnementales inscrites en comptabilité traditionnelle, l'analyse de cycle de vie, et le rapport-environnement, c'est-à-dire la collecte d'informations en termes physiques et monétaires et le rapport développement durable, c'est-à-dire la collecte d'informations environnementales et sociales (Christophe, 2009).

La comptabilité environnementale peut être définie comme « *un système d'information efficient sur le degré de raréfaction des éléments naturels engendré par l'activité des entreprises, utilisable pour réduire cette raréfaction et pour informer les tiers* » (Christophe, 1995, p.9).

Les organisations utilisent la comptabilité environnementale pour de multiples motivations qui vont du besoin d'améliorer une image, ce qui ne comprend pas nécessairement la protection de l'environnement à l'existence d'une culture d'entreprise écologique.

Comme pour la comptabilité sociétale, ont été mis en place le bilan écologique et l'éco-audit. Pour évaluer le coût d'une action environnementale, il faut chercher à déterminer la **valeur ajoutée négative**, c'est-à-dire intégrer les coûts de dégradation de l'environnement. La valeur ajoutée négative est la consommation de patrimoine naturel. La nouvelle valeur ajoutée sera la différence entre la valeur ajoutée classique (production – consommations externes de travail) et la valeur ajoutée négative (Christophe, 1995, p.38). Des provisions environnementales sont intégrées au bilan pour prendre en compte les dégradations par rapport au temps. Les reconstitutions de sites sont également à prendre en compte dans le calcul des coûts et une actualisation est nécessaire : étalement dans le temps (régulier, proportionnel, établi à partir de

critères spécifiques). En évaluant par les coûts, les organisations peuvent savoir ce à quoi elles s'engagent sur le plan financier, voir quel est l'impact sur la qualité de l'environnement. Cependant « *les entreprises restent insuffisamment informées sur leurs coûts (difficultés à les évaluer correctement) et informent insuffisamment par les coûts (absence de corrélation entre coût et efficacité)* » (Christophe, 1995, p.71).

La comptabilité environnementale permet également la construction d'un bilan, c'est-à-dire l'**écobilan**, qui peut être défini comme « *le bilan matière et énergie d'un système permettant d'évaluer l'impact de la production de biens ou services sur l'environnement* » (Christophe, 1995, p.85). Plusieurs types d'écobilan existent ; la méthodologie ne fait donc pas consensus. Notamment, nous pouvons citer l'écobilan avec écopoints. Ces derniers constituent une sorte d'étalon de mesure commun à toutes les atteintes environnementales quel que soit le milieu. Les approches de comptabilité sociale et environnementale cherchent donc à mettre en lumière les coûts liés à l'environnement et au social, qu'il s'agisse de coûts d'investissement, de fonctionnement, ou de provisions.

Cependant ces approches portent le plus souvent sur des résultats et ne recherchent que l'intégration entre la dimension économique et l'une des deux autres (soit sociale, soit environnementale) alors que le pilotage d'une organisation suppose une anticipation et une évaluation des performances par des indicateurs financiers et non financiers (Capron, Quairel-Lanoizelée, 2010, p.87). De plus, « *un instrument de performance globale devrait permettre une évaluation qui intègre dans un modèle cohérent les trois dimensions du développement durable sur des frontières plus large que le périmètre juridique de l'entreprise* » (Quairel, 2006, p.14). Intéressons-nous alors aux outils de pilotage intégrant des indicateurs non financiers : le tableau de bord.

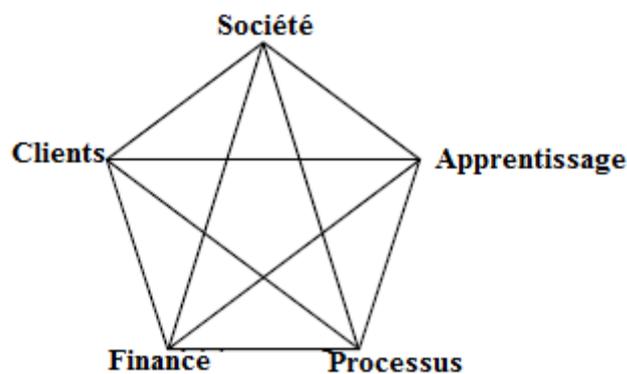
### **Section 3 - Le pilotage du développement durable à travers les tableaux de bord : le cas du *Sustainability Balanced Scorecard***

Le tableau de bord est l'outil de pilotage permettant de mettre en perspective les parties prenantes. Le plus connu des tableaux de bord intégrant des indicateurs non financiers pour le pilotage de la stratégie est le *Balanced Scorecard* (BSC). Pour prendre en considération les performances sociales et environnementales, les chercheurs vont élaborer le *Sustainability Balanced Scorecard* (SBSC), puisque le BSC est un instrument fournissant un potentiel élevé pour le management de la durabilité des entreprises (Bieker, 2002 ; Barmaki et Aitcheikh, 2016). Intégrer les mesures environnementales et sociales dans le BSC permet de communiquer

à l'organisation l'importance de la stratégie de durabilité de l'entreprise et améliore la probabilité de succès dans la réalisation des objectifs stratégiques de la firme (Epstein et Wisner, 2001). Le management de la durabilité, utilisant le BSC, aide à surmonter les lacunes des approches conventionnelles en intégrant les trois piliers de la durabilité dans un seul outil de management stratégique (Figge *et al.*, 2002). Le BSC a un impact positif dans l'évaluation d'une performance multidimensionnelle, équilibrée et prospective (Errami, 2014). Il existe trois moyens permettant d'intégrer le développement durable dans le *Balanced Scorecard* :

**Première option : ajouter une cinquième perspective au *Balanced Scorecard*** (Epstein et Wisner, 2001, Bieker, 2002). C'est sûrement l'approche la plus simple pour les organisations (Butler *et al.*, 2011). Bieker (2002) propose une représentation en étoile, comme en figure 18.

**Figure 18 : Sustainability Balanced Scorecard**



Source : Bieker, 2002

Les cinq axes (finance, processus, apprentissage, société, clients) sont inter-reliés et la cinquième perspective fournit une meilleure visibilité mais n'augmente pas nécessairement l'importance des aspects du durable dans le management (Butler *et al.*, 2011). Cependant, la performance mesurée reste économique (Quairel, 2006). Dans cette représentation, le développement durable est représenté par l'axe société. Mais les auteurs considèrent-ils tous les aspects du développement durable ? Car ce dernier ne se résume pas uniquement à la responsabilité sociale.

**Deuxième option : un *Sustainability Balanced Scorecard* (SBSC)** : il s'agit d'établir un *Sustainability Balanced Scorecard* dans les organisations où il n'existe pas de *Balanced Scorecard* mais qui veulent mesurer ou intégrer la durabilité sans la perturbation et les coûts impliqués dans l'adoption du *Balanced Scorecard*. Le *Sustainability Balanced Scorecard* peut être également approprié pour les organisations qui ont déjà un *Balanced Scorecard* qui fonctionne et qu'elles ne souhaitent pas modifier. Un SBSC peut aussi être utilisé par les entreprises qui veulent mettre l'accent sur la durabilité comme une valeur clé ou une stratégie

essentielle sans la révision du format original du BSC. Une autre suggestion est que le SBSC soit composé de quatre perspectives : *sustainability, stakeholders, processes, and learning*. Une des forces du SBSC réside dans le fait qu'une stratégie bien définie n'est pas essentielle à son développement. L'implémentation actuelle du SBSC peut être utilisée pour développer la stratégie de durabilité (Butler *et al.*, 2011).

Cette option permet de constituer un outil de mise en œuvre d'objectifs sociaux ou environnementaux mais la mesure de la performance est dissociée. En effet, le SBSC ne permet pas d'évaluer une performance globale mais élargit le pilotage économique de l'entreprise aux dimensions sociétales. Les facteurs de performance environnementale ou sociale sont exclus du SBSC s'ils ne contribuent pas à une amélioration de la performance économique. Les pratiques restent focalisées sur des indicateurs « faciles » à renseigner, c'est-à-dire le plus souvent monétaires (Quairel, 2006). Ce sont des indicateurs quantitatifs ne permettant pas de prendre en considération les besoins qualitatifs des acteurs.

**Troisième option : Intégrer les mesures de durabilité dans la chaîne de causalité sur les quatre axes existants.** Idéalement, les mesures de durabilité devraient être intégrées dans les opérations journalières. Intégrer les mesures de durabilité dans les axes traditionnels du BSC peut être une manière d'atteindre ces objectifs. L'intégration indique que le manager reconnaît qu'il y a des liens de cause à effet entre les stratégies de l'entreprise et les efforts de durabilité. Le gestionnaire est contraint, à la fois, de définir les métriques qui sont importantes afin de mesurer les progrès accomplis vers des objectifs organisationnels de durabilité et de comprendre comment le progrès de durabilité va affecter le succès ou la faillite de l'organisation. Incorporer les nouvelles mesures dans les axes déjà existants présente l'avantage de pouvoir allouer des mesures considérées comme fondamentales aux opérations journalières et au centre du bien-être financier de la firme (Butler *et al.*, 2011). Cependant, cette option a aussi un inconvénient puisque le modèle original de Kaplan et Norton ne change pas et donc la mesure de la performance est uniquement financière (Quairel, 2006).

Des travaux empiriques ont été réalisés dans une entreprise sociale pour l'habitat, afin de mettre en place un *Sustainability Balanced Scorecard* fondé sur une méthode combinatoire (utilisation de la méthode OVAR et de la méthodologie de construction du BSC). Cette étude a permis de montrer que, dans des entreprises particulières où les dispositifs de responsabilité sociétale ont aussi un rôle économique, un système de pilotage global et cohérent, intégrant des outils et indicateurs de la RSE est tout à fait possible (Meyssonier et Rasolofo-Distler, 2008 ; Meyssonier et Rasolofo-Distler, 2011 ; Rasolofo-Distler, 2009). Une autre étude a été réalisée

dans le secteur public dans le cadre particulier de la politique de transport, montrant que les études de cas, les méthodes et les modèles sont peu nombreux dans la littérature scientifique, et que les décisions en matière de durabilité sont dépendantes des décideurs de l'organisation devant arbitrer entre les trois piliers (Grunda et Zemaitis, 2011). Cependant, l'établissement d'un SBSC a certains inconvénients, puisque « *les limites relatives aux difficultés de mise en œuvre du BSC classique sont renforcées par l'introduction de dimensions supplémentaires ; les pratiques restent très focalisées sur les indicateurs faciles à renseigner, plutôt monétaires ; les aspects plus qualitatifs sont mal pris en compte et les liens de causalité ne sont presque jamais analysés* » (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2010, p.88). Un autre tableau de bord a été élaboré, le *Total Balanced Scorecard* (TBSC) par Supizet (2002) un modèle reposant sur une série de six relations causales entre les parties prenantes.

D'autres problèmes se posent, notamment dans la définition même du développement durable et de la pondération que l'on peut avoir vis à vis de chaque pilier, qui ne fait pas consensus dans la littérature.

#### **Section 4 - Pourquoi faudrait-il améliorer le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

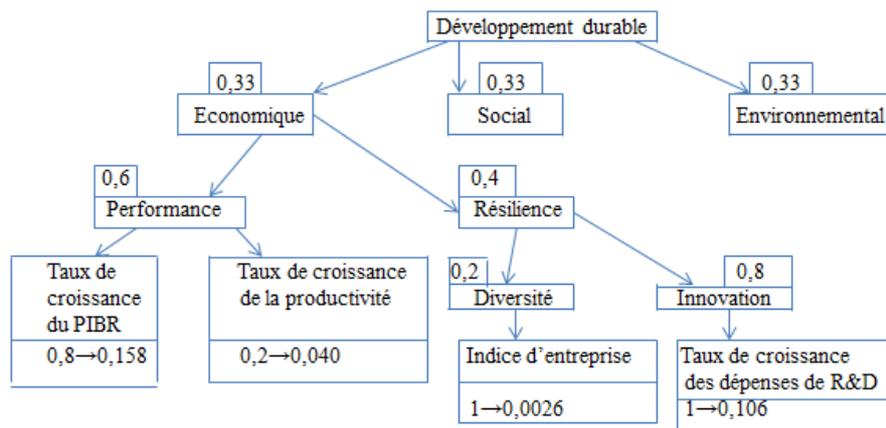
Il n'est toujours pas aisé d'intégrer ces dimensions de durabilité dans le pilotage (Bon, 2009), puisque « *comme dans toute approche multicritère, l'équilibre entre les dimensions dépend des priorités des décideurs et peut évoluer, au cours du temps, selon les acteurs et les rapports de force ; l'évaluation de la performance globale ne peut donc pas être déconnectée du jeu des acteurs qui la mettent en œuvre* » (Quairel, 2006, p.14). Ce même auteur propose donc de dissocier les mesures de performance afin de ne pas rompre l'équilibre et maintenir le mythe de la possibilité de se conformer simultanément à divers intérêts conflictuels. Cependant, ce schéma comporte un risque : « *déconnectées de la stratégie et des objectifs économiques qui en découlent, les initiatives relatives à la responsabilité globale peuvent être en effet être reléguées au rang de préoccupations secondaires* » (Germain et Gates, 2010, p.234). L'intégration des dimensions reste encore assez partielle, et « *la performance globale est donc recherchée de fait, à son niveau, par une juxtaposition des contraintes et un accroissement de la pression mais elle n'est pas intégrée dans la culture dominante qui reste celle du métier économique* » (Quairel, 2006, p.17). Il apparaît alors que « *le concept de performance globale fonctionne surtout comme une utopie mobilisatrice, susceptible de sensibiliser les différents acteurs de l'entreprise aux préoccupations du développement durable* » (Capron et Quairel, 2006, p.5). Il existerait une

hiérarchie des formes de performances pilotées et mesurées, et que la performance financière garde cette primauté, en particulier dans le contexte économique actuel (Mousli, 2010a ; Mousli, 2010b). Les représentations du SBSC et du TBSC segmentent les dimensions de la performance et les hiérarchisent (Germain et Trébucq 2004). D'autre part les liens de causalité ne sont presque jamais étudiés (Ittner et Larcker 2003). Une troisième approche consisterait à accepter les paradoxes liés aux enjeux des dimensions du développement durable et des attentes différenciées des parties prenantes. Le *Paradoxical Scorecard* est un outil permettant de prendre en compte de manière volontaire ces déséquilibres (Travaillé et Naro, 2013).

Par ailleurs, la mesure du développement durable ne fait pas consensus au sein de la communauté scientifique, notamment sur les indicateurs à utiliser et leur nombre. Faut-il utiliser un tableau de bord ou un indice synthétique ? Il faut d'abord savoir qu'un indicateur est « *une variable observable utilisée pour rendre compte d'une réalité non observable* ». Un indice « *désigne un indicateur synthétique construit en agrégeant d'autres indicateurs dits de base* » (Boulangier, 2004, p.6). La plupart des indicateurs utilisés dans le cadre des politiques publiques sont en réalité des indices, comme par exemple l'indice de développement humain (IDH). L'indice synthétique n'est d'ailleurs pas « *autre chose qu'un tableau de bord auquel a été ajouté un indicateur supplémentaire constitué par l'agrégation des données qui y figurent* » (Boulangier, 2004, p.8). Le problème vient également de la multiplicité des méthodes de normalisation (au nombre de quatre) pour agréger les indicateurs. Se pose aussi la question du poids des indicateurs dans les indices lors de l'agrégation. Boulangier présente une arborescence des dimensions et des indicateurs pour y répondre en précisant que c'est surtout au niveau de cette pondération que se situent les « *défis scientifiques et les enjeux démocratiques principaux* » (Boulangier, 2004, p.12). De même, les indicateurs doivent être « *hiérarchisés pour qu'ils puissent être utilisés efficacement. Cette question de la hiérarchisation doit être appréhendée à partir des systèmes de préférences des individus, des communautés de pratique, des sociétés* » (Levrel, 2008, p.212). Il faut s'interroger sur le public qui sera concerné par ces indicateurs et leur fonction. De plus, il existe une multitude d'approches d'indicateurs, notamment l'approche sectorielle, l'approche en termes de ressources, l'approche en termes de bien-être et l'approche en termes de normes (Boulangier, 2004). Les indicateurs de développement durable « *permettent de faire un état des lieux de la situation d'un territoire dans toutes ses dimensions : environnementales, économiques, sociales, qualité de vie... Ils sont indispensables à la mise en œuvre et au suivi des politiques publiques, et au guidage des choix stratégiques des décideurs dans une perspective de développement durable* » (Decamps

et Vicard, 2010, p.759). Pour ces mêmes auteurs, de nombreuses contributions porteraient sur les indicateurs territorialisés du développement durable mais il existerait peu d'études de cas sur la mesure du développement durable appliquée au territoire. Enfin, la construction de systèmes d'indicateurs doit satisfaire à trois exigences : la rigueur scientifique, l'efficacité politique et la légitimité démocratique (Boulanger, 2004). Ce même auteur a développé un arbre de développement durable, présentant des pondérations de chaque pilier (cf. figure 19) :

**Figure 19 : arbre du développement durable**



Source : tiré de Boulanger 2004, p.11

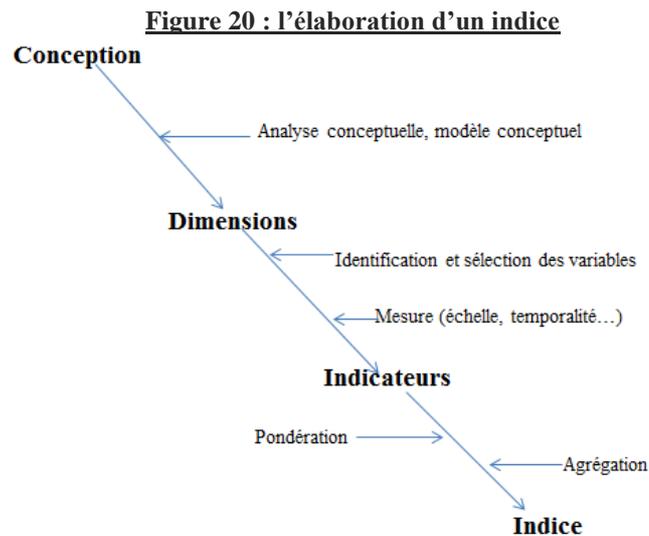
Cet arbre représente les trois piliers du développement durable, et leurs pondérations égales à (0.33). Pour les piliers environnemental et social, il n'y a pas d'indicateurs. Par contre, le pilier économique a deux sous-catégories : la performance et la résilience mais qui n'ont pas la même pondération. Boulanger accorde donc plus d'importance à la performance représentée par deux indicateurs : le taux de croissance du PIB (le plus important) et le taux de croissance de la productivité (avec une pondération beaucoup plus faible). De l'autre côté, la résilience est décomposée par la diversité (de pondération 0.2) et par l'innovation (de pondération 0.8). Les indicateurs respectifs sont l'indice d'entropie et le taux de croissance des dépenses de R&D. Ceci est donc un exemple de pondération des indicateurs du développement durable même si les piliers environnemental et social ne sont pas représentés.

Les indicateurs de durabilité sont encore peu présents dans les outils de pilotage des organisations, et lorsqu'ils le sont, ils se trouvent peu reliés aux objectifs stratégiques. Il n'existe pas de lien entre le type de stratégie adoptée et le degré de développement des indicateurs de responsabilité globale. Il existerait trois raisons. Soit la responsabilité globale n'est pas présente dans la stratégie et donc l'organisation ne porte d'intérêt à la responsabilité globale qu'à des fins de communication externe, notamment le social (Naro, 2005 ; Germain et Gates, 2010).

Soit l'organisation a développé des stratégies de développement durable mais n'a pas fait de modification dans ses outils de pilotage. Enfin, certaines organisations peuvent avoir réalisé une partie du pilotage en dehors du périmètre du contrôle de gestion (Germain et Gates, 2010). D'autres problèmes concernant les indicateurs en général viennent en complément des critiques portées au *Sustainability Balanced Scorecard*. En effet, l'utilisation d'indicateurs synthétiques ou d'une batterie d'indicateurs cohérents ne fait pas consensus dans la littérature. Les indicateurs du territoire sont multiples qu'ils soient synthétiques ou simples. De plus, les indicateurs sont choisis par les décideurs et l'analyse séquentielle des informations et les limites cognitives de l'être humain peuvent avoir des répercussions sur l'évaluation des performances. Se pose alors la question de l'ergonomie des tableaux de bord : ils s'appuient trop souvent sur un grand nombre d'indicateurs conduisant l'utilisateur à ne sélectionner que ceux qui lui paraissent les plus explicites, ou avec lesquels il est plus à l'aise, ou pire l'obligent à créer en marge son propre tableau de bord. Il faut également savoir que généralement les indicateurs placés en premier sont perçus comme les plus importants (Cauvin *et al.*, 2010).

Par ailleurs, en management public, les indicateurs sont sujets à de nombreuses critiques. En effet, le « *pilotage par les indicateurs relève d'un contrôle par les extrants ; celui-ci n'est possible que pour autant que ceux-ci soient mesurables avec une certaine précision (nous devrions ajouter : et avec une certaine complétude) ; ceci réduit considérablement son champ d'application dans la mesure où dans de nombreuses situations, cette mesure est impossible* » (Bessire et Fabre, 2011, p.3). Le problème réside dans le fait que l'organisation publique a du mal à fixer ses objectifs qui sont multiples, voire contradictoires. L'indicateur ne peut saisir qu'un nombre limité de facettes du phénomène considéré. Le risque est donc toujours présent de se focaliser sur certaines dimensions de la performance au détriment d'autres dimensions. De plus, la focalisation sur un indicateur unique ou un nombre trop réduit d'indicateurs tend à générer des comportements opportunistes (Bessire et Fabre, 2011). Ces auteurs prônent donc l'utilisation d'une batterie cohérente d'indicateurs pour limiter ce risque et de coupler à chaque fois des indicateurs qualitatifs avec les indicateurs quantitatifs. Sans prise en compte des indicateurs qualitatifs, le jugement peut être faussé. Il faut alors trouver une combinaison appropriée d'indicateurs individuels et synthétiques. L'indicateur doit être à la fois assez stable sans être trop figé pour ne pas biaiser la vision du phénomène étudié. Un indice, qui est souvent utilisé lorsque que l'on veut prendre en considération le développement durable en globalité est en réalité un ensemble d'indicateurs pondérés. Ainsi, certaines fois, les acteurs utilisent des indices sans le savoir. Il existe par exemple l'IDH en économie, Indice de Développement

Humain qui évalue le taux de développement humain des pays du monde à travers trois critères : le PIB par habitant (Produit Intérieur Brut), l'espérance de vie à la naissance et le niveau d'éducation des enfants de 17 ans et plus. Cependant cet indice ne prend pas en considération le côté écologique et environnemental. Il s'avère ainsi difficile de mesurer les trois piliers du développement durable en même temps. Boulanger a présenté les étapes de l'élaboration d'un indice, (cf. figure 20).



Source : tiré de Boulanger, 2004, p.8

Ce schéma indique comment passer du concept à l'indice, sachant que l'indice est la dernière étape puisque l'indice est l'agrégation des indicateurs. Du concept, des variables sont identifiées et sélectionnées. Puis, par des mesures, les indicateurs sont élaborés pour être ensuite agrégés en indice. Cette représentation montre la difficulté de la construction des indices, qui dépendent de différents indicateurs. Les indicateurs sont pondérés, ce qui dépend de la perception de l'acteur puisque celui-ci peut donner une pondération différente selon l'importance qu'il accorde aux mesures de développement durable par rapport à un autre acteur du projet. L'élaboration d'indicateurs et surtout d'indices est donc subjective.

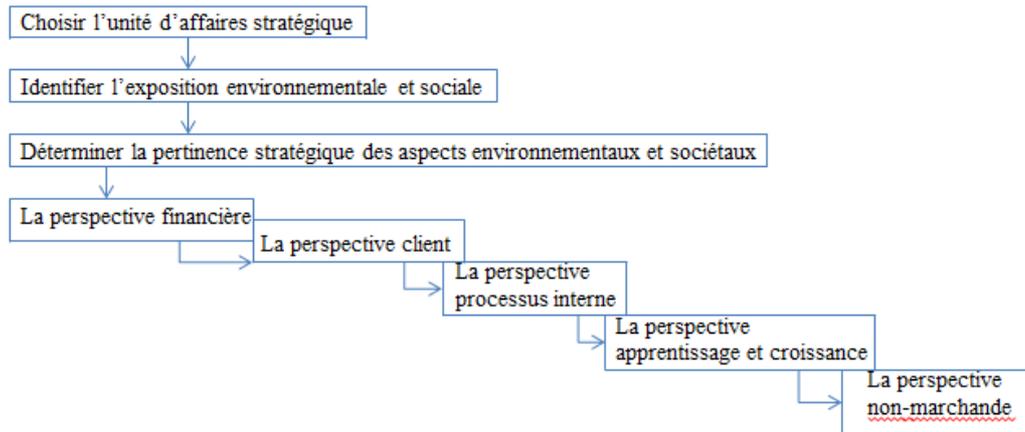
Par ailleurs, étant donné que l'objectif premier de l'action publique n'est pas un résultat mais un impact, il est très difficile de le mesurer, notamment parce que l'impact est multiforme (Gervais, 2009, p.557) et qu'il n'est pas apprécié de la même façon par les différentes parties prenantes (et notamment dans les collectivités locales où le citoyen possède plusieurs facettes). « Apprécier l'impact revient toujours à estimer la qualité de la prestation immatérielle » (Gervais, 2009, p.557). Un pilotage par les indicateurs semble donc insuffisant (Bessire et Fabre, 2011). Pour ces auteurs, les indicateurs utilisés aujourd'hui n'intègrent aucune

dynamique alors qu'il serait nécessaire de mesurer des évolutions plutôt que des situations, étant donné que l'impact est « *dilué dans le temps* » et ne « *peut se mesurer par rapport à un état neutre* » (Gervais, 2009, p.557). Ces remarques sur les indicateurs qui concernent en particulier le domaine de la recherche sont confirmées dans les collectivités territoriales où un pilotage sans indicateur est souvent pratiqué. En effet, cette pratique touche généralement la recherche de la satisfaction de l'utilisateur des services publics (Ragaigne, 2011). Ce contrôle se fait soit par des retours directs des usagers (remarques adressées directement aux responsables des services publics), soit par des recueils des réclamations des usagers (ne donnent pas lieu à une production de statistiques), soit par des boîtes de suggestions des usagers (commentaires, remarques, critiques), soit par des remontées auprès des agents territoriaux. Ces pratiques relèvent d'interactions entre l'organisation et les citoyens. « *Le contrôle sans instrument de mesure facilite la prise en compte de la complexité des situations par rapport à un système donnant lieu à la production d'un indicateur. En effet, la mise en œuvre d'un instrument de mesure implique dans le domaine étudié, la réalisation d'une enquête de satisfaction nécessitant la définition des usagers à interroger, l'identification des critères de satisfaction et des services à questionner et la détermination du moment, du lieu et de la périodicité du contrôle* » (Ragaigne, 2011). Ainsi, il est mis en œuvre un processus de simplification en fonction des intérêts et des objectifs des agents utilisant les indicateurs (Ragaigne, 2011). Ce qui implique que l'outil n'est pas neutre et dépend de celui qui le construit et qui l'utilise. Le contrôle sans instrument de gestion permettrait de réduire la complexité et d'éviter l'évaluation (Ragaigne, 2011), mais également de « *favoriser paradoxalement la réactivité et l'adaptation du service public en ne souhaitant ne pas trop bureaucratiser la gestion du service* » (Ragaigne, 2015, p. 295). Ces propos rejoignent le fait que de nombreux auteurs décrivent le contrôle de gestion environnemental sans contrôleur (Moquet, 2008 ; Antheaume, 2013).

Or, d'autres pensent que le contrôleur est amené à évoluer et qu'il peut devenir un acteur majeur en décuplant ses compétences. Il sera amené à jouer deux catégories de rôles : « *les rôles classiques adaptés aux préoccupations écologiques (vérificateur CO2 et business partner) et les rôles spécifiques émergents du contexte environnemental (traducteur euro-carbone et acteur du changement externe)* » (Renaud, 2015, p. 136). Par ailleurs, le système de contrôle serait interactif avec toutes les parties prenantes de la collectivité, et notamment le citoyen. Ce qui est en accord avec le concept de performance globale qui peut être « *analysée comme une convention sociale co-construite et négociée entre les dirigeants de l'entreprise et ses différentes parties prenantes* » (Renaud et Berland, 2007, p.20).

L'intégration du développement durable dans le pilotage devient donc un sujet de plus en plus étudié mais donne lieu le plus généralement à des évaluations séparées de performances sur chacune des dimensions économiques, environnementales et sociales avec des périmètres mal définis (Quairel, 2006 ; Renaud et Berland, 2007). La question de la faisabilité de l'intégration est donc posée mais non résolue totalement. Il n'existe pas d'initiatives capables d'intégrer de manière significative les trois domaines (Quairel, 2006), sauf peut-être l'étude sur le groupe social pour l'habitat, qui est une organisation bien particulière et dont la mesure finale de la performance reste financière (Rasolofo-Distler, 2009). De plus, lorsque la conviction des décideurs et la vision stratégique du développement durable sont fortes, alors l'« *absence de modèle se traduit par une juxtaposition des systèmes d'information et de mesure des performances* » (Quairel, 2006, p.20). Les outils aujourd'hui présents ne tiennent pas compte des corrélations existant entre les trois dimensions du développement durable (Renaud et Berland, 2007), puisque l'arbitrage managérial résulte dans la plupart des cas d'une identification des parties prenantes les plus importantes (Bon, 2009). Il s'agit alors d'arbitrages entre des choix paradoxaux que ce soit au niveau de chaque dimension du développement durable ou entre chacun de ces axes (Moquet, 2005). Par ailleurs, les travaux portant sur le processus, étapes par étapes de formulation des outils d'intégration du développement durable dans le pilotage, ne présentent que l'aspect technique de l'instrumentation. De plus, « *la mesure de la performance environnementale pose des questions délicates et complexes aux chercheurs et aux praticiens des organisations. Il ne faudrait donc pas cristalliser les défis d'une instrumentation de gestion sur cette seule dimension* » (Drevet, 2006, p.166). Se pose également la question d'identifier les objectifs à associer à l'instrumentation de gestion, tout en prenant en compte le problème de l'intégration des parties prenantes dans l'élaboration de ces outils (Drevet, 2006). Quelques auteurs présentent les étapes techniques de formulation des outils dans le secteur privé, comme, par exemple Rasolofo-Distler (2009) ou Figge *et al.* (2002) (figure 21).

**Figure 21 : le processus de formation du Sustainability Balanced Scorecard**



Source : tiré de Figge *et al.*, 2002

Pour ces auteurs, les trois étapes d'instrumentation sont :

- Le choix de la stratégie globale
- L'identification des éléments environnementaux et sociaux
- La détermination de la stratégie relevant des aspects environnementaux et sociaux comportant les perspectives financière, client, processus interne, apprentissage et croissance, non marchande (Figge *et al.*, 2002)

Selon cette méthodologie, nous retrouvons bien les concepts clés du BSC, ainsi que la prise en compte des besoins des parties prenantes. Dans ce modèle, l'exposition environnementale et sociale est identifiée en amont de la prise de décision stratégique. Ceci implique que les considérations sociétales et environnementales fassent parties de la stratégie et qu'à long terme elles influent sur la stratégie de l'organisation. A l'heure où la vie de notre planète est en jeu, il conviendrait de clarifier les enjeux environnementaux et sociétaux en amont du projet et de la stratégie principale de l'organisation, puisque sans ressources naturelles, les organisations ne peuvent plus produire. Dans cette logique elles sont censées prendre en considération les besoins de la population et des agents de l'organisation puisque chaque prise de décision impacte l'environnement du territoire. Force est de constater que les indicateurs de responsabilité globale sont encore peu présents dans les outils de pilotage des organisations (Germain et Gates, 2010). Ce sont les entreprises de grande taille et cotées en bourse qui en possèdent le plus, ce qui peut s'expliquer par l'obligation du *reporting* non financier des entreprises cotées, et l'application des normes internationales ainsi que la volonté d'obtenir des labels pour rassurer les clients et accroître leur image de marque. Le problème réside également dans le fait que même si l'organisation possède des indicateurs de responsabilité globale au sein de leurs outils de pilotage, ils ne sont pas considérés au niveau de la stratégie, remettant en

question l'implication des organisations dans la performance globale et l'utilisation même d'un BSC. « *Lorsque cette performance est suivie, alors les entreprises ne relient pas (ou très peu) les indicateurs qui la mesure à leurs objectifs stratégiques. D'ailleurs, il n'existe pas de lien entre le type de stratégie adoptée par les entreprises et le degré de développement des indicateurs de RG* » (Germain et Gates, 2010, p.233). Face à ce constat, nous pouvons nous interroger sur l'utilisation d'une telle performance et d'outils appropriés dans les métropoles françaises.

# Synthèse du chapitre 2

---

Les outils intégrant le concept de développement durable et leurs limites peuvent être résumés dans le tableau 3.

**Tableau 3 : les outils de pilotage intégrant le développement durable**

Formes d'intégration	Limites
<p><b>La vision externe :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Communiquer</li> <li>- Rendre des comptes</li> <li>- Notation, labels et normes ISO (Christophe, 2009)</li> </ul>	<p>Pas de normalisation de rapportage (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2009) ; Deux visions de la responsabilité sociétale : américaine et européenne (Bartolomeo <i>et al.</i>, 2000 ; Moquet, 2010)</p>
<p><b>L'approche comptable :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Comptabilité sociale (Capron, 2009a)</li> <li>- Comptabilité environnementale (Christophe, 1995 ; Antheaume et Christophe, 2007)</li> <li>- Triple Bottom Line (Elkington, 1998)</li> </ul>	<p>Pas de pilotage à long terme (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2010) ; Mesure uniquement financière (Hubbard, 2009 ; Quairel, 2006)</p>
<p><b>L'approche par un ensemble d'indicateurs :</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Le <i>Sustainability Balanced Scorecard</i> (Bieker, 2002; Epstein, Wisner, 2001; Figge <i>et al.</i>, 2002)</li> <li>- Le Total Balanced Scorecard (Supizet, 2002)</li> </ul>	<p>Intégration trop partielle (Germain et Gates, 2010) ; Mesure uniquement économique (Mousli, 2010a) ; Problème du choix des indicateurs (Boulangier, 2004)</p>

Source : d'après Heurteux, 2017

Face à cet engouement de la littérature pour la mesure de la performance globale et la RSE, il s'avère que le BSC serait le mieux adapté et le plus utilisé lorsqu'il s'agit de prendre en considération la mesure de la performance globale (Ates et Büttgen, 2011). Ainsi les limites et avantages des différentes adaptations du BSC sont présentes en tableau 4.

**Tableau 4 : les différentes adaptations du BSC face au développement durable, entre opportunités et limites**

	Stratégie RSE dominante	Stratégie RSE d'opportunité <sup>4</sup>
1. BSC durable découplée	- Pas adaptée car pas de lien entre les aspects économiques et sociétaux alors qu'à long terme, une synergie peut être observée.	+ Gestion différenciée : La BSC traditionnelle est utilisée pour la pilotage et la mesure de la performance économique traditionnelle de l'entreprise et la BSC durable est utilisée plutôt à des fins publicitaires.
2. Ajout d'une cinquième dimension sociétale	+ Mise en évidence de la dimension sociétale et prise en compte précise des aspects sociétaux même s'ils n'ont pas un impact direct sur la performance économique à court terme de l'entreprise. - Vu que ces aspects ne sont pas totalement intégrés aux préoccupations principales de l'entreprise (souvent économiques), risque qu'ils soient mis de côté.	+ Possibilité de communiquer sur base de cette dimension, déjà plus d'infos séparées que lorsque ces aspects sont intégrés dans la BSC traditionnelle (point 3).
3. Intégration des aspects sociétaux dans la BSC traditionnelle	+ Liens forts entre les aspects économiques, sociaux et environnementaux : intégration maximale. - Les aspects sociétaux risquent d'être « noyés » dans la masse et la performance sociétale de l'entreprise reste subordonnée à sa performance financière.	- Modification non adéquate car les aspects sociétaux ne sont pas particulièrement mis en évidence : pas adéquat si uniquement à des fins marketing.

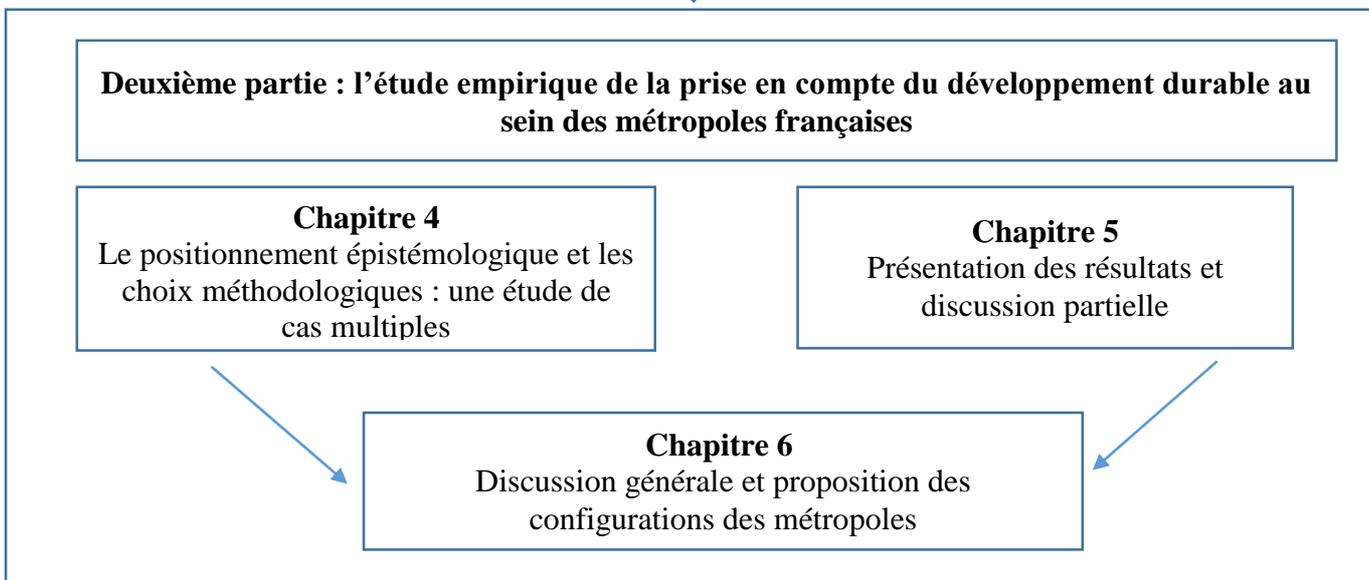
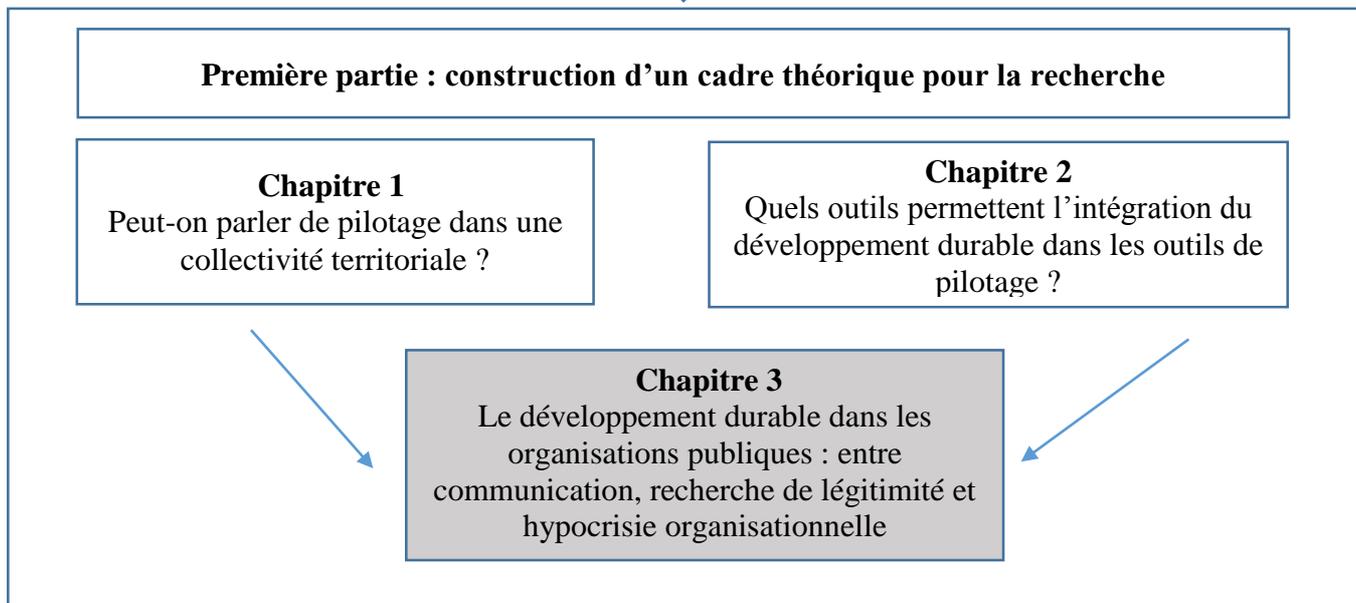
Source : Crutzen et van Caillie, 2010

Ce deuxième chapitre nous a permis de clarifier les notions de performance globale et de mesure de la performance globale. Nous avons mis également en perspective les différents outils de pilotage au sein de la littérature avec leurs avantages et leurs limites. Les outils de gestion ont la particularité d'être des « caméléons » (Antheaume, 2013). Ils s'adaptent au contexte de l'organisation mais également au contexte de mesure, à savoir l'évolution vers des outils de mesure de la performance globale. Ainsi, nous nous attendons à trouver des outils différents dans les métropoles, et même d'une métropole à l'autre. D'autant plus que si la représentation que se font les agents de la RSE est différente, l'instrumentation de gestion sera difficile à construire (Drevet, 2009b). « Face à cette diversité, le processus d'instrumentation joue un double rôle : celui de révélateur (en mettant en exergue ces visions) et de réconciliateur (en essayant de réunir ces visions) » (Drevet, 2009a, p.343). Par ailleurs, la prise en compte des

parties prenantes est essentielle puisque « *les attentes des parties prenantes [externes] servent de base aux critères d'évaluation de la performance RSE* » (Capron et Quairel 2010, p. 38). L'intégration d'un BSC au sein d'un système de contrôle RSE ne serait possible que par la « *volonté des dirigeants d'inscrire le choix et le déploiement de l'outil dans une orientation stratégique RSE à part entière et dans un groupe de projet constitué de l'ensemble des parties prenantes internes* » (Mousli, 2014, p.68).

Cependant d'autres théories peuvent être envisagées, notamment l'hypocrisie organisationnelle de Brunsson et le besoin de légitimité des organisations publiques. Certaines théories n'ont pas été envisagées au départ, mais déduites du terrain. Notre recherche pourrait compléter la revue de littérature sur la performance globale mais également celle de l'hypocrisie organisationnelle. Ce seront les deux points discutés dans la dernière partie.

**Introduction**  
La performance globale dans les collectivités territoriales : un concept encore peu connu



**Conclusion générale**

# Chapitre III : l'apport du développement durable dans les organisations publiques

---

Le développement durable apparaît de plus en plus dans les organisations publiques, notamment parce que les habitants se posent de plus en plus de questions sur l'avenir de notre planète, face à la prise de conscience des enjeux environnementaux (feu en Amazonie), des déchets et des enjeux sociaux (famine, *etc.*). Ce concept semble répondre aux attentes d'un nouveau management dans le secteur public, notamment parce qu'il est basé sur la théorie des parties prenantes (Gherra, 2010).

Par ailleurs, l'introduction des notions de performance, de résultats, d'efficacité des politiques publiques n'apparaissent que récemment dans la sphère publique. En effet, la Loi Organique relative aux Lois des Finances (la LOLF), promulguée le 1<sup>er</sup> août 2001 « *introduit une démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques qui permet de faire passer l'État d'une logique de moyens à une logique de résultats* ». Le management public doit faire face à une nouvelle crise de légitimité du XXI<sup>ème</sup> siècle, à savoir la recherche de l'efficacité des politiques publiques mais également l'amélioration de la performance globale sur son territoire. Pour Déjean et Gond (2004, p.11), le renforcement des pressions des parties prenantes autour des enjeux du développement durable et de l'impact des organisations sur celui-ci amène ces organisations « *à une prise de conscience [...] du caractère stratégique de la gestion de la responsabilité sociétale* ». Le management public a d'ailleurs quatre dimensions. Zampiccoli (2011, p.4 à 7) dresse une typologie des différentes conceptions du management public et, à partir des quatre catégories qu'il distingue, met en évidence quatre dimensions différentes du pilotage des organisations publiques :

- Améliorer le pilotage des organisations et des politiques publiques : management de la puissance publique ;
- Améliorer le processus de prise de décision pour les élus : management du pouvoir politique ;
- Améliorer la productivité des organisations publiques : management des organisations publiques ;
- Améliorer l'information en direction de l'opinion publique : management face à l'opinion.

Ainsi, il convient de mettre en perspective le développement durable vis-à-vis de ces quatre

types de management définis par Zampiccoli et de comprendre si ce concept devient une stratégie pour les collectivités territoriales. Intégrer le développement durable au sein de la stratégie des métropoles permettrait de renforcer le lien usager-agent. « *Cette relation est un lieu privilégié où l'utilisateur apparaît comme une ressource mobilisable, comme une source d'informations, voire d'idées, importantes pour la qualité de service, mais elle est aussi un lieu de régulation entre l'offre et la demande. Il s'agit donc pour l'agent de traduire les attentes de l'utilisateur en termes organisationnels, d'exploiter de manière fine toutes les informations recueillies, dans la perspective d'explorer de nouvelles possibilités, de trouver éventuellement d'autres alternatives* » (Agathocleous, 1997, p.26). L'agent a également le devoir d'éduquer l'utilisateur pour améliorer la rapidité du service public.

La **première section** de ce chapitre présente la recherche de légitimité dans les organisations publiques. La prise en compte du développement durable serait une réponse à cette problématique de légitimité des organisations publiques à l'heure actuelle car elle répondrait aux attentes des habitants mais également aux nouvelles réglementations de l'Etat qui doit rendre des comptes au niveau européen et international concernant les politiques publiques.

La **section 2** de ce chapitre traitera de l'hypothèse de l'hypocrisie organisationnelle de Brunsson qui a été retenue lors de notre première étude de cas, c'est-à-dire celle de Nice-Côte d'Azur. Le développement durable n'est peut-être utilisé qu'à des fins de légitimité et de communication pour rendre des comptes, sans structuration interne, ni une prise en compte au niveau stratégique. A ce moment-là il ne peut y avoir de système de pilotage à proprement parlé. Il peut également s'agir de problèmes de définition de modèle de management au sein des collectivités territoriales, ou de problèmes de compétences des agents des métropoles, ou même de l'évolution d'un métier (contrôleur de gestion environnemental).

## **Section 1 - La perpétuelle recherche de légitimité des organisations publiques**

Dans cette section, nous présentons le concept de légitimité (§ 1). Ce concept a introduit les notions de performance et d'efficacité des politiques publiques au sein des organisations publiques. C'est face à aux crises de légitimité que se développent les différents courants du management public tels que le New Public Management d'Hood et ses critiques (§ 2).

### **§ 1 - Le concept de légitimité : un concept clé au sein des organisations publiques**

Il existe une condition de légitimité propre à la vie des organisations : « *pour qu'une organisation soit reconnue légitime au sein d'une société donnée, il est nécessaire que le système de normes et de procédures qui la caractérise soit tel que, si les membres de l'organisation le respectent, leur intérêt, celui de l'organisation et celui de la société sont globalement compatibles* » (Burlaud et Laufer, 1997, p.1758). Ainsi, pour être reconnue légitime une organisation doit prendre en considération les attentes des différentes parties prenantes, qu'elles soient internes ou externes. Ce principe de légitimité est d'ailleurs au centre de la définition du management public : « *le management public est ce que devient la gestion de l'organisation publique lorsque celle-ci subit une crise de légitimité, c'est-à-dire lorsque les normes juridiques du critère du service public (et les normes scientifiques positivistes correspondantes) ne suffisent plus à assurer la légitimité du secteur public. Le management public n'est donc pas le management du secteur public (la crise du critère du droit administratif rend une telle définition inopérante) mais le management face à l'opinion publique qui, dans une démocratie, représente l'instance ultime de légitimation* » (Burlaud et Laufer, 1997, p.1765). Les trois périodes de la légitimité de l'Etat sont :

- L'Etat gendarme et la légitimité fondée sur l'origine du pouvoir : début XIXème siècle jusqu'aux années 1880-1900 : critère de la puissance publique ;
- L'Etat providence et la légitimité fondée sur la finalité du pouvoir : années 1880-1900 jusqu'aux années 1945-1960 : critère de service public ;
- L'Etat omniprésent et la légitimité fondée sur les méthodes des pouvoirs : à partir des années 1945-1960 : critère du droit administratif (Burlaud et Laufer, 1980).

Le système de légitimité n'est pas encore totalement établi, et évolue au fil du temps. L'administration est poussée à se légitimer par les méthodes utilisées, garanties de l'opinion publique. Les contribuables sont de plus en plus à la recherche d'explications concernant la

répartition et la gestion de leur argent, en particulier lorsqu'ils traitent avec les collectivités territoriales, beaucoup plus proches du citoyen.

La collectivité territoriale satisfait donc à l'intérêt général (au contraire des entreprises dont l'objectif est la rentabilité et le profit) pour pouvoir se justifier aux yeux de ses parties prenantes (en référence à la théorie des parties prenantes de Freeman). Ainsi, « *Freeman (1984) définit les parties prenantes comme « tout groupe ou individu qui peut affecter ou qui est affecté par l'accomplissement des objectifs d'une organisation » et insiste sur la nécessité pour l'entreprise de satisfaire leurs intérêts et de renforcer sa performance non seulement économique et financière, mais aussi sociétale* » (Mousli, 2014, p.58). Le concept de développement durable est tout particulièrement approprié à la prise en compte des parties prenantes au sein d'une organisation. La recherche de l'intérêt général est difficile à mettre en œuvre, puisque « l'intérêt général « n'est pas aisément chiffrable a priori et il est susceptible d'interprétations différentes, en relation notamment avec les choix politiques » (Barilari, 2007, p.226). Certains auteurs en approche sociologique de la théorie néo-institutionnelle prônent le fait que les organisations doivent adopter des dispositifs structurels et des pratiques de gestion attendus par leur environnement. C'est cette adaptation qui conditionne leur légitimité et leur survie (DiMaggio et Powell, 1983 ; Oliver, 1991 ; Suchman, 1995). D'ailleurs, pour Boiral (2006), l'adoption des nouvelles pratiques de management environnemental peuvent être recommandées en raison des pressions institutionnelles et des effets de mode inhérent au développement durable.

Pour d'autres auteurs, c'est sur la recherche de l'intérêt général que repose la légitimité du management public (Martineau, 2006). Cet auteur fait une relecture d'Adam Smith pour qui le souverain est investi d'une mission d'« esprit public » et de bienveillance, qui doit donc entrer pleinement dans la finalité d'une organisation publique, et dans ses moyens d'actions. Ceci n'empêche pas de mettre en place des moyens d'actions efficaces et efficients, mais au service du bien public. Smith estime que l'intérêt général est une passion présente en chacun de nous qui nous pousse à se soucier de notre prochain. Pour y répondre les collectivités locales font participer la population aux prises de décision. Les collectivités se doivent d'informer, de communiquer sur leurs projets, et sur leurs actions (Huron et Spindler, 1998). Cependant, cette « *communication à caractère informatif, non co-construite où l'évaluation ne constitue pas un élément de pilotage* » (Huron, Spieth, 2009, p.119). Il s'agit surtout d'une communication descendante pour informer mais les collectivités territoriales ont du mal à mener le chemin inverse, à savoir de faire remonter l'opinion publique dans les prises de décisions. Les crises de

légitimité évoluent au fil du temps et les populations n'ont pas les mêmes revendications. De plus, face à la prolifération des risques majeurs dans tous les domaines de la vie économique et sociale, « *la même crise de légitimité qui semblait devoir conduire à un recul systématique de l'action publique (à travers la crise de l'Etat-Providence), au bénéfice de logiques privées parées de tous les mérites par les « révolutions » Thatchériennes et Reaganiennes ou le New Public Management, conduit, dès que se manifeste le risque majeur, au retour, rapide et massif, de l'Etat et du management public* » (Laufer, 2008, p.46).

Par ailleurs, le développement durable serait une suite logique du service public, qui est un service éthiquement pensé. En effet, la notion de service public est apparue à la fin du XIXème siècle, quand l'action de l'Etat s'est modifiée pour investir la sphère économique et résoudre les désordres d'ordre social nés du libéralisme et des défaillances du marché. Les usagers en sont les principales parties prenantes. D'ailleurs, « *dans une optique de réforme nécessaire du service public, d'une légitimité contestée et d'une dénonciation des coûts qu'il induit ou de la rente de monopole dont il profite, le DD peut apparaître comme une suite logique, une sorte d'intermédiaire entre entreprise privée et entreprise publique (...). Le DD met le développement économique comme un des axes prioritaires de toute activité. Ensuite, il permet de prendre en compte l'avis de l'ensemble des parties prenantes et non plus du seul Etat (...). Le DD apparaît comme une suite logique du service public, un plus même par rapport à celui-ci puisqu'il concilie intérêt général à court et long terme (voir la référence faite aux générations futures) et efficacité économique* » (Rousseau, 2008, p.55).

C'est à partir du sommet de Rio en 1992, que le développement durable est préconisé dans les collectivités territoriales, notamment avec la mise en place d'agendas 21. Dès lors, une véritable Stratégie Nationale du Développement Durable (SNDD) se met en place (2003). Elle intègre neuf défis :

- Une consommation et une production durables
- Une société de la connaissance
- Une nouvelle gouvernance
- Le problème du changement climatique et les énergies
- Un transport et une mobilité durables
- Une conservation et une gestion durable de la biodiversité et des ressources naturelles
- Le problème de la santé publique, de la prévention et de la gestion des risques
- Le problème de la démographie, de l'immigration et de l'inclusion sociale
- Des défis internationaux de développement durable et de pauvreté dans le monde

D'autres actions viennent la renforcer, notamment le projet de « ville durable », ou le « pacte de solidarité écologique ». Ce projet s'est renforcé lors des lois du Grenelle de l'environnement (la loi 1 promulguée en 2009 et la loi 2 promulguée en 2011). Ces lois sont nées d'un évènement politique, d'une promesse de campagne. Elles vont donner lieu à une mobilisation de tous les acteurs de l'environnement. Le Grenelle de l'environnement trouve ses racines dans « *l'administration consultative (...), la nécessité de gérer localement la multiplication des projets d'équipement portant atteinte aux intérêts des riverains (...), et enfin la tendance de l'Etat à organiser périodiquement des débats publics (...) destinés le plus souvent à venir au secours d'une décision publique difficile à prendre ou suscitant de fortes controverses sociales* » (Boy, 2010, p.318). Le concept de développement durable répond donc au principe de participation des citoyens, présent de plus en plus dans le management public local. Intégrer le développement durable dans les actions des collectivités territoriales serait donc pertinent, du fait que la collectivité est la plus proche du citoyen.<sup>6</sup> En effet, « *l'évolution du management public vers une nouvelle approche de la performance permet de créer du lien entre les individus, de s'éloigner d'un système fondé exclusivement sur des variables issues du fonctionnement du monde marchand, et d'appréhender l'éthique et la performance associées comme un nouveau système de valeurs* » (Bartoli et al., 2011, p.638). Cependant, il convient de s'interroger sur cette participation citoyenne, si elle vraiment ancrée au sein des collectivités territoriales ou s'il ne s'agit que d'« *une utopie de la démocratie participative* » (Huron, Spieth, 2009, p. 118).

Le développement durable dans les collectivités territoriales est de plus en plus sollicité, notamment dans les communes, puisque cette préoccupation devient incontournable sur le plan électoral (Charlot-Valdieu et Outrequin, 1999). Il permettrait de légitimer la gouvernance des collectivités territoriales ainsi que la démocratie. La gouvernance peut se définir par la « *combinaison de démocratie électorale, de participation des citoyens et d'approches rationnelles de la décision basée sur des indicateurs et des évaluations* » (Brodhag, 1997, p. 31). D'ailleurs, la crise des gilets jaunes est un exemple de la crise de légitimité liée à une démocratie peu participative. Le développement durable permettrait de répondre au besoin des citoyens de participer au monde du politique. Ce serait le moyen d'incorporer l'ensemble de la population à la réalisation d'un projet collectif (Rumpala, 2008). Il serait donc intéressant de savoir jusqu'où ce phénomène de participation de la population est-il en place dans les métropoles.

---

<sup>6</sup> En référence aux propos de Bruno Rebelle, consultant en développement durable, tenus dans la lettre du cadre territorial n°417 du 1<sup>er</sup> mars 2011

Les opinions des citoyens sont-elles prises en compte de manière décisionnelle, ou les consultations citoyennes sont-elles élaborées uniquement pour répondre aux critiques des citoyens. Ainsi, « *La problématique du développement durable tend à installer un rapport aux populations qui s'apparente à un processus de traduction (Callon, 1986). La problématisation construite exprime la recherche d'un système d'alliances dans lequel les populations soient parties prenantes dans leur totalité* » (Rumpala, 2008, p.6). Le développement durable répond bien au problème de la crise de légitimité des services publics. Il s'accompagne de la prise en compte de la population comme une partie prenante à part entière de la collectivité territoriale. Comme toute partie prenante de l'organisation, le citoyen peut obtenir un rendu des comptes mais également prendre des décisions vis-à-vis du territoire, par exemple mener un projet pour améliorer le territoire durable. Dans cette optique, le développement durable est du ressort de toute la société et non uniquement l'Etat. Les services publics peuvent mobiliser les citoyens, en les sensibilisant, les éduquant et leur proposer d'être acteur du territoire. Il convient de s'interroger sur les actions en la matière au sein des métropoles et également sur le type d'outils utilisés pour ce phénomène de gouvernance. En effet, même si la mise en place de politiques publiques de développement durable permettrait de répondre à la nouvelle crise de légitimité de ces dernières années, celle-ci suppose l'exemplarité en interne. « *Car avant de demander aux autres d'évoluer dans leurs comportements, il s'agit pour être crédible, d'évoluer soi-même* » (Mégard, 2012, p.111). Une politique sociale ou écologique ne peut être contradictoire avec les messages portés en externe. Il convient donc de mener en interne une communication sur les bienfaits d'une démarche responsable (Mégard, 2012). La communication peut intervenir en soutien logistique ou pour aider à co-construire les projets. La communication publique est réputée être citoyenne. Elle aide à légitimer les actions des pouvoirs publics mais également à faire remonter les opinions des citoyens pour une meilleure compréhension des attentes. Elle permet d'éduquer les citoyens face aux enjeux du développement durable, en aidant par exemple à comprendre comment réduire les déchets. Les collectivités territoriales jouent un rôle éducatif. La communication est également un levier de la démocratie (Mégard, 2012). Elle permet également la vulgarisation pour que chacun puisse comprendre. Les collectivités territoriales mettent donc en place un dialogue avec ses parties prenantes pour analyser les attentes et tenter d'y répondre (Renaud, 2015). D'ailleurs, la prise en compte de l'opinion publique, en particulier à travers les enquêtes de satisfaction par exemple ferait partie des contrôles *a posteriori* (Cohen, 2012). Il serait donc intéressant de mettre en avant les mesures utilisées par les métropoles pour dialoguer avec ses parties prenantes. D'ailleurs, les décisions organisationnelles peuvent jouer le rôle de prouver la légitimité de l'organisation

(Brunsson, 1990). Elles peuvent également jouer le rôle de mobilisation, mais également permettre la répartition des responsabilités<sup>7</sup>. Ainsi, face à ces crises de légitimité, à la fois financière et de gouvernance, et compte tenu des désaccords de plus en plus nombreux avec la population, les théories ont évolué vers un alignement sur le marché, prenant la forme du *New Public Management* puzzle doctrinal développé notamment par Christopher Hood. Le NPM contribue notamment à développer le concept de performance dans les organisations publiques.

## § 2 - Le New Public Management (NPM)

Pour répondre aux nouveaux besoins des organisations publiques, la discipline du management public, apparue récemment, mobilise des corpus théoriques très variés. Les théories les plus utilisées sont celles issues du *New Public Management* (NPM) de Christopher Hood (1995), qui prône la mise en place d'outils de gestion, sur le modèle du secteur privé. Les sept composantes doctrinales (Lachmann, 2011, p.3) sont :

- Découper le secteur public en unités de type corporatif, organisées par produit/service (en référence à la décentralisation) ;
- Privilégier les contrats fondés sur des clauses compétitives, avec des marchés internes et des contrats à terme ;
- Choisir les pratiques de management issues du secteur privé ;
- Mettre d'avantage l'accent sur la discipline et la frugalité dans l'utilisation des ressources ;
- Insister sur la responsabilisation des top-managers ;
- Développer des normes mesurables et les mesures de la performance et du succès ;
- Mettre davantage l'accent sur le contrôle des *outputs*.

Christopher Hood a donc introduit la mesure de la performance et du succès. Le NPM permet de « *perfectionner et de moderniser l'action publique, souvent jugée comme contreproductive, en introduisant en son sein des pans de rationalité managériale* » (Amar et Berthier, 2007, p.7). Cependant, ce sont les administrations anglo-saxonnes qui sont le mieux adaptés à l'appropriation de ces principes (Cohen, 2012, p.77). D'autre part, le culte de la performance est introduit dans le secteur public, en particulier depuis la LOLF de 2001. A cette époque, la mise en place du NPM en France s'accélère avec la définition du contrôle de gestion au sein du

---

<sup>7</sup> « organizational decisions sometimes play one or more or three other roles: mobilizing organizational action, distributing responsibility or providing legitimacy » (Brunsson, 1990).

service public et la généralisation du « *triangle du contrôle de gestion* »<sup>8</sup>, associant performance, moyens alloués et mesures des réalisations. Une circulaire interministérielle<sup>9</sup>, intitulée « *Développement du contrôle de gestion dans les administrations* », datant de juin 2001, définit l'objectif de la recherche de la performance publique. Ainsi, elle «  *vise à accroître le bénéfice que l'action de l'État procure à la société et à optimiser la qualité du service rendu à l'usager tout en s'inscrivant dans une politique budgétaire soutenable* ». Cette circulaire définit également le rôle du contrôle de gestion pour les administrations : «  *Le contrôle de gestion est un système de pilotage mis en œuvre par un responsable dans son champ d'attribution en vue d'améliorer le rapport entre les moyens engagés - y compris les ressources humaines - et soit l'activité développée, soit les résultats obtenus dans le cadre déterminé par une démarche stratégique préalable ayant fixé des orientations. Il permet d'assurer, tout à la fois, le pilotage des services sur la base d'objectifs et d'engagements de services et la connaissance des coûts, des activités et des résultats* ». Face à ce constat de la volonté des services publics d'intégrer les principes du NPM, il s'avère que certaines critiques poussent à s'interroger sur la réelle efficacité des modèles issus directement du privé.

### **§ 3 - Les limites du NPM**

Pour certains auteurs, le NPM possède de nombreux paradoxes. Le premier oppose la centralisation avec l'obligation de rendre des comptes et le deuxième la décentralisation et la participation des parties prenantes (Talbot, 2003). Ainsi, les collectivités territoriales ont vu leurs compétences accrues suite aux lois de décentralisation. Les métropoles ont d'ailleurs été conçues pour donner plus de « pouvoir » aux territoires. Le deuxième paradoxe « *oppose la rationalité du choix et de la prise de décision au jugement personnel et au compromis* » (Talbot, 2003, p.13). Cet auteur présente une typologie des paradoxes du NPM (tableau 5).

---

<sup>8</sup> <http://www.performance-publique.budget.gouv.fr/performance-gestion-publiques/contrôle-gestion/essentiel/s-informer/triangle-contrôle-gestion>

<sup>9</sup> Circulaire interministérielle du 21 juin 2001, ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie et ministère de la Fonction publique, de la réforme de l'État et de la décentralisation.

**Tableau 5 : les paradoxes du NPM**

	<b>Vers la centralisation et l'obligation de rendre compte</b>		
<b>Vers le jugement et le compromis</b>	La décision appartient aux politiques	Le management appartient aux managers	<b>Vers le choix rationnel</b>
	Le choix appartient aux consommateurs	La participation appartient aux actionnaires	
	<b>Vers la décentralisation et la participation</b>		

Source : Talbot, 2003, p.14

La « *décision appartient au politique* » représente le fait de donner plus de pouvoir au politique, et notamment au politique local. Au sein d'une collectivité territoriale, la hiérarchie est encore très présente avec la distinction entre le manager, généralement le Directeur Général Adjoint et les agents (« *le management appartient aux managers* »). Le « *choix appartient aux consommateurs* » relève du marketing, puisque de plus en plus de services publics sont privatisés. « *Les mécanismes de la concurrence sont préférables aux moyens bureaucratiques dans la prise de décision et l'allocation des ressources en matière de services ; partout où c'est possible, le résultat doit être recherché par la privatisation ; lorsque celle-ci n'est pas possible, même si les services demeurent à l'intérieur du secteur public* » (Talbot, 2003, p.18). Les collectivités territoriales font de plus en plus d'appels d'offres pour que ce soit des entreprises privées qui assurent le service public, permettant ainsi à la collectivité de faire des économies suite aux nombreuses restrictions budgétaires. Enfin, « *la participation appartient aux actionnaires* », relève de l'idée que les services publics sont pluriels, avec leurs différents financements, fournisseurs, usagers et qu'ils sont complexes. Ces différentes contradictions peuvent amener à des échecs, des crises ou des dysfonctionnements.

De nombreuses contributions amènent à critiquer le NPM (Matyjasik, Guenoun, 2019). Le NPM tend à disparaître au profit de trois alternatives : la *Digital Era Governance* mettant l'accent sur le changement technologique, la *New Public Governance* avec la participation plus forte des acteurs et des réseaux et la *Whole-of-Government Approach* mettant en avant la coordination administrative (Matyjasik, Guenoun, 2019). Certaines critiques portent sur le fait que les outils de gestion sont peu adaptés au secteur public. Il « *s'agit d'améliorer l'adaptabilité, des méthodes et des outils, aux problèmes rencontrés. Il convient de glisser du « standardisé » maladroitement adapté au secteur public au « sur mesure* » (Amar et Berthier,

2007, p.13)<sup>10</sup>. En effet, l'environnement ainsi que le degré de complexité des secteurs public et privé ne sont pas comparables. Pour d'autres, la « *transposition purement et simplement des outils de gestion du privé ne serait pas pertinente et elle serait contreproductive en donnant raison aux opposants au changement. Il est nécessaire d'adapter les outils au secteur public, dont leur application passe le plus souvent par d'autres méthodologies et surtout par une notion du temps fondamentalement différente, car la sphère publique a une conception temporelle beaucoup plus large* » (Lachmann, 2011, p.12). Effectivement, l'administration ne se considère pas comme mortelle, à l'opposé des entreprises (Barilari, 2007). Face au NPM, un courant critique européen est apparu : le *Neo-Weberian State* (NWS), dont les auteurs principaux sont Peters (2002), Pollitt et Bouckaert (2004 et 2011), et Drechsler (2005). Pour eux, le NPM a échoué dans la réalisation de ses objectifs, et notamment dans celle des organisations publiques plus efficaces et efficientes dans les pays développés du centre et de l'est de l'Europe. Le NWS s'est développé en Europe puisque les administrations sont basées sur l'organisation bureaucratique de Max Weber. Les quatre principes sont : la centralisation de l'Etat, la réforme et l'application du droit administratif (garanties l'égalité pour tous les individus avant la loi), la préservation du service public, la démocratie représentative (Bouckaer et Pollitt, 2011, p.118). D'autres principes, comme l'orientation externe vers les citoyens, la consultation supplémentaire du public et la participation directe du citoyen, l'orientation vers les résultats et le management professionnel, sont des principes « miroir » du NPM (Dunn et Miller, 2007). NPM et NWS sont similaires en termes de la nature pratiquement identique de leurs principes. Certains principes sont distincts, comme, par exemple le rôle directeur de l'Etat est un élément central du NWS. Beaucoup de perspectives apparaissent comme abstraites, larges et souvent ambiguës. Le NPM et le NWS tendent à ignorer les résultats mitigés ou manifestement inefficaces des organisations qui ont été gouvernées historiquement par ces principes. Les deux incarnent une perspective technico-utilitariste et ignorent finalement les autres formes et contextes de rationalité qui sont centrales dans les réformes administratives des démocraties (Dunn et Miller, 2007).

Pour d'autres auteurs, le NPM adopte une perspective de performance qui diffère de l'approche traditionnelle du secteur public. Traditionnellement, la mesure de la performance dans le secteur public est focalisée sur les *inputs* : les décisions doivent être prises en fonction des budgets qui sont alloués à certaines tâches et l'évaluation de la performance est portée sur les

---

<sup>10</sup> Propos rejoins par les professionnels, notamment Laurent Roturier, DGS de la ville de Bron dans la Lettre du cadre territorial n°408 du 1<sup>er</sup> octobre 2010

divergences entre les budgets et les dépenses. Les indicateurs financiers jouaient donc un rôle essentiel. L'accent mis sur l'efficacité par le NPM implique une perspective plus interne et explicite de la performance, et l'accent mis sur les outputs et les résultats implique de prendre en compte le point de vue des clients sur la performance (Jansen, 2008). Après avoir mené trois études de cas, il arrive à la conclusion que les politiciens semblent combiner la perspective financière et le point de vue du citoyen sur la performance. Pour lui, le modèle du NPM défini par Christopher Hood ne permet de distinguer entre la perspective du citoyen et la perspective du client. La mise en œuvre réussie du NPM exige que le point de vue du citoyen ait un lien évident avec les autres perspectives de la performance.

De plus, une étude statistique a été menée afin de montrer que l'orientation marché promue par le NPM (la concurrence, l'orientation client, et la coordination inter-fonctionnelle), ne peut expliquer entièrement la performance des services publics (Avellaneda *et al.*, 2011). L'avenir du secteur public serait l'interaction entre la planification stratégique et le management de la performance (Poister, 2010).

Par ailleurs, l'intégration du développement durable dans le système de pilotage serait une réponse aux critiques du NPM. Intégrer le développement durable permettrait de s'éloigner d'un modèle de performance du monde marchand (Bartoli *et al.*, 2011). Le développement durable dans les collectivités territoriales est de plus en plus sollicité, notamment dans les communes, puisque cette préoccupation devient incontournable sur le plan électoral (Charlot-Valdieu et Outrequin, 1999).

Par contre, les « *concepts de développement durable et d'Agenda 21 local restent plus flous aux yeux des décideurs et élus locaux (et on serait tenté de dire également qu'il est trop souvent « fourre-tout ») et beaucoup d'entre eux ne chercheront pas à développer une approche globale et transversale qui risquerait de remettre en cause un certain nombre d'acquis et d'habitude... Ainsi, on peut estimer qu'il existe une voie intermédiaire entre l'Agenda 21 local et l'absence de plan en favorisant l'intégration de l'environnement et du développement durable le plus en amont possible des décisions des élus* » (Charlot-Valdieu et Outrequin, 1999, p.20). Le développement durable deviendrait donc stratégique et son intégration dans le pilotage permettrait d'introduire des outils d'aide à la décision compatibles avec la nouvelle vision de la performance. « *L'Agenda 21 est un plan d'action global qui pose les trois axes fondateurs du développement durable : l'équité sociale, l'environnement et l'économie* » (Laville, 2009, p. 19).

Bien que le NPM ait encouragé l'utilisation des systèmes de management de la performance, il n'en reste pas moins que de nombreuses critiques, notamment en ce qui concerne les outils et la nature de la performance mesurée, se font entendre. En effet, la performance mesurée est à prédominance économique, afin de réduire les déficits publics. Mais la mesure de la performance publique est complexe, du fait de la multiplicité des objectifs (répondre aux attentes des citoyens, tout en suivant la législation et les budgets) et des acteurs (parties prenantes). De plus, la crise économique des *subprimes* donne un aperçu des problèmes liés aux systèmes de mesure dans la société. La mesure n'est pas un dispositif neutre, mais un agent actif dans les processus de la société. Et donc, les organisations publiques ont besoin d'un meilleur système de mesure (De Caluwe *et al.*, 2012). La mesure de la performance globale permettrait alors de répondre à cette critique.

Il convient alors de se poser la question de quels outils sont utilisés dans les métropoles étant donné que pour Chatelain-Ponroy et Sponem (2007, p.43) : « *Compte tenu des exigences de la LOLF et de l'absence d'un modèle de contrôle de gestion idoine à importer, la tentation est grande de prendre exemple sur les entreprises pour organiser la fonction contrôle de gestion* ». Or, ce n'est pas forcément la meilleure des solutions et nous pouvons mettre en perspective des outils créés par les collectivités territoriales elles-mêmes.

## **Section 2 - Le développement durable : simple forme d'hypocrisie organisationnelle ?**

Dans cette section 2, nous allons mettre en perspective l'hypothèse de l'hypocrisie organisationnelle, qui s'est avérée utilisable lors de l'étude empirique de notre recherche. D'ailleurs, cette étude a permis une publication dans la revue *Gestion et Management Public* en 2017, intitulé, « *Le développement durable : vers un nouveau mode de pilotage des politiques territoriales ? Le cas de la métropole Nice Côte d'Azur* ». Nous présentons d'abord le problème lié au concept même du développement durable qui reste encore flou (§ 1). Puis nous expliquons l'hypothèse même de l'hypocrisie organisationnelle (§ 2) et enfin, nous mettons en perspective la volonté du politique et les enjeux institutionnels (§ 3).

### **§ 1 - Un concept trop flou et encore peu valorisé**

Comme explicité lors de l'introduction de ce chapitre 2, le développement durable a des représentations et des conceptualisations multiples. Sa définition ne fait pas consensus au sein des chercheurs et du monde organisationnel.

Il s'avère difficile de prendre en considération toutes les facettes du développement durable, car c'est une notion trop vague, englobant de nombreux concepts. *« Au-delà des discours politiques volontaristes, le DD peine à prendre chair dans les programmes d'action publique. Bien souvent, la dimension trop vague de la notion ou la compréhension trop sectorielle réduisent ce discours à des politiques de « verdissement » de l'institution et de requalification de politiques d'environnement déjà existantes, par exemple en introduisant une dimension « participative » au dispositif (comme la création ou réactivation d'une Commission extra-municipale de l'environnement, par exemple »* (Goxe, 2005, p.11-12). Force est de constater que de plus en plus le développement durable est assimilé au côté environnement comme le nom du ministère qui change régulièrement : Ministère de l'environnement (1971-2007), Ministère de l'Ecologie et du Développement Durable (2007-2012), Ministère de l'Ecologie, du Développement Durable et de l'Energie (2012-2016), puis le Ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer (2016-2017), et enfin le Ministère de la Transition écologique et solidaire (depuis 2017). Le terme de développement durable est encore trop flou et englobe énormément d'autres concepts, ce qui amène donc à différentes représentations. *« Les administrations publiques doivent disposer d'une représentation qui légitime leurs interventions et qui permettent d'opérationnaliser leur travail. La question de la neutralité des pouvoirs publics poussent les agents publics à choisir des représentations consensuelles, souvent peu opérationnalisables »* (De Beer de Laer, 2015, p.1).

Ainsi, de plus en plus les services publics modifient les représentations et les concepts pour éviter de perdre leur légitimité. Le développement durable n'est plus un terme employé. Du fait de sa complexité, les pouvoirs publics l'ont modifié au profit du terme de « transition », comme la transition écologique, la transition environnementale ou la transition solidaire. Depuis donc les trois piliers sont séparés, puisque le développement durable est trop complexe pour être opérationnalisé.

Par ailleurs, il convient de noter que le Ministère a dû faire face aux nombreux changements de ministres depuis, notamment 2012. Ce ministère a une perte d'influence au sein du gouvernement assez visible. Ainsi, *« la rétrogradation du ministère dans l'ordre protocolaire du gouvernement : non seulement le développement durable ne relève plus d'un ministère d'Etat, mais il se retrouve relégué aux alentours de la dixième place, comme si l'enjeu environnemental devait ainsi retrouver sa place de petit poucet de l'action gouvernementale »* (Lascoumes *et al.*, 2014, p.179). Le développement durable n'est donc finalement pas la priorité des pouvoirs publics.

Intégrer le développement durable au sein de la gestion d'une entreprise est ce que l'on appelle la Responsabilité Sociale des Entreprises. « *La RSE est un nouvel enjeu pour les organisations. Au-delà de la nécessité de prendre en compte des dimensions environnementales et sociales, la RSE suppose surtout leur intégration dans les systèmes managériaux, au même titre que la dimension financière et économique* » (Berland et Essid, 2011, p.79). La RSE est le fait qu'une entreprise s'implique dans une vision environnementale, c'est-à-dire qu'elle doit minimiser son impact sur l'environnement. Elle doit également s'impliquer socialement en promouvant de bonnes conditions de travail. L'entreprise doit s'impliquer économiquement, puisqu'elle son but est d'être rentable. L'ensemble doit être « *contrôlé par une bonne gouvernance, garante de la bonne intégration de ces principes dans le système de gestion de l'entreprise* » (Zaouche, 2011, p.5). La Responsabilité Sociale peut être déclinée à différents acteurs économiques, comme le territoire, les organisations, *etc.* La RSO, responsabilité sociale des organisations est un terme plus général englobant à la fois les entreprises mais également les organisations publiques et les associations (Zaouche, 2011). Notre étude se situe plutôt au sein de la RSO. Cependant, les nombreuses recherches portent principalement sur la RSE.

Il convient alors de préciser qu'il existe quatre catégories de formes de la RSE présentes dans les entreprises (Pralhad, 2004 ; Martinet et Payaud, 2008 ; Ngok Evina, 2017), à savoir :

- « *Cosmétique* » : c'est-à-dire les entreprises qui ne répondent qu'aux obligations de la loi. La politique de RSE est donc légère. Elles démontrent donc un engagement responsable par des actions dites « *cosmétiques* ».
- « *Annexe ou périphérique* » : les actions démontrent que l'entreprise est impliquée dans la politique de RSE. La RSE périphérique représente des actions qui n'ont pas de lien direct avec l'activité de l'entreprise. Ainsi une autre organisation aurait pu mettre en place ces actions.
- « *Intégrée* » : c'est-à-dire que la RSE est présente dans le BSC.
- « *BOP, Bottom of the pyramid* », c'est-à-dire que l'organisation s'intéresse aux individus les plus pauvres (4 milliards d'individus disposant de moins de 2 dollars par jour).

Pour Martinet et Payaud (2008), les formes les moins ambitieuses (cosmétique et annexe) consacrent la dichotomie entre l'économie et le social, alors que les formes les plus engagées (intégrée et Budgets Opérationnels de Programmes) peuvent « *être vues comme une nouvelle étape d'économicisation ou de marchandisation du monde* » (*idem*). Face à cette intégration des enjeux environnementaux et sociaux au sein des organisations plus ou moins élevée, nous

mettons en perspective la théorie de l'hypocrisie organisationnelle pouvant être une autre facette du développement durable.

## **§ 2 – La théorie de l'hypocrisie organisationnelle, ou comment protéger l'organisation publique**

L'hypocrisie organisationnelle peut être définie comme « *le résultat d'une tactique consciente adoptée par des individus, des groupes, des parties, des majorités dominantes, des directions* » (Brunsson, 2002, p. 29). Pour être reconnues légitimes, « *les structures, valeurs et processus des organisations doivent refléter les normes de l'environnement socio-économique et non plus seulement coordonner l'action dans un but d'efficacité et d'efficience* » (Antheaume, 2005, p.1). Or les revendications socio-économiques et environnementales peuvent s'avérer être à l'encontre de celles de l'efficacité et de l'efficience, voir sont incompatibles entre elles. Par exemple, le maintien de la biodiversité peut être incompatible avec la politique d'urbanisation, étant donné qu'il y a de plus en plus d'humains sur Terre qui ont besoin de plus en plus d'espace. Ces deux exemples peuvent être également incompatibles avec le souci budgétaire des collectivités territoriales. D'un autre côté le nombre de parties prenantes ne fait que croître, avec la montée en puissance des groupes d'intérêts de plus en plus variés tels que les associations pour l'environnement ou la maltraitance des animaux. « *Cette situation va amener les entreprises à dissocier structure informelle et formelle, et à découpler les structures formelles les unes des autres. Chaque structure aura pour objectif, sans se coordonner avec les autres, de poursuivre l'une des exigences imposées par l'environnement socio-économique* » (Antheaume, 2005, p.3). Il convient de mettre en perspective cette notion de coordination entre les services au sein des collectivités territoriales. Les services communiquent-ils entre eux où prennent-ils les décisions séparément ? Plusieurs services pourront donc poursuivre séparément des objectifs différents. C'est à ce moment que l'organisation va élaborer des outils tournés vers l'extérieur pour rassurer les parties prenantes (Antheaume, 2005). Par exemple, la consultation des citoyens pour les projets de territoire importants mais qui ne sera au final pas appliquée. Ce découplage est également visible lorsque les services et processus permettant d'assurer l'efficacité et l'efficience du fonctionnement de l'organisation évoluent séparément des autres services. Concernant notre recherche, il s'agira d'identifier si les décisions liées au développement durable sont prises après consultation des différents services, et en même temps que la politique générale de la métropole. Cette dissociation entre les différents services est, selon Brunsson, le moyen pour l'organisation de tenir des discours adaptés à des groupes de pression spécifiques.

En effet, le développement durable peut tout à fait n'être qu'hypocrisie organisationnelle afin de convaincre les parties prenantes du bien-fondé des politiques (comme par exemple l'étude sur les produits phytosanitaires (Antheaume, 2005). Pour Brunsson (2002), l'hypocrisie organisationnelle concerne les contradictions entre les dires, les décisions et les actions mais également un mode de management des contradictions. La direction, plutôt que de les lier, doit les découpler en utilisant l'hypocrisie. Cette pratique permet, du côté de l'organisation d'action, de créer une idéologie mobilisatrice, qui privilégie l'informel et qui contente les intérêts de l'organisation et, du côté de l'organisation politique, de satisfaire les exigences d'ordre moral et éthique. Cependant pour que ce type de management perdure, il ne faut pas que l'hypocrisie soit démasquée, sous peine d'être rejeté de la part de l'environnement. Trois cas de figures peuvent donc apparaître dans une métropole : l'existence d'un outil de gestion issue du secteur privé, un outil de gestion spécifique à la métropole ou l'absence de cet outil alors que le discours est tout autre. Le développement durable ne serait-il pas un rempart des politiques pour apprivoiser le citoyen et gagner des voix pour les élections ? Le développement durable pourrait n'être qu'un effet de mode pour contrer l'aspect financier trop présent dans notre société. Il convient alors de s'interroger sur l'existence d'un outil de pilotage permettant d'intégrer le développement durable dans la stratégie de la métropole, ou bien si la métropole mène des actions de développement durable sans pilotage.

La théorie de l'hypocrisie organisationnelle permet une séparation de l'organisation politique et de l'organisation d'action (Brunsson 2002 ; Geoffroy, 2012). L'organisation d'action coordonne les actions informelles au sein de l'entreprise, et c'est l'organisation politique qui satisfait à la légitimité envers l'environnement (parties prenantes) (Geoffroy, 2012). Ainsi, les politiques utilisent l'hypocrisie organisationnelle afin de satisfaire les demandes des citoyens. Le secteur public se rapprocherait alors des entreprises socialement responsables qui « *n'ont d'autre choix que de répondre de manière symbolique aux aspirations de la société en matière de développement durable et de responsabilité sociale* » (Antheaume, 2005, p.1). D'après lui, l'entreprise est forcée de découpler discours et actions. Cela expliquerait que certaines métropoles n'aient pas d'outils de pilotage intégrant le développement durable. « *La mise en œuvre d'outils spécialisés de comptabilité environnementale peut correspondre à d'autres finalités qu'un seul besoin technique d'évaluation. Elle peut être un moyen de signaler et de donner à voir, à d'autres acteurs, l'adoption d'un comportement responsable* » (Antheaume, 2005, p.16). Un gouffre significatif existe entre les dires et les pratiques de développement durable. (Cho *et al.*, 2015 ; Heurteux, 2017). D'après ces auteurs, les pressions sociales et

institutionnelles exigent que les organisations se livrent à l'hypocrisie et développent des façades.

L'hypocrisie organisationnelle est donc un moyen de protéger l'organisation. « *Le maintien du couplage formel / informel est nécessaire à tout bon équilibre dans le fonctionnement organisationnel. Ce maintien est possible via l'hypocrisie organisationnelle qui permet aux deux sphères de garder chacune sa place sans gêner l'autre en manipulant plusieurs valeurs contradictoires simultanément. La légitimité de l'organisation est préservée à la fois en son sein et aux yeux de son environnement* » (Geoffroy, 2012, p.304). Les organisations doivent faire face à des contradictions. Pour Brunsson, il existe trois types de contradictions :

- Les **contradictions interindividuelles**, c'est-à-dire que les individus sont tout le temps en conflits puisque chacun poursuit ses buts et objectifs. Pour certains chercheurs, il faut alors rechercher un consensus grâce à des stratégies de négociation comme la domination, le compromis, l'attention séquentielle sur des buts ou l'échange de faveurs (Cyert et March, 1970). Or pour Brunsson, cette recherche de consensus ne permet pas de satisfaire les individus et propose d'introduire l'hypothèse de l'hypocrisie qui contente des groupes d'individus différents. « *L'hypocrisie comble les demandes d'une première coalition par les discours, les souhaits d'une seconde coalition par les décisions, et enfin les désirs d'une troisième par l'action. Ainsi dans une certaine mesure, l'hypocrisie contente trois demandes contradictoires de trois coalitions différentes* » (Geoffroy, 2012, p.307). Ainsi, si nous rapprochons cette hypothèse aux métropoles, le développement durable serait ce moyen de protéger l'organisation et de satisfaire les groupes de parties prenantes.
- Les **contradictions entre les idées et les actions**. Il est reconnu que les idées consomment moins de ressources que les actions : moins d'argent, moins de temps, et moins de pouvoir. L'hypocrisie organisationnelle « *se sert par conséquent des idées et des discours, utilisés par l'organisation politique, pour stabiliser les contradictions entre l'image projetée de l'entreprise et l'organisation d'action* » (Geoffroy, 2012, p.307). C'est à ce moment-là que nous pouvons rencontrer un décalage entre les discours et les actions.
- Les **contradictions entre les décisions et les actions**. Il arrive très souvent que les buts recherchés lors de décisions sont totalement différents des buts des actions. La direction privilégie soit la rationalité décisionnelle, soit l'irrationalité. Pour Brunsson, la

rationalité va freiner voire empêcher l'action. Les actions ne seront donc pas les mêmes que celles prévues par les décisions.

L'hypocrisie organisationnelle est donc l'ensemble de ces contradictions entre les idées, les discours, les décisions et les actions (Brunsson, 2002). Elle permet à la sphère politique et à la sphère action de cohabiter tout en manipulant différentes valeurs, permettant de préserver l'image de l'organisation à la fois en interne et en externe (aux yeux de ses parties prenantes). L'hypocrisie interne « *crée de l'ambiguïté et permet ainsi de contenter les intérêts de différentes personnes laissées libres d'interpréter en leur faveur les décisions organisationnelles* » (Geoffroy, 2012, p.304). L'hypocrisie externe « *cultive les contradictions entre les dires, les décisions et les actions permettant à l'organisation d'apparaître en conformité avec les demandes de l'environnement qui juge en permanence la cohérence aux normes (via l'organisation politique) et l'efficacité organisationnelle (via l'organisation d'action)* » (Geoffroy, 2012, p.307). L'organisation politique se sert de ces deux types d'hypocrisie organisationnelle en ayant deux discours : un discours officiel, rassurant, éthique, pour l'environnement extérieur et un discours non officiel plus économique pour les agents. Or, ce sont les préoccupations éthiques, en contradiction avec les finalités économiques, qui poussent l'organisation vers l'hypocrisie organisationnelle (Christensen, Mette et Thyssen, 2020).

Cependant, le modèle de l'hypocrisie organisationnelle impose que l'environnement et les membres de l'organisation ne soient pas au courant, car sinon ils ne prêteraient pas attention au discours de l'organisation. L'organisation ne serait alors plus reconnue comme légitime. Pour Elsbach et Sutton (1992), les entreprises doivent cacher les contradictions ou attirer l'attention sur d'autres éléments organisationnels afin de garder leur légitimité. L'illusion de la rationalité doit perdurer au sein de l'organisation via l'hypocrisie organisationnelle (Brunsson, 2002 ; 2006). D'ailleurs, Brunsson a mené ses recherches auprès d'organisations à vocation politique telles que les collectivités locales, les gouvernements et les syndicats suédois. Cette théorie se retrouverait-elle au sein des métropoles françaises par le biais du développement durable ?

Selon Brunsson, une réflexion ou un discours ne donne pas forcément lieu à une décision et certaines actions peuvent avoir lieu sans décisions préalables. La hiérarchie chronologique entre les discours, les décisions et les actions n'est pas nécessaire au sein d'une entreprise (Brunsson, 2007). Ainsi, « *l'hypocrisie organisationnelle qui doit être managée pour que l'irrationalité décisionnelle se mette en place et soit source d'efficacité. L'irrationalité lie la décision à*

*l'action managériale en mobilisant et responsabilisant les acteurs de l'entreprise* » (Geoffroy, 2012, p.309).

Par ailleurs, pour Brunsson, l'hypocrisie est bénéfique pour l'organisation, car c'est un mode de management des contradictions entre les dires, les décisions et les pratiques. La direction doit chercher à les découpler plutôt que les lier. En effet, « *Cette pratique permet, du côté de l'organisation d'action, de créer une idéologie mobilisatrice, qui privilégie l'informel et qui contente les intérêts de l'organisation et, du côté de l'organisation politique, de satisfaire les exigences d'ordre moral et éthique* » (Geoffroy, 2012, p.314). Ceci peut tout à fait rejoindre la théorie selon laquelle le développement durable ne serait finalement qu'une « *utopie mobilisatrice* » (Capron et Quairel, 2006). Cette hypocrisie organisationnelle proviendrait du besoin de légitimité qui est d'abord « *liée à la notion de langage, donc de communication* ». Introduire des outils du privé permettrait de modifier l'image des administrations vis à vis des habitants (Huron, 2013, p.91). Ainsi la mesure d'une performance globale au sein des collectivités territoriales ne serait-elle pas uniquement un moyen de communiquer et d'améliorer l'image du politique ?

### **§ 3 - La volonté du politique et les enjeux institutionnels face au développement durable**

De nombreux auteurs mettent en lumière les pressions législatives et institutionnelles auxquelles (DiMaggio et Powell, 1983) doivent faire face les organisations qu'elles soient publiques ou privées. Cette pression est de plus en plus importante pour essayer d'améliorer la transparence des organisations. Les collectivités territoriales, et notamment les métropoles suivent les réglementations de l'Etat, notamment celles portant sur les enjeux environnementaux et climatiques. Force est de constater qu'une majorité d'organisations se plient à ses réglementations mais n'ont pas de démarche volontaire, même lorsqu'il s'agit de *reporting* environnemental ou sociétal. Les pressions sociales sont également à prendre en considération (Capron, 2009a). Pour d'autres auteurs, la façon de juger du statut de la RSE au sein de l'organisation est de mesurer son influence sur la stratégie, ce qui peut être envisageable en examinant le rapport qu'entretiennent les performances financières et sociétales (Gendron, 2000). Au sein des collectivités, nous pouvons ainsi nous poser la question de l'utilisation des *reporting* de développement durable (obligatoires pour les métropoles) lors des prises de décisions annuelles lors du Conseil Métropolitain.

D'autre part, cet engouement pour le développement durable résulte des pressions externes des

collectivités territoriales. Mais, il s'agit de savoir si toutes les métropoles réagissent de la même manière à ces pressions et si elles ont le même système de management et de pilotage, si elles utilisent les mêmes outils. En effet, les métropoles peuvent agir de façon mimétique ou non. Pour certains auteurs du néo-institutionnalisme, des raisons institutionnelles et symboliques peuvent expliquer l'adoption de pratiques identiques dans les organisations. Pour Meyer et Rowan (1977), ce sont des « *mythes* » et des « *cérémonies* » auxquels il faut se conformer au-delà des préoccupations financières, permettant ainsi de mettre les organisations en phase avec les attentes de l'environnement externe. Pour DiMaggio et Powell (1983), il existe trois mécanismes, appelés « *isomorphismes* ». Le premier est l'**isomorphisme coercitif**, c'est-à-dire que les contraintes sont imposées par l'Etat, ou d'autres organisations qui sont en position de force. Le second est l'**isomorphisme normatif** s'exerçant dans les milieux professionnels. Le dernier est l'**isomorphisme mimétique** qui intervient lors d'une situation de forte incertitude lorsqu'une organisation se met à imiter le comportement d'autres organisations considérées comme des modèles.

« *Outre les processus isomorphiques, le concept de légitimité permet d'expliquer en partie pourquoi certaines pratiques ou formes organisationnelles sont plus répandues que d'autres* » (Renaud, 2009). Pour Boiral (2004), la recherche de légitimité est au centre de la théorie néo-institutionnelle. Ce concept de légitimité est d'autant plus important au sein des collectivités territoriales devant faire face aux pressions des citoyens, de l'Etat. Il en va de l'enjeu électoral. « *La légitimité peut être maintenue grâce à des outils de gestion symbolique* » (Buisson, 2005, p. 156). D'ailleurs « *Brown (1994) montre que l'utilisation d'actes et de paroles symboliques par la direction permet de manipuler l'interprétation de l'audience, et donc de servir l'intérêt de l'entreprise. Ainsi, des décisions apparemment irrationnelles deviennent compréhensibles lorsqu'elles sont intégrées dans le processus de légitimation de l'organisation* » (Buisson, 2005, p. 156). Les collectivités répondent aux enjeux des normes, des valeurs et des croyances sociales. Leurs actions se positionnent comme désirables, convenables et appropriées à ce système de valeurs (Suchman, 1995). Or ce système de valeurs évolue avec le temps et le contexte économique et environnemental de la société. Ce qui fait que la collectivité est dans l'obligation de réagir rapidement pour ne pas perdre la force de sa légitimité. Elle peut donc faire appel à l'hypocrisie organisationnelle pour cacher certains comportements allant à l'encontre du système de valeurs imposé par la société. L'hypocrisie organisationnelle serait donc un outil permettant d'améliorer la légitimité de la collectivité territoriale vis-vis de ses parties prenantes.

Bien sûr, à l'heure actuelle c'est le domaine du développement durable qui évolue le plus avec les changements de lois et de réglementations face à l'urgence des catastrophes naturelles et l'augmentation des prises de conscience, comme s'il fallait une augmentation des catastrophes naturelles (tempêtes, feux, disparition de glaciers) pour que la société prenne conscience d'un modèle économique peu compatible avec la préservation de l'environnement. Pourtant ces questions emblématiques ont surgi avec l'augmentation de la population, des nouveaux modes de production imposant la surconsommation et de l'amoindrissement des ressources naturelles, notamment énergétiques et alimentaires. Certaines organisations (entreprises ou organisations politiques) vont changer de comportements de façon plus ou moins proactive ou réactive suivant la sensibilité écologique du dirigeant, mais également suivant l'intensité des contraintes externes, et le développement de compétences dans ce domaine (Boiral, 2006). Nous pointons ici le problème de la formation des agents mais également le fait que plus l'organisation possède des contraintes et des obligations, plus elle s'adaptera rapidement. Peut-être faut-il plus de contraintes pour faire changer les mentalités ? Les organisations sont confrontées à de multiples « *stakeholders environnementaux* » (Marquet-Pondeville, 2003), identifiables en fonction de leur type d'isomorphismes (tableau 6).

**Tableau 6 : les différents *stakeholders* environnementaux**

<b>Sources de pressions</b>	<b>Coercitives</b>	<b>Normatives*</b>	<b>Mimétiques</b>
<b>Stakeholders réglementaires</b>	Union européenne, L'Etat, Autorités publiques	ONU, GRI, ISO, OCDE	---
<b>Stakeholders de marché</b>	Clients, Associations de consommateurs, Banques, Compagnies d'assurance	Organisations professionnelles (ex. UIC)	Concurrents, Fournisseurs, Agences de notation, Cabinets de conseils
<b>Stakeholders défenseurs de l'environnement</b>	Communautés locales, Riverains, Associations et ONG de défense de l'environnement	Universités, Institutions scientifiques	Médias
<b>Stakeholders organisationnels</b>	Dirigeants, Actionnaires, Propriétaires	---	Salariés et leurs représentants

Source : Renaud, 2009, p.350

Ces *stakeholders* peuvent être adaptés au sein des collectivités territoriales. Les *stakeholders* réglementaires sont ceux qui vont imposer les lois et les réglementations. Ils sont identiques pour le privé et le public. Les *stakeholders* défenseurs de l'environnement prennent position pour la défense de l'environnement et sont sensiblement les mêmes concernant les collectivités.

Les *stakeholders* organisationnels ont un lien direct avec l'organisation. Nous pouvons remplacer les dirigeants, actionnaires et propriétaires par les élus et les salariés par les agents territoriaux (directeurs et chargés de mission). Enfin, les *stakeholders* de marché représentent les acteurs externes à l'organisation. Il s'agit pour les collectivités plus particulièrement des citoyens, des partenaires comme les entreprises du territoire qui sont des sources de pression plutôt coercitives. Pour les pressions normatives, nous pouvons y introduire les organismes tels que l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME) et la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL) qui amènent des pressions normatives. Ce sont des organismes décentralisés de l'Etat pour conseiller les collectivités dans leurs politiques publiques de développement durable, les inciter à appliquer les recommandations et expérimenter des outils élaborés à la demande du Ministère. Concernant les pressions mimétiques, nous pouvons y introduire les autres collectivités territoriales du territoire de la métropole mais également celles présentes sur d'autres territoires. Nous pouvons y inclure les organismes nationaux ou européens délivrant les différents labels, tels que le label Cit'Ergie.

## Synthèse du chapitre 3

---

Cette dernière partie de la revue de littérature permet de mettre en évidence la multiplicité des comportements des organisations face à la prise en compte des préoccupations du développement durable. En particulier, deux logiques s'opposent : la première selon laquelle les outils de la mesure environnementale seraient utilisés pour contrôler la performance de l'entreprise et la seconde selon laquelle ces outils ne seraient utilisés qu'à des fins de communication à l'égard des *stakeholders* (Janicot, 2007). Cependant pour Renaud (2009, p.360), ces logiques sont complémentaires et non opposées : « *nous avons cherché à montrer que des ponts existaient entre ces deux logiques, qui sont à notre sens complémentaires, afin de réduire les écarts constatés entre les discours et les pratiques des entreprises* ».

Face aux *stakeholders* « environnementaux », aux évolutions des lois et des réglementations et aux pressions institutionnelles, les collectivités territoriales ont des logiques de quête de légitimité, de communication ou de mimétisme. La légitimité n'est d'ailleurs pas statique et résulte d'un processus continu (Beaulieu, Roy et Pasquero, 2002 ; Capron, 2009a, p.478). L'information relative à la performance est alors peu influente lors des décisions et du management des ressources publiques. Maurel *et al.* ont mené une étude sur quatre collectivités et ont constaté « *un système de planification développé mais la responsabilisation et l'évaluation le sont moins, alors qu'une attention est portée à l'intégration maximale des acteurs (tant politiques qu'administratifs, dans les collectivités territoriales)* » (Maurel *et al.* 2014a, p.22-23). Par ailleurs, pour mener des politiques publiques de développement durable, il faudrait que les élus soient impliqués. « *La faible dimension politique des démarches locales françaises pourrait, tout d'abord, entraîner des conséquences à la fois managériales et démocratiques. Managériale, d'une part, par un manque de pertinence dans la détermination des politiques publiques avec les besoins environnementaux ou bien dans l'allocation des moyens aux objectifs de la collectivité. Démocratique, d'autre part, par l'insuffisante qualité de la réédition de comptes vers l'extérieur de la collectivité* » (Favoreu *et al.*, 2015, p.730).

Cette dernière partie nous permet de mieux cerner notre recherche terrain, à savoir si les outils sont utilisés à des fins de communications ou à s'ils ont un réel impact dans les prises de décisions des pouvoirs publics, ce qui implique que le développement durable soit au centre des décisions et donc au niveau stratégique. Or si l'information relative à la performance globale n'a pas d'influence sur les décisions et le management, alors cela « *démontre actuellement une déconnexion, à l'instar de ce qu'observe Poister (2010) dans le cas*

*américain, entre le management stratégique et le management par la performance au sein des organisations publiques* » (Maurel *et al.*, 2014a, p.23). L'environnement ne ferait pas partie des priorités et un écart entre le « désir d'agir » et les conduites au quotidien se ferait ressentir dans les organisations, même s'il existe une « conscience environnementale » liée aux pressions sociales (Draetta, 2003). Cependant pour d'autres, la décentralisation serait au service du développement durable, et le service public local serait le moyen de le concrétiser (Kaïd-Tlilane, 2009).

Par ailleurs, différentes stratégies vertes sont recensées dans la littérature, à savoir la stratégie de prise en compte de l'environnement. Les plus citées sont les stratégies passives ou marginales, les stratégies intermédiaires et les stratégies proactives (Renaud, 2015, p.56), qui définissent un « *continuum* ». Les stratégies passives « *ne tiennent pas compte des problématiques environnementales par ignorance ou de façon intentionnelle* », ce qui peut aller à l'encontre des lois et des règlements. Certains ne perçoivent pas l'intérêt de prendre en considération les enjeux environnementaux, ou les considèrent comme une mode ponctuelle, ou parce qu'ils n'ont pas les moyens financiers et humains pour les mettre en œuvre (Martinet et Reynaud, 2004). Il convient de s'interroger si les collectivités territoriales sont effectivement contraintes de mettre en place de telles mesures (à part le fait de remplir le rapport de développement durable). Les stratégies intermédiaires sont généralement des stratégies de conformité, c'est-à-dire qu'elles permettent de respecter la législation (Renaud, 2015). Enfin, certaines organisations cherchent à aller au-delà des réglementations et intègrent l'environnement dans leur stratégie économique, ce sont les stratégies proactives (Renaud, 2015). Les entreprises peuvent donc adopter une « *attitude réactive, accommodante, défensive, exploratrice ou proactive* » (Poisson-de-Haro, 2011, p.65). Cependant cette intégration au niveau stratégique prend du temps. (Poisson-de-Haro, 2011). Renaud a également défini quatre configurations du contrôle de gestion environnemental (CGE) d'entreprises, à savoir l'éco-concepteur où le CGE permet d'innover, l'éco-institutionnel où le CGE est utilisé à des fins politiques, l'éco-gestionnaire où le CGE à une visée tactique, et enfin l'éco-éducateur où l'utilisation du CGE a un objectif pédagogique (Renaud, 2013, p.107).

Afin de répondre à ces préoccupations et de pouvoir mettre en avant les configurations des métropoles suivant les configurations, nous présentons dans la seconde partie l'étude empirique sur les métropoles françaises pour tenter de répondre à notre question de recherche : comment le développement durable est-il pris en compte au sein des métropoles françaises ?

## Partie 2.

# L'étude empirique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises.

---

Cette deuxième partie est relative à l'étude empirique menée durant notre recherche.

Le **chapitre 4** présente le design de la recherche en revenant sur la posture épistémologique, les choix méthodologiques et les critères d'évaluation de la recherche menée. Le choix s'est porté sur une étude de cas multiples concernant huit métropoles françaises, pour mettre en perspective les configurations. En effet, la recherche de ressemblances ne semble pas appropriée du fait des spécificités de chaque collectivité. Un territoire unique ne permettrait de prendre en considération tous les éléments de la prise en compte du développement durable au sein de la métropole et de répondre aux multiples questions posées.

Le **chapitre 5** présente les résultats des huit études de cas selon le guide d'entretien thématique, réalisé autour de trois axes : le concept de développement durable, les outils utilisés ou non et la gouvernance de la métropole. Les résultats présentés mettent en avant les spécificités de chaque métropole, notamment dans les outils utilisés et la prise en compte de l'opinion publique. Une discussion partielle permet de mettre en perspective certains éléments de la littérature avec les résultats obtenus.

Le **chapitre 6** a pour objectif de discuter et de mettre en avant les configurations des métropoles françaises au regard de la revue de littérature. Il s'avère que les comportements des métropoles ne peuvent être généraliser mais nous pouvons donner une catégorisation selon les différents points étudiés lors des entretiens.

## Introduction

La performance globale dans les collectivités territoriales : un concept encore peu connu



### Première partie : construction d'un cadre théorique pour la recherche

#### Chapitre 1

Peut-on parler de pilotage dans une collectivité territoriale ?

#### Chapitre 2

Quels outils permettent l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage ?



#### Chapitre 3

Le développement durable dans les organisations publiques : entre communication, recherche de légitimité et hypocrisie organisationnelle



### Deuxième partie : l'étude empirique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises

#### Chapitre 4

Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques : une étude de cas multiples

#### Chapitre 5

Présentation des résultats et discussion partielle



#### Chapitre 6

Discussion générale et proposition des configurations des métropoles



## Conclusion générale

# Chapitre 4.

## Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques

---

Nous présentons ici la démarche de recherche, c'est-à-dire la posture en tant que chercheur face à l'objet d'étude qui est l'intégration du développement durable au sein des métropoles françaises. Nous définissons également dans ce chapitre les choix méthodologiques et les critères de scientificité qui en découlent. Ainsi, ce chapitre est structuré en deux sections :

La **section 1** est consacrée à la posture épistémologique et ses implications méthodologiques. Nous reviendrons sur les grands paradigmes en sciences de gestion afin de montrer les enjeux de notre posture épistémologique. Le positionnement retenu s'inscrit dans le paradigme interprétativiste. Cette section présentera également la logique du raisonnement adoptée pour la construction des connaissances produites, celle de l'abduction pour une recherche exploratoire, ayant peu de données sur le terrain étudié.

La **section 2** porte sur les choix méthodologiques par étude de cas multiples et analyse de contenu de données qualitatives. Nous présenterons d'abord l'étude de cas multiples, méthode choisie afin de mettre en évidence les spécificités des métropoles et des situations typiques et de mettre en avant les différentes pratiques dans la mesure où les métropoles ne communiquent pas entre elles et donc ne connaissent pas ce qui se passe ailleurs. Nous préciserons ensuite l'analyse de contenu qui a été réalisée à partir de 60 entretiens intégralement retranscrits en annexes. Nous préciserons les techniques de codage et de traitement des données mobilisées selon le type d'objectifs poursuivis, et nous reviendrons les codes principaux ayant structuré la grille de codage. Nous présenterons enfin les critères d'évaluation des conclusions produites.

## **Section 1 – La posture épistémologique : point de départ d’une recherche académique**

La posture épistémologique d’une recherche permet de délimiter le périmètre de validité en termes de portées, de limites et d’ouvertures. Ainsi, « *le chercheur est enserré dans un filet de prémisses épistémologiques et ontologiques qui – au-delà de toute vérité ou fausseté- deviennent autovalidantes* » (Giordano, 2003, p.17). Ainsi, la posture épistémologique est importante pour préciser où se situe la connaissance produite, comment elle a été construite et ainsi la valider aux yeux des chercheurs.

Cette première section présente notre posture épistémologique et ses implications méthodologiques. Il s’agit donc de nous positionner face à la construction de connaissances. Dans un premier temps, nous reviendrons sur les différents paradigmes épistémologiques rencontrés en sciences de gestion, à savoir le positivisme, le constructivisme et l’interprétativisme (§ 1). Ensuite, nous préciserons notre posture épistémologique, s’insérant dans le paradigme interprétativiste (§ 2). Nous expliquerons le processus de construction des connaissances s’inscrivant dans une démarche exploratoire, reposant sur une démarche adductive mise en œuvre dans le cadre de la méthodologie qualitative (§ 3).

### **§ 1 - Les trois principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion : positivisme, interprétativisme et constructivisme**

L’épistémologie correspond à « *l’étude de la constitution des connaissances valables* » (Avenier et Gavard-Perret, 2008, p.7). L’épistémologie interroge ce qu’est la science. Le chercheur entame une réflexion à partir d’un ensemble de questions « *Quelle est la nature de la production produite ? Comment la connaissance est-elle engendrée ? Quels sont la valeur et le statut de cette connaissance ?* » (Perret et Séville, 2007, p.13). L’épistémologie est donc un questionnement sur la nature de la réalité, de l’objet de recherche et sur les moyens pour l’atteindre. Le questionnement est également porté sur la relation entre le chercheur et l’objet de recherche. En sciences de gestion, trois grands paradigmes sont mis en avant : le paradigme positiviste (A), le paradigme constructiviste (B) et le paradigme interprétativiste (C). Ces paradigmes ne présentent pas la même nature de la connaissance produite, la manière dont le chercheur est parvenu à la produire et le statut accordé à cette connaissance.

## A - Le paradigme positiviste

Le paradigme positiviste est celui présenté comme prédominant dans le monde de la recherche, que ce soit en sciences sociales ou en sciences dures. Ici, la réalité existe. C'est une donnée objective indépendante du sujet observateur. L'objet est extérieur au processus de recherche. L'objectif d'une recherche positiviste est de décrire, d'expliquer et de confirmer, avec une découverte des régularités et de causalités. L'origine de l'objet de recherche est liée à l'identification d'insuffisances théoriques. La validité de la connaissance repose sur la cohérence avec les faits. Dans ce paradigme (cf. figure 22), « *c'est la démarche hypothético-déductive qui est fréquemment utilisée* » (Giordano, 2003, p.19). Le chercheur est en posture « *d'extériorité* » (Giordano, 2003, p.20). Ainsi, « *l'observateur est un sujet actif observant un réel « donné », indépendant de lui-même* » (Giordano, 2003, p.20). Selon Popper (1991), « *La connaissance au sens objectif est une connaissance sans connaisseur ; c'est une connaissance sans sujet connaissant* » (Perret et Séville, 2007, p.17).

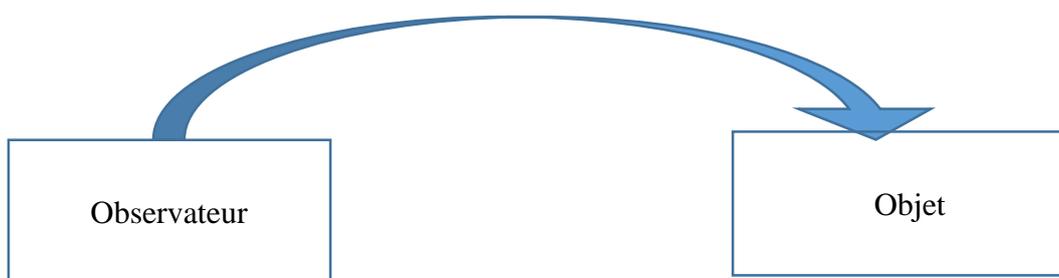
**Figure 22 : le paradigme positiviste**  
**Le chercheur prométhéen**

***Posture d'extériorité***

*Ontologie = réaliste/objectiviste/essentialiste*

*Epistémologie = positiviste*

?



*L'observateur est sujet actif observant un réel « donné »,  
indépendant de lui-même.*

*L'objet de la recherche est considéré comme une essence,  
une entité donnée là à « découvrir ».*

Source : tiré de Giordano, 2003, p.20

Le chemin de la connaissance passe par « *l'appréhension des lois qui régissent la réalité* » (Perret et Séville, 2007, p. 22). Il s'agit de découvrir la réalité et ses mécanismes par la recherche d'explication visant à reconstituer la chaîne des causes à effets.

Les outils de collecte et d'analyse de données doivent permettre de garantir la non-intrusion et la distance du chercheur de sorte à respecter l'indépendance sujet/objet (Giordano, 2003). Les critères de validité dans le paradigme positiviste reposent essentiellement sur la vérifiabilité, la confirmabilité et la réfutabilité. La vérifiabilité implique pour le chercheur de s'assurer de la vérité de ses énoncés en passant par l'épreuve de l'empirie (Perret et Séville, 2007). Le critère de confirmabilité repose sur une remise en cause du caractère certain de la vérité. En effet, une proposition n'est pas universellement vraie mais seulement probable (Perret et Séville, 2007). Il s'agit donc de s'assurer du degré de probabilité pour confirmer un énoncé. Ainsi, en règle générale, il s'agira d'une méthodologie quantitative, même si certains chercheurs positivistes utilisent une méthodologie qualitative. Cela dépend des données que nous avons. Enfin, le critère de réfutabilité, défini par Popper, implique qu'une théorie est scientifique si elle est réfutable, c'est-à-dire que certains résultats peuvent l'infirmer. Ainsi, Avenier et Gavard-Perret (2008) prennent l'exemple des cygnes blancs ou des corbeaux noirs. Si la question est de savoir si tous les cygnes sont blancs et tous les corbeaux sont noirs, il suffit d'un seul constat d'un cygne noir ou d'un corbeau blanc pour réfuter l'énoncé.

## **B - Le paradigme interprétativiste**

Au sein de ce paradigme, la réalité est perçue et interprétée par des sujets spécialistes. Le chercheur interprète ce que les acteurs disent ou font. L'objet de recherche est intérieur au processus de recherche. L'objectif de la recherche est de comprendre les significations que les gens attachent à la réalité sociale, leurs motivations et leurs intentions. Il y a développement d'une compréhension de l'intérieur d'un phénomène, ainsi qu'une compréhension empathique des représentations des acteurs du terrain. L'origine de l'objet de recherche est l'immersion dans le phénomène étudié. « *Dans la tradition interprétative, il est impossible d'avoir une connaissance objective de la réalité. (...). Tout individu (ordinaire ou savant) est donc sujet interprétant et ses interprétations lui sont spécifiques car intimement liées à son expérience personnelle du monde* » (Giordano, 2003, p. 20). Ainsi le chercheur interprétatif a une posture d'empathie (figure 23).

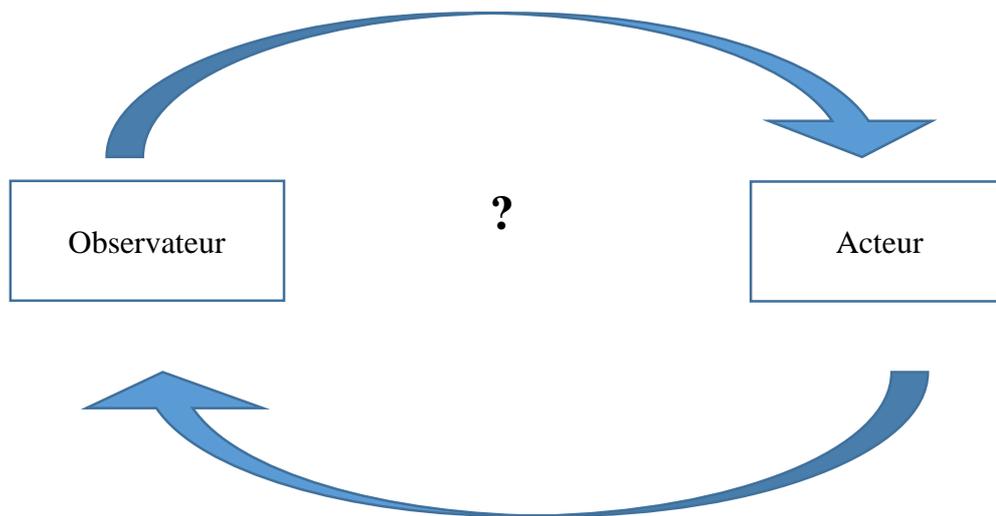
**Figure 23 : le paradigme interprétativiste**

**Le chercheur interprétatif**

***Posture d'empathie***

*Ontologie = relativiste : réalités construites multiples*

*Epistémologie = interprétative*



*L'observateur est un sujet actif interprétant*

*L'acteur de terrain est aussi sujet actif interprétant*

Source : tiré de Giordano, 2003, p.21

Ici, le chercheur tend à comprendre le sens que les acteurs donnent à la réalité, inconnaissable dans son essence. La démarche est de nature compréhensive et s'attarde sur les pratiques des acteurs plutôt que sur les faits. (Perret et Séville, 2007). Il ne s'agit pas d'expliquer, ni d'infirmer mais de comprendre. Il peut s'agir de la compréhension du monde des individus qu'ils interprètent ou de la compréhension du chercheur qui interprète les significations subjectives à l'origine du comportement des individus qu'il étudie (Perret et Séville, 2007 ; Giordano et Jolibert, 2008). Ainsi il existe une double subjectivité : celle du chercheur et celle des acteurs du terrain. Le chercheur est donc impliqué dans le processus d'interprétation et le processus méthodologique. Il prend donc part à la réalité qu'il étudie et qu'il cherche à comprendre (La Ville, 2000). « *Contrairement aux canons positivistes, le chercheur est engagé dans une relation à l'Autre, l'« objet » de sa recherche, lequel se modifie nécessairement tout en rétro-agissant sur le chercheur* » (Giordano, 2003, p. 21).

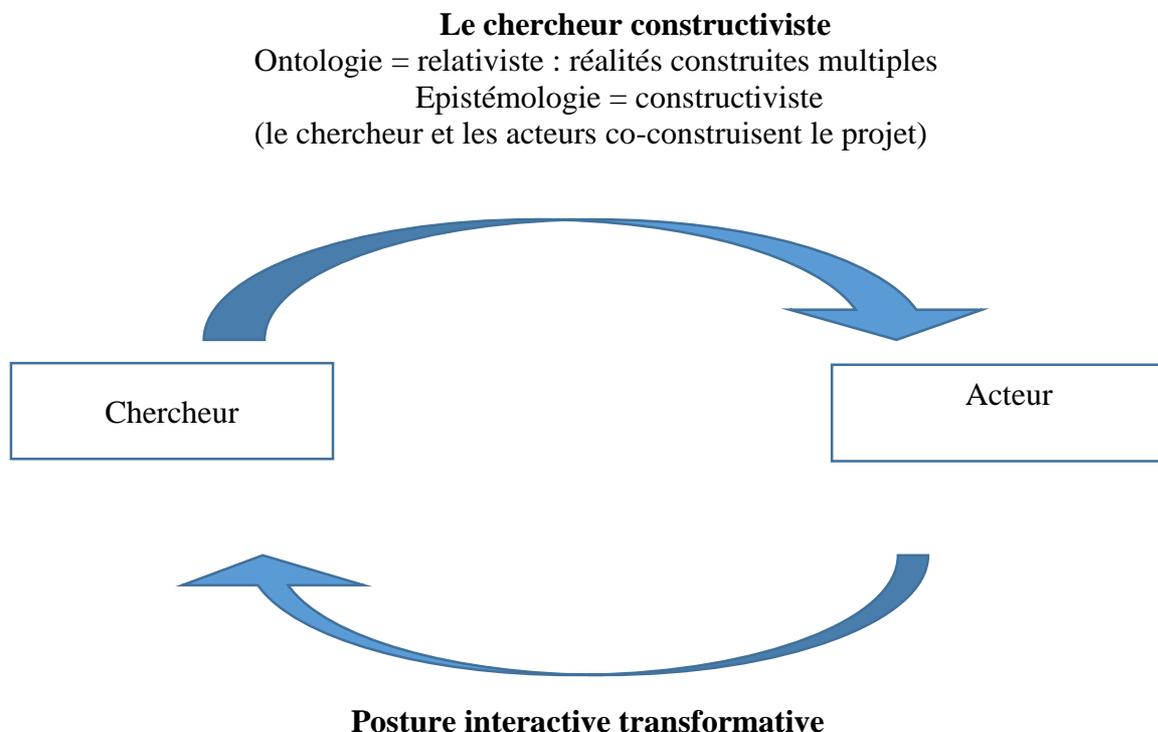
Les méthodologies qualitatives permettent de tenir compte du contexte. Ainsi elles se prêtent bien au processus interprétatif et permettent de s'écarter d'une démarche hypothético-déductive (Giordano, 2003). Pour Perret et Séville (2007), les critères de validité de cette posture reposent sur le caractère idiographique des recherches menées et sur les capacités d'empathies du chercheur. Le chercheur « doit s'approprier le langage et les terminologies propres aux acteurs (...) afin d'atteindre les réalités telles qu'elles sont vécues par les acteurs » (Perret et Séville, 2007, p.29).

### **C - Le paradigme constructiviste**

Le paradigme constructiviste et interprétativiste se ressemblent mais possèdent quelques différences, notamment la visée transformative du paradigme constructiviste ainsi que ses critères de validités (Giordano, 2003 ; Perret et Séville, 2007). Au sein de ce paradigme, la réalité est socialement construite, c'est une co-construction de sujets en interaction. Les sujets expérimentent le monde. Le chercheur co-construit la connaissance avec les acteurs du terrain.

L'objet est intérieur au processus de recherche. « *Est donc qualifiable de constructiviste, une posture dans laquelle sujet et « objet » co-construisent mutuellement un projet de recherche : l'interaction est alors mutuellement transformative* » (Giordano, 2003, p.23). L'objectif de la recherche est donc de construire une représentation instrumentale et/ou un outil de gestion utile pour l'action. Il y a alors le développement et la conception d'un projet de connaissances, une volonté de transformer la connaissance en élaborant de nouvelles réponses. La validité de la connaissance repose alors sur l'utilité de celle-ci par rapport à un projet. Au sein de ce paradigme, le chercheur propose l'élaboration d'un outil de gestion qui sera utile à l'organisation (figure 24). Ici, le chercheur participe à la construction de la réalité des acteurs qu'il étudie. D'un point de vue méthodologique, il s'agira d'utiliser généralement la recherche-action qui semble être un bon moyen de rendre opératoire la co-construction du projet de recherche (Allard-Poesi et Perret, 2003).

**Figure 24 : le paradigme constructiviste**



Source : tiré de Giordano, 2003, p.24

Concernant les critères de validité, il s'agira du critère de convenance et du critère d'enseignabilité (Perret et Séville, 2007). Le critère de convenance correspond à l'adéquation entre la connaissance produite et une situation donnée. Ainsi, lorsqu'une organisation a besoin d'élaborer un nouvel outil de gestion, elle pourra faire appel au chercheur qui construira avec les acteurs de cette organisation ce nouvel outil de gestion. Les résultats de cette recherche seront directement utilisés par l'organisation demandeuse. Le critère d'enseignabilité correspond au fait « *que le modélisateur veille scrupuleusement à expliciter les finalités auxquelles il prétend se référer lorsqu'il construit les connaissances enseignables qu'il considérera et qu'il communiquera* » (Perret et Séville, 2007, p. 30). Ainsi, nous pouvons regrouper ces trois paradigmes dans un tableau récapitulatif (tableau 7).

**Tableau 7 : les trois paradigmes épistémologiques**

	<b>Paradigme positiviste</b>	<b>Paradigme interprétativiste</b>	<b>Paradigme constructiviste</b>
<b>Nature de la réalité (ontologie)</b>	La réalité est une donnée existante, objective, indépendante de nous	La réalité est perçue, interprétée par des sujets connaissant	La réalité est une co-construction des sujets en interaction (chercheur et acteurs du terrain). C'est une expérimentation. Elle dépend des sujets qui la construisent.
<b>Relation chercheur/objet de la recherche (épistémologie)</b>	<b>Indépendance</b> du chercheur	<b>Empathie et interprétation</b> du chercheur des actions et des paroles des acteurs. Double interprétation des acteurs et du chercheur	<b>Interaction</b> : co-construction des interprétations et/ou des projets entre les acteurs et le chercheur
<b>Position de l'objet dans le processus de recherche</b>	Extérieure	Intérieure	Intérieure
<b>Objectif de la recherche</b>	Décrire, Expliquer, confirmer	Comprendre les pratiques des acteurs	Construire un outil utile à l'organisation
<b>Processus de construction des connaissances</b>	Découverte de régularités et de causalités	Compréhension empathique des représentations d'acteurs	Conception d'un projet
<b>Origine de l'objet de recherche</b>	Identification d'insuffisances théoriques pour expliquer la réalité	Immersion dans le phénomène étudié	Transformer la connaissance en élaborant de nouvelles réponses
<b>Critères de validité</b>	Vérifiabilité, Confirmabilité, Réfutabilité	Idiographie, Empathie	Convenance, Enseignabilité

Sources : tiré de Giordano 2003, p. 25 ; Thiétart 2007 ; Perret et Séville (2007, p. 14-15)

Compte tenu des principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion, nous présenterons dans le paragraphe suivant la posture épistémologique choisie dans ce travail doctoral.

## **§ 2 - Le choix d'une posture épistémologique : un enjeu pour la validité de notre recherche**

Parmi les trois grands courants épistémologiques présentés dans le paragraphe précédent, nos travaux de recherche se situent au sein du paradigme interprétativiste. En effet, nous ne considérons pas que la réalité existe, indépendante de nous. Mais nous adhérons à l'hypothèse relativiste, c'est-à-dire que la réalité ne peut qu'être perçue et interprétée. Nous essayons de

comprendre la réalité à travers le point de vue des acteurs. « *Les chercheurs qui privilégient les méthodologies interprétatives critiquent les hypothèses de la neutralité du chercheur et de l'existence d'un monde donné externe et objectif* » (Prévost et Roy, 2015, p. 27-28). Nous admettons la double subjectivité à la fois du chercheur et des acteurs étudiés. Il existe donc une interdépendance entre nous et l'objet de recherche, nous faisons partie du processus constituant la connaissance. Nous nous sommes lancés dans la compréhension pour construire les connaissances tenant compte du contexte étudié, à savoir les métropoles et donc le secteur public. Notre objectif n'est d'ailleurs pas de généraliser ou de réfuter des hypothèses. Etant donné le peu d'études relatives à notre terrain, nous avons choisi une méthodologie qualitative de nature idiographique nous permettant d'exploiter nos capacités empathiques. Pour justifier notre positionnement, nous revenons dans un premier temps, sur les sources d'influence de nos choix épistémologiques et méthodologiques, étant donné que ces choix ne sont pas faits *a priori*, mais qu'ils dépendent de la nature de la question de recherche et du contexte dans lequel se trouve le chercheur (Denzin et Lincoln, 2017).

Il convient ici de préciser certains points afin d'éclairer le lecteur sur le cheminement de nos travaux. Le choix épistémologique et méthodique que nous avons mis en avant précédemment a évolué au fil des années de recherche. A la sortie du master recherche, notre choix était tourné vers le paradigme constructiviste et une recherche-action, car l'objectif premier de notre recherche était la co-construction d'un outil avec les acteurs des collectivités territoriales. Au début, notre choix était porté sur les communautés d'agglomération. Mais, suite aux nouvelles lois et réglementations, notamment la loi MAPTAM, la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014, de nombreuses réorganisations ont vu le jour au sein de ces collectivités territoriales et il s'est avéré difficile d'obtenir des informations de la part des chargés de mission qui ne restaient pas ou qui changeaient de secteur d'activités. La loi MAPTAM a permis la considération des métropoles comme nouveau maillage territorial. Face à ce contretemps, nous avons décidé de prendre comme terrain de recherche les métropoles, d'autant plus que celle de Nice était déjà créée depuis 2012. Dans ces conditions, il a été complexe de pouvoir envisager une recherche-action au sein de collectivités territoriales en restructuration. Ainsi, l'objet d'étude, la question de recherche et la problématique ont été modifiés au fil de nos recherches. « *Problématique et question de recherche sont donc un aboutissement, plus qu'un commencement, mais un aboutissement avec plusieurs itérations possibles. C'est pourquoi, Wacheux (1996 : 171) suggère de communiquer deux problématiques : la première en début de processus*

(« *problématique 1* »), la seconde à l'issue du travail de terrain » (Giordano, 2003, p. 29). Notre première problématique rejoignait plus précisément notre première revue de littérature portée sur le pilotage de la performance et l'énumération des différents outils pouvant exister permettant le pilotage de la performance globale. Or, il s'est avéré après l'étude de terrain que nos recherches mettaient en évidence d'autres aspects du management, comme la recherche de légitimité, la volonté politique, l'hypocrisie organisationnelle, la relation entre la métropole et les communes, la relation avec les citoyens. Ainsi, la première question de recherche s'est montrée trop restrictive par rapport aux retours issus du terrain.

La question de recherche finale est donc « **comment le développement durable est-il pris en compte au sein des métropoles françaises ?** ». Il convient d'explicitier les termes mobilisés dans notre question de recherche.

**Comment ?** Il s'agit ici de comprendre les comportements des acteurs des métropoles. C'est un essai de compréhension d'un phénomène étudié. Le but ici n'est pas de chercher des liens de causalité mais il s'agit d'une visée compréhensive. Il s'agit de comprendre la logique d'intégration du développement durable sur le territoire des métropoles.

« **Pris en compte** » : Notre analyse porte sur le processus d'intégration des politiques de développement durable. Sont-elles élaborées à part de la politique générale de la collectivité ? S'il existe un outil de pilotage est-il utilisé lors des prises de décision ? Existe-t-il une co-construction des outils ? Les citoyens sont-ils impliqués dans l'élaboration des outils et/ou des politiques ? Ainsi, pour répondre à ce genre de questionnement, le chercheur ne doit pas être complètement indépendant de la réalité et de l'objet de recherche.

« **Développement durable** » : concept complexe, multidimensionnel qui ne fait pas consensus dans la littérature ni sur le terrain. Il est également intéressant de comprendre les différences de représentations qu'évoque ce terme pour les acteurs des métropoles.

La réponse à ses questions ne peut se faire qu'à travers une observation intérieure et une interaction dynamique entre le terrain et la théorie. Cette interaction, dans notre recherche a pris la forme d'entretiens semi-directifs avec les différents acteurs des métropoles, mais également d'instances étatiques, d'associations et de créateurs d'outils, permettant de comprendre l'utilisation et l'utilité des outils existants pour les collectivités territoriales. Le degré de représentativité semble être respecté puisque nous avons pu interroger des chefs de service, des agents d'exécution à la fois au sein de la métropole mais également des communes faisant partie du territoire de la métropole. Cependant, nous avons fait le choix de ne pas mener une enquête

auprès des citoyens car ce n'était pas le but premier de cette thèse. Mais nous pouvons réfléchir pour des projets de recherche ultérieurs à la perception que peuvent avoir les citoyens vis-à-vis de ces politiques de développement durable.

Notre question de recherche est donc de nature explicative et compréhensive. Par conséquent, une approche positiviste peut réduire la portée de notre recherche. Nous pensons que la compréhension d'un phénomène organisationnel et comportemental ne peut se faire en étudiant la causalité, mais à travers une interaction avec les acteurs du terrain. C'est cette approche que nous retenons pour interpréter le sens des comportements des acteurs. Dès lors que le positionnement épistémologique a été explicité, nous nous interrogeons sur le processus de construction des connaissances.

### **§ 3 - Le processus de construction des connaissances : la démarche exploratoire**

Ce paragraphe vise à préciser le processus de construction des connaissances qui repose sur une exploration hybride (A) avec une démarche abductive (B) dans un contexte de recherche qualitatif (C).

#### **A - Une exploration hybride**

Dans tout travail de recherche, nous devons nous questionner sur comment chercher ? Pour Charreire Petit et Durieux (2007), il existe deux processus complémentaires de construction des connaissances : l'exploration et le test. Le test renvoie « *à la mise à l'épreuve de la réalité d'un objet théorique* ». L'exploration correspond à « *la démarche par laquelle le chercheur a pour objectif la proposition de résultats théoriques novateurs* » (p.58). Etant donné que le phénomène étudié est relativement nouveau (du fait de la prise de conscience récente liée à l'environnement et du contrôle de gestion encore peu présent dans les collectivités territoriales) et que le terrain est peu exploité (création des métropoles récente), notre recherche s'inscrit davantage dans une démarche exploratoire. Notre but est de comprendre ce phénomène peu étudié dans la littérature.

Cependant, si le chemin emprunté est celui de l'exploration, celle-ci se veut « *hybride* » et vise à « *procéder par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques tout au long de la recherche* » (Charreire Petit et Durieux, 2007, p.58). L'exploration hybride repose sur une logique de raisonnement abductif (David, 1999 ; Avenier et Gavard-Perret, 2008).

## **B - Un raisonnement abductif**

Tout chercheur doit se poser la question du mode de raisonnement à mobiliser pour produire des connaissances. Trois possibilités s'offrent à lui : l'approche hypothético-déductive, l'induction ou l'abduction (David, 1999). Dans le cadre de notre recherche, c'est la démarche abductive qui nous est apparue la plus appropriée pour répondre à notre question centrale.

En effet, la revue de littérature ne nous a pas permis de déboucher sur un cadre conceptuel clairement établi, délimité, décomposé en variables ou en dimensions prédéfinies. Nous n'avons pas souhaité formuler des propositions ou des hypothèses à confronter à nos différentes études de cas. Nous avons suivi les recommandations de Glaser et Strauss (1967), Eisenhardt (1989) et Yin (1994), selon lesquelles des perspectives pré-ordonnées ou un corps d'hypothèses élaboré au préalable de l'étude empirique, peuvent biaiser et limiter les découvertes. L'induction quant à elle sert à produire des connaissances à partir du terrain. L'induction pure est « *une étude scientifique qui commence par l'observation libre et sans préjugé des faits, procède par inférence inductive à la formation de lois universelles à ces faits et enfin parvient par induction supplémentaire à des propositions encore plus générales appelées théories* » (Blaug, 1982, p. 4). L'induction suppose une observation libre de la réalité et la formulation de lois universelles qui débouchent sur une théorie.

Cependant notre travail de recherche ne peut être une observation libre et sans préjugés, compte tenu de notre prise en compte de la littérature qui a permis l'élaboration de notre guide d'entretien. Cette revue de littérature nous a aidé à déterminer les questions à poser, et nous a fourni quelques indicateurs sur les phénomènes à étudier. D'ailleurs lorsque le chercheur s'intéresse à certains phénomènes sociaux déjà explorés, l'induction est une « perte de temps » (Miles et Huberman, 2003). Le chercheur effectue un maximum de lectures théoriques sur les thématiques étudiées de son domaine de recherche. Nous ne pouvions donc pas appréhender nos terrains des métropoles sans avoir étudié la littérature du contrôle de gestion environnemental et du management public. Ainsi, la revue de littérature nous aide sur le terrain à récolter les données et à analyser en nous interrogeant sur les concepts mis en avant dans la revue de littérature. L'étude de plusieurs cas nous oblige à pré-structurer notre recueil de données (guide d'entretien thématique suivant les différents points abordés tout au long de la revue de littérature). La seconde raison qui motive l'impossibilité d'avoir mené une observation libre et sans préjugés, est le chercheur lui-même, puisqu'il a une certaine expérience, a acquis certaines connaissances ainsi qu'une logique de raisonnement. Les questions qu'il se pose au

début, pendant et à la fin de la recherche peut influencer sa façon d'interpréter, de retranscrire la réalité. Chacun va interpréter la même situation suivant ses savoirs, ses expériences, ses croyances, ses attentes. Ainsi, la déduction vise à générer des conséquences des théories, l'induction permet de construire des règles générales et l'abduction a pour objectif la construction d'hypothèses (David, 1999). Notre démarche de recherche ne peut s'inscrire dans une approche inductive mais plutôt abductive, d'autant plus que le but de notre recherche n'est pas de mettre en évidence des régularités étant donné que les métropoles ont leurs propres spécificités et que chaque collectivité fonctionne différemment.

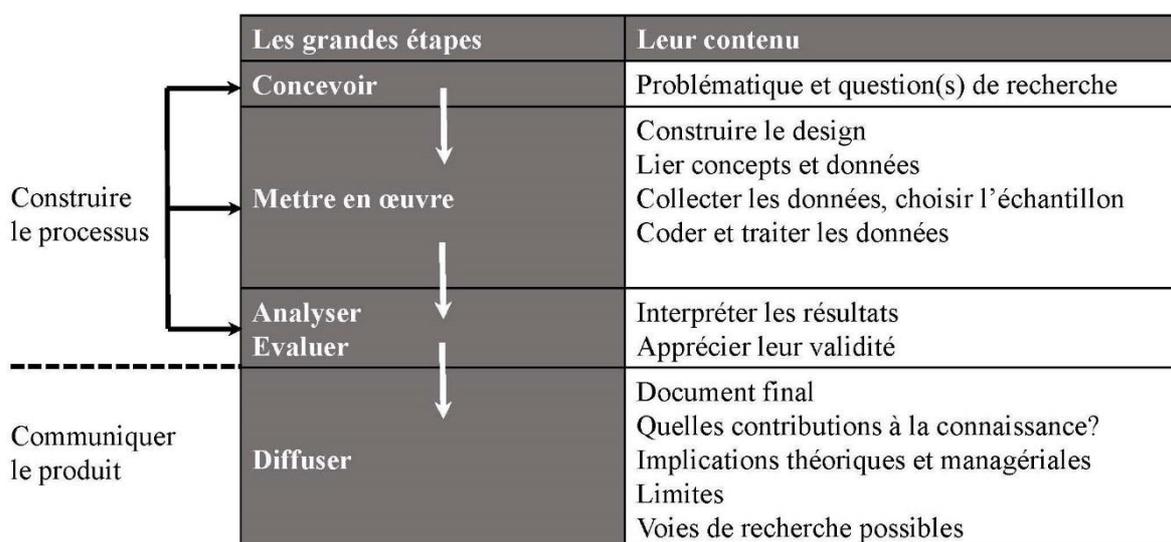
L'abduction a été introduite par le sémiologue Peirce (La Ville, 2000). Elle permet de générer « *des idées nouvelles* » par l'interprétation (David, 2009). « *Alors que l'induction vise à dégager de l'observation des régularités indiscutables, l'abduction consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient ensuite de tester et de discuter* » (Koenig, 1993, p.7). L'abduction est la démarche qui rend le mieux compte de la démarche interprétative, caractérisant la recherche idiographique. « *C'est à travers une démarche abductive que le chercheur va constamment mêler les caractéristiques de son cas, celles d'autres situations comparables, ainsi que différentes constructions théoriques, faisant ainsi progressivement émerger de multiples raisonnements heuristiques* » (La Ville, 2000, p. 80). Notre recherche a été menée en faisant des allers-retours entre le terrain et la littérature, faisant émerger d'autres conjectures qui n'avaient pas été prévues au départ. Ces conjectures pourront être infirmées ultérieurement par une démarche déductive et inductive. « *L'abduction consiste à tirer de l'observation des conjectures qu'il convient ensuite de tester et de discuter* » (David, 1999, p.7). Le fait d'adopter une logique abductive a eu pour conséquence d'évoluer à travers un modèle et un design de recherche qui n'ont cessé d'évoluer et se sont stabilisés *a posteriori*, comme notamment le guide d'entretien, la reformulation de la question de recherche et le changement de cadre théorique (Avenier et Gavard-Perret, 2008). La souplesse requise par ce mode de raisonnement a été possible par le choix de la méthodologie qualitative.

### **C - La justification du choix de l'approche qualitative**

L'approche qualitative permet de collecter des données au plus près du terrain, surtout lorsque nous ne pouvons accéder aux données. Le terrain des métropoles est encore peu exploré. L'approche qualitative permet d'être au plus près du terrain et de comprendre le contexte de l'étude. Les données sont les interprétations de la réalité, subjectives et plurielles. « *La visée de l'analyse qualitative des données se préoccupe de comprendre la complexité, le détail et le*

contexte. La finalité de l'analyse est de construire des lectures interprétatives, c'est-à-dire de donner du sens à des phénomènes sociaux et humains caractérisés par une grande complexité. C'est par l'adoption d'une « attitude réalisative » (...), par un effort conjoint, par un dialogue entre chercheur et participant, que pourront se construire des perspectives de compréhension plus complexes que celles construites exclusivement à partir du point de vue du chercheur et des théories préexistantes à la recherche » (Anadon et Savoie Zajc, 2009, p.1). L'approche qualitative permet de s'intéresser aux situations naturelles et spécifiques, tandis que les recherches quantitatives se focalisent sur les régularités statistiques (Giordano, 2003). Il est essentiel dans l'approche qualitative de justifier et d'expliquer le processus de recherche qui est décomposé en quatre grandes étapes : concevoir, mettre en œuvre, analyser et évaluer et enfin diffuser (figure 25).

**Figure 25 : le processus de recherche qualitatif**



Source : d'après Giordano, 2003, p.27

Ainsi, le processus de recherche n'est pas linéaire et est composé d'allers-retours permanents, ce qui explique les éventuels changements de problématique et de question de recherche. La revue de littérature peut également évoluer. La démarche de recherche est une démarche itérative comprenant quatre principales activités : la problématisation (à l'issue de la revue de littérature), la collecte de matériau empirique, l'analyse du matériau collecté et la rédaction des résultats de l'analyse. Ces quatre activités se superposent et s'influencent de manière circulaire (Lejeune, 2014, p.21). Elles « interagissent et s'informent mutuellement » (p.22), ce qui explique l'évolution de la revue de littérature tout au long de l'étude terrain.

Cette première section nous a permis de mettre en perspective notre épistémologique et notre processus de construction des connaissances, principalement fondé sur l'abduction. Présentons maintenant, notre méthodologie.

## **Section 2 - Recueil et analyse des données dans le cadre d'une étude de cas multiples**

Bien que la méthodologie quantitative soit souvent assimilée au positivisme et la méthodologie qualitative au constructivisme et à l'interprétativisme, il ne convient pas d'en identifier un lien équivoque entre les choix méthodologiques et les choix épistémologiques (Giordano, 2003). Le but de notre recherche n'étant pas de quantifier des récurrences des faits mais de comprendre le phénomène organisationnel, la recherche qualitative semble plus appropriée. La recherche qualitative ne repose pas sur une étude statistique infirmant ou réfutant une hypothèse. Il faudrait d'ailleurs pour cela avoir des données sur le terrain étudié. Or, les sites internet des collectivités territoriales ne présentent pas tous les éléments permettant de mener une analyse statistique. Ils ne sont pas forcément à jour et certaines collectivités ont du mal à communiquer. Les méthodes qualitatives recherchent, explicitent et analysent des phénomènes non mesurables, visibles ou cachés (Mucchielli, 1994). La recherche qualitative repose sur la présence humaine, la capacité d'empathie et l'intelligence inductive du chercheur. Elle suppose que « *l'intervention se déroule dans un cadre ordinaire plutôt que des conditions artificielles comme pour l'expérimentation* » (Giordano, 2003, p.16). L'analyse qualitative est un processus démarrant dès les premiers questionnements du chercheur (Miles et Huberman, 2003). Elle comporte ainsi de nombreuses méthodes de recueil et d'analyse des données dépendant des choix épistémologiques et méthodologiques. Il convient d'en exposer les différents éléments. Afin de répondre à la problématique : « **comment le développement durable est-il pris en compte au sein des métropoles françaises ?** », une étude qualitative est envisagée, notamment car il n'existe que peu de données dans la littérature du secteur public (Yin, 2009). Plus précisément, existe-t-il un tableau de bord (permettant le suivi des actions et de la performance) alliant développement durable et spécificités de la collectivité territoriale ? Ce tableau de bord prend-il la forme d'un outil du secteur privé ? Quels indicateurs sont pris en compte et pourquoi ? Comment le tableau de bord est-il élaboré par les agents ? Quel rôle joue le tableau de bord au sein de la métropole ? Une étude de cas multiples des métropoles de France est envisagée afin de comparer les différents outils mis en place (Yin, 2009).

Dans un premier temps nous présenterons la méthodologie retenue à savoir une étude de cas multiples (§ 1). Cette méthode a été choisie car elle permet de faire un tour d'horizon des différentes pratiques des métropoles. D'autant plus, que « *de multiples facteurs, liés à la fois au contexte organisationnel, à la pratique adoptée et aux acteurs qui la mettent en place et se l'approprient, viennent confirmer le fait qu'une pratique peut prendre des formes et usages différents selon les organisations, et par conséquent se révéler plus ou moins efficace* » (Brasseur et Buisson, 2008, p.12). Au départ, une étude des communautés d'agglomérations était prévue. Cependant les différentes réformes et réorganisations des collectivités, notamment la loi MAPTAM, la loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles du 27 janvier 2014 ont mis en avant ces nouvelles structures territoriales que sont les métropoles. Ainsi, l'objet d'étude a été modifié pour être plus dans l'actualité des réglementations. Par ailleurs, peu de données existent sur ce sujet ce qui nous pousse à aller récolter l'information sur le terrain afin d'enrichir la littérature. L'étude d'une seule métropole n'aurait pas été appropriée d'autant plus que nous avons pu remarquer des différences au sein même de l'organigramme et des outils utilisés. Ces travaux permettront donc d'enrichir la littérature mais également d'apporter aux praticiens des collectivités territoriales un ensemble d'éléments leurs permettant de faire un *benchmarking* (plusieurs sollicitations ont été faites pour obtenir les résultats de notre recherche). Ensuite nous présenterons les méthodes choisies pour la collecte des données : l'entretien semi-directif a été l'instrument principal de notre collecte. (§ 2). Le troisième point vise à expliciter l'analyse des données et la manière dont les résultats ont été produits à partir des 60 entretiens semi-directifs intégralement retranscrits (voir annexes). Il s'agit d'une analyse de contenu dont nous précisons à la fois le processus et le codage (§ 3). Enfin, nous présenterons les principaux critères d'évaluation des connaissances produites en tenant compte de nos choix épistémologiques et méthodologiques (§ 4).

## **§ 1 - Les métropoles :**

### **Une étude de cas multiples présentant de nombreuses spécificités**

Différentes méthodologies de recherche qualitatives sont possibles. Il existe principalement, l'étude de cas, la recherche-action, la recherche clinique et la recherche-intervention. L'étude de cas est une étude approfondie d'un phénomène, dont l'approche dominante est descriptive. La recherche-action « *consiste à préparer un groupe au changement au travers d'une observation sociale objective* » (Savall, Zardet, 2004, p.106), dont l'approche méthodologique dominante est la compréhension. La recherche clinique permet de produire des connaissances au service de l'action dont l'approche méthodologique est principalement compréhensive. La

recherche-intervention va permettre d'aider les acteurs à concevoir et mettre en œuvre des outils de gestion. Le chercheur est en interaction avec les agents sur le terrain. Il est membre à part entière de l'organisation. C'est donc une méthode itérative (Savall, Zardet, 2004). Celle retenue est l'étude de cas, et particulièrement l'étude de cas multiples. (A). Ensuite nous présenterons l'objet de recherche que sont les métropoles françaises (B).

### **A - L'étude de cas multiples**

Premièrement, l'étude de cas a été choisie afin de comprendre pour décrire un phénomène encore peu étudié. « *Si le chercheur désire décrire un phénomène dans toute sa complexité, selon une approche dite « compréhensive », en prenant en compte un grand nombre de facteurs, alors la méthode de cas est tout indiquée* » (Giroux, 2003, p. 43). L'étude de cas peut être définie comme « *une recherche empirique qui étudie un phénomène contemporain dans son contexte réel, lorsque les frontières entre le phénomène et le contexte n'apparaissent pas clairement, et dans laquelle de multiples sources d'évidence sont utilisées* » (Yin, 1994, p.23). L'étude de cas permet plusieurs modes de recueil de données qualitatives et/ou quantitatives. Etant donné le peu de travaux sur les collectivités territoriales, et notamment les métropoles il convenait d'étudier en profondeur le contexte économique, législatif et historique des métropoles. D'ailleurs, le phénomène étudié est en perpétuel évolution suite aux réglementations changeantes.

En second lieu, conformément aux travaux de Yin (1994), le choix de l'étude de cas est directement lié à notre question de recherche centrale, qui s'intitule comment le développement durable est-il pris en compte au sein des métropoles françaises ? En effet, pour l'auteur, le recours à l'étude de cas intervient lorsqu' « *une question de type « comment » ou « pourquoi » se pose sur un ensemble d'événements contemporains sur lesquels le chercheur a peu ou aucun contrôle* » (Yin, 1994, p.9)<sup>11</sup>.

Une fois choisie l'étude de cas, celle-ci peut être unique ou multiples. Nous avons choisi l'étude de cas multiple, tout d'abord parce qu'il est souvent reproché à l'étude de cas unique de générer des connaissances idiosyncratiques facilitant la validité interne mais non externe (Miles, 1979). Pour l'étude des métropoles, nous avons choisi d'en étudier plusieurs étant donné qu'elles possèdent des spécificités propres et qu'il est difficile de généraliser avec une étude de cas

---

<sup>11</sup> « *For the case study, this is when a « how » or « why » question is being asked about a contemporary set of events over the investigator has little or not control* » (Yin, 1994, p. 9).

unique. D'ailleurs, l'étude de cas multiples apparaît comme un moyen de procéder à des comparaisons (Huberman et Miles, 2003). Pour Yin (2009, p. 115) il existe différents cas :

- Les cas confirmatoires (réplication présumée du phénomène) ;
- Cas contrasté (un échec ou un succès) ;
- Cas *a priori* différent (par exemple une commune et une métropole).

Cette étude des métropoles (huit) a été complétée par la prise en compte d'organisations telles que l'ADEME, mais également par des acteurs ayant construit des outils. Le cadre conceptuel n'est pas rigide puisque nous nous positionnons au sein du paradigme interprétativiste (Prévost et Roy, 2015). Ce sont des acteurs incontournables au sein des métropoles. L'échantillon est donc composé de huit sites, non pour atteindre la saturation (Glaser et Strauss, 2010) mais pour répondre au principe de réplication (Yin, 2009) et plus précisément de « réplication théorique », c'est-à-dire que les cas présentent des résultats contrastés mais pour des raisons anticipées (Prévost et Roy, 2015).

Au sein de notre recherche nous avons eu une stratégie de contextualisation pour comprendre des phénomènes contemporains en contexte réel. Notre stratégie de recherche est plutôt comparative, c'est-à-dire avec des allers-retours entre les données du terrain et la littérature (Prévost et Roy, 2015). Ce type de recherche et d'analyse a un caractère flexible et itératif. La question de recherche mais également l'échantillon peut changer au fil de la recherche (Prévost et Roy, 2015).

## **B - Les métropoles françaises : présentation et spécificités**

Le choix des métropoles est influencé par notre problématique mais également l'accessibilité aux données qui s'est avérée très complexe et contraignante (Giroux, 2003, p.51). « *Berg (1990) présente différents cheminements :*

- *L'étude de cas décrivant une anomalie, une situation étrange qui apparaît hors de l'ordinaire ;*
- *Le cas qui, à l'inverse du précédent, se veut représentatif d'un phénomène courant ;*
- *Ou bien encore le cas exemplaire (les cas de succès ou d'échecs retentissants) ;*
- *Il y a enfin, selon lui, les cas servant d'illustration de concepts ou ceux qui, à l'inverse, servent à générer des hypothèses » (Giroux, 2003, p. 51)*

Il est également possible de sélectionner un cas parce que le chercheur croit qu'il permettra de remettre en question la théorie existante (Markus, 1989). Ainsi, les huit cas étudiés sont classés

dans différentes catégories citées ci-dessus. Selon David (2005, p.9), « *la nature des théories avec lesquelles nous allons sur le terrain n'est pas indépendante du statut du cas* ». Cet auteur présente une classification de quatre cas : le cas illustratif permettant de vérifier empiriquement la théorie ; le cas typique qui est particulièrement représentatif d'une théorie générale ; le cas test qui est sélectionné pour vérifier des théories formulées au départ et enfin, le cas inédit permettant d'étudier des phénomènes rares et des situations innovantes.

La métropole de Nice-Côte d'Azur a permis de générer l'hypothèse d'hypocrisie organisationnelle (4<sup>ème</sup> cas de la classification de Berg). Il peut s'agir du cas test puisque c'est le premier. La métropole d'Aix-Marseille-Provence est en construction, c'est un cas particulier. Les métropoles de Nantes, Lyon, Grand-Nancy, Brest, sont des métropoles exemplaires en matière de prise en compte du développement durable. Elles peuvent être classées dans le cas décrit par Markus puisque ce sont quatre cas remettant en question l'hypocrisie organisationnelle. La métropole de Lille est un cas décrivant une situation qui n'est pas complètement ordinaire (suite au changement politique, les équipes ont été modifiées). La métropole de Rouen est un cas décrivant une situation étrange étant donné qu'un pôle de compétences est directement lié au développement durable mais que de réels outils de pilotage n'existent pas, la performance globale n'est donc pas mesurée.

Le statut de métropole a été créé par la loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 pour affirmer le rôle des grandes agglomérations comme moteur de croissance du territoire. Selon l'article L 5217-1 du code général des collectivités territoriales, « la métropole est un établissement public de coopération intercommunale regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave et qui s'associent au sein d'un espace de solidarité pour élaborer et conduire ensemble un projet d'aménagement et de développement économique, écologique, éducatif, culturel et social de leur territoire afin d'en améliorer la compétitivité et la cohésion. Peuvent obtenir le statut de métropole les établissements publics de coopération intercommunale qui forment, à la date de sa création, un ensemble de plus de 500 000 habitants et les communautés urbaines instituées par l'article 3 de la loi n° 66-1069 du 31 décembre 1966 relative aux communautés urbaines. Le présent article ne s'applique pas à la région d'Ile-de-France ».<sup>12</sup> La métropole a pour objectif de valoriser les fonctions économiques métropolitaines et ses réseaux de transport. Elle doit développer les ressources universitaires, de recherche et d'innovation. Elle assure également la promotion internationale du territoire. Toutes les métropoles de France sont assez développées

---

<sup>12</sup> Loi n° 2010-1563 du 16 décembre 2010 de réforme des collectivités territoriales (art. 12).

pour mettre en place une politique de contrôle de gestion. Les projets importants de développement durable se font au niveau métropolitain. Certaines communes peuvent être subventionnées par la métropole pour certains projets de développement durable relevant des compétences communales et non des compétences métropolitaines. Chaque communauté d'agglomérations, à partir de ce seuil (500 000 habitants) peut faire sa demande afin de devenir une métropole. La décision est prise ensuite sur décret. À sa création, la métropole se substitue de plein droit à toutes les intercommunalités existantes. Un pacte a été signé le 06 juillet 2016 entre les métropoles et l'Etat afin de définir une stratégie nationale de développement des métropoles fondée sur l'innovation. Ainsi des thèmes ont été choisis dans le cadre de ce pacte, notamment la transition énergétique et l'environnement, ville intelligente et mobilités, excellence économique et rayonnement international.

La loi du 27 janvier 2014 de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) a permis de clarifier les compétences de ces nouvelles entités de l'action publique. On distingue désormais 22 métropoles depuis janvier 2018 :

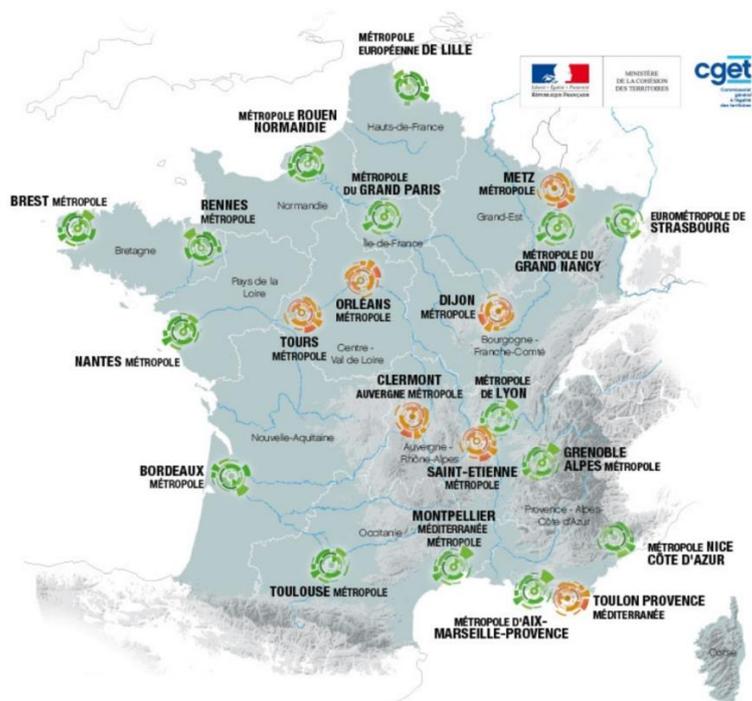
- 19 métropoles de "droit commun" (Bordeaux Métropole, Brest Métropole, Grenoble-Alpes Métropole, l'Eurométropole de Lille, Montpellier Méditerranée Métropole, la métropole du Grand Nancy, Nantes Métropole, Nice-Côte d'Azur Métropole, Rennes Métropole, Rouen Normandie Métropole, la Métropole Européenne de Strasbourg, Toulouse Métropole, Toulon Métropole,) ;
- 2 métropoles à statut particulier (la métropole du Grand Paris et la métropole d'Aix-Marseille-Provence) ;
- 1 collectivité territoriale à statut particulier dotée des compétences d'une métropole et d'un département (la métropole de Lyon).

Sur ces vingt-deux, huit ont été étudiées : Nice-côte d'Azur, Lyon, Brest, Nancy, Lille, Rouen, Aix-Marseille, Nantes. Il a été difficile de récolter l'information du fait des nombreux remaniements dans les collectivités, du turn-over des chargés de mission, des élections qui ont eu lieu ces cinq dernières années et du manque de temps des agents, mais surtout de la toute récente formation de ces collectivités que sont les métropoles. Certaines métropoles n'ont pas pu être étudiées, soit parce qu'elles sont en cours de construction (comme Paris), soit parce que certaines personnes refusent de répondre aux questions. La figure 26 présente la cartographie des métropoles françaises<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Annexe 63

**Figure 26 : la cartographie des métropoles**



Source : <https://www.cget.gouv.fr/territoires/metropoles>

Présentons les différentes métropoles étudiées d'un point de vue géographique et démographique. Ces différents éléments sont tirés des sites internet des métropoles.

## 1 - Les métropoles méditerranéennes

### a) *La métropole Nice-Côte d'Azur*

La première métropole a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2012. Il s'agit de la métropole de Nice-Côte d'Azur. Elle est la volonté de l'unification de quatre intercommunalités : Nice Côte d'Azur, la Vésubie, la Tinée et les stations du Mercantour. La métropole est constituée de 49 communes avec près de 550.000 habitants répartis sur 1.4 km<sup>2</sup>. Cette métropole est la deuxième destination touristique (loisir et d'affaires) de France et la première destination « Jeux » en France. Elle est dotée du deuxième aéroport international de France. La métropole a élaboré un Agenda 21 pour cinq ans (de 2013 à 2018). Il s'agit d'un programme d'actions pour le 21<sup>ème</sup> siècle, qui prend en compte les trois piliers du développement durable : l'économie, le social et l'environnement. Il est issu d'une réflexion globale et concertée sur les politiques menées sur un territoire, destinée à mettre en place un programme d'actions au service du développement durable. Concrètement, il s'appuie sur un diagnostic et débouche sur une stratégie et un programme d'actions visant à renforcer la prise en compte du développement durable sur le territoire d'une

collectivité. Elaboré en collaboration avec les communes, l'Agenda 21 métropolitain permet de doter le territoire, pour la période 2013-2018, d'une stratégie et d'un plan d'actions permettant d'apporter des réponses aux trois dimensions du développement durable (économique, sociale et environnementale); de répondre aux enjeux du territoire, aussi bien ceux du littoral, du moyen et du haut-pays; de répondre aux compétences de la Métropole; d'associer les communes membres qui le souhaitent sur des thématiques qui relèvent de leurs compétences et de compléter et d'actualiser les projets et démarches existantes en matière de développement durable présentes sur l'ancienne Communauté urbaine, ainsi que sur les anciennes Communautés de Communes des Stations du Mercantour, de la Tinée et Vesubie-Mercantour et de La-Tour-sur-Tinée. Ce document permet de concrétiser les ambitions de la Métropole, c'est-à-dire être le territoire de référence en matière de développement durable de la Méditerranée et de l'Europe du Sud ; conforter et développer son statut international ; et enfin engager une mutation économique sur des bases innovantes et environnementales.

L'Agenda 21 a été adopté le 19 avril 2013 et a obtenu la reconnaissance nationale « Agenda 21 local France » le 19 décembre 2013. Il s'agit du schéma directeur des politiques publiques de la métropole, regroupant le Plan Local pour l'Habitat, le Plan Local pour l'Insertion et l'Emploi, le Plan Climat-Energie Territorial et le Plan de Déplacement Urbain. Il constitue donc un projet global permettant de formaliser et de structurer la stratégie de développement durable de la métropole et de la décliner en un programme d'actions concrètes. C'est un document fédérateur, accessible aux citoyens et aux acteurs du territoire. Il permet de réaliser le suivi et de mesurer les avancées de la politique en matière de développement durable. Celui de la métropole Nice Côte d'Azur constitue une démarche unique en France, puisqu'il est le premier à associer les communes dans son élaboration en leur confiant la réalisation d'actions sur leurs compétences et territoires respectifs. Nous retrouvons ici une forme de responsabilisation des différentes entités de la métropole, relevant des logiques du *New Public Management*. Cette particularité lui permet de toucher l'ensemble des compétences au service des citoyens sans restriction administrative. L'Agenda 21 définit 62 actions, suivant cinq axes stratégiques du développement durable : « lutter contre le changement climatique », « préservation de la biodiversité, des ressources et des milieux », « cohésion sociale et solidarité entre les territoires et les générations », « qualité de vie et épanouissement des êtres vivants », « production et consommation responsables ». Sur ces 62 actions : 48 sont portées par la métropole et correspondent à ses compétences ; 6 sont portées par les communes sur leurs territoires respectifs mais bénéficient de la synergie métropolitaine (en particulier le développement de

l'accès à la culture, le développement des projets intergénérationnels, la lutte contre les bruits de voisinage, la structuration d'une offre de repas à base de produits bio et locaux dans les restaurants scolaires) ; 10 sont portées conjointement par les communes et la métropole (par exemple améliorer la performance énergétique des bâtiments communaux et métropolitains). Ce portage conjoint renforce le rôle de coordinateur de la métropole et maximise les échanges d'expériences entre les communes membres de l'Agenda 21.

En plus de cet agenda 21, sont mis en place un Plan Climat Energie Territorial (PCET) et un Rapport de Développement Durable qui sont tous deux obligatoires. Le PCET devient le PCAET (Plan Climat Air Energie Territorial). Le PCAET est un document de planification qui définit des plans d'actions, conformément à l'article n°188 de la loi de transition énergétique pour la croissance verte du 17 août 2015, sur le territoire de l'établissement public de coopération intercommunale. Le PCAET est obligatoire pour les EPCI de plus de 20 000 habitants. Il est révisé tous les 6 ans.

La métropole de Nice Côte d'Azur répond à l'objet d'étude puisque c'est la première métropole à être créée et nous nous sommes posés la question si cette métropole pouvait être un exemple pour les autres métropoles françaises. C'est donc un cas assez intéressant d'autant plus qu'il nous a permis de finaliser le guide d'entretien par les retours entre la littérature et le terrain. Cette étude de cas nous a également permis d'améliorer notre revue de littérature, étant donné que l'hypocrisie organisationnelle n'avait pas été pensée au début. Nous nous attendions à rencontrer des outils permettant la prise en compte du développement durable dans la stratégie des métropoles. Cette métropole correspondrait au cas test (David, 2004).

### ***b) La métropole Aix-Marseille-Provence***

La métropole d'Aix-Marseille-Provence, a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2016. C'est une intercommunalité regroupant 92 communes et 1 886 842 habitants sur 3 173 km<sup>2</sup>. Ce sont 6 EPCI qui ont fusionné : la communauté urbaine Marseille Provence Métropole, la communauté d'agglomérations du Pays d'Aix, la communauté d'agglomérations du Pays d'Aubagne et de l'Etoile, la communauté d'agglomérations Salon-Etang-de-Berre-Durance, le syndicat d'agglomérations nouvelle Ouest Provence, la communauté d'agglomérations de Martigues. La métropole dispose d'une personnalité juridique. C'est une métropole assez récente qui évolue encore, notamment dans son organisation. Le transfert de compétences se fera sur quatre ans (jusqu'en 2020). La loi NOTRe du 8 août 2015 apporte des modifications dans l'organisation et le fonctionnement des métropoles. Le champ des compétences est également élargi. La

métropole n'a pas d'agenda 21 alors qu'avant sa création chaque EPCI avait le leur. La métropole a élaboré un PCET puisqu'il est obligatoire.

La métropole d'Aix-Marseille répond également à l'objet d'étude, de par son caractère particulier. La métropole d'Aix-Marseille résulte de la réunification de différentes communautés d'agglomération. Il est intéressant de savoir ce que deviennent les projets initiés par chaque communauté lors des restructurations et des changements de direction. Lors de nos entretiens, cette métropole était en construction.

## **2 - Les métropoles du Nord-Est**

### *a) La métropole Européenne de Lille*

La métropole Européenne de Lille (MEL) est composée de 90 communes regroupant 1 154 103 habitants. Elle a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 sur un territoire à la fois urbain et rural sur 61 145 hectares. C'est la quatrième agglomération après Paris, Lyon et Marseille, par sa taille. La MEL désire impliquer les citoyens dans les décisions politiques et a une démarche de démocratie participative. Les services sont répartis autour de 11 pôles dont aucun n'est explicitement porté sur le développement durable. Le service développement durable et transition énergétique est reliée au pôle Aménagement et Habitat. La métropole n'a pas d'Agenda 21 mais un PCET et le label Cit'Ergie.

La métropole de Lille a dû faire face à un changement politique. Ce terrain permet de mettre en perspective l'influence du politique sur les politiques de développement durable, ce qui rejoint notre proposition de recherche P4.

### *b) La métropole du Grand-Nancy*

Depuis le 1<sup>er</sup> juillet 2016, la métropole du Grand-Nancy est composée de 20 communes avec 260 665 habitants (inférieur au nombre fixé par la loi). Le gouvernement a donc fait une exception et a fixé par décret Nancy comme métropole<sup>14</sup>. De grands projets de développement des transports ont vu le jour au début des années 2000, s'inscrivant dans une démarche de développement durable qui est désormais intégrée dans les politiques de la métropole. La métropole s'étend sur 142.3 km<sup>2</sup>. Le Grand-Nancy possède les documents règlementaires qui

---

<sup>14</sup> [http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/jerome-cordelier/comment-nancy-est-devenue-metropole-22-04-2016-2034097\\_244.php](http://www.lepoint.fr/chroniqueurs-du-point/jerome-cordelier/comment-nancy-est-devenue-metropole-22-04-2016-2034097_244.php)

sont le PCET et le rapport de développement durable mais n'a pas d'agenda 21. Elle a obtenu le label Cit'Ergie récemment (lors des entretiens elle ne l'avait pas) alors que le développement durable se veut transversal dans la métropole.

Grand-Nancy est une métropole intégrant le développement durable de manière transversale et dans toutes ses politiques publiques. Elle est donc un terrain intéressant pour le (réel) pilotage d'une performance globale.

### **3 - Les métropoles de l'Ouest**

#### ***a) La métropole Rouen Normandie***

La métropole Rouen Normandie est composée de 71 communes avec 498 822 habitants sur 664 km<sup>2</sup>. La métropole est dotée de 6 pôles de compétences, dont le pôle développement écologique permettant l'éducation à l'environnement et la protection des espaces naturels. La métropole de Rouen Normandie a été créée le premier janvier 2015 et elle n'a qu'une démarche règlementaire du développement durable, par le biais du rapport de développement durable et du PCET. Elle n'a pas d'agenda 21 mais vient d'obtenir le label Cit'Ergie (elle ne l'avait pas lors des entretiens).

La métropole de Rouen a bien un pôle de compétence lié au développement durable, mais uniquement tourné vers l'environnement. Il s'agit donc de comprendre si l'existence d'un pôle de compétences uniquement environnemental permet une meilleure prise en compte du développement durable dans la stratégie de la métropole.

#### ***b) La métropole Brest Océane***

La métropole Brest Océane est la plus petite métropole constituée en France, le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Elle s'étend sur 218 km<sup>2</sup> et ne comporte que 8 communes avec 212 998 habitants. Les documents règlementaires sont mis en place mais il n'y a plus d'agenda 21. La métropole a obtenu le label Cit'Ergie en 2017. La mission de développement durable n'est pas intégrée dans un pôle de compétences mais est directement liée au DGS.

Etant donné que Brest est la plus petite métropole et qu'elle n'est composée uniquement que de 8 communes, elle est intéressante pour notre objet d'étude afin de mettre en perspective si le fait de n'avoir que peu de communes permet un meilleur pilotage de la performance globale.

### *c) La métropole de Nantes*

La métropole de Nantes est constituée de 24 communes avec 636 013 habitants répartis sur 523,4 km<sup>2</sup>. Elle a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015. Elle n'a plus d'agenda 21 mais instruit les documents règlementaires liés à son statut. Elle a obtenu la labellisation Cit'Ergie. Elle mène une politique de développement durable volontaire et intégrée dans les transports, la gestion des déchets, le développement des énergies renouvelables, le soutien aux écotechnologies, la gestion du risque et des pollutions. La mise en place de l'Atelier Climat témoigne également de cette volonté d'agir et d'atteindre les objectifs qu'elle s'est fixée en associant les habitants à son projet. La Semaine du développement durable est aussi un moment où le public est sensibilisé aux éco-gestes (site internet de la métropole).

Pour notre recherche, l'étude de la métropole de Nantes est importante, étant donné que la ville de Nantes a été labélisée Capitale Verte de l'Europe en 2013 (European Green Capital Award), la seule en France. C'est un prix décerné par la Commission Européenne à une ville européenne chaque année pour encourager les villes à prendre en compte l'environnement dans leurs aménagements urbains. La ville de Nantes a été récompensée pour sa politique de déplacements urbains privilégiant les transports en commun et les circulations douces telles que les deux-roues. La métropole de Nantes semble être exemplaire pour le pilotage d'une performance globale, ce qui la placerait dans le cas dit typique selon la classification de David (2004).

#### **4 - La métropole à statut particulier : la métropole du Grand-Lyon**

La métropole du Grand-Lyon a été créée le 1<sup>er</sup> janvier 2015 et comporte 59 communes. Elle est née de la fusion entre la Communauté Urbaine de Lyon et le Conseil Général du Rhône. Sur son territoire 1 374 964 habitants y vivent sur 533,68 km<sup>2</sup>. Elle n'a plus d'Agenda 21 et le service de développement durable est dans plusieurs directions. Elle a également le label Cit'Ergie. Etant donné le statut particulier de cette métropole, il apparaît intéressant de l'étudier dans notre recherche pour mettre en perspective si les doubles compétences de la métropole, c'est-à-dire à la fois les compétences métropolitaines et départementales sont un frein pour la prise en compte du développement durable. Est-elle un exemple en matière de performance globale ? La métropole du Grand-Lyon serait un cas inédit (David, 2004).

Les autres métropoles seraient classées comme des cas illustratifs de la théorie de l'hypocrisie organisationnelle ou d'un cas de pilotage (David, 2004). La configuration géographique des métropoles a été synthétisée dans le tableau 8.

**Tableau 8 : La configuration des métropoles**

<b>Nom de la métropole</b>	<b>Nombre de communes</b>	<b>Date de création</b>	<b>Nombre d'habitants</b>	<b>Nombre de km2</b>
Nice Côte d'Azur	49	01/01/2012	544 977	1 465,8
Aix-Marseille-Provence	92	01/01/2016	1 886 842	3 173
Brest métropole Océane	8	01/01/2015	212 998	218
Métropole Européenne de Lille	90	01/01/2015	1 154 103	647
Grand-Lyon	59	01/01/2015	1 374 964	533,68
Nantes Métropole	24	01/01/2015	636 013	523,4
Métropole Rouen Normandie	71	01/01/2015	498 822	664
Métropole du Grand-Nancy	20	01/07/2016	260 665	142.3

Source : l'auteur

Les métropoles étudiées ont des tailles différentes. Le nombre de communes sur leur territoire varient fortement : de 8 communes (pour Brest) à 92 pour Aix-Marseille. Le territoire est plus ou moins vaste et ne correspond pas forcément aux nombres de communes. Ainsi les métropoles ayant la plus grande superficie sont Aix-Marseille et Nice-Côte d'Azur, avec respectivement 92 communes et 49 communes. La métropole de Lille, malgré ses 90 communes n'a qu'une superficie de 647 km<sup>2</sup>. Le nombre d'habitants n'est également pas proportionnel à la superficie ou au nombre de communes constituant la métropole. Ainsi, chaque métropole a un territoire particulier et donc ses spécificités, comme par exemple une population plus ou moins touristique qui peut doubler voire tripler en période de vacances comme au sein de la métropole de Nice-Côte d'Azur. Il sera donc difficile de généraliser, ce qui justifie le choix d'une étude de cas multiples. Nous pouvons quand même nous interroger si les superficies, le nombre de

communes ou le nombre d’habitants peuvent influencer l’intégration du développement durable dans la stratégie de la métropole. La plus ancienne est celle de Nice et la plus récente celle du Grand Nancy. Le PCAET et le rapport de développement durable sont obligatoires pour les collectivités territoriales importantes et sont donc présents dans toutes les métropoles étudiées. L’agenda 21 était un outil volontaire mais seulement la métropole de Nice Côte d’Azur continue de l’utiliser (en référence aux résultats du chapitre 5).

Enfin, nous présentons la situation des métropoles vis-à-vis du label Cit’Ergie (European Energy Award). Cit’Ergie est un label européen pour récompenser les collectivités pour la mise en œuvre d’une politique climat-air-énergie ambitieuse. Le cahier des charges est divisé en 60 mesures<sup>15</sup>. La collectivité obtient des points par rapport à un référentiel de 96 points. Suivant le pourcentage d’adéquation avec le référentiel, la collectivité obtient, soit le Cap Cit’Ergie, soit le label Cit’Ergie, soit le Gold Cit’Ergie. A l’heure actuelle 80 collectivités sont labélisées. Cependant, ce label n’inclut pas le volet social du développement durable. Le nombre de points collectés par la métropole par rapport au 96 points totaux permet de donner un pourcentage de réalisation du cahier des charges du label. Le premier cap est atteint lorsque le pourcentage atteint est supérieur à 35% (cap Cit’Ergie), puis le niveau lorsque le pourcentage dépasse 50% (Cit’Ergie) et enfin lorsque le pourcentage est supérieur à 75%, la collectivité obtient le dernier niveau (gold Cit’Ergie). Le label est remis en jeu tous les quatre ans. Des auditeurs sont recrutés par l’Agence de l’Environnement et de la Maîtrise de l’Energie (ADEME) afin de vérifier le bon déroulement de la labellisation. Le tableau 9 présente l’utilisation du label Cit’Ergie au sein des métropoles étudiées.

**Tableau 9 : label Cit’Ergie**

<b>Métropoles</b>	<b>Années d’obtention</b>	<b>Catégorie</b>	<b>Pourcentage</b>
Lyon	2014	Cit’Ergie	61,6%
Brest	2017	Cit’Ergie	60,9%
Grand-Nancy	2017	Cit’Ergie	60,9%
Nantes	2010 puis 2015	Cit’Ergie	59,8%
Lille	2018	Cit’Ergie	56,3%
Nice	2016	Cit’Ergie	54,3%
Rouen	2018	Cit’Ergie	54,2%

Source : l’auteur

<sup>15</sup> [https://citergie.ademe.fr/wp-content/uploads/2018/11/citergie\\_catalogue\\_60\\_mesures\\_juil2018.pdf](https://citergie.ademe.fr/wp-content/uploads/2018/11/citergie_catalogue_60_mesures_juil2018.pdf)

Seule la métropole d'Aix-Marseille n'est pas encore engagée dans la démarche du label Cit'Ergie. La métropole de Nantes a obtenu le label deux fois en 2010 et 2015. D'ailleurs c'est la première métropole à l'avoir obtenu. Certaines métropoles ont obtenu le label récemment comme Lille ou Rouen (après la vague d'entretiens).

Après cette rapide présentation des métropoles étudiées, il convient de s'intéresser à la collecte de données, dont l'instrument principal a été l'entretien semi-directif auprès de 61 personnes dans des collectivités territoriales, mais également au sein d'organismes publics, d'associations ou d'entreprises qui ont élaboré des outils pour les collectivités territoriales.

## **§ 2 - Les entretiens semi-directifs : une collecte de données fastidieuse**

Des entretiens semi-directifs sont mis en place à l'aide d'un guide d'entretien thématique, sorte de liste des thèmes à aborder avec tous les répondants. « *La flexibilité de l'entretien semi-directif permet, par la relative liberté laissée au répondant, de mieux appréhender sa logique alors que, dans le même temps, la formalisation du guide favorise des stratégies d'analyse comparative et cumulative entre les répondants et se prête mieux à certaines contraintes de terrain* » (Gavard-Perret *et al.*, 2008, p.92). L'entretien est principalement utilisé à des fins exploratoires lorsque le chercheur possède peu d'informations sur la thématique étudiée (Barbillon, Le Roy, 2012, p.6). Pour mener à bien les entretiens, un guide a été établi à partir des différentes thématiques, de la littérature. Le guide d'entretien comprend une trentaine de questions relatives aux trois parties de la revue de littérature : existence ou non d'outils de pilotage intégrant le développement durable, sont-ils issus de la sphère privée ou sont-ils élaborés par les agents des métropoles, relèvent-ils d'une obligation légale ou de la volonté des politiques, gouvernance des projets de développement durable. Le chercheur conduit la réflexion des entretiens semi-directifs afin qu'il s'exprime librement sur des thématiques préalablement définis (Barbillon et Le Roy, 2012, p.15). Ainsi, le chercheur peut affiner le niveau de connaissances initial de la thématique, et après traitement qualitatif, pourra répondre à la problématique. Pour ce faire, un guide d'entretien autour de trois thèmes a été élaboré. Selon Barbillon et Le Roy (2012, p.21), « *le guide d'entretien correspond à la traduction de la problématique et des hypothèses de recherches en thématiques et sous-thématiques sur lesquelles le sujet produira un discours* ». Mais ce guide n'empêche pas que le répondant doit pouvoir aborder les thématiques dans l'ordre qui lui vient le plus spontanément.

Les entretiens durent entre trente minutes et une heure trente. Les personnes interrogées sont les chargés de mission de développement durable, du PCET, de l'agenda 21 s'il existe, mais

également des agents des communes des métropoles afin de prendre en considération la gouvernance et les relations entre la métropole et les communes, puisque la métropole se doit d’être pédagogue et de montrer l’exemple aux différentes communes. Des directeurs au sein des métropoles ont également pu être interrogé, ainsi que des représentants de l’ADEME, de Cit’Ergie, des créateurs d’outils que les métropoles peuvent utiliser.

Le guide d’entretien thématique, comportant trois grandes thématiques (projets de développement durable, pilotage de développement durable, et gouvernance et pilotage), est présenté dans les tableaux 10a, 10b et 10c.

**Tableau 10a : Les projets de développement durable (guide d’entretien partie 1)**

Questions principales	Questions complémentaires
<p><u>Concept de développement durable</u> Comment pouvez-vous définir le développement durable ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?</li> <li>– Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l’élaboration des politiques de développement durable ?</li> </ul>
<p><u>Les actions de développement durable</u> Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Préciser le périmètre</li> <li>– Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ces actions ?</li> </ul>
<p><u>Les actions de communication</u> Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Pour vous, la communication est-elle un outil de la stratégie ?</li> <li>– Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?</li> <li>– L’opinion des citoyens est-elle utilisée dans l’amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?</li> <li>– Selon-vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?</li> </ul>

Source : l’auteur

**Tableau 10b : Pilotage du développement durable (guide d'entretien 2ème partie)**

Questions principales	Questions secondaires
<p><u>Pilotage et développement durable</u> Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la collectivité ?</li> <li>– Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?</li> <li>– Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles ? et comment ?</li> <li>– S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?</li> <li>– Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?</li> </ul>
<p><u>Coûts, budgets</u> Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets ?</p>	<p>Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts, par exemple en les intégrant dans des coûts cachés ?</p>
<p><u>Tableau de bord</u> Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?</li> <li>– Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?</li> <li>– Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le <i>Balanced Scorecard</i> ? Avez-vous entendu parler du <i>Sustainability Balanced Scorecard</i> ?</li> <li>– Comment les indicateurs sont-ils appliqués ?</li> </ul>

Source : l'auteur

**Tableau 10c : Gouvernance et pilotage (guide d’entretien 3ème partie)**

<b>Questions principales</b>	<b>Questions secondaires</b>
<p><u>Petites collectivités et métropole</u>            Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?</li> <li>– Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?</li> </ul>
<p><u>Pilotage des projets en communs</u>            Comment est organisé le pilotage des projets ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Qui s’occupe du pilotage des projets de développement durable ?</li> <li>– Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?</li> <li>– S’ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?</li> </ul>
<p><u>Mise en œuvre des projets</u>            Comment les projets sont-ils exécutés ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Comment s’organise la mise en place de ces projets ? Qui s’en occupe ? La municipalité ou les deux ?</li> <li>– Existe-t-il un retour d’expérience, c’est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?</li> </ul>

Source : l’auteur

Ce guide d’entretien a été élaboré à partir de la revue de littérature initiale élaborée lors du master recherche. Il est réparti en plusieurs thématiques afin de plus facilement analyser le contenu. En effet, « *Le guide d’entretien est un mémento (un pense-bête). Il est rédigé avant l’entretien et comporte la liste des thèmes ou des aspects du thème qui devront avoir été abordés avant la fin de l’entretien. Comme tout mémento, il doit être facilement et rapidement consultable : détaillé et précis mais avec des notations brèves et claires (mots clefs ; phrases nominales...).* L’ordre des thèmes de la liste est construit pour préfigurer un déroulement possible de l’entretien, une logique probable des enchaînements. Mais la liste n’a pas pour objectif de déterminer ces enchaînements ni la formulation des questions en cours d’entretien (seuls les mots clefs peuvent être repris) : l’entretien doit suivre sa dynamique propre. » (Combessie, 2007, p.24).

Une première version a alors émergé et a été testée lors des premiers entretiens à la métropole de Nice-Côte d’Azur et au sein de la ville de Septèmes-les-Vallons. Suite à quelques remarques des répondants, le guide d’entretien a été remanié pour être plus précis. Il a été convenu qu’il n’y aurait qu’un seul guide d’entretien pour chaque type de répondants. En effet, au début de notre travail, le choix des répondants était porté sur des chargés de mission de développement durable, mais également sur des contrôleurs de gestion ou en tout cas des agents s’occupant des

finances de la collectivité, mais également auprès d'élus. Durant notre recherche, il s'est avéré que peu de contrôleurs de gestion nous ont répondu, compte tenu de leur méconnaissance sur les thèmes abordés. « *Face au désintérêt du contrôleur, d'autres acteurs de l'organisation s'approprient les domaines de la RSE* » (Renaud, 2015, p. 132). Ainsi ce sont des spécialistes de l'environnement qui ont ce rôle, ce qui rejoint le fait que peu de contrôleurs de gestion, en tout cas des agents s'occupant des finances ou de l'évaluation des politiques publiques, nous ait répondu. Les élus sont également très difficiles à interroger. Le métier de contrôle de gestion environnemental (Renaud, 2014) est en émergence et en plein essor.

Les acteurs du management environnemental sont avant tout les dirigeants et les managers intermédiaires (Renaud, 2015, p.40-41). Mais « *d'autres acteurs peuvent y jouer un rôle moteur qu'il s'agisse de parties prenantes internes (dirigeants, managers intermédiaires, employés...) ou externes (clients, fournisseurs, autorités publiques, acteurs financiers...)* » (Renaud, 2015, p.40). En effet, pour Gendron (2004), il n'est pas possible de mettre en place une conduite responsable de l'organisation vis à vis de l'environnement sans un engagement formel du dirigeant. Dans les collectivités territoriales, le dirigeant est principalement le politique. Ainsi, par transposition, le politique doit insuffler aux autres agents mais également aux autres parties prenantes du territoire, l'engouement pour le développement durable. De plus, « *dans le domaine environnemental, les managers intermédiaires jouent un rôle de médiation en traduisant la stratégie verte formulée par les dirigeants en termes opérationnels pour les exécutants* » (Renaud, 2015, p. 41). Dans les collectivités territoriales, il peut s'agir des Directeurs Généraux (DGS et DGA<sup>16</sup>), mais également des chargés de mission, qui ont un rôle un peu plus opérationnel au sein du service.

Les personnes qui nous ont répondu ont donc été principalement des chargés de mission, des responsables des services de développement durable, mais également des personnalités travaillant dans des organismes publics aidant les collectivités sur ce sujet, comme par exemple des agents de la Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement (DREAL), de l'Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie (ADEME), d'associations tels que le Comité 21 (aide au suivi des agendas 21 locaux). Les DREAL ont été mises en place dans les Régions suite aux restructurations administratives en 2007. Elles visent une intégration des enjeux environnementaux, sociaux et économiques dans l'exécution des politiques publiques locales (Lascoumes *et al.*, 2014).

---

<sup>16</sup> DGS : Directeur Général des Services  
DGA : Directeur Général Adjoint

Pour les répondants des autres organismes, nous n'avons pas mené d'entretiens semi-directifs mais plutôt des entretiens non directifs ou libres, qui ont un degré d'introspection fort. L'entretien non directif favorise la richesse de l'information. Pour ces répondants il n'y a pas forcément de guide d'entretien à part entière puisque le chercheur ne connaît pas au préalable le rôle de ces acteurs (Gavard-Perret *et al.*, 2008).

Cependant, l'entretien avec le chargé de projet de l'Agence Régionale pour l'Environnement PACA a fait l'objet d'un nouveau guide d'entretien, présenté ci-dessous. Ce répondant a donc fait l'objet d'un entretien semi-directif :

- 1) Présentez-vous au sein de l'ARPE. Quelles sont les principales missions de l'ARPE ?
- 2) Comment sont élaborés les PCET ? Par qui ?
- 3) Existe-t-il un suivi des PCET ?
- 4) Peut-on les considérer comme des outils de pilotage du développement durable ?
- 5) Pourquoi les PCAET remplacent-ils les agendas 21 ?
- 6) Peut-on prendre en considération tous les piliers du développement durable en même temps ?
- 7) Le terme de développement durable est-il pertinent à l'heure actuelle ?
- 8) Peut-on évaluer les politiques de développement durable et comment ?
- 9) Existe-t-il d'autres outils de suivi et d'évaluation ?
- 10) Peut-on faire du développement durable sans pilotage ?
- 11) Le développement durable ne serait-il qu'un outil de communication ?
- 12) S'ils existent, comment les tableaux de bord sont-ils élaborés ? Existe-t-il un modèle ?
- 13) Doit-on prendre en compte les spécificités de chaque collectivité ? Si oui comment ?
- 14) Existe-t-il un moyen de prendre en compte le développement durable dans les coûts et budgets des collectivités ?
- 15) Les collectivités ne seraient-elles pas en avance sur le développement durable par rapport au privé ?
- 16) Comment pourrait-on améliorer la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques ?
- 17) A quoi sert le rapport de développement durable : à communiquer, ou à piloter les politiques publiques ou les deux ?
- 18) Comment l'ARPE suit-elle les collectivités sur le territoire PACA ?

Ce guide d'entretien est plus précis concernant les missions de l'ARPE qui est une agence publique régionale de conseil et d'accompagnement au service des collectivités dans le domaine de l'environnement et du développement durable.

Tous les entretiens présentés lors de cette recherche n'auraient pas pu être menés sans avoir eu certains retours du terrain. C'est-à-dire que la plupart des contacts nous ont été donné après certains entretiens. L'étude au sein des 22 métropoles a été envisagée. Cependant certaines métropoles ne peuvent pas être étudiées, soit parce qu'elles sont en cours de construction (comme Paris), soit parce que certaines personnes refusent de répondre aux questions<sup>17</sup>.

Afin d'avoir des contacts, nous avons étudié les organigrammes des métropoles (présents sur les sites internet de chaque métropole). Des mails ont ensuite étaient envoyés demandant un entretien soit téléphonique, soit sur place. Pour les métropoles de Nice-Côte d'Azur, d'Aix-Marseille-Provence et du Grand-Lyon, nous avons interrogés les personnes sur place. Pour les autres métropoles et les personnes des organismes publics, nous avons mené des entretiens téléphoniques après une prise de rendez-vous par mail. Parfois, il a été difficile d'avoir ces entretiens, soit par oubli, soit par manque de temps de la personne. Un deuxième rendez-vous a alors été fixé. Certaines personnes ne voulaient pas être enregistrées. Nous avons donc pris des notes pour retranscrire les entretiens, se trouvant en annexes. Certaines personnes nous ont été recommandées afin d'élargir notre questionnement.

Au fil des entretiens de nouveaux éléments sont apparus et nous sommes allés nous renseigner, notamment en ce qui concerne les outils mis à disposition des collectivités. Ceci revient à un échantillon « boule de neige » selon Patton (1990), c'est-à-dire « *qui ajoute à un premier échantillonnage théorique des suggestions faites sur le terrain par des répondants* » (Prévost et Roy, 2015, p.70). Ce sont des outils peu utilisés et très peu communiqués, étant donné que le lien n'est pas fait sur internet, ou dans la littérature. Nous avons donc pu interroger certains utilisateurs de ces outils mais surtout les concepteurs de ces outils. La majorité des répondants nous a demandé de leur partager notre thèse car ils seraient intéressés par ce qui se fait sur cette thématique dans les autres métropoles, étant donné que les agents ne communiquent pas entre eux.

Les entretiens ont été menés entre 2015 et 2019, puisque de nouvelles métropoles ont été créées et que de nombreuses personnes ont été relancées plusieurs fois. Il a été très compliqué d'avoir les entretiens car il existe une certaine méfiance de la part des répondants. Nous avons senti

---

<sup>17</sup> Voir annexe 62

que le sujet de l'évaluation des politiques publiques de développement durable est un sujet épineux. Notre persévérance (envoi de plusieurs mails, relance d'anciens répondants, coup de téléphone) nous ont permis de mener à bien 61 entretiens. Une étude de documents et de sites internet a également été menée afin de compléter les éléments trouvés lors des entretiens, notamment concernant le label Cit'Ergie, l'agenda 21, ou concernant le rôle de certains organismes tels que le Comité 21, ou enfin concernant les outils qui ont pu être trouvés lors des entretiens tels que le Linéa 21.

### § 3 - L'analyse de contenu

Pour apporter des réponses à nos questions, une analyse de contenu a été menée. C'est une méthode permettant d'analyser toute forme de communication, « *c'est-à-dire tout transport de significations d'un émetteur à un récepteur, contrôlé ou non par celui-là* » (Bardin, 2013, p.36). Elle intervient après la retranscription des entretiens. D'après Gavard- Perret et Helme-Guizon. (2008), l'analyse de contenu permet de comparer les réponses en termes de centres d'intérêts de groupes différents (en particulier ici les supérieurs hiérarchiques et les subordonnés). Les grands thèmes reviennent de façon récurrente dans chaque entretien et sont tirés de la grille d'entretiens. Il s'agit ici de codes descriptifs qui « *ne suggèrent aucune interprétation, mais simplement l'attribution d'une classe de phénomènes à un segment de texte* » (Huberman et Miles, 2003).

Il existe plusieurs types d'utilisations de l'analyse de contenu, dont les principales sont de :

- Dévoiler des différences culturelles dans les communications publi-promotionnelles.
- Identifier les attitudes, intentions, croyances, stéréotypes.
- Comparer les réponses en termes de centres d'intérêts, d'opinions.
- Confronter le langage de groupes distincts pour en faire apparaître les similitudes et différences.
- Comparer des supports.
- Construire des typologies sur la base des différences et des similitudes dans les propos des individus (Gavard-Perret et Helme-Guizon., 2008, p.253).

Nous procédons à une analyse de contenu thématique consistant à disposer d'une même grille d'analyse pour chaque entretien. Toutes les séquences portant sur le même thème sont comparées entre elles (Blanchet et Gotman, 2007). La méthode utilisée pour mener cette analyse sera conforme à ce que propose Combessie (2007) : « *Le premier objectif est de*

découper le texte en extraits tels que, à la question "de quoi parle ce passage ?", on puisse répondre d'un mot ou par un titre très bref. Ces mots clefs identifient les unités thématiques élémentaires du texte ». Nous utiliserons le guide d'entretien pour débiter ce travail de classification thématique, puisque : « Dans le cas des entretiens semi-directifs, le guide d'entretien propose déjà des mots clefs. Une lecture attentive du texte doit faciliter l'émergence de thèmes plus précis, nouveaux thèmes et sous-thèmes. » Nous avons ainsi décomposé notre guide d'entretien autour de trois thématiques principales : les projets de développement durable, le pilotage du développement durable et la gouvernance et le pilotage. Ces thématiques sont décomposées en questions principales et questions secondaires pour préciser la question principale si le répondant n'a pas été assez précis. Chaque thématique est décomposée en trois thèmes chacune. Le thème se dégage à partir de la revue de littérature (Bardin, 2013). Cette organisation permet de ne pas traiter la totalité du corpus (Gavard-Perret et Helme-Guizon, 2008), et permet donc de ne prendre en considération uniquement les informations pertinentes par rapport aux thèmes prédéfinis. Un seul découpage est donc envisagé. L'analyse thématique consiste au « comptage d'un ou plusieurs thèmes ou items de signification dans une unité de codage préalablement déterminée » (Bardin, 2013, p.77).

L'analyse de contenu repose sur une activité de « codage » du corpus de données textuelles. « Le codage consiste à découper les données (observation directe, discours, textes, images) en unités d'analyse, à définir les catégories qui vont les accueillir, puis à placer (ranger ou catégoriser) les unités dans ces catégories (Grawtitz, 1996) » (Allard-Poesi, 2003, p.246). La qualité du codage et donc la qualité de l'analyse de contenu reposent sur la rigueur et la créativité (Miles et Huberman, (2003). Le chercheur doit faire preuve d'une certaine rigueur en définissant les unités d'analyses et les catégories. Le codage des données qualitatives a deux fonctions : une fonction d'administration de la preuve et une fonction heuristique (Bardin, 2013).

Nous présentons ainsi le processus d'analyse de contenu (A), puis nous reviendrons sur les unités d'analyse choisies (B). Enfin, nous précisons les techniques de codage employées (C) et nous expliquerons les grands codes de notre grille (D).

## **A - Le processus de l'analyse de contenu**

L'analyse de contenu est décomposée en trois étapes : la pré analyse, l'exploitation du matériel et le traitement des résultats permettant l'inférence et l'interprétation (Bardin, 2013 ; Gavard-Perret et Helme-Guizon, 2008, p.254).

La première étape (préanalyse) permet une lecture dite « flottante », c'est-à-dire que le chercheur décide de faire des choix à l'aide d'indices, d'indicateurs. Ainsi, le chercheur parvient à déterminer le découpage du corpus, les catégorisations et les codes des unités. Cette phase nous a permis de préciser notre cadre théorique, notamment notre limite concernant l'idéologie que représente la performance globale. Nous avons alors mis en perspective la notion d'hypocrisie organisationnelle même si les concepts de légitimité et de communication étaient déjà ancrés dans notre revue de littérature. Lors de cette phase nous avons donc progressivement construit notre grille d'analyse. Ce qui nous a permis de nous prémunir contre le risque de circularité : « *si l'on aborde un matériau avec des cadres théoriques prédéfinis, alors la tentation est de ne voir dans le matériau que ce qui confirme (éventuellement infirme, mais c'est rare) ce cadres théoriques* » (Ayache et Dumez, 2011, p.34). Cette première étape permet au chercheur de s'éloigner du cadre théorique.

La deuxième phase est l'exploitation du matériel qui a pour objectif de procéder au codage des données. Nous nous sommes appuyés sur le logiciel NVivo. Nous avons utilisé la 10<sup>ème</sup> version puis la 12<sup>ème</sup> version étant donné que notre collecte de données a duré trois ans. Ce logiciel est plus ergonomique que le codage manuel et permet de gagner du temps. Il a permis le traitement et le croisement des données mais ne peut se substituer au chercheur.

Enfin, la troisième phase de traitement des résultats permet de produire des inférences et interprétations. Cette phase est répartie entre la déconstruction et la reconstruction des données (Gavard-Perret et Helme-Guizon, 2008). Il s'agit « *dans un premier temps de détacher certains éléments de leur contexte, de les isoler des autres éléments du corpus (...) puis par des regroupements (...), de proposer un nouvel assemblage des données, porteur d'un sens nouveau, celui dégagé par l'analyste* (p. 256).

## **B - Les unités d'analyse retenus et leur traitement**

L'analyse de contenu peut porter sur le contenu des données qualitatives mais également sur le contenant selon que l'analyse se porte sur des « signifiés » ou des « signifiants » (Bardin, 2013). L'unité d'analyse peut être une unité « physique » ou une unité de « sens ». L'unité physique (contenant/signifiant) correspond à une unité liée à un texte, au temps ou au lieu en particulier. Les données sont étudiées selon leur forme. L'unité de sens (contenu/signifié) s'intéresse au sens des données. Elle peut « *correspondre à une portion de phrase, une phrase entière ou un groupe de phrase suivant le matériau codé* » (Allard-Poesi, 2003, p. 254).

Au sein de notre recherche nous avons utilisé trois unités de sens différentes (Allard-Poesi, 2003, p.255) :

- Le sens d'un mot ou d'un groupe de mots selon leur signification dans le contexte étudié ;
- Le sens des croyances des répondants, c'est-à-dire les relations de causes à effets ou d'influence entre des phénomènes ;
- Le sens d'un ou des paragraphes lorsqu'ils révèlent un événement particulier.

L'analyse de contenu de nature thématique mobilise des unités de sens qualitative et quantitative (Miles et Huberman, 2003). Les techniques qualitatives et quantitatives sont utilisées de manière complémentaire afin d'améliorer l'interprétation mais également de trianguler les méthodes d'analyse (Miles et Huberman, 2003). L'analyse qualitative permet de regrouper et de classer les unités de sens similaires dans des codes et d'interpréter les relations qu'elles entretiennent (Allard-Poesi *et al.*, 2007). L'analyse quantitative repose sur les fréquences d'apparition des unités de sens (Bardin, 2013), appelé *item* dans les tableaux présentant les résultats. La répétition « *révèle les centres d'intérêts, les préoccupations des auteurs du discours* » (Allard-Poesi *et al.*, 2007). Nous avons eu une approche du corpus horizontale en recherchant les thèmes revenant d'un entretien à l'autre. Le discours individuel est donc déconstruit afin d'extraire dans chacun les parties communes (Gavard-Perret et Helme-Guizon, 2011). Notre stratégie d'analyse se rapproche du « *pattern matching* » (Yin, 1994), c'est-à-dire que les résultats obtenus sont examinés au regard des modèles imaginés par le chercheur et en fonction de la littérature mobilisée. Nous présentons dans les paragraphes suivants les techniques de codage mobilisées.

## **C - Les techniques de codage employées**

Le processus d'élaboration des codes s'apparente à de la « cuisine » du chercheur (Allard-Poesi, 2003, p.273). Comme pour cuisiner, nous devons présenter notre recette à travers les types de codes générés (1), la manière dont ils ont été construits et leurs objectifs (2). Nous présenterons également la grille les codes de premier niveau (3).

### **1 - Les différents types de codes utilisés**

Le code regroupe différentes unités de sens ayant une signification proche (Allard-Poesi *et al.*, 2007). Il est nécessaire de définir des règles de découpage du corpus afin de préciser les unités

à prendre en compte, notamment les mots, phrases, paragraphes... (Gavard-Perret et Helme-Guizon, 2008).

Allard-Poesi (2003, p. 269) a relevé différents types de relations entre les unités (X) et les codes (Y) dans la littérature. Notre codage renvoie à des relations d'inclusions (X est un type de Y), de cause à effet (X est le résultat et /ou la cause de Y), de raison (X est une raison pour faire Y), d'attribut (X est un attribut de Y). Cependant certaines unités de sens peuvent renvoyer à plusieurs catégories (Ayache et Dumez, 2011).

## **2 - Le processus de construction**

La grille de codage s'est construite au fur et à mesure des allers-retours entre la théorie et l'empirique. La construction de la grille est donc la manifestation de la logique abductive. Le logiciel NVivo 12 nous a permis de construire plusieurs niveaux de « nœuds ». Ce logiciel permet de hiérarchiser les nœuds, ainsi les codes de premier niveau correspondent aux « nœuds parents ». Cette hiérarchisation nous a permis de présenter les dimensions et sous-dimensions du construit étudié, permettant de faire face à un volume important de données. Les thèmes de notre guide d'entretien nous ont permis de définir des méta-catégories explicatives (sous les thèmes). Ce sont des regroupements de catégories rendant compte de récurrences (Huberman et Miles, 2003). C'est un type de codage de second niveau.

Nous avons également enrichi cette grille de codage avec des codes émergents, venant compléter les concepts amenés, visant à nourrir la discussion. Ce codage émergent a été utilisé avant le processus interprétatif à visée explicative impliquant de rechercher des « *associations constantes* » (Miles et Huberman, 2003, p. 311).

## **3 - Présentation des codes de premier niveau**

La grille de codage se structure autour de sept codes principaux permettant de hiérarchiser les codes de niveaux inférieurs. Ces codes ont été élaborés afin de répondre à plusieurs objectifs :

- Un objectif lié à notre compréhension des différents cas cités ;
- Un objectif lié à la première question de recherche pour mettre en évidence l'utilisation ou non d'outils de pilotage spécifiques aux collectivités (différents de ceux du privé) ;
- Un objectif lié à la deuxième question de recherche et qui prend en considération l'utilisation de ces outils et la prise en compte des parties prenantes.

Le premier code, intitulé « **Code 1. Éléments de contexte** » L'étude de cas se veut une méthode d'étude contextuelle. Les éléments de contexte sont importants pour interpréter les résultats puisqu'ils peuvent les influencer. Ce code a permis de générer d'autres codes de niveaux inférieurs, de manière inductive, notamment l'historique du territoire, la situation géopolitique (certains répondants s'y sont référés naturellement).

Le deuxième code intitulé « **Code 2. Développement durable** » a été construit suite à la revue de littérature montrant les différentes définitions et représentations du développement durable. Ce concept dépend de la personne qui le définit. Et de cette définition dépend la mesure de la performance globale. Nous cherchons ici à mettre en perspective les différentes définitions de ce concept mais également à connaître la place de ce concept au sein de la politique publique. Est-ce que le développement durable est pris en compte lors de l'élaboration de la politique publique générale de la métropole ?

Le troisième code est intitulé « **Code 3. Actions internes** ». Comme explicité dans la revue de littérature, si la métropole a un rôle pédagogique, il faut qu'elle montre l'exemple. Pour ne pas qu'il y ait d'écart entre les discours et l'action, il convient de s'interroger si des actions de développement durable au sein même des services internes de la métropole existent. Au sein de ce code, nous pouvons nous interroger s'il existe également un suivi de ces actions internes.

Le quatrième code se nomme « **Code 4. La Communication** ». Nous avons présenté le rôle essentiel du dialogue et de la communication par rapport aux démarches de développement durable. Il s'agit de s'interroger sur l'existence d'une communication en interne et/ou en externe. Au sein de ce code nous nous interrogeons sur la prise en compte de l'opinion du citoyen. Est-elle prise en compte au niveau de la politique générale de la métropole ? Quels sont les outils mis en œuvre afin de communiquer avec les citoyens ? Quels sont les supports de la communication et quels en sont les destinataires ? Autant de questions auxquels nous pourrions apporter une réponse.

Le cinquième code intitulé « **Code 5. Pilotage** » est le code permettant de répondre principalement à notre première question de recherche, c'est-à-dire l'existence ou non d'outils de pilotage de la performance globale au sein des métropoles. Les critiques du NPM amènent à penser que les outils issus du privé ne peuvent être directement calqués au public. Ainsi, il convient de s'interroger sur l'existence d'outils spécifiques aux collectivités. Nous pouvons nous demander si les agents parlent de performance et si les parties prenantes (en particulier les citoyens) sont impliquées dans l'élaboration des outils, c'est-à-dire s'il y a co-construction.

Le sixième code vient préciser le code précédent. Il s'agit du « **Code 6. Outils** ». Etant donné la classification des outils de pilotage décomposée en budget, coûts et tableaux de bord, nous nous demandons si les agents introduisent le développement durable dans le calcul des coûts et du budget. Notre revue de littérature nous amène à préciser que le tableau de bord est un outil essentiel pour le pilotage de la performance globale. Nous précisons alors le code outils en code de niveaux inférieurs plus précis concernant la construction des tableaux de bord, le types d'indicateurs, l'utilisation du tableau de bord, si l'agent connaît le *Sustainability Balanced Scorecard*. Nous précisons également au sein de ce code les outils règlementaires mais également volontaires utilisés au sein des métropoles.

Enfin, le septième code est intitulé « **Code 7. Gouvernance** », permettant de préciser si les parties prenantes sont impliquées dans les projets et les décisions de développement durable. Des codes de niveaux inférieurs mettent en avant la volonté politique, les liens avec les autres organismes publics tels que l'ADEME, l'organisation interne de la métropole, notamment la gouvernance entre la métropole et les communes.

Cette grille de codage semi-structurée nous a permis de rapprocher l'étude empirique avec le cadre conceptuel et théorique (Dumez, 2010). Notre grille de codage ne constitue qu'un codage parmi tant d'autres (Allard-Poesi, 2003), résultant de la double subjectivité du chercheur et de celle des répondants. Ainsi, nous présentons dans les paragraphes suivant, les critères d'évaluation de la connaissance produite.

#### **§ 4 - Les critères d'évaluation de la connaissance produite**

Les critères d'évaluation de la connaissance produite dépendent de nos choix épistémologiques (David, 1999 ; Gohier, 2004). Du fait de notre posture interprétativiste, les critères de validité et de fiabilité de la connaissance produite dépend des précautions prises par le chercheur et sa rigueur dans la conduite des travaux (Gohier, 2004 ; Drucker-Godard *et al.*, 2007). Contrairement au paradigme positiviste qui se positionnement dans une démarche de tests et de démonstration, il est ici question de légitimation des connaissances produites (Avenier et Gavard-Perret, 2008). Il s'agit alors, à travers la double subjectivité de notre recherche (La Ville, 2000), de s'assurer de la traçabilité et de la transparence de la construction des connaissances. Afin de minimiser les lacunes de notre travail, différents auteurs proposent des critères différents. Par exemple, pour Thiétart (2007), il peut s'agir de la fidélité, de la validité interne et externe, de la validité du construit. Il existe d'autres critères comme la crédibilité, la fiabilité, la saturation, *etc.* (Giordano, 2003, p.33). Concernant notre recherche, nous relevons

quatre critères permettant l'évaluation des connaissances produites : la validité du construit (A), la crédibilité (B), la transférabilité (C) et la fiabilité (D).

### **A - La validité du construit**

Ce critère est spécifique aux sciences sociales puisque les objets de recherche renvoient à des concepts souvent abstraits non directement observables. « *Ce sont des formes abstraites qui ont généralement plusieurs significations différentes d'où la difficulté à trouver des règles qui permettent de les désigner* » (Drucker-Godard *et al.*, 2007, p. 265). La validité du construit peut être obtenue lorsque le chercheur a vérifié que la démarche de sa recherche, ainsi que les outils de collecte et d'analyse des données utilisés, permettent de répondre clairement à sa question de recherche (Drucker-Godard *et al.*, 2007).

Nous avons ainsi mis en avant des propositions de recherche articulées visant à définir un modèle de recherche. Nous avons précisé notre grille de codage et nous avons défini plusieurs niveaux de code pour être le plus précis possible. Nous avons présenté différentes preuves afin d'établir une « *chaîne d'évidence* » (Yin, 2003), à savoir un modèle de recherche explicité, des concepts référencés dans la littérature, une méthodologie précise et des verbatim en exemple ; permettant aux personnes extérieures à notre recherche de comprendre la construction des connaissances (Drucker-Godard, 2007). Nous avons également eu recours à différentes sources de données à la fois primaire et secondaire (Miles et Huberman, 2003), à savoir les entretiens semi-directifs mais également l'étude de documents présents sur les sites internet des métropoles.

### **B - La crédibilité**

Le critère de crédibilité renvoie à un souci de validité interne (Gohier, 2004). La crédibilité « *consiste à s'assurer de la pertinence et de la cohérence interne des résultats générés par l'étude ; le chercheur doit se demander dans quelle mesure son inférence est exacte et s'il n'existe pas d'explications rivales* » (Drucker-Godard *et al.*, 2007, p. 278-279). Selon Ayerbe et Missonnier (2006), la validité interne d'une recherche qualitative suppose d'une part, des résultats « justes », « authentiques » et « plausibles » par rapport au(x) terrains(s) d'étude et d'autre part, des résultats liés à la littérature antérieure. Il s'agit donc de vérifier que les connaissances produites ne sont pas biaisées par des interprétations du chercheur trop éloignées de celles des acteurs.

Pour ce faire nous avons comparé en permanence les analyses empiriques aux enseignements

de la littérature (Yin, 1994), ce qui nous a permis d'affiner progressivement notre analyse des données et d'éviter certains oublis conceptuels. Nous avons ensuite décrit et explicité de manière détaillée la stratégie de recherche et les outils d'analyse des données, ce qui contribue à rendre plus transparent le cheminement permettant l'élaboration des résultats, ou tout du moins à les livrer à la critique et à rechercher une saturation du terrain (Yin, 1994).

Nous avons également soumis nos travaux à la discussion à d'autres chercheurs lors de conférences, de workshop mais également au sein de notre laboratoire de recherche afin de veiller à corroborer nos interprétations (Gohier, 2004). Ces discussions nous ont permis d'améliorer notre méthodologie, nos éléments théoriques et empiriques.

### **C - La transférabilité**

La transférabilité signifie « *l'application, même limitée, à d'autres contextes* » (Gohier, 2004, p.7). Selon cet auteur, elle repose sur l'échantillonnage théorique et la description du contexte. Pour Yin (2003), les études de cas reposent sur une généralisation analytique, dans un objectif d'enrichissement théorique. Nous avons fait le choix d'une étude de cas multiple, et avons détaillé le choix de ces cas. Nous avons également interrogé des acteurs plus centraux au niveau des organismes publics tels que la DREAL qui possède des informations sur un territoire plus large que la métropole. Ainsi, plus la méthode de recherche est précise, plus elle pourra être reproduite à un autre contexte. Nous pouvons ainsi envisager un terrain différent comme les régions ou les communautés urbaines.

### **D - La fiabilité**

La fiabilité « *consiste à établir et vérifier que les différentes opérations d'une recherche pourront être répétées avec le même résultat par des chercheurs différents et/ou à des moments différents* » (Drucker-Godard *et al.*, 1999, p. 275). Dans les recherches qualitatives, cette fiabilité est liée à la capacité du chercheur à présenter sa recherche consciencieusement afin d'en assurer son caractère reproductible. Le chercheur doit être transparent en définissant ses choix épistémologiques et méthodologiques, ce que nous avons présenté dans ce chapitre. La fiabilité renvoie à la cohérence entre l'objet de recherche et les résultats produits (Gohier, 2004). La synthèse qui suit offre une vision simplifiée du design de la recherche avec les choix opérés.

# Synthèse du chapitre 4

---

Ce chapitre a permis de présenter le design de la recherche en explicitant nos choix épistémologiques et méthodologiques (section 1) ainsi que notre méthode de recherche employée avec ses critères d'évaluation des connaissances produites (section 2). Ce design est présenté dans le tableau 11.

**Tableau 11 : le design de la recherche**

<b>Objet de la recherche</b>	<b>Comment le développement durable est-il pris en compte au sein des métropoles françaises ?</b>
<b>Cadre théorique</b>	Approche pluridisciplinaire de la littérature autour de deux thématiques : le contrôle de gestion de la performance globale et le management public, avec comme perspective d'ensemble la théorie de l'hypocrisie organisationnelle.
<b>Positionnement épistémologique</b>	Interprétativiste.
<b>Démarche choisie</b>	Etude de cas multiple de huit métropoles : Nice, Marseille, Lyon, Brest, Rouen, Lille, Nantes, Nancy.
<b>Méthode de collecte des données</b>	Triangulation des données primaires et secondaires avec comme instrument principale de collecte : l'entretien semi-directif.
<b>Méthode d'analyse des données</b>	Analyse de contenu thématique assisté par le logiciel NVivo 12. Traitement qualitatif et quantitatif des données recueillies lors des entretiens.
<b>Résultats attendus</b>	Exploration empirique de 4 propositions de recherche.

Source : l'auteur

## Introduction

La performance globale dans les collectivités territoriales : un concept encore peu connu



### Première partie : construction d'un cadre théorique pour la recherche

#### Chapitre 1

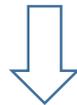
Peut-on parler de pilotage dans une collectivité territoriale ?

#### Chapitre 2

Quels outils permettent l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage ?

#### Chapitre 3

Le développement durable dans les organisations publiques : entre communication, recherche de légitimité et hypocrisie organisationnelle



### Deuxième partie : l'étude empirique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises

#### Chapitre 4

Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques : une étude de cas multiples

#### Chapitre 5

Présentation des résultats et discussion partielle

#### Chapitre 6

Discussion générale et proposition des configurations des métropoles



## Conclusion générale

# Chapitre 5. Présentation et discussions partielles des résultats

---

L'objet de recherche est la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises, et plus précisément s'il est inscrit dans la politique générale de la métropole. Ainsi, ce chapitre présente les résultats de nos entretiens suivant la répartition géographique des métropoles.

Ce chapitre est décomposé comme suit :

La **section 1** présente les résultats des métropoles méditerranéennes, à savoir celle de Nice-Côte d'Azur et Aix-Marseille-Provence.

La **section 2** présente les résultats des métropoles situées dans le Nord, à savoir Lille (la MEL) et Grand-Nancy.

La **section 3** met en avant les métropoles du Nord-Ouest, qui sont Rouen, Brest et Nantes.

La **section 4** présente la métropole au statut particulier, c'est-à-dire à la fois une métropole et un département. Il s'agit de la métropole du Grand-Lyon.

Enfin, la **section 5** présente les différents outils qui ont été mis en avant lors des différents entretiens.

## Section 1 - Les métropoles méditerranéennes

Nous proposons de présenter dans les paragraphes suivants l'étude de la métropole Nice Côte d'Azur (§ 1), celle d'Aix-Marseille-Provence (§ 2), ainsi qu'une synthèse de la région PACA (§ 3), avec d'autres acteurs publics.

### § 1 - La métropole Nice Côte d'Azur

Dans cette section nous présentons le contexte de la métropole (A), puis les résultats sous forme de tableau présentant les indicateurs, l'*item* (c'est-à-dire le nombre de fois que l'indicateur apparaît), des verbatim exemples et un commentaire (B). Ces tableaux sont regroupés suivant les nœuds du codage.

#### A - Le contexte de la métropole NCA

Les entretiens ont été menés au sein de la direction de la métropole mais également au sein de deux communes littorales : Beaulieu-sur-Mer et Cagnes-sur-Mer. Les communes du littoral sont plus importantes que celles du Haut-Pays, du point de vue de la superficie mais également, en termes de flux d'habitants car ce sont des destinations fortement touristiques. Aucune commune ne communique sur la mise en place de l'Agenda 21 ou la mise en place d'actions de développement durable, à part celle de Cagnes-sur-Mer, en avance sur les autres et qui a mis en place son propre Agenda 21 local. Les personnes interrogées sont regroupées au sein de trois collectivités comme le montre le tableau 12.

**Tableau 12 : les répondants de la métropole Nice Côte d'Azur**

Nom de la collectivité	Nature	Nombre de personnes interrogées	Poste des répondants et leurs codes
Nice Côte d'Azur	Métropole	3	DGA <sup>18</sup> DD <b>R1.1</b>
			Chargé de mission au DD <b>R1.2</b>
			Chargé de mission au PCET <b>R1.3</b>
Beaulieu-sur-Mer	Commune	5	Responsable des espaces verts, <b>R1.4</b>
			Chargé d'urbanisme (et de DD), <b>R1.5</b>
			Chargée de communication, <b>R1.6</b>
			DGS <sup>19</sup> , <b>R1.7</b>
Monsieur le Maire <b>R1.8</b>			
Cagnes-sur-Mer	Commune	1	Directeur des Systèmes d'Information et de Communication, précédemment Directeur du Plan Bleu pour l'Environnement et le DD <b>R1.9</b>

Source : l'auteur

<sup>18</sup> DGA : Directeur Général Adjoint

<sup>19</sup> DGS : Directeur Général des Services

Le fait d'avoir interrogé des personnes dans des communes et au sein de la métropole permet également de mieux appréhender les relations entre les communes et la métropole. En effet, la commune est un acteur, une partie prenante essentielle dans l'organisation des projets métropolitains. De ces entretiens, nous avons pu en déterminer certains résultats.

## **B - Les résultats issus de la métropole NCA**

### **1 - Le concept de développement durable**

Pour les personnes interrogées, le concept de développement durable fait l'unanimité dans sa définition, c'est-à-dire qu'il regroupe trois piliers : l'écologie, l'économie et le social (sept interviewés sur sept). Une vision plus particulière a été mise en évidence par R1.7 : « *Le développement durable est beaucoup plus un état d'esprit, de responsabilisation et d'éducation* ». Certains interviewés pensent également ajouter un pilier culturel aux trois précédents : « *Mais c'est également le respect du patrimoine. L'entretien du patrimoine, des plages relèvent du développement durable, par la mise en avant* », propos de R1.5. Il n'existe que peu d'actions internes de développement durable liées aux procédures (comme moins de papiers). Même si la métropole et les communes comme Beaulieu-sur-Mer cherchent à responsabiliser l'agent, celui-ci ne fait plus attention aux panneaux qui sont considérés comme des objets de décoration (propos de R1.7). Pour que les politiques de développement durable soient ancrées il faudrait que tous les acteurs soient impliqués y compris les agents territoriaux, afin de montrer l'exemple. Il est également important de mettre en avant le système de contrôle de gestion au sein de cette métropole.

### **2 - L'application des techniques du privé au public**

Le terme même de contrôle de gestion est assez récent dans le secteur public. Il apparaît suite aux demandes de transparence des organisations publiques afin de répondre aux exigences des parties prenantes, en particulier du citoyen. Mais ce contrôle de gestion peut-il être appliqué comme dans le secteur privé ? Est-il mis en place à l'heure actuelle ou n'est-ce qu'un moyen de rassurer le citoyen ? Le tableau 13 reprend les verbatim sur le thème du système de contrôle de gestion.

**Tableau 13 : Résultats sur le système de contrôle de gestion (NCA)**

Indicateur	Citations	Item <sup>20</sup>	Commentaire
Absence d'un système de contrôle de gestion.  Des services de contrôle de gestion et de développement durable séparés	« Le contrôle de gestion dans la municipalité est plutôt un état d'esprit, une représentation de l'éthique. Il n'y a pas de contrôle de gestion, ni d'outils à proprement dit » (R1.7).  « Les services de contrôle de gestion sont à part des services de développement durable de la métropole » (R1.2)	7	Dans les petites communes, il est noté une absence d'un système de contrôle de gestion. Au sein de la métropole, les services de développement durable sont détachés des services de contrôle de gestion. Nous pouvons nous poser la question d'un réel système de pilotage de la performance globale.

Source : l'auteur

De plus, même si des outils sont élaborés, comme les tableaux de bord, ceux-ci ne sont pas complètement spécifiques à la métropole. C'est surtout la construction des indicateurs mais aussi la méconnaissance des modèles de tableaux de bord qui posent problème (tableau 14).

**Tableau 14 : Résultats sur les tableaux de bord métropolitains (NCA)**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Difficulté de l'élaboration des indicateurs	« Les indicateurs proviennent principalement d'Internet (on regarde ce que les autres font) ou sont piochés des indicateurs légaux. Ils doivent être adaptés à ceux qui existent déjà mais certains sont difficiles à renseigner » (R1.2)  « Les indicateurs de résultats sont difficiles à envisager car trop de facteurs rentrent en jeu. Certains sont difficiles à renseigner car la direction de l'économie ne chiffre qu'au niveau départemental, ces indicateurs ne sont donc pas adaptés » (R1.2)	15	De nombreuses difficultés sont rencontrées lors de la modélisation du tableau de bord : des indicateurs mal adaptés, très peu d'indicateurs qualitatifs, méconnaissance des modèles du privé, des indicateurs thématiques mis à la suite des autres sans être transversaux.

Source : l'auteur

<sup>20</sup> Item : nombres de fois que l'indicateur est utilisé

Les agents expriment la difficulté de renseignement des indicateurs de résultat. Les indicateurs sont mal adaptés et il n’y a pas d’indicateurs transversaux comme le préconise les auteurs de la sphère privée concernant le *Sustainability Balanced Scorecard*. Certains indicateurs proviennent directement de l’INSEE, ce qui pose le problème du temps et de territoire (R1.9). Des indicateurs qualitatifs peuvent être utilisés mais ils sont sous la forme « fait » et « non fait » (propos de R1.3). Les indicateurs proviennent essentiellement de l’ADEME, pour le label Cit’Ergie (R1.3). Ainsi, les indicateurs ne sont pas adaptés aux spécificités du territoire. Il en ressort donc la difficulté pour la sphère privée de prendre tel quel les outils du privé. Il faut soit les modifier pour prendre en compte les spécificités de la métropole, soit les inventer. Il convient de préciser que les indicateurs de développement durable sont déconnectés du vote budgétaire (propos de R1.1), ce qui montre que le développement durable n’est pas une priorité et donc n’est pas une stratégie métropolitaine. Mais existe-t-il alors des outils de pilotage issus du public, et plus particulièrement de la métropole ?

### 3 - Les techniques propres au public

Puisque les outils du public ne peuvent pas être directement empruntés du privé par manque de formation des agents, mais surtout à cause des spécificités de la sphère publique et plus particulièrement d’un territoire, il convient de s’interroger sur l’existence même d’outils de pilotage. Au sein de la métropole Nice-Côte d’Azur, un outil ayant la forme d’un tableau de bord a été mis en place. Il s’agit de l’agenda 21 métropolitain. Le tableau 15 reprend les résultats relatifs à l’Agenda 21 métropolitain.

**Tableau 15 : Résultats sur l’agenda 21 métropolitain (NCA)**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Obligation légale d’un rapport de développement durable avant la mise en place de l’Agenda 21, global et intercommunal	« S’il n’y avait pas eu à réaliser un rapport de développement durable, NCA aurait quand même élaboré l’agenda 21 » (R1.1) « Il s’agit ici d’un agenda 21 global, intercommunal reprenant des actions de NCA et des actions de communes. L’agenda 21 de NCA a 5 finalités et 62 actions. » (R1.1)	9	L’agenda 21 a été élaboré afin de permettre le plus grand large sceptre de services publics, que ce soit au niveau communal ou au niveau métropolitain.

Source : l’auteur

Ce tableau présente la volonté de la métropole Nice Côte d’Azur de faire participer toutes les communes au sein d’une stratégie de développement durable afin que les citoyens puissent avoir un large choix de services améliorant leur cadre de vie. Mais ce large choix d’actions n’est pas assez communiqué et le citoyen ne semble pas être réceptif aux problématiques du développement durable. La particularité de cet agenda 21 métropolitain est qu’il permet une reconnaissance et un échange des « bonnes pratiques » lors de réunions puisque chaque commune est libre de mener à bien ses actions de développement durable. Or, le terme de « bonnes pratiques » peut s’avérer ambiguë étant donné que « de multiples facteurs, liés à la fois au contexte organisationnel, à la pratique adoptée et aux acteurs qui la mettent en place et se l’approprient, viennent confirmer le fait qu’une pratique peut prendre des formes et usages différents selon les organisations, et par conséquent se révéler plus ou moins efficace » (Brasseur et Buisson, 2008, p.12). La métropole cherche à responsabiliser et valoriser les communes en avance sur d’autres. « *Mais une certaine liberté est laissée aux communes. Le but de l’Agenda 21 est d’inciter les gens à changer leurs comportements. La métropole a une mission d’incitation et de valorisation et non de « flicage»* », propos de R1.2. Pour certaines actions, la métropole apporte un soutien financier aux communes.

#### 4 - La communication et la prise en compte de l’opinion publique

Malgré la mise en place d’un agenda 21 métropolitain, il convient de s’interroger si cet outil sert réellement dans les prises de décision des politiques ou s’il ne s’agit que d’une façade pour convaincre le citoyen par rapport à l’emploi de l’argent public. La métropole NCA rencontre-t-elle des difficultés dans la réalisation des actions de développement durable (tableau 16) ?

**Tableau 16 : Résultats sur la communication des actions (NCA)**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Problèmes de communication au sein des services et entre la métropole et les communes.	« Il n’y a pas grand-chose au niveau de la communication et des informations publiques. » (R1.4) « La métropole essaie de récolter les informations dans les communes mais la communication est difficile à cause des problèmes de politique, de hiérarchie et que ces recherches prennent du temps » (R1.2)	6	Il existe de nombreuses actions de développement durable, notamment au sein des petites communes, mais le citoyen n’est pas au courant et ne peut donc pas être sensibilisé localement. Se pose également le problème de la communication entre les différents acteurs, à cause notamment des élus.

Source : l’auteur

Cependant les citoyens ne sont pas les seuls à freiner le développement des projets de développement durable. Certains élus ne sont pas tournés vers cette problématique. Ainsi des projets peuvent être mis en veille parce qu'ils ne sont pas portés par les élus, mais uniquement par les agents territoriaux. Il faudrait donc une mise en relation permanente des élus, des agents territoriaux et des citoyens (cf. tableau 17).

**Tableau 17 : Résultats NCA, une opinion des citoyens et des hommes politiques mitigée**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Certains ne prennent pas conscience de la nécessité du développement durable.	« Réunions de quartier mais peu de citoyens y viennent ou se sont souvent les mêmes. Les citoyens sont peu sensibles au développement durable, ce n'est pas encore ancré dans leur façon de faire.» (R1.9) « Les élus ne sont pas encore tout à fait dans la mouvance développement durable. Pour eux, par exemple, laisser pousser l'herbe ne fait pas propre ». (R1.4)	8	Les politiques publiques se heurtent à l'absence de sensibilisation et à l'indifférence des citoyens et de certains élus.

Source : l'auteur

A ces difficultés de communication s'ajoutent des difficultés de pilotage des politiques de développement durable, soit par l'absence de système de contrôle de gestion soit par des services disjoints au sein de la métropole. Les élus « *n'aiment pas les chiffres* », du coup même s'il peut exister certaines actions internes, il n'y a pas d'outil pour les piloter (propos de R1.7). D'après cette étude thématique, de nombreux problèmes sont rencontrés dans ces collectivités, notamment dans l'élaboration de tableaux de bord qui ne sont pas globaux. Ici la vision est sur cinq ans au maximum (date de fin de l'Agenda 21 actuel) et certaines actions une fois qu'elles sont finies sont retirées du tableau de bord (d'après la chargée de mission de développement durable de la métropole). Les indicateurs posent des difficultés notamment les indicateurs sociaux et de résultats, difficiles à renseigner, soit parce que certains indicateurs ne sont visibles qu'à la fin du projet (par exemple avec le tracé de la deuxième ligne du tramway), ou parce que ce ne sont pas des indicateurs métropolitains. Un manque de formations et de connaissances des outils de pilotage intégrant le développement durable, notamment le *Sustainability Balanced Scorecard* se fait ressentir (selon la chargée de mission du développement durable et

la chargée de mission du PCET de la métropole). Cette élaboration d'outils « bricolés » relève des théories de l'appropriation qui devraient apporter de nouvelles pratiques des outils de gestion (De Vaujany, 2006). Ce cas montre également le problème de la mise en place d'outils du privé dans le secteur public, notamment à cause du problème au niveau de l'élaboration des indicateurs, de la méconnaissance de la part des agents, et du peu de temps octroyé. Ainsi, « *Pour des problèmes de temps on crée une fiche par action sans être transversal. Utilisation d'Excel pour le tableau de bord mais il existe un logiciel créé par une société : le logiciel ViaMP mais il n'est pas utilisé à cause du manque de formation, du manque de temps mais également car l'outil est trop complexe* » (propos de R1.2). Au contraire, le fait de responsabiliser les communes va dans le sens des théories du *New Public Management*, créant ainsi un paradoxe au sein même de la métropole. Ce cas montre que le *New Public Management* a ses limites mais qu'il a permis une remise en cause des systèmes de gestion du secteur public. Certains points du *New Public Management* sont respectés et d'autres, comme les outils de pilotage sont spécifiques à la collectivité territoriale, peut-être du fait du manque de formation des agents. D'ailleurs, les parties prenantes ne sont pas impliquées dans l'élaboration des politiques publiques et des outils, ce qui va « *à l'encontre du management participatif prévu par le développement durable* » (propos de R1.9).

Il se peut que le pilotage de la performance globale ne puisse pas être mis en place dans l'organisation de la métropole dans sa forme actuelle. Peut-être que l'élaboration d'indicateurs globaux est trop complexe, ou tout simplement que le pilotage de la performance globale ne peut se faire au niveau métropolitain. Il faut alors envisager ce type de pilotage à des niveaux plus restreints, comme celui des communes. L'exemple de Cagnes-sur-Mer est en effet éclairant (tableau de bord et agenda 21 propres à la commune). Toutefois le politique a relégué ce souci de pilotage de la performance globale au second rang (propos de R1.9). Le poids du politique est donc essentiel dans le management du développement durable. Il ne faut pas pour autant oublier le point de vue des citoyens. En effet ceux-ci sont souvent mal informés et mal sensibilisés. En conséquence, certains projets peuvent ne pas intéresser et sont abandonnés. « *Prenons l'exemple du traitement du charançon. Il existe trois traitements : le chimique, le mixte (bio nématode) et l'injection (100% bio). L'élu préfère le chimique car il est moins cher mais ce traitement est contraignant puisqu'il faut un périmètre de sécurité de 6h et le marché n'est pas prometteur puisque les fabricants ne veulent pas fournir le produit chimique* » (propos de R1.4).

Il est donc hors de propos de généraliser ces résultats, notamment parce que les collectivités ont chacune leurs propres spécificités (différences de politiques, de territoires, de population). Cette étude de cas montre qu'il peut exister au sein d'une métropole de taille importante une certaine hypocrisie organisationnelle, c'est-à-dire un écart entre les discours et les actions. « *Il existe un fossé entre ce qui est décidé et les actions réellement menées* » (propos de R1.4). En comparaison, nous présentons dans le paragraphe suivant les résultats de la métropole d'Aix-Marseille-Provence.

## § 2 - La métropole Aix-Marseille Provence

Dans un premier temps, nous précisons le contexte et le profil des répondants de cette métropole (A). Dans un second temps, mettrons en évidence les résultats obtenus (B).

### A - Le contexte de la métropole Aix-Marseille Provence

La métropole d'Aix-Marseille-Provence était en cours de restructuration lors de nos entretiens. Sept personnes ont été interrogées dont deux par téléphone : l'ARPE (Agence Régionale pour l'Environnement) et l'ORECA (Observatoire Régional de l'Energie, du Climat et de l'Air). Les autres répondants ont été rencontrés sur leur lieu de travail. Les entretiens ont duré entre trente minutes et une heure. Un entretien s'est déroulé avec deux répondants, il s'agit des agents du Pays d'Aubagne et de l'Etoile. Comme indiqué dans le chapitre précédent, un deuxième guide d'entretien a été élaboré pour l'ARPE. L'ARPE, l'Agence Régionale pour l'Environnement, de vient depuis début 2019, l'ARB, l'Agence Régionale pour la Biodiversité. Cette agence permet l'accompagnement, l'animation, l'observation et la communication des politiques publiques au sein des collectivités et des acteurs du terrain selon quatre thématiques : l'assainissement et les milieux aquatiques ; l'écodéveloppement et les projets territoriaux ; la biodiversité et les espaces naturels ; l'information et la communication<sup>21</sup>. L'ARPE mène « *un accompagnement individuel sur certaines collectivités avec une grille d'analyse sur 8 ambitions du développement durable* » (propos de R2.1). Il faut questionner pour savoir où en sont les collectivités et les aider à s'améliorer. L'ARPE peut faire des propositions d'actions. Il y a « *un appui à travers le réseau territoire durable, mais il n'y a pas de passerelle avec le réseau Plan Climat* » (propos de R2.1). Un autre organisme intervient dans l'évaluation et le soutien des politiques publiques à travers l'observation de l'évolution du secteur de l'énergie sur le

---

<sup>21</sup> [https://www.arpe-arb.org/environnement-paca/l39arpe-arb/missions\\_129.html](https://www.arpe-arb.org/environnement-paca/l39arpe-arb/missions_129.html)

territoire régional, il s'agit de l'ORECA. L'ORECA<sup>22</sup> permet d'aider les collectivités sur leur recherche de données statistiques sur l'énergie, étant un centre de ressources. La particularité de la métropole d'Aix-Marseille-Provence est qu'elle regroupe d'anciennes communautés d'agglomération comme le Pays d'Aix. Ainsi, avant la restructuration en métropole, ces différentes agglomérations avaient leur propre fonctionnement et donc leurs propres outils. « 6 EPCI ont fusionné en 2016 pour créer la métropole. Ces EPCI avaient des statuts différents : 4 Communautés d'Agglomération, une Communauté Urbaine et un syndicat d'agglomération » (propos de R1.4). Il était donc intéressant de rencontrer des acteurs des différentes communautés d'agglomération, étant donné que les services de la métropole n'étaient pas encore fixés. « 5 plans climat étaient déjà adoptés mais l'agglomération n'en avait pas suite à un blocage politique. 2 agenda 21 étaient reconnus (Pays d'Aix et Pays d'Aubagne et de l'Etoile) » (propos de R2.4). Le tableau 18 présente les différents répondants de cette métropole.

**Tableau 18 : les répondants de la métropole Aix-Marseille-Provence**

Nom de l'organisation	Nature	Nb	Poste des répondants	Code répondant
ARPE PACA	Agence	1	Chargé de projet	<b>R2.1</b>
ORECA	Observatoire	1	Chargé de mission	<b>R2.2</b>
Pays d'Aix	Communauté d'Agglomération, appartient à la métropole	1	Cheffe du service écologie urbaine	<b>R2.3</b>
Aix-Marseille-Provence	Métropole	1	Chargé de mission, Direction de l'Environnement et de l'Ecologie Urbaine, DGA Développement Urbain	<b>R2.4</b>
Pays d'Aubagne et de l'Etoile	Communauté d'Agglomération appartient à la métropole	2	DGA du service développement durable Chargée de mission du PCET	<b>R2.5</b> <b>R2.6</b>
Septèmes-les-Vallons	Commune	1	Conseiller municipal délégué Nature en ville et biodiversité urbaine, Archives, Histoires et mémoire locale, ville de Septèmes-les-Vallons, conseiller communautaire MPM	<b>R2.7</b>

Source : l'auteur

<sup>22</sup> <http://oreca.maregionsud.fr>

Nous avons pu interroger au sein de cette métropole à la fois des chargés de mission, des directeurs mais également un politique, constituant ainsi un panel des différents acteurs intervenant au sein de la métropole.

## **B - Les résultats obtenus à Aix-Marseille Provence**

Nous présentons dans cette section, les résultats obtenus sous forme de tableaux suivant les nœuds de codage.

### **1 - Le concept de développement durable**

Le concept de développement durable ne fait pas consensus au sein des répondants. Certains mettent en avant les trois piliers. Le pilier culture est également ajouté (R2.7). Sa prise en compte au sein des collectivités dépend de la taille et des compétences de celle-ci. Pour d'autres le développement durable est le projet d'un territoire (R2.5). Mais de plus en plus, il est question de transition. La « *transition c'est la traduction du développement durable* » (propos de R2.1). Le développement durable est soit imposé légalement soit basé sur le politique, c'est-à-dire qu'il est volontaire (propos de R2.5). L'élaboration des politiques publiques dépend de la définition que se donnent les acteurs de la notion de développement durable et du territoire durable. Les politiques publiques sont donc un consensus de plusieurs acteurs.

Peu de répondants mettent en perspective des actions de développement durable au sein de leurs services. Cela peut s'expliquer par le fait que la métropole est en pleine construction lors des entretiens. Mais la base est de « *mobiliser les agents sur leurs pratiques* » (propos de R2.3). Au sein de Septèmes-les-Vallons, il existe des formations et une amélioration de consommation des énergies fossiles. Mais au sein même de la métropole, il faut attendre la restructuration et la mise en commun des actions.

De la même manière, peu de répondants mettent en perspective des outils utilisés pour la communication. Il n'y a qu'au sein de Septèmes-les-Vallons que des supports de communication et de retour citoyens sont utilisés, comme le journal de la commune ou le site internet. Le côté pédagogique est mis en avant avec des spectacles ou la sensibilisation au sein des centres aérés et écoles (R2.7). Les opinions des citoyens sont récoltées lors de visites de quartier. Mais pour le chargé de mission au développement durable de la métropole (R2.4) il est impossible « *de capter le citoyen* ». L'opinion du citoyen n'est pas prise en compte puisque le conseil citoyen a échoué et que la plupart des citoyens n'est pas impliquée (R2.4 et R2.7). Ce sont les associations qui jouent le rôle d'informateur (R2.4). La communication n'est pas

très développée au sein de cette métropole et pour que le développement durable soit intégré, il faut que chaque acteur du territoire soit engagé dans la démarche. Or le citoyen ne semble pas réceptif.

## 2 - La gouvernance au sein d'Aix-Marseille Métropole

Ces difficultés de communication au sein des services mais également avec les citoyens ne permettent pas l'intégration totale du développement durable sur tout le territoire de la métropole d'Aix-Marseille-Provence (tableau 19). Il faut que le service développement durable ait de bonnes relations avec les autres services (R2.6). Pour mener à bien le projet il faut une certaine volonté de l'agent sinon le projet est abandonné, comme lorsque l'agent est remplacé ou part de la collectivité (R2.6).

**Tableau 19 : l'organisation entre les services au sein de la métropole et entre la métropole et les communes**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Difficulté de communication entre les services. Impulsion d'une dynamique entre les communes.	« On travaille avec des communes afin d'impulser une dynamique, soit sur l'agenda 21, soit sur certaines actions (...) Il existe un réseau pour partager » (R2.3) « Il y a une difficulté de cloisonnement du service des collectivités. Le service énergie n'est pas le même que le social et on ne se parle pas entre nous » (R2.2)	4	Du fait de la restructuration de la métropole, la communication n'est pas encore encrée au sein des différents services. Il existe également le problème du décloisonnement des services ne permettant pas une vision commune sur les trois piliers du développement durable. La métropole essaie cependant d'impulser le DD au sein des communes.

Source : l'auteur

Par ailleurs les documents règlementaires, c'est-à-dire le PCAET et le rapport de développement durable (RDD) ne sont élaborés que parce qu'ils sont obligatoires mais ils ne servent pas aux élus, notamment lors du vote du budget ou l'élaboration des politiques publiques (propos de R2.2). D'ailleurs ces propos sont rejoints par ceux de R2.6 : « *il faut un projet politique car l'agenda 21 est fait s'il y a un appui politique (...). Il faut construire quelque chose de cohérent et qui intéresse les politiques. Un des problèmes est dans le marquage politique* » et ceux de R2.1 : « *La question du politique prend le dessus. Il y a une logique de pouvoir dans les collectivités* ».

Ainsi, le portage politique et des agents est très important pour pouvoir intégrer le développement durable au sein de la métropole et donc du territoire. Un système de contrôle de gestion globale ne peut être intégré que si les *stakeholders* organisationnels (Renaud, 2009) sont impliqués. La dépendance au choix politique fait qu'il existe plus une forme de centralisation et d'obligation de rendre des comptes, ce qui induit une prise de décision liée au jugement personnel et au compromis (Talbot, 2003).

### 3 - Le système de contrôle de gestion à Aix-Marseille Métropole

Le contrôle de gestion est assez récent dans les collectivités territoriales, ce qui peut expliquer la non-connaissance du pilotage d'une organisation (cf. tableau 20).

**Tableau 20 : Les coûts et les budgets à Aix-Marseille Métropole**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Non prise en compte du développement durable dans les budgets et les coûts.	<p>« Le suivi budgétaire est arbitraire, et pas très concerté, très souvent porté sur le prisme économique » (R1.1).</p> <p>« Non, c'est très compliqué mais il faudrait des outils spécifiques et que chaque service joue le jeu » (R2.3).</p> <p>« Dans les procédures internes on ne fait pas sauf pour la transition énergétique car c'est le cœur d'action. Mais pour la précédente mandature oui car elle était socio-écologique. Aujourd'hui on ne fait plus car on tend à réduire les budgets »</p>	4	La prise en compte du développement durable au sein des coûts et des budgets dépend essentiellement du portage politique, de la volonté des différents services, mais également sur la difficulté de prendre en compte les trois piliers de façon globale.

Source : l'auteur

Les outils sont encore rudimentaires au sein de cette métropole. Les outils dépendent également du ministère et des moyens alloués (« *il faudrait tripler ou quadrupler les budgets* », propos de R1.1) aux collectivités. « *Les outils sont définis aux échelons supérieurs. Au niveau régional c'est indicatif. Il y a une cartographie et très peu de tableaux de bord qui ne remplacent pas la communication, la bonne entente. C'est du bénévolat. Pour améliorer les outils il faut que ça paraisse indispensable. La loi est là pour convaincre les réticents* » (propos de R2.7). Ainsi le système de pilotage et l'élaboration d'outils dépendent des réglementations et des sanctions qui

peuvent être mises en place si la collectivité va à l'encontre de la loi, ce qui n'est pas une démarche volontaire.

Concernant les tableaux de bord, le logiciel principalement utilisé est Excel (R2.4 et R2.1). Cependant au sein de la métropole le tableau de bord a été abandonné (R2.4). Ce sont principalement des tableaux de bord de suivi (R2.1). Ce ne sont pas des outils du privé car, pour R2.3, « *ce ne sont pas les mêmes organisations. On n'est pas sur des modes de production, on est sur du service à la personne, on ne peut pas calquer* ». Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs ont été utilisés (R2.3). L'ADEME joue un rôle en offrant un guide de bonnes pratiques mais ne fournit pas les indicateurs qu'il faut élaborer *a posteriori* (propos de R2.4). La difficulté réside dans le manque de moyens (R2.3) car au sein du Pays d'Aix utilisant un tableau de bord de suivi des actions, les indicateurs de territoire sont renseignés par des prestataires privés. En fait, le tableau de bord est le PCET mais il n'est pas utilisé dans les prises de décision (propos de R2.2). Certaines collectivités sont de bons élèves comme l'agglomération d'Aubagne et d'autres ne prennent pas en compte le PCET au sein du SCOT (propos de R2.2). Le tableau de bord n'est finalement pas utilisé dans les prises de décision, et le problème réside dans le fait que le PCET n'est que le volet climat, air et énergie du développement durable. Cette métropole ne met pas en place une mesure de la performance globale. Une autre problématique dans l'élaboration de ces outils est le manque de formations des agents. « *L'outil doit être d'abord validé par la DREAL. C'est un organisme déconcerté. Il y a un déficit au niveau des indicateurs : ce sont des moyens qui ne sont pas suffisants. Il y a des besoins techniques mais l'Etat, l'ingénierie étatique ne fait pas. Il y a également un déficit au niveau des structures* » (propos de R2.4). Ainsi, l'outil ne peut pas exister s'il n'y a pas l'accord de l'Etat, étant donné que la DREAL est un service régional de l'Etat, qui met en œuvre les politiques publiques du ministère de l'Environnement, de l'Energie et de la Mer et du ministère du Logement et de l'Habitat Durable. La collectivité n'est donc finalement pas indépendante concernant les outils à utiliser. Les tableaux 21 et 22 présentent les résultats concernant les outils règlementaires qui sont le PCAET et le RDD.

**Tableau 21 : le PCAET à Aix-Marseille Métropole**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Le PCAET est un outil de pilotage de la dimension environnementale et non de la performance globale.	<p>« Il a fallu intégrer dans le plan climat des thématiques d’agenda 21 car il y avait une précarité en énergie et au niveau social. Il s’agit plus d’une stratégie environnementale » (R2.4)</p> <p>« Le plan climat n’est pas un outil de pilotage du développement durable mais du volet environnement » (R2.1)</p> <p>« Le PCET est plus une approche énergie et évaluation des gaz à effet de serre » (R2.3).</p>	4	Etant donné l’obligation d’élaboration du PCAET, les collectivités territoriales se limitent à la dimension environnementale.

Source : l’auteur

Le rapport de développement durable est obligatoire depuis 2011. Il y a eu moins de discussion du fait de son caractère obligatoire (propos de R2.3). Car tout ce qui n’est pas obligatoire est difficile à mettre en œuvre (R2.6).

Face à ces outils règlementaires, les répondants ont cité trois outils volontaires qui ont été utilisés : il s’agit de l’agenda 21, du label Cit’Ergie et du logiciel Linéa 21. L’agenda 21 « *n’est pas politiquement porteur suite au changement des politiques* » (propos de R2.5). Au moment des entretiens, il n’existait pas d’agenda 21 métropolitain puisque chaque communauté avait le leur et la mise en commun n’avait pas été effectuée. D’ailleurs, « il existe une grille d’évaluation ISO 26 000 mais cela n’a pas été voulu par la métropole » (propos de R2.6).

Un autre outil a été cité par deux répondants (R2.1 et R2.5). Il s’agit de Linéa 21 mais qui est payant et est utilisé par le Pays d’Aix. Cependant, « *il est remis en cause car il n’y a pas d’actions propres dans chaque territoire* » (R2.5). Nous reviendrons sur cet outil dans la dernière partie des résultats.

**Tableau 22 : l'Agenda 21 et le label Cit'Ergie à Aix-Marseille Métropole**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Des outils qui ne sont pas des outils de pilotage.	<p align="center">« L'Agenda 21 sert de réceptacle pour l'action et ce n'est pas toujours un outil de management. C'est le plus souvent un projet de technicien, qu'un projet porté par la ligne hiérarchique » (propos de R2.3).</p> <p align="center">« Le label Cit'Ergie est un label qualité » (propos de R2.1).</p>	4	Notre première idée qui était que l'agenda 21 était un outil de pilotage, est remise en cause. Par contre c'est l'outil qui a permis de mobiliser les agents mais il a été abandonné au profit du PCAET, montrant bien l'emprise de l'Etat sur les collectivités territoriales.
Outils mobilisateurs	<p align="center">« L'Agenda 21 est un projet structurant » (propos de R2.1).</p> <p align="center">« L'Agenda 21 donne des objectifs et permet donc de mobiliser le travail sur le label territoire exemplaire pour amener les collectivités à se questionner » (propos de R2.1).</p> <p align="center">« Ce qui est intéressant c'est la construction. L'Agenda 21 permet de poser de nouvelles actions » (propos de R2.6).</p>	4	

Source : l'auteur

Il est également intéressant de noter que le label Cit'Ergie est très peu atteint en Région PACA, car il est trop dur à atteindre, très ambitieux et contraignant (R2.2 et R2.1). Il est tourné uniquement sur l'énergie, c'est une question de priorité et de questions locales (R2.2).

### § 3 - La Région Sud PACA

Au sein de la Région PACA, nous avons pu interroger une autre personne qui est l'ingénieur à l'ADEME PACA en charge des démarches territoriales, du changement climatique, du PCAET et de Cit'Ergie (R2.8). Au sein de cette Région, seule la métropole de Nice possède le label Cit'Ergie. Le label a été obtenu en 2016, soit après les entretiens. Ce label doit être renouvelé tous les quatre ans. « *Le volet social peut être traité dans le Cit'Ergie dans des sous-domaines mais ce n'est pas une thématique qui ressort de prime abord* » (R2.8). Cependant au sein de l'ADEME, les agents ne savent pas s'il existe un tableau de bord global au sein de la métropole, il n'y a donc pas de communication sur les outils utilisés et leur utilisation mais seulement si

une action est mise en place ou non. « *Ce ne sont pas les collectivités les mieux chaussées. Certaines n'ont pas la volonté politique ni les moyens vers une transition économique et solidaire* » (R2.8). Les collectivités doivent faire face au politique qui change régulièrement : « *Le moteur de toute action est la volonté politique, mais elle peut faire défaut dans la Région. En plus le côté budget est compliqué et il existe des partenariats pour aider à financer les projets. Au sein des collectivités c'est compliqué. S'il n'y a pas de meneur politique, on va nulle part même si on enlève les freins en interne. Cela reste des agents au service d'un projet politique aux limites des compétences* » (propos de R2.8). Le politique est donc celui qui permettrait l'intégration du développement durable au sein de la métropole et donc du territoire. D'ailleurs « *Il faut une politique ambitieuse, parfois par opportunisme, capillarité, clairvoyance mais pour se lancer c'est le politique qui tranche* » (R2.8).

Le retard en matière de développement durable dans la Région PACA peut également s'expliquer par les spécificités de ce territoire qui est essentiellement tourné vers le tourisme. « *Il faut que le citoyen soit écouté par l'élu, mais la Région PACA est une région de vieux qui consomment. Les moins de 35 ans représentent un seuil négatif. Le développement durable n'est pas dans les habitudes. C'est la caricature des vieux riches et des jeunes pauvres, il n'y a donc pas le temps pour les problèmes d'énergie* » (propos de R2.2). La prise en compte du développement durable dépend également des demandes des citoyens, pouvant être à la fois des *stakeholders* de marché ou des *stakeholders* défenseurs de l'environnement (Renaud, 2009).

Au sein des deux métropoles étudiées il n'existe pas d'outils de concertation du public, qui ne sont pas pris en compte lors des décisions. La performance globale n'est pas mesurée puisque la plupart des outils se focalisent sur l'environnement et l'énergie du fait des réglementations changeantes du ministère. Seul le territoire du Pays d'Aix a mis en place un Agenda 21 (créé en 2010 et reconnu en 2013) pour aider « *à organiser la prise en compte du développement durable en interne avec des approches un peu efficaces pour en faire un outil de management et un outil de pilotage* » (propos de R2.3). Même si certains outils existent, c'est leur utilisation qui détermine la véritable intégration du développement durable dans les prises de décision. Au sein des collectivités, « *c'est au bon vouloir des directeurs* » (R2.1). La place du service de développement durable est également importante, ainsi que la volonté de l'agent portant le projet. La section suivante étudie les métropoles situées au Nord, à savoir Lille (la MEL) et Grand-Nancy. Chaque territoire étant différent, nous nous attendons à d'autres résultats.

## Section 2 - Les métropoles du Nord

Dans les paragraphes suivants, nous présentons la Métropole Européenne de Lille (§ 1) et la métropole du Grand-Nancy (§ 2).

### § 1 - La Métropole Européenne de Lille

Nous mettons tout d'abord en évidence les différents répondants au sein de cette métropole (A), puis nous présentons les différents résultats obtenus (B).

#### A – Le profil des répondants de la MEL

Au sein de cette métropole, nous avons pu interroger cinq personnes par entretiens téléphoniques après une première prise de contact par mail. Les répondants sont listés dans le tableau 23.

**Tableau 23 : les répondants de la MEL**

Nom de l'organisation	Nature	Nombre de personnes interrogées	Poste des répondants	Code des répondants
MEL	Métropole	4	Directrice Qualité du Service Public.	<b>R3.1</b>
			Cheffe de service, Pilotage, Contrôle des opérateurs, Qualité/eau/assainissement, réseaux et services.	<b>R3.2</b>
			Chargée de mission PCET.	<b>R3.3</b>
			Responsable Développement Durable et Transition Energétique	<b>R3.4</b>
Centre Ressource du Développement Durable (CERDD)	Association	1	Chargé de mission Territoires et Développement Durable	<b>R3.5</b>

Source : l'auteur

Deux personnes nous ont répondu pendant le même entretien. Un répondant nous a contactés à nouveau pour nous demander des conseils et des retours suite aux différents entretiens que nous avons pu mener lors de notre recherche. Son objectif était d'envisager une formation sur le pilotage stratégique des transitions territoriales. Il nous a également informé de la restructuration au sein des services de la métropole, du changement politique et du départ d'une

chargée de mission au label Cit'Ergie. Les entretiens se sont déroulés entre 2016 et 2017 et ont duré entre trente minutes et une heure.

Malgré de nombreuses relances, les communes de la MEL n'ont pas répondu ou n'ont pas souhaité répondre à nos questions.

## **B - Les différents résultats observés au niveau de la MEL**

Cette métropole est un territoire industriel très fort (R3.1). Il convient de s'interroger si la MEL, du fait son économie industrielle et de son interaction avec différentes entreprises possède des outils de pilotage issus du privé ou non, et si elle prend en considération les enjeux du développement durable face à cette industrialisation.

### **1 - Le développement durable au niveau de la MEL**

Le concept de développement durable est encore défini différemment suivant les interlocuteurs. La représentation des trois piliers ressort. « *Ce sont les trois piliers classiques et le fil rouge est la gouvernance* » (R3.4). Pour d'autres, « *le développement durable contribue au maintien de notre planète. Il ne faut pas épuiser nos ressources pour que les êtres humains vivent* ». Cette définition rejoint celle présente dans le rapport Brundtland de 1987. La définition du développement durable ne faisant pas consensus est problématique, notamment dans la communication entre les agents et sa prise en compte politique (tableau 24).

**Tableau 24 : Les politiques de développement durable de la MEL**

<b>Indicateur</b>	<b>Citations</b>	<b>Item</b>	<b>Commentaire</b>
Le développement durable n'est pas pris en compte lors des décisions de la métropole	« Il n'y a pas de politique de développement durable formalisé » (R3.4) « Les politiques sont dans un premier temps élaborées séparément avec un PCET et un agenda 21 » (R3.2) « Il n'y a pas de DGA, donc le développement durable ne rentre pas dans les délibérations » (R3.4)	7	Au sein de cette métropole, les politiques de développement durable ne sont pas intégrées et sont élaborées séparément de la politique générale. Le développement durable n'est donc pas une stratégie.

Source : l'auteur

Malgré ce manque de politique de développement durable, il convient de s'interroger sur l'existence d'actions internes de développement durable à la métropole (tableau 25).

**Tableau 25 : les actions internes de développement durable à la MEL**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
La métropole a mis en place des actions internes, notamment concernant la mobilité des agents.	<p>« Expérimentation d'éco-mobilité (...) il y a un plan de mobilité générale sur la métropole » (R3.2).</p> <p>« Rationalisation du parc auto » (R3.4).</p> <p>« Actions de traitement, matériaux éco-conçus » (R3.3).</p>	5	Certaines actions de développement durable sont organisées en interne. Elles sont essentiellement tournées vers l'éco-mobilité et le service de la voirie.

Source : l'auteur

Malgré le manque de ligne politique de développement durable au sein de la MEL, la communication interne est assez présente et prend des formes diverses (éco-mobilité, écoconstruction, service de la voirie adapté).

## **2 - La communication au sein de la MEL**

La communication envers les citoyens est assez développée au sein de la MEL, notamment car depuis la nouvelle direction, il existe une nouvelle politique publique permettant la participation citoyenne et donc une bonne dynamique. « *C'est une démarche spirale : une méthode de construction de politiques publiques sur la notion de bien-être territorial* » (R3.4). Ceci permet d'impliquer les citoyens dans l'élaboration des politiques publiques, une sorte de co-construction ou concertation. « *La concertation c'est la co-construction de la politique avec les parties prenantes* » (R3.4). Pour ce faire il faut qu'il existe une certaine communication (tableau 26).

**Tableau 26 : la communication au sein de la MEL**

<b>Indicateur</b>	<b>Citations</b>	<b>Item</b>	<b>Commentaire</b>
La communication est essentielle et peut avoir différentes utilités.	<p>« Elle permet de valoriser et de donner de la visibilité. Les citoyens sont de plus en plus sensibilisés » (R3.1).</p> <p>« On a eu l'ambition d'expliquer à celui qui est curieux grâce au progrès de l'outil informatique (site internet) » (R3.4).</p> <p>« La communication en tant que tel : c'est de la valorisation » (R3.4).</p> <p>« On fait de l'accompagnement du changement de comportement » (R3.4)</p>	4	La communication a des fins de valorisation, d'expliquer, de rendre des comptes mais également elle permet la pédagogie en accompagnant au changement. La communication est principalement externe, vers les citoyens.
Peu de communication interne.	<p>« On parle beaucoup avec les acteurs externes mais moins avec les acteurs internes » (R3.1).</p>	3	La communication interne n'est pas assez présente.

Source : l'auteur

Au sein de cette métropole, même si la communication interne semble peu présente, tous les répondants mettent en perspective les outils utilisés, à savoir des documents comme les délibérations ou le PCET, une plateforme collaborative. Concernant la communication externe il existe des instances règlementaires comme la CCSPL, la Commission Consultative des Services Publics Locaux (propos de R3.2). Il existe également des vidéos, des ateliers conférences lors de la semaine européenne du développement durable, notamment pour la Cop21 de 2015 (propos de R3.4). Par ailleurs, la participation citoyenne est assez présente (5 items). Des appels à projet sont même lancés pour faire participer le citoyen (propos de R3.1). L'opinion est prise en compte au sein de la direction de l'Eau. Il en est de même pour le PCET (propos de R3.3) lors de sa phase de construction. « *Il y a co-construction pour l'énergie positive. La communication est renforcée avec la notion d'énergie. Il faut l'étendre sur les déchets, le déplacement. Les actions sont tournées vers le citoyen au sein du service déplacement* » (propos de R3.3). Ainsi, même s'il reste des étapes à franchir, la métropole essaie d'impliquer le citoyen lors de la construction de plans d'actions et sur certaines politiques publiques, depuis le changement de politique. Il est également important de préciser que le

service de l'eau est géré par des opérateurs privés comme Véolia mais la métropole impose un « *contrat de performance avec un cahier des charges* » (propos de R3.2).

### 3 - Les outils utilisés au sein de la MEL

Il a été relevé que la partie responsabilité sociale n'est pas encore prise en compte car il s'agit d'une démarche récente (propos de R3.2). Le dernier pilier du développement durable est mis en œuvre au sein du PCET (propos de R3.3). Le pilotage de la performance globale n'est donc pas d'un seul tenant mais est séparé. Le côté social est celui qui est mis de côté, montrant ainsi une certaine hiérarchie des piliers (Germain et Trébucq, 2004). Le tableau 27 revient sur les outils réglementaires mobilisés.

**Tableau 27 : les outils règlementaires au sein de la MEL**

<b>Indicateur</b>	<b>Citations</b>	<b>Item</b>	<b>Commentaire</b>
Le PCET est au centre de la politique publique de développement durable.	« Le service a pour colonne vertébrale le PCET » (R3.4). « Le PCET est une stratégie écrite » (R3.4).	5	Le PCET est devenu le document de référence pour les politiques de développement durable, qui sont très généralement tournées vers l'environnement.
Pour certains, il est un outil de pilotage pour d'autres non.	« Le PCET est un dispositif de suivi (...). Le développement durable est général mais il n'y a pas de socle de référence stratégique, ni d'outils de pilotage » (R3.4). « C'est un outil de pilotage plus transversal mais il est encore compliqué (R3.1).	3	La définition elle-même d'outil de pilotage ne fait pas consensus au sein des acteurs.
Le RDD n'est pas un outil de pilotage, ni un rapport d'activités.	« Le rapport de développement durable n'est pas un outil de pilotage pour apprécier la performance de la collectivité » (R3.4).	2	Le RDD, comme le PCET n'est pas un outil de pilotage. Cependant le projet de tableau de bord n'est pas encore finalisé.

Source : l'auteur

Face à ces outils obligatoires, les outils tels que l'agenda 21 ne sont plus d'actualité, surtout depuis l'arrêt maladie de l'agent qui s'en occupait (R3.3). Au sein du CERDD, les chargés de

mission (R3.5) ont connaissance d'outils permettant de suivre les agendas 21. Il s'agit du Linéa 21, déjà mis en exergue lors d'entretiens sur la Région PACA. Cet outil sera étudié à la suite de la présentation des métropoles puisque le concepteur de cet outil a été interrogé. Le CERDD, Centre ressource du développement durable est une structure ayant pour objectif de diffuser les principes et d'expertiser les retours d'expériences. « *C'est le laboratoire de la transition vers le développement durable dans sa manière de gouverner* » (propos de R3.5). Ce répondant a d'ailleurs permis de mettre en exergue quelques outils pouvant être utilisées au sein des collectivités, étant donné qu'il est en lien avec l'Etat par la DREAL et le Conseil Régional des Hauts-de-France. Ce groupement incite à la transversalité (propos de R3.5).

D'autre part, l'outil Cit'Ergie est principalement utilisé en « *matière de pilotage mais reste principalement axé sur l'énergie* » (propos de R3.4). Pour ce même répondant, « *Cit'Ergie s'appuie sur un référentiel de qualité et il faut alimenter un tableau de suivi et faire un suivi de la performance. Les indicateurs sont la base mais ils sont assez génériques. On a un contrat avec la Région. Ils sont co-conçus avec les territoires et les associations mais ils ne sont pas conçus en interne car il y a des choses existantes ailleurs* ». Ainsi, la MEL s'appuie sur ce qui a été fait ailleurs. Avoir une politique de développement durable signifie améliorer un territoire sur du long terme. Or ce n'est pas tout à fait le cas pour deux des répondants, le long terme n'est pas envisageable (« *mais il y a eu un décalage en 2015 à cause du pilotage à long terme impossible. On est donc plus sur du court terme* », propos de R3.3). Deux des répondants (R3.4 et R3.5) ont évoqué un outil du ministère du développement durable sur la prospective. Il s'agit de Vision+21, que nous avons pu détaillée dans la section 5 suite à nos derniers entretiens.

#### **4 - Le portage politique et le système de pilotage de la MEL**

La MEL est une métropole ayant eu comme élue Mme Martine Aubry qui a su insuffler le développement durable (trois des répondants). Le deuxième aspect est la contrainte budgétaire qui impose de faire des économies (propos de R3.2). Cependant, pour R3.5, « *il n'y a pas de stratégie politique et l'on peut noter l'absence de pilotage politique* ». Ce qui rejoint les propos de Leroux (2012, p. 49) concernant les SCOT : « *l'analyse textuelle des discours sur les SCOT des collectivités locales démontre que les objectifs de développement économique et environnementaux sont liés dans les discours mais correspondent davantage à des incantations qu'à des lignes directrices d'une politique* ».

Par ailleurs, « *la responsabilité sociale est une nouvelle stratégie de la MEL* » (R3.3). Malgré une réelle sensibilisation, il manque une réelle stratégie et donc la définition d'objectifs qui eux-mêmes définissent des indicateurs. C'est pour cela que peu d'outils sont encore mis en place (5 items). L'idée est d'intégrer le développement durable dans les indicateurs (R3.3) et d'« *élaborer un tableau de bord avec un comité de pilotage* » (R3.4). La difficulté de ces indicateurs réside dans le fait que le développement durable est une politique transversale et que donc les « *indicateurs sont disséminés dans les différentes politiques* » (propos de R3.1). Au sein de cette métropole, il existe un budget pour le service développement durable (R3.1) mais il manque un pilotage et il est donc difficile d'établir si l'objectif a été atteint ou non. Concernant les coûts, il n'y a qu'au sein du service de l'Eau qu'il existe une démarche analytique des coûts, notamment pour déterminer le prix de l'eau qui est une donnée stratégique (propos de R3.2). Concernant les tableaux de bord, il n'existe pas d'approche standardisée (propos de R3.5). Il n'y a qu'au sein de la direction de l'Eau qu'il existe un tableau de bord (R3.2). Nous présentons les différents résultats dans le tableau 28.

**Tableau 28 : les tableaux de bord au sein de la MEL**

<b>Indication</b>	<b>Citations</b>	<b>Item</b>	<b>Commentaire</b>
Mise en place d'un tableau de bord car l'ancien n'a pas abouti suite au changement de mandat.	« Des tableaux de bord doivent être mis en place (...), 1 ou 2 par service, administration et un pour le service DD » (R3.1).	2	Au sein de cette métropole, les tableaux de bord n'ont pas encore été élaborés lors de nos entretiens.
Difficulté : lourdeur et manque d'appropriation	« Mais aujourd'hui on ne tire pas de résultats positifs car c'est lourd et il y a un manque d'appropriation » (R3.4)	1	Les agents ont du mal à fonctionner avec des tableaux de bord car ils sont trop lourds.
Volonté d'avoir des indicateurs qualitatifs et quantitatifs	« Il y aura les deux. Il ne faut pas se limiter au quantitatif pour permettre de redécliner les plans d'actions » (R3.1).	4	Pour les répondants, il convient d'utiliser à la fois des indicateurs qualitatifs et quantitatifs comme dans le BSC.

Source : l'auteur

Au sein de cette métropole, le pilotage n'est pas encore bien formalisé, surtout suite au changement politique. Le système de pilotage est encore en construction. Or, il faut que le politique et les directions soient impliqués pour que le système de gestion perdure et que le tableau de bord soit au centre des préoccupations (Botton, Jobin, Haithem, 2012). Or, au sein

de la métropole, le tableau de bord est utilisé pour rendre des comptes aux citoyens et permettre une animation et appropriation (propos de R3.1 et R3.2). Le tableau de bord n'est pas encore au centre du système de gestion et ne remplit qu'une partie de ses principales fonctions (Botton, Jobin, Haithem, 2012). La difficulté de l'appropriation du tableau de bord est soulignée, difficulté mise en avant par De Vaujany. L'outil doit être accepté, « assimilé » et « co-construit ». (De Vaujany, 2006).

Le terme de *Balanced Scorecard* a été déjà entendu par un répondant (R3.1). Pour ce même répondant, il faut aller plus loin que cet outil, mais « *il y a souvent de bonnes idées dans le privé mais les outils ne peuvent pas être mis et plaqués tels quel dans le public* » (propos de R3.1) ; ce qui rejoint les critiques du NPM. Les outils sont différents du fait que les plans d'actions sont pour un territoire et les citoyens, et donc « *c'est plus large que dans une entreprise* ». « *On doit mener un aménagement du territoire plus respectueux du cadre de vie* » (propos de R3.1). Cette assertion confirme la prééminence du développement durable. Cependant, certaines difficultés dans le projet de territoire se ressentent du fait de la « *domination de l'Etat. La décentralisation n'a pas de visibilité totale* » (propos de R3.4). Cette perte de pouvoir de la métropole serait peut-être une explication au retard de celle-ci concernant les outils de pilotage, d'autant plus que le public n'est pas totalement identique au privé. Pour R3.2, la grosse différence entre le public et le privé est « *la marge bénéficiaire* » puisqu'une collectivité territoriale n'a pas le droit de faire des bénéfices. Cependant, certains agents mettent en exergue l'avantage de réactivité dans le privé grâce à l'utilisation des outils. Peut-être que la collectivité tend à s'améliorer et prendre exemple sur le privé ? L'accent sur la difficulté d'évaluation du développement durable a été mis en avant par R3.4. La performance publique tend à se rapprocher du privé (R3.1) et est définie comme un « *équilibre entre efficacité, efficience et transparence* » par R3.1. Cette définition se rapproche du modèle des 3 E de Gilbert (1980). Ainsi, cette métropole doit faire face à un changement politique fort et certains outils doivent être pensés et construits pour mettre en place un système de pilotage de la performance globale. Cependant, c'est l'ADEME, organisme de l'Etat, qui élabore les outils, mais ils ne sont pas très réalistes, surtout dans le suivi et la collecte des données (propos de R3.4).

## **§ 2 - La métropole du Grand-Nancy**

Dans cette sous-section, nous présentons le contexte de la métropole du Grand-Nancy (A), puis les résultats (B).

## A - Le contexte de l'étude de la métropole du Grand-Nancy

Au sein de cette métropole, nous avons pu interroger quatre personnes, toutes des agents de la métropole. Au Grand-Nancy, il existe un service de démocratie participative, qui est rattachée au pôle de développement métropolitain. « *C'est une mission transversale qui coordonne le rapport de développement durable au moment du débat en lien avec tous les services de la métropole* » (propos de la chargée de mission de la démocratie participative). Au sein de la direction Energie-Climat, les agents tentent d'intégrer les différents piliers du développement durable : « *dans la direction il y a 7 agents qui se consacrent à ces sujets. Trois personnes s'occupent de la biodiversité et l'écologie urbaine, ce qui permet de ressentir la consommation énergétique. Les choses vont dans le bon sens* » (propos du chargé de mission du label Cit'Ergie).

Nancy a obtenu son statut de métropole car elle avait des compétences plus élargies que celles d'une communauté urbaine (propos du chargé de mission label Cit'Ergie). Elle a intégré la compétence tourisme. Au sein de cette métropole, l'agenda 21 a été bouclé car les programmes d'actions sont terminés. C'est une métropole qui se lance dans un projet de « *responsabilité sociétale et environnementale* » et d'« *être dans une démarche de développement durable intégré* » (propos du Directeur mission développement durable). Ainsi, cette métropole est intéressante à étudier puisqu'elle ne semble pas être un exemple d'hypocrisie organisationnelle. Les répondants sont présentés dans le tableau 29.

**Tableau 29 : les répondants de la métropole du Grand-Nancy**

Postes de répondants	Code des répondants
Directeur mission développement durable, Direction Energie Climat-Pôle Territoire.	<b>R4.1</b>
Chargé du label Cit'Ergie.	<b>R4.2</b>
Chargée de mission démocratie participative	<b>R4.3</b>
Directrice de l'Urbanisme et de l'Ecologie Urbaine, Adjointe au DGA, Pôle Territoires, Mobilité, Environnement	<b>R4.4</b>

Source : l'auteur

Au sein de cette métropole, il a été difficile d'interroger des personnes au sein des communes. Les entretiens ont duré entre 30 et 40 minutes entre 2016 et 2017. Nous constatons que le développement durable est présent dans différentes directions de la métropole. Mais il

conviendrait de savoir si ces différentes directions mobilisent les mêmes outils ou si chaque direction est indépendante.

## **B - Les résultats de la métropole du Grand-Nancy**

### **1 - Le développement durable Grand-Nancy**

Tout d'abord, nous constatons que la définition du développement durable est différente suivant les répondants. Alors qu'une personne (R4.1), a une vision correspondant aux trois piliers, une autre (R4.3) y introduit la notion de culture et de responsabilité : *« c'est une responsabilité partagée entre tous (élus, citoyens, etc.). C'est une notion qui a une dimension culturelle, environnementale inter-reliées »*. Pour deux répondants (R4.1) et (R4.4), le développement durable est une façon de travailler, d'argumenter et de regarder l'impact du projet. C'est plus *« une approche systémique »* (R4.4). La politique de développement durable à l'heure actuelle, est transversale (pour tous les répondants), alors qu'au début elle était spécifique lors de l'agenda 21 (propos de R4.4). En effet, *« la politique de développement durable est liée à l'ensemble des politiques publiques. C'est une approche transversale »* (propos de R4.3). Il existe cependant la difficulté du déséquilibre entre les trois piliers (propos de R4.1). Mais *« Il faut mener une politique efficiente et qui s'adresse à toute la population. Ce sont des points indirectement liés, transversaux à toutes les politiques, comme par exemple la récupération des déchets. En effet, la politique des déchets à un lien avec l'aspect social. L'aspect social est présent dans toutes les thématiques mais il n'est pas directement fléché »* (propos de R4.2).

### **2 - Les actions internes dans la métropole du Grand-Nancy**

Au sein de cette métropole, des formations pour les agents ont été mises en œuvre (deux répondants). Il existe des actions telles que le tri des papiers ou les déchets recyclables. Une personne est chargée de l'éco-aménagement (propos de R4.4). Les actions portent également sur les photocopieurs, les luminaires LED, les fontaines à eau et les véhicules au GPL (propos de R4.1).

Le service de développement durable cherche à *« sensibiliser les habitants et un rapport est présenté au Conseil Métropolitain en amont du budget »* (propos de R4.3). Par contre peu d'outils sont utilisés à part le rapport et la communication pour sensibiliser le public (gazette, visites de sites, concours photo et vidéo).

### **3 - La communication et la prise en compte des citoyens au Grand-Nancy**

Il existe un système de communication mais qui est difficile à mettre en œuvre sur le projet global (propos de R4.1). La communication se fait *via* la distribution de magazines, des conseils sur l'énergie et sa maîtrise. Pour trois des répondants (R4.1 ; R4.3 et R4.4), la communication est un outil stratégique, permettant de sensibiliser, mobiliser, adhérer. La communication est « *un accompagnement de la stratégie* » (propos de R4.1). Au sein de cette métropole la communication autour du développement durable est très présente, avec la maison de l'Habitat et du Développement Durable, l'Agence Locale de l'Energie, le guichet unique. Des associations sont créées pour faire l'accompagnement (propos de R4.1). Il existe également des forums. Les outils basiques tels que le site internet, la boîte aux lettres sont utilisés. Le Grand-Nancy possède également « *un Conseil de Développement Durable. C'est une instance consultative avec 6 collègues de 100 membres bénévoles. Il y a un site internet depuis 2000. Cette instance est devenue le Conseil du Développement Durable en 2009 qui traite également du PLU et du plan climat* » (propos de R4.3). Il comporte 100 membres d'associations et de représentants des citoyens (propos de R4.1). Un lien avec les citoyens est créé au sein de cette métropole. Une mise en avant des actions citoyennes est une particularité de cette métropole. « *On y intègre les productions citoyennes aux prises de décisions. Le rapport annuel est axé sur les initiatives citoyennes et les actions collaboratives, ce qui permet de valoriser ces actions* ». La métropole responsabilise les citoyens. La prise en compte du développement durable est donc l'affaire de tous. Les *stakeholders* environnementaux, et plus précisément les défenseurs de l'environnement ou les *stakeholders* de marché (Renaud, 2009) sont ainsi impliqués dans les prises de décisions. Les doléances sont remontées lors du Conseil métropolitain et donc devant l' élu. Il s'agit d'une consultation et non d'un réel style de direction participatif selon Likert (1967). Cette facilité de communication et de prise en compte du retour des citoyens est peut-être le fruit de la volonté politique présente au sein de cette métropole. « *C'est donc une politique volontariste* » (propos de R4.1).

### **4 - Le pilotage du développement durable au Grand-Nancy**

Le tableau 30 reprend les éléments relatifs à la nature du développement durable au sein de la métropole du Grand-Nancy. Les outils utilisés sont les outils rencontrés dans les différentes métropoles. Ils ne sont pas issus de la sphère privée mais pour certains répondants « *on peut transférer du privé au public les bonnes pratiques. La RSE peut être transposable en partie* » (propos de R4.3). Ce sont des labels ou des référentiels européens (éco-quartier par exemple,

propos de R4.4). Cependant certains outils ont été élaborés par un prestataire extérieur (propos de R4.3), comme pour le PLU et le PDU. Ainsi, soit les agents n'ont pas les compétences pour élaborer ces outils, soit ils préfèrent avoir un avis extérieur qui connaît d'autres outils que ceux de la sphère publique. Par ailleurs, l'implication des parties prenantes s'arrête à la « *demande des rendus annuels mais pas de demande sur l'outil en tant que tel. Le bilan carbone, ce n'est pas assez* » (propos de R4.4).

**Tableau 30 : le pilotage au sein de la métropole du Grand-Nancy**

Indication	Citation	Item	Commentaire
Existence d'outils	« L'outil utilisé est la démarche Cit'Ergie » (R4.1) « Le rapport de développement durable et des tableaux de bord thématiques » (R4.1) « Le rapport de développement durable est un outil de pilotage » (R4.3)	4	Pour les répondants de cette métropole, les outils principaux de pilotage sont la démarche Cit'Ergie et le RDD. Plusieurs tableaux de bord sont construits mais non un global.
Outils non issus du privé	« Ce sont des outils créés et développés par l'ADEME sous Excel » (R4.1) « Aujourd'hui c'est le Cit'Ergie » (R4.3)	3	Les outils ne sont pas issus du privé et sont calqués sur des référentiels européens ou des créations de l'ADEME qui dépend de l'Etat.

Source : l'auteur

Concernant la notion de performance, les répondants utilisent plusieurs concepts issus du privé. Pour R4.3, il s'agit d'une démarche d'amélioration continue, pour R4.1, le développement durable est un outil de la performance et pour R4.4, « *on parle d'efficience. L'objectif est plus ambitieux. Il y a une obligation légale. Le management public est plus complexe* ».

## 5 - Les outils utilisés au sein du Grand-Nancy

Cette métropole intègre le développement durable dans différents outils de pilotage. En effet, le développement durable est pris en compte dans le système budgétaire. Le budget est organisé par projet et il existe une transversalité entre les différents projets (propos de R4.1). A terme la métropole veut se lancer dans « *une démarche RSE, qui est un travail fait en collaboration avec un cabinet* » (propos de R4.1). Au sein de la Direction de l'Urbanisme, un coût global a été mis en place car il y a une obligation réglementaire : « *va-t-on plus loin ou non suivant le coût ?* »

*Il faut que cela soit moins cher pour des citoyens défavorisés » (propos de R4.4). Comme pour les autres métropoles, il existe des outils obligatoires, tels que le RDD et le PCAET et des outils issus de la volonté des agents et/ou des élus. Le PCAET n'a pas été évoqué, car le RDD est très utilisé. Mais le « PCET a supplanté l'agenda 21 » (propos de R4.2). Le RDD est « un outil de pilotage de communication » (propos de R4.3). Le PCAET est devenu très présent au sein des métropoles car « le sujet porteur est l'énergie, la transition plutôt que l'éco-système, la faune. Il existe une politique globale sur l'énergie. La politique en termes d'environnement date de 1997. L'écologie au sens de la biodiversité a été introduite dans l'urbanisme. La politique sur l'énergie date de 2000, avec l'Agence Locale de l'Energie » (propos de R4.2). Ainsi, les politiques et les outils utilisés évoluent au fil des directives du Ministère.*

Concernant les tableaux de bord, au sein de la Direction Urbaine, il en existe un construit autour de trois piliers : « *la conception urbaine (éco-conception), la préservation de l'environnement et la demande économique responsable* » (propos de R4.4). Pour trois répondants sur quatre (R4.1 ; R4.2 et R4.4), les indicateurs utilisés sont à la fois quantitatifs et qualitatifs, ce qui rejoint la conception des *Balanced Scorecard* de Kaplan et Norton. Suivant les directions, il peut s'agir d'avoir plus d'indicateurs qualitatifs comme la mixité sociale (Direction de l'Urbanisme, R4.4), des indicateurs de bien-être (R4.3) ou des indicateurs plutôt qualitatifs pour la Direction Energie-Climat (R4.1).

Enfin, suivant les politiques la vision établie sera différente. Au sein de la Direction de l'Urbanisme, la vision sera sur du court terme (5 ans), moyen terme (10 ans) ou long terme (15 ans, propos de R4.4). Pour la mission développement durable la vision sera sur du moyen/long terme mais les objectifs et la sécurisation des ressources se font à long terme (propos de R4.1). « *La vision du plan climat est sur du long terme. Ce sont des documents élaborés pour 5-10 ans* » (propos de R4.3). Ainsi, la perception du court/moyen/long terme est différente suivant les services et suivant les agents, ce qui peut poser problème lors de l'élaboration des outils.

## **6 - Le label Cit'Ergie au Grand-Nancy**

Nous présentons ici un point important. Nous avons pu interroger un chargé de mission spécifique au label Cit'Ergie, qui n'est pas présent au sein de chaque métropole. Nous avons pu mettre en évidence le fonctionnement et les étapes de la labélisation au sein de la métropole. Ainsi « *avant de se lancer dans le label Cit'Ergie, on doit contacter un référent Cit'Ergie pour faire un pré-diagnostic pour lister les différentes compétences avec un tableur Excel qui met une note selon un cahier des charges. Dans un deuxième temps, on doit se lancer sur le marché*

*public pour mettre en œuvre le label. Il n'y a que les conseillers Cit'Ergie qui sont à même de mener à bien les missions. Ils sont à peu près 25. Dans un troisième temps c'est la mise en œuvre avec 5 pôles qui sont en lien direct avec l'énergie. Cit'Ergie est comme une démarche d'évaluation de l'énergie. On avance en mode projet avec les 30 services et tous les directeurs de service invités à l'atelier (planification territoriale et communication). Il y a 6 ateliers comportant chacun des directeurs (27 présents sur 28). Il y a donc cohérence et transversalité. Le conseiller va poser des questions aux directeurs permettant de noter et d'évaluer la collectivité. Il y a un panel de 500 points qui sont en fonction des compétences. Si par exemple, il n'y a pas de station d'épuration, il n'y a pas de notation. Il existe un volume de points selon la collectivité, pour Nancy le volume est de 452. Le conseiller prend des notes et argumente la notation. A l'époque on avait obtenu environ 54% des points et pour étayer il faut les documents (détails du PCET, PLU, PDU, PLH, etc.). On a entre deux et six mois pour prouver et on est passé de 54% à 60%. Une fois que l'on a tous les éléments, on missionne un auditeur de l'ADEME (il en existe trois en France). La demande de labélisation se fait en juin ou en décembre sur internet, sur un site de partage en plus de la réunion d'audit. La note peut être rectifiée à la hausse ou à la baisse (61,9%). A l'issue de la réunion d'audit, on établit un rapport pour la Commission du label pour fin mai, début juin. L'auditeur est venu début octobre 2016. Fin janvier : remise du label. Pour certains, il faut élaborer ou évaluer les politiques d'énergie, de climat. Le Grand-Nancy a été évalué » (propos de R4.2).*

Le label Cit'Ergie est donc un moyen pour la métropole d'être auditée par deux personnes extérieures. Un conseiller qui fait un diagnostic et suit la métropole tout au long du processus et un auditeur de l'ADEME. Le label comporte cinq étapes, dont la troisième qui est « *la définition de la politique énergétique que l'on doit évaluer, ce qui a entraîné de longues discussions. On souhaite enlever cette étape-là et mettre en place un outil d'évaluation. C'est une démarche d'amélioration, de labélisation continue. Il faut mettre en exergue. Il existe six domaines : les plus faibles donnent une motivation, un budget nécessaire permettant d'améliorer* » (propos de R 4.2). Cette labélisation n'est pas acquise sur du long terme mais tous les quatre ans elle est remise en jeu. Tous les ans l'auditeur visite la métropole. Cependant cette labélisation n'est pas très tournée vers le côté social : « *sur le côté social, dans le domaine du patrimoine, de la coopération et de la communication, le programme de l'habitat durable (foyers en précarité énergétique) n'est pas forcément prioritaire puisqu'il est noté uniquement sur 20 points* » (propos de R4.2). Le côté social doit être renforcé au sein de la métropole pour

pas qu'il soit mis de côté même si tous les efforts du Ministère sont dirigés vers le climat, l'air et l'environnement.

Dans la section suivante, nous présentons trois autres métropoles situées plus dans l'ouest de la France.

### **Section 3 - Les métropoles du Nord-Ouest**

Dans cette section, nous présentons les résultats de la métropole Rouen Normandie (§ 1), la métropole de Brest (§ 2) et la métropole de Nantes (§ 3).

#### **§ 1 - La métropole Rouen Normandie**

Ce paragraphe est décomposé suivant la présentation du contexte de la métropole de Rouen Normandie (A), puis la présentation des résultats obtenus selon les nœuds de codage (B).

##### **A - Le contexte de la métropole de Rouen**

Cette métropole est le regroupement de quatre structures intercommunales dont une communauté d'agglomérations, une agglomération et deux communautés de communes. C'est une métropole qui a dû faire face à une restructuration comme celle d'Aix-Marseille-Provence, mais plus tôt. *La « métropole a été créée en 2015 avec la loi Notre. Elle a pris la suite de la Communauté d'Agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe, c'est-à-dire la CREA. Cette communauté a pris de nouvelles compétences pour devenir métropole. Chaque communauté d'agglomération avait des démarches agenda 21 et de développement durable »* (propos du chargé de mission PCAET). Face à cette restructuration de différentes communautés d'agglomération, il *« a fallu chercher à harmoniser. L'appréhension du développement durable est un peu différente »* (propos du chargé de pilotage stratégique et performance). Au sein de cette métropole, il a été difficile d'obtenir des entretiens. Nous avons pu interroger trois agents métropolitains, avec lesquels les entretiens ont duré entre 10 minutes et 45 minutes en 2017. Le tableau 31 reprend le profil des répondants.

**Tableau 31 : les répondants de la métropole de Rouen**

<b>Poste des répondants</b>	<b>Code des répondants</b>
Chargé du PCAET, Direction de l'énergie et de l'environnement	<b>R5.1</b>
Chargée du pilotage stratégique et performance	<b>R5.2</b>
DGA, Département Espace Public et Mobilité Durables	<b>R5.3</b>

Source : l'auteur

## B - Les résultats de la métropole de Rouen-Normandie

### 1 - La définition du développement durable : une absence de consensus

Comme au sein des autres métropoles, la définition même du développement durable ne fait pas consensus auprès des agents territoriaux (cf. tableau 32).

**Tableau 32 : Un concept de développement durable pluriel**

Indicateurs	Citations	Item	Commentaires
Les trois piliers	« La première démarche était en lien avec les trois piliers : économique, social et environnemental » (R5.1)	1	La vision classique du triptyque du développement durable est toujours citée même si certains y rajoutent d'autres concepts.
Quatre piliers	« Comment intégrer le territoire (...) puis le territoire avec le tourisme et l'attractivité » (R5.1)	1	Ici, le répondant rajoute un quatrième pilier, le territoire alors que pour la plupart des répondants d'autres métropoles, le quatrième pilier est la culture.
Vision politique et transversale	« Il s'agit d'une vision assez transversale avec différentes directions afin d'arriver à une certaine qualité de vie » (R5.1). « Le développement durable est une vision politique, une façon d'agir car il permet de travailler dans la transversalité » (R5.2) « Le développement durable est un outil, un levier en termes de méthodes permettant de rechercher une certaine cohérence, une certaine transversalité » (R5.2)	4	La majorité des répondants mettent en avant la notion de transversalité qui caractérise le développement durable. Pour eux c'est une volonté politique dans la sphère publique. Le développement durable une façon de travailler.

Source : l'auteur

Le terme de développement durable est assez vaste : « *derrière le développement durable, on peut mettre tout et n'importe quoi comme la performance environnementale ou l'innovation technologique* » (R5.2). Malgré cette difficulté de définition, le développement durable permet d'apporter une certaine cohérence au sein de la métropole. Il est une démarche volontaire au sein de la sphère publique au contraire du privé où il s'agit « *de la réglementation, de ce qui est obligatoire et d'une vision marketing* » (R5.2). Par ailleurs, « *la culture du développement durable est un outil pour faire participer, faire réfléchir, changer les comportements avec une*

*appropriation des solutions* » (propos de R5.1). Ainsi, intégrer le développement durable est un changement auquel l'organisation doit faire face. Comme chaque changement organisationnel, intégrer le développement durable peut amener à des résistances, des freins au changement qu'il convient de lever pour faire avancer la collectivité. De même l'évaluation des politiques publiques est un concept assez récent et lié au changement organisationnel pouvant déboucher sur des freins, et donc des peurs des agents. Au sein de cette métropole, la politique de développement durable est intégrée à la politique générale (R5.1). D'ailleurs, « *dans le programme métropolitain on retrouve les axes du développement durable : gouvernance et participatif. L'objectif est d'élaborer un PCAET pour affirmer les ambitions politiques et écrire des objectifs précis donc de permettre d'asseoir la vision politique* » (propos de R5.1). Pour R5.2, l'intégration du développement durable « *dépend des projets. Oui pour les projets emblématiques qui sont limités au règlementaire car le rapport coût/bénéfice est non valable. Le côté pragmatique prend donc le dessus. C'est la politique qui décide* ». Le développement durable est donc bien une volonté politique.

## **2 - Les actions internes à la métropole Rouen Normandie**

Au niveau interne, quelques actions, rares, ont pu être évoquées par les répondants. Pour deux d'entre eux, il existe des actions internes en lien avec le développement durable, qui sont assez basiques comme le tri sélectif, le photocopieur en recto-verso, *etc.* (propos de R5.1 et R5.2). Ces actions sont intégrées dans la gestion de projet (R5.2). Il existe un pôle de véhicules propres et un Plan de Déplacement des Employés (R5.1).

## **3 - La communication et la prise en compte de l'opinion des citoyens**

La communication est en phase d'élaboration au sein de cette métropole. « *Elle se fait sur les actions de développement durable mais pas sur le plan climat en place. La communication se fait de façon thématique* » (R5.1). Pour ce répondant, la communication est un outil stratégique, puisqu'elle « *permet d'identifier la métropole de façon exemplaire, d'approprier les citoyens aux enjeux. Il faut mener une communication active en mettant en place des solutions* ». La communication est utilisée dans les projets problématiques, comme par exemple la construction du nouveau siège de la métropole dans un éco-quartier (propos de R5.2). La communication est utilisée à des fins pédagogiques, et permet un changement de comportement : « *elle permet d'axer sur l'exemplarité et de donner envie, mais ce n'est pas ça qui fait que le projet sera plus*

*performant* » (propos de R5.2). Le tableau 33 souligne la prise en compte de de l'opinion des citoyens.

**Tableau 33 : la prise en compte de l'opinion des citoyens**

Indicateurs	Citations	Item	Commentaires
Implication des citoyens. Existence de la concertation.	« Oui lors du Conseil consultatif de Développement. Les personnes (...) pour fédérer, discuter sur les grands axes politiques, échanger et avoir l'avis de la commission. » (R5.1)  « Il existe la concertation, c'est-à-dire d'aller vers les partenaires, les acteurs. La concertation peut aller jusqu'à la codécision. Le citoyen veut s'impliquer plus sur certains projets mais en fonction de la volonté politique il ne faut pas que le sujet soit trop sensible. » (R5.2)	2	Au sein de cette métropole, il existe une instance consultative permettant les discussions avec les citoyens concernant les projets de territoire.

Source : l'auteur

#### 4 - Le pilotage au sein de la métropole

Le projet de territoire est « *géré par le cabinet du président* » (R5.3). C'est donc lui qui prend les décisions importantes. « *La mise en œuvre de ces projets de territoire synthétise les documents obligatoires, comme l'élaboration du PCAET* » (propos de R5.3). Cependant, le développement durable n'est pas totalement transversal au sein de cette métropole puisqu' « *il faut mettre tout le monde en mode projet. Il y a une difficulté d'arbitrage et de gestion des enjeux : comment élaborer les budgets, le pilotage* » (propos de R5.3). Ainsi, les documents obligatoires sont constitués, comme le SCOT. Ces documents obligatoires permettent de confronter objectifs avec orientation et de chercher une certaine cohérence (propos de R5.2). Le développement durable est intégré dans les pratiques opérationnelles, comme les véhicules non polluants ou « *la rationalisation des coûts de fonctionnement, ce qui implique plus d'économie de la ressource en termes de matériaux et de flux. C'est du bon sens, impliquant des choses plus rationnelles et plus objectives. Au final, cela devient des réflexes métiers* » (propos de R5.2). Le tableau 34 reprend les éléments relatifs au pilotage de la performance à Rouen Normandie.

**Tableau 34 : le pilotage de la performance**

<b>Indicateur</b>	<b>Citations</b>	<b>Item</b>	<b>Commentaires</b>
Pas de budget développement durable	<p>« Il est compliqué de préciser quel financement pour le développement durable (...) mais il n'y a pas de budget développement durable car il est transversal » (R5.1)</p> <p>« Dans l'établissement des budgets on ne va pas conditionner les choix budgétaires » (R5.2)</p>	2	Il existe des budgets pour certaines actions mais le développement durable est trop transversal pour pouvoir être pris en compte dans un budget spécifique.
Prise en compte du surcoût	« Il y a une prise en compte du surcoût, on sait l'identifier et donc il est pris en compte dans la décision. Il convient de définir le rapport coût/bénéfice sur des programmes d'investissement, de choix technologiques mais ce n'est pas systématiques » (R5.2)	1	Le surcoût lié au développement durable est pris en considération lors des décisions mais ce n'est pas encore systématique.
Très peu de tableaux de bord, voire inexistants	<p>« Il existe un projet métropolitain mais pas d'outil de suivi, ni de tableau de bord sur le projet métropolitain » (R5.2)</p> <p>« Oui mais ils sont à améliorer. Il existe un suivi hétérogène en fonction des directions » (R5.1)</p> <p>« Il existe des outils de suivi des politiques : une des actions pilotées par le DGS voulant refondre le tableau de bord général » (R5.1)</p>	3	Les tableaux de bord ne sont pas encore bien définis au sein de cette métropole

Source : l'auteur

Un des documents règlementaires, le PCAET devient une ambition, « *il doit être exemplaire et rentrer dans une démarche de labélisation Cit'Ergie. On veut que le PCAET soit efficace et efficient afin de voir les ambitions : aller vers un schéma directeur avec les entreprises. Il faut converger ensemble (...). Il faut travailler en réseau pour améliorer les pratiques* » (propos de R5.1). Le PCAET permet une gestion de projets, et un travail commun avec les communes, mettant en avant les bonnes pratiques. La DREAL apporte la vision transversale et l'ADEME l'outil Cit'Ergie. « *Le PCAET est pour partager les informations* » (R5.1). Au sein de cette métropole, les projets de développement durable des communes sont mis en avant lorsqu'ils

relèvent des bonnes pratiques (propos de R5.1). Les projets de développement durable représentent une vision « *moyen terme avec une appropriation par les services. Le long terme n'est pas toujours évident à cause du contexte politique* » (propos de R5.1).

Au sein de cette métropole, les outils utilisés ne sont pas issus du privé (2 répondants). L'outil le « *plus important est l'outil Cit'Ergie. Il existe des démarches avec l'ADEME et des programmes de subventions* » (R5.1). Cependant certains outils du privé sont connus des agents comme la norme ISO 26 000 (R5.2). « *Il existe un référentiel d'évaluation du développement durable pour l'action publique : c'est un tableau de bord à l'échelle européenne. Il existe un référentiel agenda 21 développé par le ministère de l'environnement. Dans le privé, la correspondance est le SD 21 000. Il y a un intérêt d'utiliser les outils du privé. Les référentiels s'appuient sur le privé. Ce sont des synthèses et des adaptations de ce qui se fait dans le privé. Mais les objectifs ne sont pas les mêmes et les indicateurs sont définis par rapport aux objectifs* » (propos de R5.2).

Ainsi certains agents connaissent les modèles utilisés au sein de la sphère privée. Certains référentiels s'en inspirent mais les objectifs et les indicateurs sont différents. Au sein de cette métropole, les tableaux de bord ne sont pas encore bien élaborés, il a été difficile d'avoir des informations sur l'élaboration des indicateurs. Pour R5.1, les indicateurs doivent répondre aux spécificités de la métropole, puisqu'ils répondent aux objectifs fixés. « *Il existe différents indicateurs pour mesurer l'impact de la réalisation ou mesurer la réalisation. Par exemple, pour la gestion du patrimoine, (...) pour mesurer l'impact nous pouvons prendre en compte la consommation d'énergie en Kwh. L'indicateur de réalisation de l'action serait la mise en place d'un audit énergie pour montrer la dynamique* » (R5.1).

Au sein de cette métropole, le tableau de bord est encore à l'étude même si des réflexions sur la construction d'indicateurs de mesure d'impact sont déjà lancées. Le pilotage au sein de cette métropole n'est pas encore bien mis en place. Dans la prochaine sous-section, nous présentons la plus petite métropole qui est celle de Brest.

## **§ 2 - La métropole de Brest**

Dans les paragraphes suivants, nous mettons en exergue le contexte de la métropole de Brest (A), mais également les résultats obtenus (B).

## A - Le contexte de l'étude de la métropole de Brest

Comme précisé dans la méthodologie, la métropole de Brest est la plus petite au niveau du territoire, c'est-à-dire le nombre de communes. Au sein de cette métropole, nous avons pu interroger quatre personnes, présentées dans le tableau 35.

**Tableau 35 : les répondants de la métropole de Brest**

Poste des répondants	Code des répondants
Chargée de projet développement durable	<b>R6.1</b>
Directeur Ecologie Urbaine, Directeur adjoint Pôle Espace Public Environnement	<b>R6.2</b>
Responsable de service énergie, Division Energie	<b>R6.3</b>
Chargée de mission stratégie et prospective, anciennement en charge du plan climat	<b>R6.4</b>

Source : l'auteur

Les entretiens se sont déroulés par téléphone après une prise de contact par mail. Ils ont duré entre 15 et 40 minutes d'octobre 2016 à avril 2017. Les agents des communes ne nous ont pas répondu. Les entretiens se sont déroulés sur plus de six mois car une des personnes interrogées était en congés maternité. Nous présentons ci-dessous les résultats suivant les codes établis.

## B - Les résultats de la métropole de Brest

### 1 - Le concept de développement durable à la métropole de Brest

Au sein de cette métropole, le développement durable relève des trois piliers : économique, environnemental et social (R6.1 et R6.2). Cependant, « *il n'y a jamais le triangle complet. On traite souvent plutôt une action environnementale. On essaie souvent de croiser le social avec l'environnemental ou la participation citoyenne et les réunions* » (R6.2). Les répondants de cette métropole ont une définition standard du développement durable et mènent le plus souvent des actions environnementales.

### 2 - La prise en compte de l'opinion des citoyens

Les échanges avec les citoyens ont d'abord un rôle pédagogique (R6.1), puisque « *l'action d'une collectivité a un impact sur le territoire : c'est comment on peut modifier le comportement des habitants ou des partenaires pour que la ville soit plus vertueuse* » (R6.2). Puis la communication évolue ainsi que les outils. Des projets sont mis en place avec les citoyens,

c'est-à-dire qu'il « existe l'agenda 21 des familles (au-delà des thématiques des PCET), il y a alors des citoyens-relais à l'échelle de leur quartier de Brest. L'agenda 21 a un statut particulier et il n'y a pas d'engouement » (propos de R6.4). Les citoyens deviennent acteurs des actions de développement durable. Il existe une forme participative avec « le débat public sur le RDD. En premier, il y a la phase interne, puis au sein des quartiers et au sein du conseil de DD » (R6.1).

### 3 - La volonté politique

Au sein de la métropole de Brest, les problématiques de développement durable sont assez bien intégrées. Le tableau 36 revient sur l'importance de la volonté politique pour imposer la prise en compte du développement durable.

**Tableau 36 : la volonté politique au sein de Brest métropole**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Prise en compte du développement durable au sein de la métropole	<p>« Deux actes : au moment de la création de l'agenda 21 (...) la plupart des directions ont intégré en leur sein les problématiques entraînant une diffusion des bonnes pratiques » (R6.1)</p> <p>« Oui au niveau du DRH qui travaille à mettre en œuvre des politiques durables permettant des liens, une cohésion (...) il existe des politiques publiques durables internes et externes » (R6.1)</p> <p>« L' élu en charge du PCET est le 5<sup>ème</sup> vice-président de l'urbanisme et de l'habitat, du numérique et du développement durable. Ce qui permet la prise en compte dans la collectivité » (R6.4)</p>	3	La prise en compte du développement durable en interne provient de la volonté politique et de la place de l' élu dans l'organisation de la métropole. Les agents sont également volontaires pour une politique plus transversale.

Source : l'auteur

Au sein de cette métropole, la volonté politique et la volonté des agents (en particulier le DRH) ont permis de mettre en avant et de diffuser les « bonnes pratiques » en interne.

### 4 - Le pilotage de la performance au sein de Brest Métropole

Au sein de cette métropole, les réponses concernant le budget ne nous permettent pas de bien mettre en avant la prise en compte du développement durable, puisque les répondants ne précisent pas que la priorisation des actions se fait en fonction du budget disponible qui est de plus en plus faible (tableau 37).

**Tableau 37 : les tableaux de bord au sein de Brest métropole**

Indicateur	Citations	Item	Commentaires
<p>Pour les différentes thématiques du développement durable, il existe ou non un tableau de bord</p>	<p>« En ce qui concerne la politique de DD et en particulier les énergies renouvelables, a-t-on besoin d'un tableau de bord très détaillé ? La réponse est non car un projet photovoltaïque ne dure que 3 ans (...). Une fois que le projet est réalisé il n'y a pas d'autres indicateurs donc c'est facile de faire un bilan annuel (...). Donc on n'a pas besoin de piloter » (R6.2)</p> <p>« Il existe un tableau de bord sur les déchets car l'évolution des quantités est importante » (R6.2).</p> <p>« Il ne faut pas passer plus de temps à collecter l'information qu'à faire l'action (...) Pour le tableau de bord, il faut croiser la difficulté à donner l'information par rapport au bénéfice qu'on en tire » (R6.2).</p>	<p align="center">3</p>	<p>Pour certaines thématiques du développement durable, le tableau de bord n'est pas pertinent car les projets ne sont que sur du court terme. Une fois que l'action a été réalisée il n'y a plus d'indicateur. Le temps passé à remplir l'indicateur est un frein à l'élaboration d'un tel outil de pilotage.</p>
<p>Des difficultés liées à la généralisation, au problème de consolidation et aux données devant être faciles à exploiter</p>	<p>« Il y a aujourd'hui un problème de consolidation. Quand le budget baisse on voit l'indicateur qui se dégrade mais s'il n'y a pas de budget on ne peut rien faire » (R6.2)</p> <p>« Il y a différentes situations par rapport aux indicateurs : soit il n'y a pas de généralisation sauf pour le RDD, soit il faut des données faciles à exploiter » (R6.2)</p>	<p align="center">2</p>	<p>Sans budget, il n'y aura pas d'élaboration d'indicateurs même si les agents s'aperçoivent de l'utilité d'un indicateur pour alerter de la dégradation du budget. Il n'y a pas de généralisation.</p>

Source : l'auteur

« C'est plutôt comment en fonction du budget disponible on tire les politiques. Il y a des ressources entre les politiques. Quel type d'actions doit-on mener pour être plus pertinent, après les obligations réglementaires » (R6.2). Les obligations réglementaires sont donc en priorité. Peut-être qu'il serait souhaitable de rendre le développement durable obligatoire. Concernant les coûts, il n'existe pas encore de calcul de coût prenant en considération le développement durable mais c'est à l'étude (propos de R6.1).

Enfin, concernant les tableaux de bord, force est de constater qu'ils ne sont pas très présents au sein de la métropole. D'ailleurs les outils « ne sont pas très formalisés. Ils sont sous forme de

*tableaux dans chaque service. Il y a un rapport d'activité technique, un rapport financier, un bilan budgétaire » (R6.2).*

Il est important de souligner que les répondants mettent en avant des freins à l'évaluation, qui ne semble plus à la mode : *« à une époque on avait une logique d'évaluation des politiques publiques mais c'est un soufflet qui est retombé » (R6.3).* *« La question de l'évaluation est compliquée. En amont de l'action, il faut poser des indicateurs permettant d'évaluer les actions » (R6.1).* Ainsi se posent les problèmes de l'évaluation et de l'élaboration des indicateurs : *« les indicateurs sont donc difficile à construire. Il y a un problème de gestion des données : ce sont des données macro-économiques et difficiles à exploiter » (R6.2).*

Les indicateurs, ils sont à la fois qualitatifs et quantitatifs (R6.2 et R6.1) : *« cela dépend des actions. Si c'est du moyen terme on utilise du qualitatif plutôt que du quantitatif. Il faut rechercher la sensibilisation du public » (R6.2).* Les indicateurs sont sur un tableau Excel (R6.3). Ils ne sont donc pas au sein d'un modèle connu de tableau de bord comme le *Balanced Scorecard*, ce n'est qu'une liste d'indicateurs. Ils peuvent servir à remplir Cit'Ergie *« mais ce n'est pas représentatif de tous les champs de développement durable » (R6.2).*

Au-départ, la métropole n'avait pas de démarche participative mais *« afin de rendre plus lisible et plus audible au plus grand nombre il y a une démarche de simplification » (R6.1).* Pour ce même répondant, la notion de performance au sein de la sphère publique existe : *« il existe un double devoir : transparence, optimisation des deniers publics. Il faut faire mieux avec moins de moyens. On recherche l'efficacité et l'efficience des données publiques ».* Cependant les outils utilisés ne sont pas issus directement de la sphère privée même *« si la métropole est à l'écoute de ce qui se passe dans la sphère associative et s'en inspire avec les spécificités du territoire. La métropole siège dans les réseaux d'échanges de pratiques. Le développement durable n'est pas transférable d'un endroit à un autre » (R6.1).* Ainsi, la métropole est au courant de certaines pratiques dans d'autres types d'organisations, ce qui peut lui permettre de prendre exemple.

## **5 - Les documents liés au développement durable**

Les documents au sein de cette métropole sont les documents rencontrés régulièrement lors de notre recherche, à savoir le PCAET, le rapport de développement durable, l'agenda 21 et le label Cit'Ergie. Concernant le rapport de développement durable, Brest a fait des choix dans les entrées dans un souci de bonne gouvernance et d'efficacité (R6.1). Ainsi, le rapport de

développement durable tel quel est trop lourd et les entrées doivent être spécifiques à chaque collectivité. Il « *permet de faire remonter toutes les actions* » (R6.1).

Le PCAET est un document obligatoire décidé par l'Etat, « *mais ce n'est pas le meilleur* » (R6.3). Ce n'est pas un tableau de bord à proprement parlé (2 items), même s'il contient des indicateurs qui sont surtout des indicateurs de suivi : « *c'est plutôt un tableau annuel qui rythme l'action publique. Ce sont des actions à moyen terme (...). Il manque peut-être un tableau de bord, une traçabilité de l'action* » (R6.1). Le PCET est le volet énergie-climat du développement durable (R6.4). « *Le PCET est un programme de 239 actions avec des indicateurs de suivi pour évaluer l'action* » (R6.4). Les documents tels que le rapport de développement durable et le PCAET reflètent le suivi des actions en matière de développement durable. Cependant « *des objectifs à atteindre et des indicateurs d'impacts ont été créés. Il existe différents types d'indicateurs en fonction des actions. Le PCET est un processus itératif. Les objectifs sont revus avec l'Union Européenne (...). Ce sont des scénarios prospectifs* » (R6.4).

Ainsi, la métropole n'est pas totalement libre dans l'élaboration des documents règlementaires. Elle a des directives de l'Etat mais également de l'Union Européenne qui évoluent régulièrement.

L'agenda 21 est encore présent au sein de Brest puisque la métropole est dans « *la démarche agenda 21 acte 2. Le label agenda 21 est gardé mais devient de plus en plus local. Il en existe plus que trois dans la DREAL. Les postes sont amenés à disparaître (...). Les premiers agendas 21 étaient utiles mais aujourd'hui toutes les directions portent le développement durable fortement* » (R6.1). En fait, l'agenda 21 était considéré comme un moyen de diffuser les bonnes pratiques, de mobiliser les directions (R6.2 et R6.1). Cependant l'agenda 21 est de plus en plus mis de côté au profit du PCET, SCOT et PLU (R6.4), car « *le développement durable est plus opérationnel à travers ces outils. L'agenda 21 est un outil pilote. Le PLU et le SCOT doivent prendre en compte le PCET, c'est-à-dire le volet énergie* » (R6.4).

Enfin, la labélisation Cit'Ergie a été obtenu en 2016, permettant de suivre l'évolution car il y a des indicateurs formalisés (3 items). « *Cit'Ergie est un référentiel lourd avec une notation très codifiée (questions/critères/référentiel). Un document d'indicateurs doit être élaboré* » (R6.3). Ce sont à la fois des indicateurs qualitatifs et quantitatifs (R6.2). Cependant, remplir les indicateurs prend du temps et il existe deux problématiques : « *c'est du moyen terme et l'indicateur est moins pertinent (...). Il existe une certaine réserve concernant la mise en place*

*d'indicateurs. Si on met en place les indicateurs, il faut que cela soit efficient par rapport au temps » (R6.2).*

L'outil étant le plus utilisé est donc le label Cit'Ergie qui a permis de mettre en place des indicateurs. Cependant cet outil n'utilise que le volet « *étroit énergie-climat* » (R6.3). Les indicateurs ne sont pas encore bien maîtrisés car pour les agents remplir les indicateurs prend du temps.

### **§ 3 - La métropole de Nantes**

Nous présentons tout d'abord le contexte de la métropole de Nantes (A), puis les résultats selon les différents codes (B).

#### **A - Le contexte de la métropole de Nantes**

La métropole de Nantes est la seule ayant reçu une récompense concernant la prise en compte du développement durable sur le territoire, à savoir le prix de la Capitale Verte de l'Europe en 2013. Il est donc intéressant d'étudier cette métropole semblant être exemplaire en matière de développement durable. Un agenda 21 a été conçu en 2003 et mis en place en 2006 afin d'expliquer ce nouveau concept qu'est le développement durable. Il devait donc renforcer la pédagogie. Mais « *l'agenda 21 n'est plus en action. Le développement durable est en train de disparaître car il est partout* » (propos de Cheffe de projet du pôle animation Développement Durable Climat, Direction Energie Environnement Risques, Direction Générale Environnement et Services Urbains). Le rapport de développement durable a également été élaboré en choisissant les entrées. Il convient alors de se poser la question de la neutralité de ce rapport.

*« Dans l'organisation mutualisée de la ville et de la métropole, le pôle animation développement durable climat est rattaché à une grosse direction technique déchets, eau, assainissement. Le pôle a la charge d'élaborer et de piloter les deux politiques publiques (mandat précédent et aussi le plan climat). Aujourd'hui avec le nouveau mandat, la question du développement durable a disparu de la délégation »* (propos de la cheffe de projet du pôle animation Développement Durable Climat, Direction Energie Environnement Risques, Direction Générale Environnement et Services Urbains).

Sept personnes ont été interrogées au sein de la métropole de Nantes. Les entretiens ont duré entre 45 minutes et une heure. Les personnes interrogées sont regroupées au sein de la

métropole de Nantes ou de communes. Un des répondants est le conseiller Cit'Ergie de la métropole. Les répondants sont présentés dans le tableau 38.

**Tableau 38 : les répondants de la métropole de Nantes**

Nom de la collectivité	Nature	Nombre de personnes interrogées	Poste des répondants et codes
Nantes	Métropole	3	Directrice Générale Energie Environnement Risques (R7.1) Chargée de mission appui au pilotage de la performance, Mission animation, Coordination et Pilotage Régulation des politiques publiques, Direction Générale environnement Services Urbains (R7.2) Cheffe de projet du pôle animation Développement Durable Climat, Direction Energie Environnement Risques, Direction Générale Environnement et Services Urbains (R7.3)
Saint-Sébastien-sur-Loire	Commune	1	Chargée de mission de développement durable (R7.4)
Couëron	Commune	1	Responsable du service développement durable et démocratie locale (R7.5)
Orvault	Commune	1	Chargée de mission de développement durable (R7.6)
Rezé	Commune	1	Responsable du service développement durable et de la maison du développement durable (R7.7)
Projets et Territoires	Entreprise	1	Consultant et conseiller Cit'Ergie de Nantes (R7.8)

Source : l'auteur

« Projets et Territoires est un bureau d'étude indépendant. Je suis conseiller Cit'Ergie depuis 2008, l'un des premiers. Chaque ADEME recrute des conseillers. Je travaille seul et Cit'Ergie représente 2/3 de l'activité avec Nantes, Orvault, Saint-Nazaire, La Rochelle, Lorient, Quimper, la ville de Normandie et beaucoup de collectivités » (propos de R7.8).

Nous présentons dans le point suivant, les résultats tirés des entretiens menés.

## **B - Les résultats obtenus de la métropole de Nantes**

### **1 - Le développement durable à la métropole de Nantes**

Le tableau 39 souligne les indicateurs liés au développement durable. Le concept de transition est particulièrement présent pour l'illustrer à la métropole de Nantes.

**Tableau 39 : le concept de développement durable**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Le développement durable est de plus en plus remplacé par tous les dérivés de « transition ».	« Le développement durable est interactif et il est un fil conducteur (...) Bientôt on ne parlera plus de développement durable mais de transition ». (R7.1)  « Les notions de transition numérique, énergétique viennent remplacer le terme de développement durable. On parle de territoire zéro déchet, d'économie circulaire ou de transition énergétique. Sur le fond c'est la même logique. On reste sur les obligations » (R7.2)	3	Le terme de développement durable, trop généraliste, tend à disparaître au profit de la notion de transition, se déclinant autour des trois piliers du développement durable : transition énergétique, transition environnementale, mais également transition numérique. Le développement durable tend finalement à être disloqué autour des trois piliers.
Le développement durable est un mode de vie.	« Il faut adapter nos modes de vie pour pouvoir préserver les ressources naturelles et la planète pour les générations futures et mieux consommer et mieux vivre ensemble » (R7.7)	1	Le développement durable est un nouveau mode de vie pour préserver les ressources naturelles.

Source : l'auteur

Aucun des répondants n'a mis en avant le triptyque du développement durable, c'est-à-dire les trois piliers mais ont insisté sur la transversalité et l'intégration dans les politiques (tableau 40). Pour toutes les personnes interrogées, le développement durable est une politique transversale. « *A partir de 2008, apparition de la politique publique transversale avec un regard global du développement durable dans toutes les politiques, ce qui implique un travail très structuré et des plans d'actions transversaux entre la métropole et la ville de Nantes* » (propos de R7.1).

Au sein de cette métropole, les politiques de développement durable sont intégrées à la politique générale, et dans chaque service de la métropole. « *A Nantes, le développement durable est porté en interne. Il y a un jeu d'acteurs, des conseillers. L'élue est très impliquée à Nantes. Il y a aussi un travail avec les villes* » (propos de R7.8).

**Tableau 40 : la politique de développement durable**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Le développement durable est transversal.	« Le développement durable est une politique transversale des deux collectivités (ville et métropole) » (R7.2) « Le développement durable est une politique transversale (agenda 21) et sectorielle. Il y a deux particularités : la mission développement durable et la démocratie participative. Il y a un service animation, éducation au développement durable (consommation responsable), qui travaille avec l'ensemble des directions et rapporte au Directeur Général et à l' élu au développement durable. Le développement durable est un plus large choix politique (évolution urbaine) que l'environnement » (R7.6)	8	Au sein de cette métropole et des communes qui la constituent, le développement durable est transversal à chaque service et chaque politique publique. Généralement, le service est directement lié à la Direction Générale.

Source : l'auteur

Ainsi même si le terme de développement durable tend à disparaître, il est très présent au sein de la métropole de Nantes, et devient même une stratégie (propos de R7.3). « *A partir de 2008, apparition de la politique publique transversale avec un regard global du développement durable dans toutes les politiques, ce qui implique un travail très structuré et des plans d'actions transversaux entre la métropole et la ville de Nantes* » (propos de R7.1).

Pour qu'une collectivité montre l'exemple, il convient que celle-ci instaure les principes qu'elle préconise. Le développement durable a été un concept novateur, fédérateur puisque la mise en place de ses principes ne peut se faire sans la prise de conscience de tous les acteurs de la société, y compris le citoyen. Les collectivités territoriales deviennent donc des enseignants de ces principes. Ceci a été possible grâce aux nouvelles technologies et à la communication. En effet, selon Berhault (2010, p.393), « *les citoyens du XXIe siècle ont l'opportunité de participer à la création d'un monde plus durable. Internet et les nouvelles technologies numériques peuvent y apporter ce qui manque trop souvent aux démarches territoriales : la coopération, l'efficacité et la mutualisation* ».

La métropole de Nantes a su intégrer les concepts de développement durable au sein de la politique générale et de tous les services. Cela va au-delà de la simple obligation légale, c'est une volonté, une stratégie de la métropole (Naro et Noguera, 2008). Cela rejoint également les propos de Brodach et Goffi (2005), affirmant que les projets de développement urbain seraient

un moyen d'améliorer la démocratie. Ainsi, au sein de la ville de Couëron, un « *service est dédié au développement durable et à la démocratie locale avec une démarche transversale rattaché au DGS* » (propos de R7.5). La ville d'Orvault a également positionné le développement durable au sein de la Direction Générale pour qu'il soit transversal (propos de R7.6).

Cette implication et cette transversalité ont permis de mettre en place des actions internes au sein de la métropole et des communes, en particulier au sein de la ville de Rezé qui est la première commune en matière de développement durable et la troisième en matière de transition énergétique et écologique avec la Fabrique Rezéenne (propos de R7.7). « *Oui, il y a l'animation autour du plan de mobilité (800 agents). Il existe un forum interne et un atelier sur le développement durable animé par les agents eux-mêmes. Il existe une équipe technique développement durable, une sur le déplacement et une sur la nature en ville* » (propos de R7.7). Cependant au sein de la métropole, les actions internes existaient mais n'étaient pas suivies. « *Il faut montrer l'exemplarité de la ville et de la métropole* » (propos de R7.3). Après cette présentation d'une politique de développement durable intégrée, il convient de mettre en avant l'existence ou non d'une communication interne et/ou externe et des outils utilisés pour rendre des comptes aux citoyens.

## **2 - La communication au sein de la métropole**

Pour deux des répondants (R7.3) et (R7.7), la communication est un outil stratégique, « *car on est sur l'objectif in fine de changer les comportements des rezéens. Il faut donc proposer des animations et des activités les plus ludiques et attractifs pour capter les gens* » (propos de R7.7). Le tableau 41 reprend les éléments permettant de préciser le rôle de la communication au sein de la métropole de Nantes.

**Tableau 41 : le rôle de la communication au sein de la métropole de Nantes**

<b>Indicateur</b>	<b>Citations</b>	<b>Item</b>	<b>Commentaire</b>
La communication permet de rendre des comptes et de se faire connaître.	« Aujourd’hui la communication porte sur le fait de dire à Nantes (...). On a communiqué sur le sommet mondial de l’action climat pour porter la collectivité (...). La collectivité est connue à l’international. On peut obtenir une subvention européenne » (R7.3).	3	La communication a différents rôles au sein de la métropole de Nantes, à savoir rendre des comptes et pouvoir obtenir des subventions.
La communication permet de sensibiliser, animer et accompagner.	« Avant la communication était une sensibilisation (éco-gestes). Il y a eu l’atelier climat en 2012 pour accompagner 150 ménages sur une année pour les familiariser aux enjeux climatiques » (R7.3) « Il existe un site internet sur la maison du développement durable. La maison du développement durable met à disposition un équipement dédié à l’animation et à destination de tous. Des expositions, des ateliers, sont organisés » (R7.7)	3	La communication à destination des citoyens permet de sensibiliser au développement durable et de rendre acteur le citoyen dans la vie de tous les jours. La métropole est en quelque sorte un formateur.

Source : l’auteur

L’information et le compte rendu constituent un des objectifs classiques principaux de la communication fondée sur le développement durable à Nantes. La sensibilisation, l’animation et l’accompagnement revêtent également une importance de choix dans ce type de communication.

La métropole de Nantes tend à prendre en considération l’opinion des citoyens afin de faire évoluer le territoire vers une transition énergétique, environnementale (tableau 42). Au sein de la métropole certaines communes, comme Orvault ont des projets menés par les citoyens. La métropole souhaite être au plus près des citoyens afin d’améliorer le territoire et ses politiques publiques : « *Oui, avec l’exemple de la ville atelier citoyen. On travaille avec les citoyens sur un best-of des documents les plus intéressants pour comprendre. Il y a les conseils de quartiers et un travail de proximité pour donner des informations sur une carte de quartier : Bien-vivre dans ma ville, dans mon quartier, services publics/déchèterie, etc.* » (propos de R7.3). Au sein de cette métropole, les citoyens sont concertés et sont parfois même acteurs des politiques publiques de développement durable : « *le citoyen a rempli un tableau de bord et il était assez content mais même si on comprend les enjeux il ne faut pas des messages déconnectés de la*

*réalité (...) la communication doit être engageante par la preuve (énergie positive), c'est-à-dire valoriser ce qui a été fait. C'est le grand débat du faire, d'agir » (propos de R7.3).*

**Tableau 42 : les outils permettant le retour des citoyens**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Existence de forum, d'une Commission Citoyenne, de débats, d'ateliers, d'un rapport citoyen, d'appels à projets citoyens.	<p>« Il y a le lancement des débats citoyen sur la transition énergétique avec la Commission Citoyenne (Grand Débat Transition Energétique), ce qui permet d'enrichir les politiques publiques voir de bousculer l'organisation, ce qui permet d'enrichir le travail de l'action publique. » (R7.1)</p> <p>« Pour élaborer la Fabrique Rezéenne, il existe un forum citoyen. On travaille également avec les jeunes. On va recueillir les besoins avec des enquêtes » (R7.7)</p> <p>« Oui il y a des appels à projet citoyen. Par exemple Coquelicot, sur l'auto-stop organisé, pour permettre la création de liens de confiance (...) Il y a eu le projet « ville apaisée » (limitation de vitesse et de déplacement). Ce projet a été écrit avec les habitants d'Orvault mais il n'y a pas eu de budget ville pour. » (R7.6)</p>	7	<p>Au sein de la métropole de Nantes, des initiatives sont mises en place afin de faire participer les citoyens dans la vie de la cité. Cependant, il arrive que quelques projets n'aboutissent pas par manque de moyens (de budget). Le citoyen est au cœur du changement, il est une des parties prenantes essentielle du territoire.</p>

Source : l'auteur

Cependant certaines initiatives sont stoppées par manque de budget (au sein de la métropole, de la ville de Rezé et de la ville d'Orvault). Peut-être que la métropole pourrait trouver d'autres moyens de financement. La métropole a su mettre en place un management participatif. Elle a également une communication stratégique, comme par exemple : *« Il y a eu l'atelier climat en 2012 pour accompagner 150 ménages sur une année pour les familiariser aux enjeux climatiques. Le citoyen a rempli un tableau de bord et il était assez content mais même si on comprend les enjeux il ne faut pas des messages déconnectés de la réalité. Il faut se concentrer sur la vie de tous les jours, faire du vélo pour gagner du temps et faire du sport. Mais qu'est-ce que ça m'apporte dans la vie de tous les jours ? C'est donc une expérimentation, un défi collectif. La communication doit être engageante par la preuve (énergie positive), c'est-à-dire valoriser ce qui a été fait. C'est le grand débat du faire, d'agir et ce n'est pas une*

communication sur les grands enjeux » (propos de R7.3). Ainsi les collectivités territoriales sont au centre des problématiques du développement durable.

### 3 - Le pilotage de la performance au sein de Nantes Métropole

Le tableau 43 souligne la particularité de la métropole de Nantes en matière de système de pilotage.

**Tableau 43 : les outils utilisés à Nantes Métropole**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
<p>Un système de contrôle de gestion novateur. Des outils de pilotage issus du public. Mise en place d'indicateurs.</p>	<p>« L'outil utilisé est Cit'Ergie mais il n'est pas du secteur privé. Il est adapté aux collectivités (approche territoriale). Il y a des indicateurs, une note (valeur cible définie par l'ADEME), pour mesurer une performance écologiquement tolérable (...). A un moment on a cru que le bilan carbone pouvait mesurer une performance globale : diagnostic des partages, coût global mais ce n'est pas un outil opérationnel car ça devient des usines à gaz rapidement. A une époque, le plan d'actions se voulait tellement complet qu'ils se sont retrouvés avec 150/200 actions, ce qui est impossible à piloter. Il faut donc que cela soit plus rustique. Il faut faire un diagnostic Cit'Ergie uniquement sur les actions moins bonne » (R7.3)</p> <p>« Il y a structuration des plans d'actions : actions puis sous-actions avec une évaluation et une orientation stratégique, ce qui suppose que les indicateurs soient mis à jour régulièrement. La politique environnementale est évaluée. Il y en a une par collectivité (plan développement durable » (R7.2)</p> <p>« Il existe un outil de fiches/actions référentes avec des indicateurs de suivi et d'impacts mais pas toujours qui sont mis ensuite dans un tableau de bord » (R7.7)</p> <p>« La tendance est d'avoir des plans d'actions thématiques (PCET, RSE, déplacement). La complexité est que l'on n'a pas un seul outil mais pleins d'outils sectoriels » (R7.5)</p>	<p>10</p>	<p>La métropole de Nantes a mis en place un système de pilotage du développement durable. Cependant il n'y a pas régulièrement de modèle de tableau de bord utilisé, d'ailleurs les modèles du privé, comme le <i>Sustainability Balanced Scorecard</i> ne sont pas connus des agents des collectivités. L'agenda 21, qui est un plan d'actions n'est pas considéré comme un outil de pilotage, ni le rapport de développement durable (qui permet de rendre des comptes), ni le Plan Climat. L'outil utilisé au sein de la métropole est le label Cit'Ergie et des indicateurs issus de la Capitale Verte. Certains indicateurs ont été construits par les agents et les autres proviennent de l'ADEME. Le développement durable devient une stratégie de la métropole.</p>

Source : l'auteur

Au sein de cette métropole, la culture de l'évaluation est assez forte (R7.3) même si des problèmes sont rencontrés, notamment lors de l'élaboration des indicateurs, comme le suggère R7.1. « *En ce moment il y a un nouveau programme qui est de créer des macro-indicateurs* » (propos de R7.1). Le reporting relie l'opérationnel, le stratégique et l'élus : « *En ce qui concerne le reporting, l'organisationnel institutionnelle est définie par trois groupes : groupe technique (chef de projet de direction, DGA) pour piloter, groupe stratégique avec le DGS et le groupe politique stratégique qui intègre la présidence et les élus* » (propos de R7.1).

Même si des difficultés existent, un dispositif de pilotage a été mis en place pour la transition énergétique, qui est sur trois niveaux et impliquant de « *s'accorder sur les indicateurs macroéconomiques portés politiquement* » (R7.1). Cependant pour certains, les indicateurs ne font pas tout : « *Il faut sortir de l'indicateur pour être dans l'évaluation* » (R7.2). Cependant, les différents volets du développement durable sont évalués par différents agents. « *Sur l'aspect économique, c'est le contrôleur de gestion qui parle de performance. Une démarche performante c'est la rationalisation des coûts. Les indicateurs sont suivis par le contrôleur de gestion sur le volet de la performance économique* » (propos de R7.3). Certains répondants mettent en avant la RSO : « *on utilise la notion de responsabilité sociétale RSO, plutôt que de parler de développement durable car cela permet de l'intégrer plus facilement au sein des services* » (R7.4).

La métropole de Nantes utilise des outils provenant du secteur public et non les modèles issus du privé, comme initialement suggéré par Hood (5 items). En effet, « *il n'existe pas d'outil miracle. Il faut le co-construire par rapport au contexte, à la collectivité* » (R7.5). « *L'évaluation par l'AFNOR de l'ISO 26 000 est difficilement adaptable au public (AFAQ 26 000). Il existe une certaine logique d'évaluation. On est dans une phase test de cet outil mais la grille de notation ne colle pas, notamment avec les échelles et les compétences, en particulier la compétence économique est complexe* » (R7.7).

La métropole et les communes ne fonctionnent pas identiquement, surtout concernant les outils, où ils sont manquants dans certaines communes comme la ville de Saint-Sébastien-sur-Loire ou Rezé.

Pour quatre des répondants, la performance publique est différente que celle dans la sphère privée. Les entreprises seraient en avance sur la RSE : « *une entreprise est en pointe sur la RSE* » (R7.1), mais il existe la « *RSI : Responsabilité Sociale Interne en parallèle. Ce n'est pas complètement déconnecté du modèle économique. Cela permet de réduire les dépenses. On*

*recherche à articuler des services urbains avec des entreprises, ce sont des contrats de délégation » (R7.1).*

*« On parle de performance dans la sphère publique. Mais ce n'est pas de la même nature. Il y a une logique d'administration pouvant être améliorée. Il existe un biais. Dans une grosse collectivité c'est la même échelle qu'une grosse entreprise » (R7.3). D'ailleurs, « la seule performance que l'on peut évaluer c'est par les indicateurs d'impacts, ce qui est recherché c'est le fait de sensibiliser et le changement des citoyens. Il n'y a pas d'objectif de performance mais d'intérêt général » (R7.7). Il est donc bien mis en avant que la performance publique est totalement différente que celle recherchée dans la sphère privée.*

La métropole de Nantes a su légitimer (Laufer, 2008) ses actions par le biais des politiques de développement durable. Certes, au début le concept de développement durable était un moyen de mobiliser les parties prenantes du territoire (Capron et Quairel, 2006), mais la métropole a su mettre en place des outils et des initiatives pour piloter une performance plus globale. Cependant, *« il n'existe pas de démarche d'évaluation par les citoyens » (R7.4).* Le politique et les agents co-construisent les politiques publiques et les outils (R7.1).

#### **4 - La gouvernance au sein de la métropole de Nantes**

La métropole de Nantes a mis en place de nombreuses instances, comme un réseau des chargés de mission des communes (R7.5) ou le réseau des responsables de développement durable de la métropole (R7.7), afin de faciliter les échanges en matière de développement durable entre les communes et la métropole elle-même. Ce lien a été mis en place par la volonté politique (trois des répondants) de mettre en mouvement le territoire. La ville de Rezé a pu mettre en place des *« actions innovantes grâce à une volonté d'aller plus loin » (R7.7).* Au sein de la métropole, les agents sont volontaires puisque *« au sein de la direction un chargé de mission et un DGS travaillent sur ces questions d'agenda 21 et de mutualisation » (R7.1).* Nous pouvons nous intéresser à l'organisation existante entre la métropole et les communes qui la constituent, présenté dans le tableau 44.

**Tableau 44 : les liens entre la métropole et les communes**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
<p>Mise en avant des bonnes pratiques. Des indicateurs en commun. Pas d'invective de la part de la métropole. Indépendance des communes.</p>	<p>« Il existe une feuille de route permettant de savoir comment la commune rejoint l'action de la métropole, ce qui permet de mutualiser les indicateurs. Il existe des actions dépendant des communes, des actions qui contribuent à l'action métropolitaine, et des actions qui sont faites ensemble. Il existe un réseau des chargés de mission des communes permettant une animation territoriale (monter/descendre des informations et les bonnes pratiques. » (7.5)</p> <p>« Il n'y a pas d'articulation entre les différents PCET. Il n'y a pas de demande descendante de la métropole. Il y a une cohérence des politiques mais pas d'invective de la métropole à faire plus vite ou à leur façon. Une ville est en capacité d'être pilote sur un projet. » (R7.5)</p> <p>« La ville d'Orvault a eu le label Cit'Ergie, puis la ville de Nantes et enfin la métropole. La métropole n'absorbe pas toutes les villes Cit'Ergie. Il y a une articulation, des allers-retours entre parfois des exigences métropolitaines et inversement des boosters pour créer des conditions pour aller plus vite en termes de généralisation. » (R7.5)</p> <p>« On est en lien avec la métropole pour le grand débat citoyen sur la transition énergétique, qui est soumis à évaluation de la maison du développement durable » (R7.7)</p>	<p align="center">7</p>	<p>Il apparaît un réel lien entre la métropole et les communes concernant les questions de développement durable. Il y a une forte concertation entre eux mais pas d'invective de la part de la métropole. Chacun est libre de monter un projet et les bonnes pratiques sont mises en avant. Les PCET sont spécifiques à chaque commune. Certaines initiatives, comme le label Cit'Ergie proviennent des petites collectivités avant de s'étendre à la métropole. Un réseau des chargés de mission a été mis en place, permettant la diffusion et l'articulation des projets de développement durable.</p>

Source : l'auteur

La métropole de Nantes a une gouvernance permettant la mise en avant des bonnes pratiques et des allers retours entre les communes et la métropole elle-même. Chaque collectivité, qu'elle soit petite ou grande peut participer à la diffusion des projets de développement durable. La commune est libre de se gérer elle-même et les documents réalisés comme le PCAET sont donc différents suivant la commune. Il existe une réelle animation territoriale grâce au réseau des chargés de mission et à l'intégration des citoyens dans les préoccupations du développement durable. Le rôle de la commune au sein de la métropole est important surtout pour l'obtention de budget. Ainsi « *il y a un vrai portage politique au sein d'Orvault, et donc on a une place*

*intéressante au sein de la métropole. Ce qui permet de faire valoir pour avoir un budget pour les réalisations. Tout l'espace public, le budget est métropolitain » (R7.5). Ce type de gouvernance permet de travailler à l'amélioration d'un territoire durable et éthique, ce qui rejoint la définition même de la performance publique (Carassus *et al.*, 2011a et 2014a). Certains services communaux sont gérés directement par la métropole comme le service des déchets ou du déplacement (R7.7).*

## 5 - Les outils utilisés au sein de la métropole de Nantes

Nous avons eu peu de réponses (tableau 45) concernant la prise en compte du développement durable dans le système des coûts, à part la ville de Rezé qui met en place la comptabilité analytique mais c'est assez récent (R7.7). Il en est de même pour le budget. La ville de Saint-Sébastien-sur-Loire a mis en place un budget pour le service de développement durable, qui est un service qui dépend de la Direction Générale (R7.4). L'évaluation au sein des collectivités territoriales fait *« peur mais il faut en retirer quelque chose, c'est trop quantitatif » (R7.6).*

**Tableau 45 : l'utilisation de tableaux de bord au sein de Nantes métropole**

Indicateur	Citations	Item	Commentaires
Existence de tableau de bord dans certaines communes.	« Il y a une évaluation sous forme de tableau de bord Excel » (R7.6) « Le tableau de bord vit au moment du rapport de développement durable. Les politiques publiques se traduisent par des actions mais il n'y a pas de consolidation sous la forme d'un tableau de bord » (R7.2)	3	Dans certaines communes, il existe des tableaux de bord sous forme Excel. Il n'y a donc pas de modèle spécifique utilisé. Au sein de la métropole, le tableau de bord n'est utilisé ou rempli uniquement lors du rendu du RDD.
Indicateurs quantitatifs et qualitatifs	« Il n'est pas évident d'avoir du quantitatif (...). Par exemple, pour l'action de l'accès à la culture » (R7.5) « L'indicateur est plutôt sous forme de commentaire, de nuance » (R7.1) « Ce sont des indicateurs plutôt quantitatifs » (R7.3)	5	Les indicateurs utilisés sont à la fois qualitatifs et quantitatifs, selon le type d'actions à évaluer.

Source : l'auteur

Au sein de cette métropole, ce sont des indicateurs élaborés par les agents : « *ce sont des indicateurs faits maison ou territoriaux sur différentes source* » (R7.6). « *On a des indicateurs spécifiques de la capitale verte avec notre propre production d'indicateurs (site). Il faut les élaborer par rapport aux objectifs (benchmarking par rapport à d'autres collectivités)* » (R7.3). Les indicateurs ne proviennent pas du privé ou alors ils peuvent provenir de l'ADEME, mais essentiellement concernant le label Cit'Ergie : « *Il y a un dispositif de partenariat avec l'ADEME. Des indicateurs sont imposés pour le label comme le zéro gaspillage ou le zéro déchet. Il y a donc un certain respect* » (R7.2). Cependant mettre en place des indicateurs suppose l'utilisation de moyens, qui ne sont pas encore assez suffisants dans les communes : « *S'il y a des indicateurs, ce n'est pas simple à remplir et on ne s'en sert pas. On n'a pas encore les moyens de le faire (sur un escalier l'évaluation est à la 10<sup>ème</sup> marche et nous on est à la 4<sup>ème</sup> marche)* » (R7.5).

Concernant les documents liés au développement durable, certaines communes ont mis en place un PCAET même s'il n'est pas obligatoire pour les villes. Cette volonté a permis d'obtenir plus facilement le label Cit'Ergie qui est présent à la fois dans des communes et à la fois au sein de la métropole : « *Le PCET n'est pas obligatoire pour la ville, mais il permet un management environnemental, ce qui a entraîné la démarche Cit'Ergie avec l'obtention du label en 2013, pour avoir un pilotage de la politique environnementale* » (R7.6). Le PCAET est plus spécifique que l'agenda 21 qui est trop lourd. L'agenda 21 est apparu au début des années 2000. C'est un outil qui tend à disparaître car les actions sont trop nombreuses. Même si la métropole a abandonné l'agenda 21, certaines communes comme Orvault ou Rezé l'ont conservé. L'agenda 21 est plus considéré comme un mode de travail (R7.6 ; R7.4 ; R7.7), un outil d'animation et de pédagogie (R7.1). « *Il est différent suivant les jeux d'acteurs, le contexte* » (R7.1).

Enfin, le plus important est le label Cit'Ergie. Au sein de cette étude nous avons pu interroger le conseiller Cit'Ergie de la métropole qui nous a expliqué le déroulement de cette démarche : « *Le label est un état des lieux avec un référentiel de 60 mesures afin de faire le tour de la prise en compte de l'énergie, du climat dans les compétences des collectivités : eau, assainissement, organisation interne (achats, financier, etc.), et partenariats (agriculture, associations, etc.) pour les amener à faire une transition énergétique.*

*Un groupe de travail permet de faire un état des lieux. Il y a co-construction à Nantes avec des élus dans le groupe de pilotage. La métropole est une grosse machine par rapport aux petites*

*communes où les élus sont plus décisionnaires. Les services de développement durable sont hauts placés car c'est transversal. Il faut prioriser les enjeux, et mener des programmes d'actions. La collectivité peut demander la labélisation suivant leur pourcentage. Le programme est budgétisé, planifié avec un pilote concrètement avec le PCET. Le conseiller permet le suivi annuel du programme en fonction des revues de projets puis il y a présentation devant le comité de pilotage. Le programme est suivi pendant trois ans. Et il y a re-labélisation tous les 4 ans. Cit'Ergie est européen et la ville de Genève est assez longtemps dans la démarche. C'est la cité de l'énergie. Il y a aussi des indicateurs bétons à Lausanne.*

*La démarche Cit'Ergie est un outil de suivi. Il y a un tableau d'indicateurs. Le label repose sur des notations reposant sur des indicateurs. Ça oblige à travailler sur les indicateurs. Il y a un rapport de suivi annuel, c'est quelque chose d'important. Ce rapport est envoyé à la collectivité et à l'ADEME. Les décisions sont prises lors de la visite annuelle. Il existe un modèle de rapport annuel. C'est aussi intéressant de l'extérieur qu'en interne. C'est assez efficace comme technique mais cela dépend de l'appropriation en interne et de se servir du conseiller pour avancer. A Nantes, ils savent bien le faire. Les projets fonctionnent lorsque qu'il y a une rencontre avec un élu motivé et un technicien sinon ça avance moins bien. L'agenda 21 est trop large, peu pragmatique par rapport au Cit'Ergie. Pour le Cit'Ergie on ne traite pas le social contrairement à l'agenda 21. Le Cit'Ergie c'est est-ce que vous avez fait ça ou non ? Mais il ne mobilise pas les citoyens. Il ne sert pas à l'animation du territoire et donc ne dispense pas de la mobilisation du territoire. Il faut donc une équipe en interne. Cit'Ergie est un travail sur les politiques avec l'interne des services, alors que le PCAET et l'agenda 21 mettent tous les partenaires autour de la table et permettent de travailler sur la territorialité. L'articulation entre le PCET et Cit'Ergie est la suivante : Cit'Ergie mobilise l'interne mais pas le territoire, donc il faut le compléter avec les associations. C'est ce qu'a fait Nantes avec le Grand Débat, qui est en complément » (R7.8).*

Ainsi, la démarche Cit'Ergie est présentée comme un outil de suivi, mobilisant les agents pour leur apprendre à travailler avec des indicateurs puisque la majorité des agents interrogés n'ont pas une formation de contrôleur de gestion. La « batterie d'indicateurs est obligatoire à renseigner tous les quatre ans et un suivi tous les ans selon le référentiel travaillé par l'ADEME » (R7.6). Le label Cit'Ergie est un moyen de rendre des comptes (R7.3). Cependant, les agents font remonter leur difficulté de mettre en place certains de ces indicateurs : « il y a une difficulté d'échelle. On doit avoir des objectifs, savoir où on va mais c'est le côté pragmatique qui prime » (R7.6).

Ainsi l'étude de cette métropole nous a permis de mettre en avant une volonté politique d'être exemplaire sur les politiques de développement durable. Des outils sont utilisés pour mesurer la performance mais des difficultés sont rencontrées et des modifications doivent être mises en place. D'ailleurs de nouveaux outils ne cessent d'être élaborés par l'ADEME suite aux demandes du ministère, « *il existe un nouveau label qui a été conçu par les collectivités. Il s'agit d'un label de l'économie circulaire et des déchets qui vient de sortir de l'ADEME, qui s'appelle Optigede. Il vient de se lancer et il serait intéressant de voir avec l'ADEME. C'est un outil en phase de test. Mais il n'est pas encore utilisé dans les métropoles mais il va être à leur disposition* » (R7.8). OPTIGEDE est une plateforme d'échanges et de diffusion d'outils et retours d'expérience sur l'économie circulaire et les déchets<sup>23</sup>. C'est un outil que nous pouvons explorer plus précisément une fois que les collectivités en auront fait l'expérience dans de futures recherches.

## **Section 4 - La métropole du Grand-Lyon**

Au sein de cette section, nous mettons en exergue le contexte de l'étude (§ 1), puis nous présentons les résultats obtenus (§ 2).

### **§ 1 - Le contexte de la métropole du Grand-Lyon**

La métropole du Grand-Lyon a été étudiée car elle est la seule à avoir un statut spécifique puisqu'elle englobe également le département du Rhône. Elle a donc dû acquérir de nouvelles compétences. Au sein de cette métropole, nous avons pu interroger huit personnes travaillant à la métropole, dans des communes et à l'Agence Locale de l'Energie. Les entretiens ont duré entre 20 minutes et une heure de 2015 à 2017. Les répondants sont présentés dans le tableau 46.

---

<sup>23</sup> <https://www.optigede.ademe.fr>

**Tableau 46 : les répondants de la métropole du Grand-Lyon**

Nom de la collectivité	Nature	Nombre de personnes interrogées	Poste des répondants et codes des répondants
Grand-Lyon	Métropole	4	Chargée de mission, Délégation Développement Urbain et Cadre de Vie Direction de la Planification et des Politiques d'Agglomérations / Mission Energie <b>R8.1</b> Cheffe projet Plan Climat Service Ecologie et Développement Durable <b>R8.2</b> Chargée de mission, Stratégie et Développement Durable, Direction de l'Eau <b>R8.3</b> Chargée de mission stratégie développement durable <b>R8.4</b>
Dardilly	Commune	1	Directeur Général des Services <b>R8.5</b>
Rillieux-la-Pape	Commune	1	Responsable du service Environnement et Energie <b>R8.6</b>
Villeurbanne	Commune	1	Chargée de mission développement durable, Direction Générale des Services <b>R8.7</b>
Agence Locale de l'Energie		1	Responsable du Pôle Bailleurs-Collectivités Tertiaires <b>R8.8</b>

Source : l'auteur

Au sein de la métropole « *il existe un agenda 21 avec l'élaboration d'une stratégie, un suivi et une mise en œuvre. Il y a une unité de Développement Durable et Ecologie. Le développement durable est également au sein de la planification* » (propos de R8.4).

Nous présentons les résultats obtenus dans la sous-section suivante.

## **§ 2 - Les résultats de la métropole du Grand-Lyon**

### **A - Le concept de développement durable au Grand-Lyon**

Les agents de cette métropole ont une définition tous très différente, autour de quatre catégories : définition classique autour des trois piliers, mode, ajout d'un quatrième pilier la culture ou d'autres concepts. Pour R8.2 et R8.1, le développement durable se résume à l'équilibre des trois piliers : économique, social et environnemental. Pour R8.4, le développement durable c'est « *plutôt des modes de faire, un moyen d'interroger les politiques publiques. Il faut favoriser le bien-être, le bien-vivre. C'est plutôt une dynamique* ». Ces propos sont rejoints par ceux de R8.5. Pour R8.4, il y existe un quatrième pilier, qui est la culture. Pour R8.3, « *le développement durable à l'échelle de la métropole est le développement urbain et*

*économique du territoire tout en préservant les ressources environnementales et sociales. Le développement durable est le fait d'assurer pour les générations futures la faisabilité du territoire en optimisant les coûts pour les citoyens ».*

Le développement durable permet « la transversalité, permettant l'élaboration de petites idées (vélo électrique par exemple) mais on a besoin de grandes politiques structurantes » (R8.5).

Au sein de la métropole, le développement durable est intégré dans les politiques publiques. « *Il y a intégration du développement durable dans les différentes politiques publiques* » (R8.4).

Au sein de Villeurbanne, « *il existe une coordination avec les politiques sectorielles. Le développement durable est intégré dans la conduite quotidienne de la collectivité. Chacun doit intégrer cette orientation stratégique* » (R8.7).

Cependant cette intégration n'est pas uniforme sur le territoire de la métropole du Grand-Lyon et la politique générale est élaborée séparément. « *Le développement durable n'est pas systématiquement intégré mais dans des champs de politiques publiques oui. Il n'existe pas une réponse unique mais ce n'est pas une politique très intégrée* » (R8.1). Ces propos sont rejoints par R8.2 et R8.3 : « *il n'y a pas forcément de politique générale, pas de plan ni de mandat bien défini (...). Cependant il existe des sous-thèmes du développement durable dans les politiques : exemple de la transition énergétique qui est transversale, ou la qualité de vie qui est une politique publique* » (R8.2).

## **B - Les actions internes en matière de développement durable au sein du Grand-Lyon**

Au sein de la métropole, des actions internes sont mises en place, comme le montre le tableau 47. Ces actions aux contours multiples (transports, jardinage, impression...) ont pour dénominateur commun le changement de comportement dans la vie au quotidien. Ces actions sont suivies par des actions d'accompagnement, des outils de pilotage comme des tableaux de bord ou des outils de planification comme des plans ou des programmes.

**Tableau 47 : les actions internes sur le territoire du Grand-Lyon**

Indicateurs	Citations	Item	Commentaires
Des actions internes existantes.	<p>« Oui certains collègues travaillent sur le tri et les déchets, avec des petits outils dans les bureaux (...). On développe des séances de sensibilisation sur la lumière. Actions dans la mobilité, l'utilisation des véhicules. Il y a incitation des transports en commun. » (R8.1)</p> <p>« Oui il a été créé un groupe d'agents (des correspondants agenda 21) pour sensibiliser » (R8.5)</p> <p>« Du côté du Grand-Lyon, il y a la charte éco-agent, le café prévention, la campagne bonnes impressions, l'éco-jardinage, les ballades urbaines. On implique les agents dans le développement des pratiques » (R8.4).</p>	4	Il existe au sein de cette métropole des éco-gestes, mais également des efforts au niveau du transport des agents. Ce sont principalement des actions pour sensibiliser les agents. Des agents sont même formateurs.
Des actions suivies à l'aide d'outils de gestion.	<p>« Oui. Les actions sont référencées dans un tableau de bord sur le territoire et le patrimoine » (R8.2)</p> <p>« En 2008, il y a eu la charte éco-citoyenne au sein de la collectivité, conduisant à un audit externe. Avec le temps, la démarche peut s'étioler (turn over). Il faut donc refaire une pédagogie, reformer les nouveaux arrivants (R8.5).</p> <p>« En interne, il existe plusieurs documents comme le Plan de Déplacement Administratif (PDA, 2013) » (R8.7)</p>	3	Les actions internes sont suivies à l'aide de documents ou de tableaux de bord. Mais se pose le problème des nouveaux arrivants qui doivent être formés aux gestes éco-responsables.

Source : l'auteur

### **C - La communication et la prise en compte de l'opinion du citoyen**

Au sein même de la métropole, il existe une instance qui est la Commission Consultative des Services Publics, « *ce qui permet d'avoir une politique de communication règlementaire* » (propos de R8.3). Cette instance est mise en place pour « *les régions, la collectivité de Corse, les départements, les communes de plus de 10 000 habitants, les établissements publics de coopération intercommunale de plus de 50 000 habitants et les syndicats mixtes comprenant au moins une commune de plus de 10 000 habitants* » (article L1413-1 du code général des collectivités territoriales). Au sein de la commune de Villeurbanne, la communication interne se fait via intranet, mail et fiche d'actualité de la collectivité avec le bulletin de salaire (R8.7). Il existe également un extranet des communes (R8.4). Il existe au sein de la métropole des

« affichages, petits déjeuners, distribution de petites poubelles de tri, intranet, évènementiel, manifestation » (R8.1).

Concernant la communication externe, les citoyens ne sont pas forcément informés de tous les dispositifs existants (R8.7). « On pourrait améliorer la communication en étant moins conceptuel et en mettant en avant les projets des citoyens et être plus concret et pragmatique. Il faut avoir des comportements plus responsables au lieu de « donner des leçons ». Il faut diversifier les publics (propos de R8.4). Il existe les supports basiques comme le journal municipal, les dossiers (R8.7) ; mais également des supports plus modernes tels que le blog du Plan Climat où trois articles par mois sont diffusés et envoyés à tous les partenaires du Plan Climat (R8.2). Le tableau 48 souligne la perception de la communication comme outil stratégique

**Tableau 48 : la communication, un outil stratégique pour le Grand Lyon**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
La communication est un outil stratégique	<p>« Oui sur le changement des comportements mais pas dans toutes les politiques » (R8.1)</p> <p>« Oui complètement avec le dispositif d'éducation aux questions de l'eau et la sensibilisation des adultes et des enfants » (R8.3)</p> <p>« Des messages clés ont été formulés sur l'encouragement des partenaires » (R8.2)</p> <p>« Il est quasiment impossible de se déplacer en véhicules car il y a des contraintes au niveau du remboursement des frais. CE qui permet une sensibilisation pour inciter au co-voiturage (en interne) (...). Il existe une journée nationale sans voitures pour inviter les agents à donner l'exemple » (R8.1)</p> <p>« Oui c'est un outil fort de la stratégie. On peut se faire auditer par les citoyens, mais il faut avoir du recul. La raison est que l'on communique mal dans la mesure où les citoyens demandaient les (communiquer les chiffres). C'est un élément de progrès. En matière de développement durable, les gens sont très exigeants. Il faut montrer l'exemple en termes de résultats » (R8.5)</p>	7	Pour la majorité des répondants, la communication est un outil stratégique permettant la sensibilisation et le changement des comportements. La métropole se doit d'être exemplaire.

Source : l'auteur

Au sein de la métropole du Grand-Lyon, le retour des citoyens n'est pas pris en compte politiquement (« pas depuis un moment », R8.2), car les réclamations sont souvent personnelles : « il y a peu de réclamations aujourd'hui. Oui on tient compte de l'opinion mais la communication n'est pas le levier stratégique le plus impliqué. Il y a peu d'échanges. Les

*réclamations concernent plus l'intérêt personnel* » (R8.3). Pourtant de nombreux outils sont utilisés pour dialoguer avec les citoyens (tableau 49).

**Tableau 49 : les supports de communication permettant le retour des citoyens**

Indicateur	Citations	Item	Commentaires
De nombreux supports de communication	<p>« Il peut se rendre dans une instance de rencontre. Il en existe sur l'énergie et une étude socio avec des ateliers et des panels. Il existe un espace de concertation avec le Comité de Développement Durable pour entendre d'autres acteurs mais pas forcément le grand public. Il existe des outils plus ciblés sur l'économie d'énergie avec des associations qui animent des groupes de famille s'engageant à réduire l'énergie. Le suivi est réalisé à l'aide de relevés de compteurs, ce qui implique un dialogue et un retour » (R8.1)</p> <p>« Oui à travers la Commission Consultative des Services Publics Locaux, l'association, la plateforme téléphonique d'appels » (R8.3)</p> <p>« Il existe un Conseil Local du Développement Durable : c'est une instance d'échanges et de construction pour le développement durable. Les conseils de quartier sont invités » (R8.7)</p>	5	Il existe au sein de cette métropole un Comité de développement Durable permettant d'entendre les différents acteurs sur les projets de développement durable. Des échanges sont mis en place mais peu avec les citoyens eux-mêmes, ce sont les représentants de quartiers qui viennent.

Source : l'auteur

Au sein de la métropole du Grand-Lyon, il existe donc de nombreuses instances permettant le dialogue sur le développement durable comme le Conseil de Développement durable qui est composé de 160 personnes pour donner des avis plus poussés (R8.2). Les citoyens peuvent également utiliser le blog mais ce n'est pas un véritable dialogue (R8.4). « *Il y a une enquête de perception. Il existe trois baromètres des services urbains mais ils ne concernent pas l'agenda 21 en tant que tel (pour la propreté). Il y a donc une présence de l'humain* » (R8.4).

#### **D - La gouvernance au sein de la métropole du Grand-Lyon**

« *Le développement durable est intégré dans des projets mais il n'y a pas d'animation ni de volonté d'intégration globale* » (R8.3). La métropole est en lien avec l'Agence Locale de l'Energie qui organise des réunions deux fois par an (propos de R8.2 et R8.6).

Le développement durable n'est pas totalement obligatoire à par la constitution d'un PCAET pour le climat et le rapport de développement durable (R8.3 et R8.4) : « *le SCOT a été généralisé. Il intègre les dimensions du développement durable. Mais cela ne va pas au-delà de la loi Grenelle. Il n'y a pas de politique pro-active* » (R8.3). Le SCOT serait peut-être un

outil au service du développement durable (Leroux, 2012). Le SCOT est un outil de planification mais ne tient pas compte du volet social (Leroux, 2012, p. 47). Cependant, pour R8.4, « *on dépasse l'obligation légale. Par exemple, au niveau de l'aménagement ou des travaux de voirie on met les chantiers propres et maintenant c'est devenu règlementaire. La réglementation est un peu en retard* ». Suivant les services de la métropole, les réponses sont donc différentes concernant la volonté politique. La volonté politique joue donc un rôle de la prise en compte du développement durable au sein du territoire. Ainsi, sur la commune de Villeurbanne, « *il y a une grosse volonté d'une politique d'intégration de la part du maire et du DGS. Si on n'a pas ces soutiens, il est difficile d'avancer. Ça s'auto-alimente, c'est un effet d'entraînement puisque les choses se savent* » (R8.7).

La métropole joue le rôle d'accompagnateur vers la transition d'un territoire plus durable. Elle a créé le Club du Développement Durable en 2005 afin d'échanger sur les questions de développement durable avec les collectivités (R8.5) et (R8.6). « *Des réunions sont organisées 4/5 fois par an avec des thématiques où les communes témoignent et échangent. Les élus sont actifs et il existe beaucoup d'expériences de manière thématique* » (R8.6). Ainsi au sein de Rillieux-la-Pape, « *les questions en lien avec le développement durable sont débattues lors du conseil municipal* » (R8.6). Il y a également des ateliers pour les chargés de mission (R8.5). « *C'est très positif pour l'acculturation sur les enjeux nationaux et sur la mise en réseau des acteurs. Ces ateliers permettent les échanges d'idées (...) Pour l'agenda 21 métropolitain, chaque collectivité doit mener sa politique. Il y a une certaine spécificité par rapport aux actions* » (R8.5). Une conférence développement durable se tient une fois par an pour voir l'avancement avec les communes (R8.2).

La métropole joue également un rôle d'incitateur (2 items) : « *il existe des contrats avec les communes, c'est-à-dire une convention avec les communes sur comment dépenser l'argent* » (R8.2). Pour R8.8, « *la métropole souhaite engager les partenaires à avoir leurs propres plan climat, à l'aide de la conférence énergie-climat, permettant de recueillir ce qui se fait dans les communes* ».

La métropole du Grand-Lyon laisse une marge de manœuvre aux communes, mais il y a un travail de portage du développement durable (4 item) : « *Les 26 communes ont un Plan Climat et quelques-unes un agenda 21. Mais les communes sont indépendantes et échangent régulièrement avec l'Agence Locale de l'Energie et le Grand-Lyon pour avoir un rythme de croisière. D'autres communes sont signataires du Plan Climat de la métropole* » (R8.2). Les communes font remonter les informations à la métropole (comme par exemple concernant la

signalisation, propos de R8.2). Chacun est libre d'élaborer un agenda 21 ou un PCET. L'agenda 21 métropolitain n'a pas été continué mais il a permis d'élaborer une vision stratégique de développement durable. Les communes au sein de la métropole du Grand-Lyon sont donc assez indépendantes mais la communication est très présente afin de réfléchir sur les améliorations mais également mettre en avant les bonnes pratiques. Cependant, les citoyens ne sont pas impliqués dans les politiques publiques.

## **E - Le développement durable au sein du pilotage**

Il est difficile d'agrèger les actions de développement durable au sein de la collectivité puisque chaque direction à ses propres actions de développement durable : « *La délégation enfance a un budget lié à la formation des animateurs et des enfants en développement durable. La délégation sportive va avoir le tri. Le CCAS va développer un CEL, un jardin partagé. On fonctionne actions par actions pour connaître combien ça coûte. Il est donc impossible de raisonner de manière agrégée* » (R8.5).

Il existe des outils mais c'est surtout au sein d'une commune, celle de Villeurbanne que la mesure du développement durable est développée. C'est une commune obligée d'élaborer un rapport de développement durable car elle a plus de 50 000 habitants. Au sein de cette commune, « *il existe une instance de pilotage présidé par le maire et le DGS pour évoquer les éléments stratégiques. Opérationnellement, il existe un document assez collégial rassemblant l'ensemble des services* » (R8.7). Mais « *la métropole ne calcule pas ses émissions indirectes* » (R8.7). « *Il existe une démarche éco-établissement qui est l'équivalent agenda 21 d'équipement, c'est-à-dire un plan d'action en faveur du développement durable au niveau de l'équipement (exemple crèche, école,)* » (R8.7).

Les outils ne sont pas élaborés avec toutes les parties prenantes, mais seulement par les agents (R8.4). « *Il y a un recueil de données partenarial mais pas les outils. L'outil est élaboré par les agents mais les citoyens ne sont pas pris en compte. Il y a une certaine transparence financière mais le politique reste encore assez opaque. C'est compliqué pour les politiques. C'est un défi pour un élu d'être transparent* » (R8.4). Ainsi, le politique pourrait être un frein à l'évaluation des politiques publiques, et donc à l'élaboration des outils de pilotage. D'ailleurs les outils de pilotage sont peu présents au sein de la métropole, comme montré dans le tableau 50.

**Tableau 50 : le manque d'outils de pilotage au sein de la métropole**

Indicateur	Citations	Item	Commentaires
Des outils d'observation	<p>« C'est une forme d'outils de suivis des actions partenariales (sous forme de documents) » (R8.2)</p> <p>« Il y a un observatoire thématique social, économique mais pas d'outils de performance. En ce moment on parle de résilience, d'économie circulaire, de gouvernance alimentaire énergétique, etc. On utilise l'INSEE pour la synthèse et les enjeux » (R8.4)</p> <p>« Il y a observation mais pas d'évaluation (...) Le développement durable aurait dû permettre une évaluation des politiques publiques par le biais du rapport de développement durable » (R8.4)</p>	5	Les outils utilisés ne permettent que le suivi des actions et l'observation.

Source : l'auteur

Les outils utilisés ne sont pas réellement des outils de pilotage, à part « *dans le PCET ou la démarche Cit'Ergie* » (R8.4). Ce ne sont pas des outils de la sphère privée (trois répondants R8.2, R8.3 et R8.4). D'ailleurs le terme de *Sustainability Balanced Scorecard* n'est pas connu de R8.4. « *Ce sont des outils internes avec l'aboutissement d'un tableau de bord développement durable et Plan Climat, en particulier dans le domaine Cit'Ergie et l'éco-cité où l'on remplit qu'une seule action* » (R8.2). Pour les agents de la métropole, la performance publique existe mais elle est différente du privé (tableau 51).

**Tableau 51 : la performance dans les collectivités territoriales**

Indicateur	Citations	Item	Commentaire
Performance dans le public	<p>« <i>On n'en parle mais on n'est pas outillé comme dans le privé. Il existe une grande différence : les collectivités sont dirigées par les élus dont le souci de la performance n'est pas forcément l'action</i> » (R8.1).</p> <p>« La réflexion est engagée sur la dépense en évaluation et performance, réflexion qui permet d'évaluer la bonne dépense de l'argent public » (R8.2).</p> <p>« Oui. Par contre on ne parle pas de rentabilité mais d'efficacité du service rendu, de collectivité qui sait se fixer ses objectifs, et qui peut les évaluer. En matière de développement durable c'est très compliqué car c'est global mais on peut évaluer sur différents points » (R8.3).</p> <p>« On parle de performance dans le public et on tend à être comme dans le privé mais se pose le problème du service public. Il n'y a pas d'évaluation des politiques publiques au Grand-Lyon » (R8.4).</p>	4	La performance dans le public ne correspond pas tout à fait à celle du privé, ce qui implique des outils différents. Il n'y a pas d'évaluation des politiques publiques au Grand-Lyon car sa mise en place dépend de la volonté politique.

Source : l'auteur

Ainsi, une performance publique existe mais les outils de pilotage ne sont pas encore bien présents. « *Les outils sont le talon d'Achille* » (R8.5).

## **F - Les outils de gestion utilisés au Grand Lyon**

Concernant le budget, le développement durable n'est généralement pas intégré : « *globalement ce n'est pas systématique. A l'époque il y avait la grille de développement durable mais aujourd'hui ce n'est pas systématisé pour l'analyse des élus* » (R8.3). « *Pour le budget développement durable on ne sait pas faire* » (R8.5). Au sein de la commune de Rillieux-la-Pape, « *il existe un petit budget au sein de la direction permettant de suivre le label Cit'Ergie et on travaille avec une société privée avec une prise de participation dans celle-ci* » (R8.6). Mais c'est « *difficile de connaître la part de pourcentage du développement durable au sein du budget. Les actions inscrites au budget ont un rôle moteur pouvant avoir une incidence financière. Le dialogue entre les élus et les personnes en charge des finances est compliqué* » (R8.6).

Au niveau des coûts, l'intégration du développement durable n'est pas encore bien envisagée : « *Il y a une approche coût sur les contrats, les conventions. On n'est pas sûr de pouvoir mesurer l'impact financier du développement durable puisque c'est du long terme* » (R8.1). Cependant lors des aménagements des questionnements liés au développement durable sont envisagés, comme le « *projet permet-il d'améliorer la mobilité ?* » (R8.2). Dans le cadre du plan climat et de Cit'Ergie, il y a une réflexion sur le coût global et l'analyse du cycle de vie (R8.4) mais il n'y a pas de coûts cachés. Le coût lié au développement durable est vu ici comme un moyen de faire des économies, comme par exemple la rénovation des bâtiments (R8.7). « *La difficulté réside dans le calcul du surcoût* » (R8.7).

Concernant les tableaux de bord, certains agents ne connaissent pas le terme comme au sein de la ville de Villeurbanne (R8.5). « *La difficulté du tableau de bord est la construction en commun, sinon il y a un tableau de bord par commune* » (R8.8). « *Les outils sont à formaliser mais il existe un plan d'actions de type tableau de bord de suivi des actions avec le label Cit'Ergie. C'est un tableau d'indicateurs sensé être tenu à jour. Il s'agit d'une démarche normalisée par l'ADEME. Certains indicateurs sont obligatoires et d'autres sont à travailler* » (R8.6). Le tableau de bord au sein de la métropole n'est pas encore bien formalisé : « *réflexion sur les deux prochaines années : regarder des modèles plus simples dans le privé pour avoir un tableau de bord collaboratif* » (R8.2). Le tableau de bord existant est « *croisé PCET et agenda 21* » (R8.4). La vision est généralement sur cinq ans car « *il est difficile de scénariser*

avec le changement de vie politique » (R8.2). Le tableau de bord n'est pas partagé avec les parties prenantes (R8.2).

Les indicateurs du tableau de bord posent la question de l'évaluation des politiques publiques (R8.4), ce qui peut poser problème pour l' élu qui a du mal à être transparent. Pour certains, « *il n'y a pas toujours d'indicateurs dans le tableau de bord* » (R8.2). Il y a eu le « *lancement de l'observatoire du développement durable avec l'agence de l'urbanisme qui va regarder des indicateurs de tous les piliers pour montrer les évolutions d'années en années ou croiser des indicateurs. Des indicateurs sont tirés de l'observatoire santé ou d'observatoires spécifiques comme les baromètres (satisfaction des citoyens par le biais de sondages spécifiques* » (R8.2). Nous présentons dans le tableau 52 les différents indicateurs utilisés.

**Tableau 52 : le type d'indicateurs utilisés au sein de la métropole du Grand-Lyon**

Indicateurs	Citations	Item	Commentaires
Des indicateurs qualitatifs et quantitatifs	« On peut utiliser des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs. » (R8.2) « Il existe des indicateurs qualitatifs (beaucoup de moyens) : telle action pour tel bénéfice, est-ce que j'ai réalisé l'action (...). La réglementation se focalise surtout sur les résultats » (R8.3).	4	Les indicateurs sont à la fois qualitatifs et quantitatifs.
Indicateurs de résultats et d'évaluation	« Ce sont des indicateurs de résultats mais pas d'impacts » (R8.4). « Il y a des indicateurs de performance avec des chiffres pour l'évaluation » (R8.3) « On a défini des indicateurs d'activité et d'évaluation en termes de développement durable » (R8.7)	4	Ce sont principalement des indicateurs de résultats, c'est-à-dire si l'action a été réalisée ou non. L'impact des politiques publiques sur le territoire n'est pas encore pris en compte.

Source : l'auteur

Cependant, « *ce sont les actions et l'avancement qui sont le plus regardés. Pour certaines actions, il peut y avoir des indicateurs cibles (par exemple nombre de kilomètres de pistes cyclables) et pour d'autres actions il peut y avoir des exemples de réalisation* » (R8.2).

Concernant la Plan Climat, la métropole est à la fois en avance et en retard. En effet, « *un an d'avance par rapport au plan climat, qui est précurseur au niveau de la concertation et des parties prenantes* » (R8.2). Mais concernant le volet énergie, la métropole est en retard : « *L'intégration de l'air dans le PCET ne se fera qu'en 2017/2018 mais la thématique existe mais n'est pas collée. Cette mesure apparaît plutôt comme une mise en forme, on suit les demandes règlementaires, on s'en sert pour améliorer mais on ne court pas derrière les délais* » (R8.2). Le plan climat permet de mettre en contribution toutes les parties prenantes du territoire

(R8.6). « *Il s'agit alors d'un management participatif. Les questions en lien avec le développement durable sont débattues lors du conseil municipal. La commune n'a pas l'obligation d'élaborer un Plan climat* » (R8.6). L'intégration du développement durable sur le territoire est une volonté politique.

Le rapport de développement durable quant à lui permet la « *co-construction des services* » (R8.4), et il est envoyé à tous les partenaires (R8.6).

Au sein de la métropole du Grand-Lyon, l'agenda 21 n'a pas été reconduit, même s'il est « *devenu stratégie de développement durable mais ce n'est pas affiché clairement* » (R8.2). Il est quand même présent au sein de communes comme Dardilly.

Un autre outil peut être utilisé au sein des collectivités territoriales, « *un outil européen Climat Pratic, mais on essaie de le personnaliser avec les spécificités du territoire* » (R8.8). Cet outil sera présenté dans la section suivante.

Enfin, l'outil le plus utilisé est le label Cit'Ergie car « *le travail est plus précis sur le point de l'évaluation et le regard de l'articulation* » (R8.2). D'ailleurs, la métropole a gagné des points grâce à sa communication (R8.2). Au sein de la métropole, quatre collectivités ont obtenu le label : Vénissieux, la ville de Lyon, Rillieux-la-Pape et la métropole du Grand-Lyon. « *Pour le label Cit'Ergie, le groupe de travail se réunit deux fois par an. C'est un moyen d'échanges. Avec ce label, il existe une volonté de mettre en place un tableau de bord et d'intégrer la dimension climat dans le budget. Les réunions sont animées par un conseiller extérieur qui apporte ce qui a été fait dans les autres collectivités nationales* » (R8.6).

Ainsi, le label Cit'Ergie est l'outil essentiel permettant de faire évoluer les métropoles vers un territoire plus durable. Il permet un travail de groupes et d'aider à l'élaboration d'outils de pilotage. Le label Cit'Ergie est lui-même considéré comme un outil de pilotage : « *on a la labélisation Cit'Ergie et un suivi participatif avec le logiciel Skovéo. Mais il y a peu de temps pour évaluer sur l'échelle du mandat et il y a le problème de la donnée* » (R8.4). Les problématiques revenant régulièrement à propos du pilotage sont donc liées à la volonté politique et aux changements de mandat.

Maintenant, que nous avons présenté les résultats au sein des huit métropoles étudiées, nous étudions les différents outils pouvant être utilisés par les collectivités. Nous avons ainsi interrogé les concepteurs des outils.

## **Section 5 - Les outils recensés dans les collectivités territoriales**

Dans cette section, nous présentons les différents outils ayant pu servir d'outils de pilotage de la performance globale au sein des métropoles citées ci-dessus. Nous mettons en exergue les outils règlementaires, ainsi que les outils élaborés à vocation d'être utilisés au sein des collectivités territoriales. Nous avons ainsi complété nos entretiens précédents par des entretiens, soit dans des organismes tels que le Comité 21, des personnes ayant participé à l'élaboration d'outils ou d'autres communes (Angers, qui est en avance concernant le pilotage de la performance globale) ou des métropoles n'ayant pas pu servir d'étude de cas car nous n'avons pas eu suffisamment de répondants. Les entretiens se sont déroulés entre 2017 et 2019 et ont duré entre 20 minutes et 90 minutes. Ce sont des répondants, qui nous ont été conseillés par ceux interrogés au sein des métropoles ou lors de nos recherches sur internet. Les répondants sont mis en avant dans le tableau 53.

**Tableau 53 : les répondants ayant permis d’approfondir les différents outils**

<b>Postes des répondants</b>	<b>Codes des répondants</b>
Concepteur du Linéa 21, Intermezzo	<b>R9.1</b>
Responsable du Service Environnement, Pôle Cadre de Vie et Développement Durable, Ville de Lorient : a utilisé Skovéo	<b>R9.2</b>
Chargée de mission énergie et territoires, réseau CLER <sup>24</sup>	<b>R9.3</b>
Chargée de mission développement durable, Maison de l’Environnement et du Développement Durable, direction Environnement Déchets et Propreté, ville d’Angers, Angers Loire Métropole	<b>R9.4</b>
Responsable Climat et territoires, Réseau action climat France, outil pack Climat Pratic.	<b>R9.5</b>
Responsable Territoires Durables, Comité 21	<b>R9.6</b>
Consultant sur l’évaluation des politiques publiques chez Quadrant Conseil (outil Visions + 21)	<b>R9.7</b>
Chargé de mission de Strategic Design Scenarios (SDS), designer de scénarios (outil Visions + 21)	<b>R9.8</b>
Chargé de mission au Commissariat Général au Développement Durable, nouveau poste à l’IFORE, la Fabrique à Projets (outil Visions + 21)	<b>R9.9</b>
Direction Générale Espaces Publics, Autorité Organisatrice de l’Energie, Toulouse Métropole	<b>R9.10</b>
Direction Transition Energie, Direction des Services Techniques, Grenoble-Alpes-Métropole	<b>R9.11</b>
Directrice de projet, Act 21, Groupe Artal, logiciel ViaMP	<b>R9.12</b>
Ingénieur d’études, chargée de formation-action du Réseau des praticiens territoriaux, UMR Territoires-AgroParisTech Executive,	<b>R9.13</b>
Chargé de mission sur l’évaluation de Visions+21, AgroParisTech	<b>R9.14</b>

*Source* : l’auteur

Nous présentons dans les sous-sections suivantes le rapport de développement durable (§ 1), puis le PCAET (§ 2), pour continuer par l’agenda 21 (§ 3), le label Cit’Ergie (§ 4), le Linéa 21 (§ 5), le Climat-Pratic (§ 6), Skovéo (§ 7), ViaMP (§ 8) et Visions+21 (§ 9).

## **§ 1 - Le rapport de développement durable : document règlementaire**

Certains outils ont été mis en place dans les collectivités territoriales de façon règlementaire et obligatoire comme le rapport de développement durable, ou le Plan Climat Air-Energie Territorial. Le rapport sur la situation en matière de développement durable est une exigence du Grenelle de l’Environnement, transcrite dans la Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant

<sup>24</sup> Le réseau CLER est le réseau pour la transition énergétique. C’est une association française agréée pour la protection de l’environnement créée en 1984.

engagement national pour l'environnement relatif au rapport sur la situation en matière de développement durable dans les collectivités territoriales. La France a renforcé son engagement dans le développement durable par la révision de la Constitution, avec la Charte de l'environnement, et de façon opérationnelle par la promulgation des lois «Grenelle» et l'adoption d'une stratégie nationale de développement durable. Le code général des collectivités territoriales a été modifié en insérant les articles L. 2311-1-1, L. 3311-2, L. 4310-1 et en complétant l'article L. 4425-7. C'est dans ce cadre que le décret d'application (décret n° 2011-687 du 17 juin 2011) de la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 (article 255) portant engagement national pour l'environnement rend désormais obligatoire la rédaction d'un rapport sur la situation en matière de développement durable pour toutes les collectivités territoriales et les EPCI (Établissements Publics de Coopération Intercommunale) à fiscalité propre de plus de 50 000 habitants.

Le rapport de développement durable fait le rapport des lieux des pratiques, des politiques publiques et des actions en matière de développement durable et en dresse leurs bilans au regard de chacune des cinq finalités :

- Lutte contre le changement climatique et protection de l'atmosphère
- Préservation de la biodiversité, protection des milieux et des ressources
- Épanouissement de tous les êtres humains
- Cohésion sociale et solidarité entre territoires et entre générations
- Dynamique de développement suivant des modes de production et de consommation responsables

Le décret précise le contenu du rapport divisé en deux parties, l'une consacrée aux pratiques et activités internes à la collectivité et l'autre aux politiques territoriales.

Cependant, « *Le rapport de développement durable n'est pas un tableau de bord mais il est également un outil de pilotage* » (propos 9.4).

## **§ 2 - Le Plan Climat Air-Energie Territoire (PCAET) : la politique de l'air et du climat**

Un autre document est obligatoire pour les collectivités : le PCAET (auparavant PCET), qui est un outil de planification qui a pour but d'atténuer le changement climatique, de développer les énergies renouvelables et maîtriser la consommation d'énergie. A la fois stratégique et

opérationnel, il prend en compte l'ensemble de la problématique climat-air-énergie autour de plusieurs axes d'actions :

- La réduction des émissions de GES ;
- L'adaptation au changement climatique ;
- La sobriété énergétique ;
- La qualité de l'air ;
- Le développement des énergies renouvelables.

Le PCAET s'applique à l'échelle d'un territoire intercommunal, sur lequel tous les acteurs (entreprises, associations, citoyens...) sont mobilisés et impliqués. Il doit être révisé tous les 6 ans.

Le Plan Climat Air Energie Territorial (PCAET) a été introduit par la loi de transition énergétique pour la croissance verte à l'article L.229-26 du code de l'environnement.

Le plan climat-air-énergie territorial doit être élaboré :

- Avant le 31 décembre 2016, pour les EPCI à fiscalité propre existants de plus de 50 000 habitants au 1er janvier 2015 ;
- Avant le 31 décembre 2018, pour les EPCI à fiscalité propre existants au 1er janvier 2017 de plus de 20 000 habitants.

Les autres EPCI peuvent engager une démarche volontaire. Le PCAET permet de déterminer une stratégie et des plans d'actions. Il est tourné vers le volet climat et énergie du développement durable.

### **§ 3 - L'agenda 21 : l'outil délaissé**

D'autres outils existent permettant la prise en compte du développement durable, comme l'agenda 21 qui est une démarche volontaire. L'agenda 21 est un programme politique en matière de développement durable. C'est un levier d'amélioration des politiques publiques locales. Sa dernière étape consiste en un suivi et une évaluation. Cependant l'agenda 21 n'est plus utilisé dans les grandes collectivités territoriales, notamment les métropoles. Il a été remplacé par le PCAET, par manque de temps, de moyens et parce que c'est un document trop lourd (propos des chargés de missions de huit métropoles interrogées dans une précédente étude). Il permettait de renseigner le rapport de développement durable et de communiquer sur les politiques publiques de développement durable. Il n'était pas utilisé comme un outil de

pilotage (Heurteux, 2017). « *Il y a une nouvelle répartition des compétences : les métropoles s'orientent vers la transition énergétique, le PCAET qui suit la même méthodologie que l'agenda 21 sur le volet action et adaptation. Le PCAT est un projet du territoire. L'agenda 21 a un volet PCAET. Le rapport de développement durable qui peut devenir le socle opérationnel en interne et sur le territoire devient un outil de prospective car c'est une obligation, et voir une opportunité de fédérer, mobiliser* » (propos de 9.6). Pour ce même répondant, « *Il existe un accompagnement sur l'agenda 21, le PCET, le rapport de développement durable. Le Comité 21 permet de faire se rencontrer les entreprises et les collectivités, notamment le territoire durable. Concernant les outils de pilotage, il est difficile de généraliser avec la réforme territoriale. Les maillons des EPCI résident dans la loi de transition énergétique et la loi Nôtre. Région : enjeu stratégique. Département : animation territoriale. Commune : démocratie participative. Métropole : faire des choses concrètes dans l'action* » (R9.6).

#### **§ 4 - Le label Cit'ergie : label européen**

Une démarche volontaire de plus en plus utilisée, est l'obtention du label cit'ergie. Le label cit'ergie est européen. Il est divisé en 60 mesures<sup>25</sup>. La collectivité obtient des points par rapport à un référentiel de 96 points. Suivant le pourcentage d'adéquation avec le référentiel, la collectivité obtient, soit le Cap Cit'ergie, soit le label Cit'ergie, soit le Gold Cit'ergie. A l'heure actuelle 80 collectivités sont labélisées. Cependant, ce label n'inclut pas le volet social du développement durable. La métropole de Nantes a utilisé ce label comme outil de pilotage.

#### **§ 5 - Le Linéa 21 : tableau de bord**

Avec les entretiens menés dans les métropoles, nous avons pu mettre en lumière d'autres outils mis à la disposition des collectivités territoriales mais qui ne sont pas forcément utilisés. Le premier est le Linéa 21. C'est un projet lancé en 2003 pour fournir aux collectivités un outil de suivi et de pilotage de l'Agenda 21. « *C'est un outil couteau suisse car il possède plusieurs types de fonctionnalités, notamment la communication car une collectivité doit échanger avec ses partenaires et ses habitants* » (propos de R9.1). « *On voulait fournir des outils collaboratifs (pour faire participer les citoyens et les partenaires). C'est une démarche bottom-up, le suivi et le pilotage permettant à la collectivité de suivre leurs plans d'actions. C'est une technologie*

---

<sup>25</sup> [https://citergie.ademe.fr/wp-content/uploads/2018/11/citergie\\_catalogue\\_60\\_mesures\\_juil2018.pdf](https://citergie.ademe.fr/wp-content/uploads/2018/11/citergie_catalogue_60_mesures_juil2018.pdf)

*utile : internet permet un accès décentralisé, n'importe où et quand. Cela va au-delà de la réunion publique peu adaptée à chaque citoyen (famille avec enfants en bas-âge) ».*

Pour répondre aux spécificités de chaque collectivité, le logiciel est sous licence libre afin de pouvoir le modifier. A partir de 2006/2007, le logiciel a été mis à disposition des collectivités territoriales. Les petites et moyennes collectivités ont été intéressées. *« Le logiciel a été beaucoup utilisé dans l'élaboration de l'agenda 21 et aujourd'hui dans le cadre du Plan Climat (au sein de la ville d'Aix il a été utilisé dans le plan local de développement durable et au sein de la métropole d'Aix-Marseille dans le déploiement du PCET et la mise en place d'outils collaboratifs) » (R9.1).*

Cependant, force est de constater que malgré l'effort de réalisation d'outils de suivi et d'évaluation du développement durable, ils ne servent uniquement que pour communiquer (Heurteux, 2017). Il y a un décalage entre la communication et les actions, propos rejoints par R9.1 : *« le logiciel a été jusqu'à aujourd'hui majoritairement utilisé pour communiquer et mettre en place des outils collaboratifs). Il existe un décalage entre les fonctionnalités offertes et les mises en œuvre. Aujourd'hui on essaie de promouvoir l'usage et le suivi des plans d'actions ».* L'idée de co-construction des outils avec les acteurs est également mise en avant. En effet, l'outil n'est pas un référentiel d'indicateurs. Mais il faut les définir par rapport aux diagnostics, des diagnostics et des spécificités des collectivités. Ainsi, il semble compliquer d'utiliser des outils déjà élaborés dans le secteur privé (critiques du New Public Management), et notamment parce que les concepteurs et la plupart des agents des collectivités ne connaissent pas ces outils tels que le *Balanced Scorecard* de Kaplan et Norton.

Cependant le Linéa 21 pourrait être mis en perspective avec le *Balanced Scorecard* puisque *« l'outil est organisé autour d'axes structurants reprenant les finalités du développement durable mais on peut les modifier, les libeller différemment pour s'approprier l'outil dans la collectivité. On a pensé l'application pour les collectivités locales et on se rend compte qu'elle conviendrait bien aux démarches RSE du privé. Dans la pratique, les politiques de développement durable sont écrasées par le reste » (R9.1).*

Ces axes structurants peuvent faire référence aux cinq axes du *Sustainability Balanced Scorecard* de Bieker (2002) : finance, processus, apprentissage, société, clients.<sup>26</sup> Une collectivité importante utilise cet outil, il s'agit de la métropole de Nantes qui prend en compte le développement durable dans sa stratégie depuis de nombreuses années. Ce logiciel est mis à

---

<sup>26</sup> [http://www.linea21.com/wp-content/uploads/2015/09/Linea21\\_plaquette\\_2015.pdf](http://www.linea21.com/wp-content/uploads/2015/09/Linea21_plaquette_2015.pdf)

disposition à la fois pour les petites et grandes collectivités (plus de 50 000 habitants). Il existe un autre outil pour les petites collectivités et tourné vers l'énergie. Il s'agit du Climat-Pratic.

## **§ 6 - Le Climat-Pratic : outil du PCAET**

C'est un outil datant de 2011, pour pallier au fait que les petites collectivités n'ont pas à construire obligatoirement de PCET. Il y a donc eu « *co-construction d'un outil simple d'utilisation sur les territoires volontaires pour s'approprier la thématique et les plans d'actions. Il faut articuler l'outil avec la démarche cit'ergie* », propos de R9.5. C'est un outil d'aide à la réalisation d'une politique Climat-Energie ou d'un PCET. Il permet de définir rapidement les plans d'actions et de répondre aux questions, comment agir, par où commencer, à quoi faut-il faire attention, qui peut m'aider. Il ne s'agit pas en soi d'un outil de pilotage mais un outil de diagnostic des territoires. Pour R9.5, « *l'outil de pilotage est Cit'Ergie. L'agenda 21 permet une vision transversale avec une obligation plus importante dans le climat. Aujourd'hui c'est le plan climat. Le plan climat est constitué par le volet énergie de l'agenda 21* ». Un outil type tableau de bord a été élaboré mais il n'existe plus. Il s'agit de Skovéo.

## **§ 7 – Skovéo : la faillite d'une entreprise**

Skovéo est un tableau d'indicateurs. Le concepteur n'a pas pu être interrogé car la start-up n'existe plus. « *J'ai rencontré le dirigeant fondateur du logiciel. En 2012, il travaille avec la métropole et était en train de monter sa société avec l'aide aux start-ups. Skovéo est un tableau d'indicateurs et signifie « j'évalue » en grec. Mais pour une collectivité de type métropole qui a déjà des tableaux de bord, cela n'a pas d'intérêt phénoménal* », propos de R9.2. Le logiciel permettait de rendre interactif le Rapport de Développement Durable. Les indicateurs sont mis à jour. Cependant le logiciel avait un souci d'ergonomie, et de programmation puisque que chaque collaborateur devait avoir un droit d'accès. Etant donné qu'il n'y a plus d'accès au logiciel, les données n'ont pas été sauvegardées. Un tableau Excel est « *plus artisanal* » (R9.2). Pour ce même répondant, « *le blog, le workpress, le tableau Excel ce n'est pas trop moche mais c'est plus artisanal. Le contexte Skovéo était génial, mais trop peu de personnes ont trouvé l'idée excellente. Dans le Rapport de Développement Durable les indicateurs changent, et il n'y a pas de mesure à long terme. Les logiciels de tableau de bord ne sont pas top. Ce sont des machins à installer mais ce n'est pas sur le web donc c'est nul. Plus rien n'existe et le suivi est peu efficace. C'est un vrai problème. Il y a à peu près 250 indicateurs mais sans vision car l'Etat ne fournit pas de référentiel. Il existe l'Association 4D mais chaque collectivité présente sa sauce. Il y a une obligation de présenter mais on s'en fou du budget c'est quand même*

*interpellant. Sur le climat il y a Cit'Ergie mais sur le Développement Durable il n'existe pas de référentiel autre que sur l'énergie climat. Il y a le problème de la faible implication des élus et des techniciens. Il faut que l'Etat impose un référentiel et donc faire un budget. Il existe la notation extra-financière dans le privé. Il y a de super outils dans le privé mais personne n'a voulu s'en servir » (R9.2).*

Ceci rejoint la difficulté de la prise en compte du développement durable et de l'élaboration des indicateurs (Grunda, Zemaitis, 2011 ; Boulanger, 2004). La mesure de la performance globale doit être simplifiée pour être utile (Hubbard, 2009). Les outils du privé existent mais, soit les chargés de mission ne les connaissent pas, soit ils ne veulent pas s'en servir. Pour amener à prendre en considération le développement durable, il faut une volonté politique et une volonté des agents pour ne pas que les outils disparaissent. Les outils sont également orientés vers le volet climat, énergie. La mesure n'est donc pas transversale, comme les outils que l'on peut trouver dans la littérature (Capron, 2009b). Un outil de suivi a été élaboré par une société privée : il s'agit du logiciel ViaMP.

## **§ 8 – Logiciel ViaMP : logiciel de suivi au sein des différents services**

Le logiciel ViaMP est un logiciel créé par la société Act21 il y a une dizaine d'années. Il est connu des agents de la métropole de Nice-Côte d'Azur mais faute de formation, il n'est pas utilisé (propos de R1.2). Il a été destiné pour suivre les agendas 21, et tente de mesurer l'impact des politiques publiques : *« L'idée est la suivante : est-ce que les actions menées ont un impact ? Aujourd'hui il n'y a plus d'évaluation des politiques publiques. Le lien se fait grâce à des indicateurs de suivis, ou stratégiques » (R9.12)*. La société Act21 propose un accompagnement lors de l'utilisation de ce logiciel, pour diagnostiquer et suivre les évolutions dans l'intégration du développement durable dans les services des collectivités. C'est un outil permettant la communication dans chaque service : *« Le plus important est l'extraction. Il faut suivre l'avancement et y intégrer des éléments budgétaires. Il y a une journée d'atelier. On garde les données historiques. On met en forme. Après on laisse l'outil à disposition. Il faut saisir les données dans l'outil. Chaque service va saisir les informations. Le responsable retrouve toutes les actions de chaque service » (R9.12)*. Ce logiciel permet de choisir les extractions pour remplir les budgets et les rapports de développement durable et un suivi dans le temps. *« Pour moi, la notion du budget est essentielle, pour répondre à la question, combien on a dû mettre en termes financiers. On les pousse dans cet aspect-là. On fait une prestation d'accompagnement*

*et on revient. Avec un outil on va plus loin car on gagne du temps. Il y a alors un suivi dans le temps » (R9.12).*

Cependant même si ce logiciel semble intéressant, il est peu utilisé au sein des métropoles, suite au turn-over des agents qui ne permet pas que le projet perdure (R9.12). Pour ce répondant, le département de la Somme semble être le plus en avance sur les questions de comptabilisation des actions de développement durable, il serait intéressant de les interroger dans une recherche future.

## **§ 9 - Visions+21 : boîte à outils de la prospective territoriale**

Visions+21 est une boîte à outils construite pour répondre à l'appel d'Offre du Commissariat Général au Développement Durable, partant de la problématique de l'évaluation des politiques publiques en matière de développement durable. C'est le cabinet Strategic Design Scenario qui a élaboré la boîte à outils (à partir de 2011).

### **A - L'élaboration de l'outil**

Le tableau 54 souligne les besoins en matière de labélisation, et de vision de long terme concernant le développement durable.

**Tableau 54 : les prémisses de la construction de l'outil**

Indicateurs	Citations	Item	Commentaires
<p>Constat d'un besoin d'un système d'évaluation pour la labélisation, absence de projets et de vision à long terme.</p>	<p>« Utiliser la prospective sur comment les territoires pourraient faire mieux plus vite et plus fort » (R9.9)</p> <p>« On avait le constat que dans les collectivités territoriales, la notion même de projet était très faible, inexistante et peu affichée en public. La notion de projet est très lacunaire. Pour caricaturer, dans un très grand nombre de collectivités, face à un problème on sait réagir mais on ne sait pas repérer des signaux faibles pour empêcher des problèmes dans le long terme. La vision à long terme est très rare, la vision co-construire est rare et l'affirmer est très rare » (R9.9)</p> <p>« Malgré la production de guides (comment évaluer mon agenda 21, etc.) pour aider à évaluer les projets de territoire, beaucoup de collectivités dans leur dossier de labélisation avaient mis en avant un projet d'évaluation mais peu l'avait fait » (R9.7)</p>	<p align="center">5</p>	<p>Visions+21 est parti du constat du manque de scénarios et de projet à long terme au sein du territoire. Lors d'une labélisation, les systèmes d'évaluation ne sont pas présents. Cependant cet outil n'est pas un outil d'évaluation mais un outil permettant de construire des scénarios.</p>

Source : l'auteur

Visions +21 est constitué de « 5 outils mis à disposition :

- *La contextualisation dans l'environnement stratégique : on définit les enjeux du territoire à partir d'articles de journaux fictifs et un choix des articles de ce qui plaît le plus*
- *Le deuxième outil vise à re-questionner les politiques publiques, de choisir des défis catastrophes dans 20 ans, de trouver des solutions avec des jeux de rôles (film sur France 3) et la production de scénarios l'après-midi, de trouver un titre, des concepts pour faire émerger comment ils voient le territoire dans 20 ans.*
- *Il existe des outils complémentaires : le backcasting. Ok on produit des scénarios mais comment on le réalise ? Il faut imaginer de nouveaux services et comment on concrétise ça, comment atteindre les objectifs ? Ceci permet de structurer un projet à moyen et long terme, de poser les premiers jalons sur trois/quatre ans pour répondre à la question que dois-je faire pour lancer la machine ?*

- *Il existe aussi l'outil distillation. Cet outil je ne l'aime pas mais les territoires l'adorent. L'idée est de reprendre tous les scénarios, de noter les idées et après de faire de grands clusters, ce qui permet de remettre en tuyaux d'orgue un projet global et tout le monde doit aller dans le même sens. Mais après on distille, il y a restructuration (eau, énergie mais après on perd le projet). » (R9.9).*

## **B - Les scénarii**

Le cabinet Strategic Design Scenario a mis en place « *des travaux en matière de design pour pousser à faire trois scénarios :*

- *Démocité 21, pour le droit à l'erreur et la territorialité*
- *Pact 21, pour la question du lien entre l'énergie, l'économie et le territoire*
- *Engagement 21, pour la question de la démocratie participative et le rôle de l'élu garant de la codécision. » (R9.9).*

## **C - L'évaluation**

L'évaluation au sein des collectivités territoriales est encore une question taboue, notamment concernant le développement durable.

*« Concernant l'évaluation, il y a eu le développement avec le ministère du jeu Evalophobia : on a tous une bonne raison de ne pas faire d'évaluation des politiques publiques, c'est-à-dire discuter du pourquoi il y a blocage de l'évaluation de l'agenda 21. Au départ, l'agenda 21 manque d'évaluation par manque d'outils car certains sont difficiles à évaluer surtout le qualitatif avec focus group, etc. Il faut donc développer des méthodes, des outils.*

*Les collectivités ne font pas plus d'évaluation, et donc création du jeu pour trouver les blocages. Les collectivités ont une fâcheuse tendance à dire on ne fait pas d'évaluation car on a un tableau de bord, un suivi mais cela ne permet pas une évaluation stratégique. Est-ce que la politique est effectivement engagée ? Quelles sont les transformations enclenchées sur le territoire ? Ce qui est intéressant c'est de comprendre ce que les actions ont changé sur le territoire. Quadrant Conseil est le grand cabinet d'évaluation des politiques publiques en France. Ils ont des expériences sur les tableaux de bord et les indicateurs. Il y a un blocage interne et culturel vis à vis de l'évaluation et donc les outils sont peu adaptés », propos de R9.8.* Visions+21 est également un outil permettant également de poser les questions des freins de l'évaluation.

« Il faut lever les freins, les leviers pour passer à l'action. Quadrant est plus dans l'aspect évaluation. Il faut une démarche de design pour se lancer puis une démarche d'évaluation. Première étape : diagnostic des freins (ensuite ils seront appelés raisons), puis leviers pour poser le bon diagnostic. L'idée était de donner un outil aux collectivités et de partager quels étaient les freins pour ne pas mener un projet durable. Il y a donc eu la production d'un jeu de cartes, permettant aux DGS, aux chargés de Développement Durable, aux Directeurs Energie de tiraient les freins (c'est-à-dire les bonnes raisons de ne pas faire d'évaluation) », propos de R9.7.

Vision+21 ne serait donc pas finalement un outil de pilotage à proprement parlé mais un outil de diagnostic du territoire, des freins de l'évaluation et de prospective territoriale (R9.14 et R9.13). C'est un outil utilisé en amont et en cours de réalisation d'un projet urbain, tels que le SCOT ou l'agenda 21, mais « le problème est le manque de mobilisation. Il faut demander des axes stratégiques plus élaborés » (R9.14). Cet outil pourrait être important puisqu'il intègre la notion de projet et de co-construction, qui jouent un rôle important dans l'appropriation que les acteurs organisationnels font de la gestion de la performance, fût-elle organisationnelle, au sens large, ou environnementale (Caron *et al.*, 2007). Il permet cependant de mobiliser les parties prenantes du projet, ce qui est primordial pour ne pas avoir un écart entre le discours des dirigeants et les pratiques réelles (Renaud, 2011). Vision+21 servirait à mettre en avant la démarche participative puisque tous les porteurs de projets sont réunis. Cependant « il y a des risques du bon fonctionnement d'une démarche participative, c'est le portage. Il faut proposer des pistes d'actions et après elles sont où ? Ce sont les porteurs de projets. Le risque est que les acteurs institutionnels peuvent choisir les actions qui leur correspondent le mieux. La démarche participative consiste à appliquer les idées co-construites par les acteurs du territoire mais le pilotage des actions est dans les mains des acteurs institutionnels qui choisissent de les appliquer, partiellement ou non, mais elles ne correspondent pas forcément à leur propre vision » (R9.14). Le portage des élus et des agents est donc essentiel.

## Synthèse du chapitre 5

---

Les outils recensés ici ne sont pas spécifiquement des outils de pilotage, soit parce qu'ils ne sont pas conçus pour comme Visions + 21, soit parce qu'ils ne sont pas utilisés pour le pilotage, comme le Linéa 21 qui n'est utilisé qu'à des fins de communication. D'ailleurs, pour R9.12 : « *Il n'y a pas d'outils de pilotage, on en peut pas le dire. La notion de pilotage est différente de chacun. C'est très compliqué. On a basculé dans l'évaluation des politiques publiques car le développement durable est trop restreint et ce ne sont pas toujours les interlocuteurs les plus actifs. Le pilotage du développement durable n'est pas encore mature* ». L'agenda 21 qui était apparu le principal outil au début de notre recherche s'avère totalement dépassé puisqu'il est trop flou, trop complexe et que ce n'est qu'une liste d'actions que l'on coche lorsqu'elle est réalisée. La plupart des métropoles l'ont abandonné au profit du PCAET qui ne comporte uniquement que le volet air, climat du développement durable. Peu de métropole y intègre le volet social. Le problème du développement durable est qu'il est lié à la volonté politique. « *Dans la collectivité, il y a un projet politique mais il n'existe pas d'outils préconçus et il y a un manque d'innovation. L'outil doit être très réactif par rapport à l'innovation. Le besoin est dans la recherche d'un outil pouvant être adapté. Il existe des indicateurs communs pour se comparer. Il faut un outil souple sinon on manque de temps* » (R9.3).

Les outils recensés ne sont pas issus du privé et d'ailleurs les agents ne connaissent que très peu les termes de tableaux de bord comme le *Balanced Scorecard*. Les « *outils sont adaptés à un moment donné car le territoire à ses spécificités* » (R9.13). Cependant ils reconnaissent que la performance existe au sein du secteur public même si elle est différente du privé. Les citoyens ne sont pas impliqués dans l'élaboration des outils et très peu dans l'élaboration des politiques publiques, même si chaque métropole fonctionne différemment. Les outils sont également influencés par les différentes définitions du concept de développement durable que peuvent avoir les agents, pouvant être parfois réducteur, comme « *c'est essayer d'intégrer dans les projets d'aménagement l'énergie* » (R9.10). Certaines directions, comme au sein de Toulouse n'ont pas encore de tableau de bord.

Généralement, le développement durable est mesuré séparément, comme au sein de la métropole de Grenoble où « *il n'y a pas de politique de développement durable spécifique. Il y a une politique sociale, une environnementale et une économique* » (R9.11). Les métropoles encore en construction ou jeunes manquent d'outils. Il serait donc intéressant de montrer l'évolution lors de futures recherches.

Enfin, la métropole laisse la liberté aux communes dans l'élaboration de leurs politiques de développement durable et de leurs documents mais les incite à travailler sur la transition d'un territoire plus durable.

## Introduction

La performance globale dans les collectivités territoriales : un concept encore peu connu



### Première partie : construction d'un cadre théorique pour la recherche

#### Chapitre 1

Peut-on parler de pilotage dans une collectivité territoriale ?

#### Chapitre 2

Quels outils permettent l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage ?

#### Chapitre 3

Le développement durable dans les organisations publiques : entre communication, recherche de légitimité et hypocrisie organisationnelle



### Deuxième partie : l'étude empirique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises

#### Chapitre 4

Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques : une étude de cas multiples

#### Chapitre 5

Présentation des résultats et discussion partielle

#### Chapitre 6

Discussion générale et proposition des configurations des métropoles



## Conclusion générale

# Chapitre 6. Discussion générale et présentation des configurations des métropoles.

---

L'objet de recherche doit être mis en perspective avec la revue de littérature pour mettre en perspective les résultats obtenus avec les théories. Nous présentons la discussion générale par rapport aux quatre propositions énoncées dans l'introduction.

Cette discussion permettra de classer les différentes métropoles étudiées et de mettre en avant les différentes pratiques des métropoles françaises concernant l'introduction du développement durable dans leur politique générale. Ce chapitre est décomposé en trois sections.

La **première section** traitera de la première proposition de recherche à savoir s'il existe des outils de pilotage intégrant le développement durable au sein des métropoles françaises. Ce qui permettra de mettre en exergue le fait qu'ils soient issus du privé ou non. Etant donné que les outils dépendent de la définition même du développement durable, nous mettrons en perspective les différentes définitions et si l'intégration est partielle ou totale.

La **deuxième section** porte sur la consultation des différentes parties prenantes, en particulier, sur l'utilisation de l'opinion des citoyens. Nous mettrons en évidence l'implication de l'opinion publique dans l'élaboration des politiques publiques. La communication des actions réalisées sur le territoire est également importante pour une métropole plus transparente et qui rend des comptes à ses parties prenantes. La consultation des parties prenantes passe également dans le lien pouvant exister entre les communes et la métropole dans la construction d'un territoire plus durable. Il s'agit de comprendre qui prend les décisions.

La **troisième section** est en lien avec la quatrième proposition à savoir si le développement durable est devenu une stratégie au sein de la métropole, s'il existe une certaine volonté politique d'aller au-delà des réglementations, ou s'il ne s'agit que d'hypocrisie organisationnelle.

## **Section 1 - les outils utilisés au sein des métropoles permettent-ils un pilotage des politiques publiques de développement durable ?**

Nous présentons au sein de cette section, les différentes définitions du développement durable que nous avons pu rencontrer (§ 1). Nous mettons ensuite en perspective les outils pouvant être des outils de pilotage (§ 2) et s'ils sont calqués du privé.

### **§ 1 - Les différentes définitions du développement durable : difficulté d'un consensus**

Comme dans la littérature, le développement durable est défini différemment suivant le répondant. Nous ne pouvons donc pas généraliser une définition du développement durable. La représentation triangulaire, sous forme de pilier revient assez régulièrement, sauf au sein de la métropole de Nantes. Les agents au sein de cette métropole considèrent le développement durable comme « *un fil conducteur* » (R7.1), qui est un terme assez fort, mettant en évidence la forte intégration de ce concept au sein de la métropole de Nantes.

La difficulté de cette définition en triptyque réside dans le fait que « *la poursuite exclusive d'un objectif se fait généralement au détriment des deux autres* » (Laville, 2009, p.19). Ceci a été mis en avant lors de notre étude de terrain puisque la plupart des métropoles utilisent des outils, comme le label Cit'Ergie ou le PCAET n'intégrant pas le volet social du développement durable. Comme par exemple, au sein de la MEL où la partie responsabilité sociale n'est pas prise en compte car il s'agit d'une démarche récente (propos de R3.2). Il existe une certaine hiérarchie des piliers (Germain et Trébucq, 2004).

Les directives du ministère ont d'ailleurs amené à s'intéresser à l'énergie, au climat et à l'environnement, avec l'obligation d'élaborer un Plan Climat Air Energie Territoriale pour les EPCI de plus de 20 000 habitants. Ainsi, il n'y a pas uniquement les métropoles qui ont l'obligation d'élaborer ce plan d'actions en faveur du climat. Le PCAET est devenu le document de référence car « *le sujet porteur est l'énergie, la transition plutôt que l'écosystème, la faune. Il existe une politique globale sur l'énergie. La politique en termes d'environnement date de 1987. L'écologie au sein de la biodiversité a été introduite dans l'urbanisme. La politique sur l'énergie date de 2000, avec l'Agence Locale de l'Energie* » (propos de R4.2). Nous pouvons pour de futures recherches, identifier les différences ou les ressemblances entre différents types de collectivités territoriales concernant les PCAET.

Par ailleurs, l'agenda 21, qui était un document permettant de définir des plans d'actions mais également des indicateurs en lien avec le développement durable, n'est plus utilisé au sein des métropoles, à part celle de Nice. Les répondants ont mis en avant la difficulté de son élaboration car c'est un document trop complexe. N'étant pas un document obligatoire, les politiques ont préféré se focaliser sur les documents règlementaires, à savoir le rapport de développement durable et le PCET, puisque ce sont les directives du Ministère. « *L'Agenda 21 est une méthodologie sur plusieurs étapes. Certains disent que c'est un fourre-tout mais il a permis d'avancer sur le développement durable et de se l'approprier* » (R9.6). L'agenda 21 est donc considéré comme les prémisses du développement durable au sein des organisations, à savoir comment introduire des politiques de développement durable sur un territoire et de comprendre quelles actions pourraient être mises en place. Il a permis de faire changer les mentalités et de faire prendre conscience des enjeux, en particulier environnementaux.

Selon, Boutaud (2005), il existe trois approches d'équilibre entre les trois piliers du développement durable, à savoir l'approche technico-économique où la priorité est l'économie, l'approche de compromis consensuelle où il n'y a pas de priorité mais un équilibre, et l'approche écosystémique où la priorité est l'écologie. Pour Boutaud (2005), ce sont les acteurs publics qui utilisent l'approche consensuelle. Or dans nos recherches, la majorité des métropoles se focalise sur le volet énergétique et environnemental avec le PCAET, mais également le label Cit'Ergie. Le discours a évolué depuis le rapport Brundtland et les différents sommets en lien avec le développement durable. Le volet social a été mis de côté même s'il existe deux actions dans le référentiel du label Cit'Ergie prenant en considération ce pilier. Nous ne pouvons donc pas placer les métropoles comme des « *acteurs publics* » (Boutaud, 2005), mais plutôt comme des « *écologistes* », dont le discours est « *pas de pérennité du système humain sans prise en considération des capacités de la biosphère* » (Boutaud, 2005, p.79). L'appropriation du développement durable a tendance à se faire de manière compétitive. Cette compétitivité va se retrouver dans les différents indicateurs utilisés dans l'élaboration des outils de pilotage, ce qui va à l'encontre de l'arbre du développement durable de Boulanger (2004) au sein duquel les trois piliers ont la même pondération.

Certains répondants ont mis en avant un quatrième pilier du développement durable : la culture, le patrimoine (R1.5 ; R2.7 ; R8.4 par exemple). Ces propos rejoignent ceux d'Antoine (2005, p.1) : « *Le développement durable implique un changement dans les comportements, ce qui conduit à s'interroger sur sa compatibilité avec le respect de la diversité culturelle. La culture est devenue, lors du Sommet de Johannesburg, en 2002, le quatrième pilier du développement*

*durable, aux côtés des piliers social, économique et environnemental* ». Le développement durable serait un moyen de changer les comportements, un mode de vie, un état d'esprit (R1.7 ; R2.3 par exemple). Il a dû être élaboré une certaine pédagogie, des formations pour les agents pour faire face à ce changement, comme au sein de la métropole de Nantes. Les nouveaux entrants sont également formés.

Seulement ce concept de développement durable est « *en train de disparaître car il est partout* » (R7.3). Le terme de développement durable est de plus en plus remplacé par le terme de transition (R7.1 et R7.2). Ceci met en avant les évolutions de la terminologie du développement durable. Or, en utilisant le terme de transitions, les pouvoirs publics séparent les différents piliers, puisqu'ils emploient les notions de transition énergétique, transition écologique, transition numérique, transition solidaire. Ces changements apparaissent également au sein des différents noms portés par le Ministère. Or, il serait difficile de faire la différence entre les différents secteurs que cela implique (Flipo, 2004) ; d'autant plus que pour la plupart des métropoles, le développement durable est transversal aux différents services. La distinction des trois piliers est alors difficile puisqu'il n'y a pas de service par pilier.

Cependant, aucun des répondants n'a défini le développement durable avec comme quatrième pilier la gouvernance, comprenant la participation (Brodhag, 1999 ; Nurse, 2006). D'ailleurs cette représentation n'est pas d'actualité au sein des métropoles étant donné que très peu intègre l'opinion des habitants du territoire lors de l'élaboration des politiques publiques. La difficulté réside également du fait que les différentes communes de la métropole sont généralement indépendantes, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de directives émanant de la métropole. Cependant, les communes peuvent participer aux agendas 21 métropolitains, comme au sein de la métropole de Nice où les bonnes pratiques sont mises en avant en intégrant les actions novatrices des communes dans l'agenda 21. La métropole est là pour conseiller et mettre en avant les bonnes pratiques mais n'impose rien. La commune est libre par exemple d'élaborer un PCAET ou non. Au sein de certaines métropoles comme celle du Grand-Lyon, des animations, des réunions et des concertations entre les différents chargés de mission et des organismes étatiques comme l'ADEME sont mises en place pour améliorer les actions vers un territoire plus durable. De ces différentes définitions découlent les outils de pilotage. Les outils de gestion ne sont pas neutres et dépendent des agents qui les élaborent suivant leur perception du développement durable mais également de la performance. Etant donné qu'au sein de la majorité des métropoles, les piliers du développement durable sont étudiés séparément il semblerait que la mesure de la performance ne soit pas globale à moins qu'il y ait des échanges

entre les différents agents. Ceci rejoindrait pour certaines métropoles, comme Nantes ou le Grand-Lyon, les propos de Travaillé et Naro (2013) qui mettent en avant un outil permettant de prendre en considération le développement durable de manière déséquilibrée, pour accepter les paradoxes liés aux parties prenantes et aux piliers du développement durable.

Se restreindre à la représentation des trois piliers semble dépassée et trop restrictive par rapport aux différentes actions que doivent mener les métropoles. Certains agents n'arrivent pas à sortir de cette représentation et généralement se sont ceux qui sont le moins investi dans l'intégration du développement durable sur le territoire. Le développement durable devrait devenir la façon de travailler des collectivités territoriales pour montrer l'exemple aux différentes parties prenantes du territoire. Le développement durable semble être une étiquette pour rassurer le citoyen et l'influencer dans son vote. Des actions paradoxales sont souvent mises en place sur un territoire, comme par exemple la battue de perruches qui sont devenues des « nuisibles ». Un discours lié au développement durable est contraire à cette action. Face à cette multiplicité de représentations du développement durable, il convient de mettre en évidence les différentes définitions de la performance publique, directement liée à l'élaboration d'outils de pilotage.

La performance publique semble ne pas être identique à celle du privé et donc les outils ne sont pas être à priori issus du privé. D'autant plus qu'un seul répondant a déjà entendu le terme de *Balanced Scorecard* au sein de la MEL (R3.1) : « *il y a souvent de bonnes idées dans le privé mais les outils ne peuvent pas être mis et plaqués tels quel dans le public* ». Ce qui rejoint les nombreuses critiques du NPM de Hood. Le NPM ne peut expliquer entièrement la performance des services publics (Avellaneda *et al.*, 2011). La performance publique pouvant être définie comme « *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 durables vis-à-vis de son territoire* » (Carassus *et al.*, 2011a, p.17-18). Cette définition est l'une des plus complètes de la performance publique et rejoint le principe même du développement durable avec la prise en compte des parties prenantes ainsi que les effets durables sur le territoire. Les métropoles doivent donc être conscientes de l'impact des politiques publiques sur l'ensemble du territoire sur plusieurs années. Pour la majorité des répondants la performance publique existe mais est quelque peu différente de celle du privé car une collectivité territoriale recherche l'intérêt général. « *On ne parle pas de rentabilité mais d'efficacité du service rendu, de collectivité qui sait se fixer ses objectifs, et qui peut les évaluer. En matière de développement durable c'est très compliqué car c'est global mais on peut*

*évaluer sur différents points* » (R 8.3). La performance apparaît alors multidimensionnelle, subjective et dépendante des référents choisis (Bourguignon, 2009).

Le développement durable est en lien avec la performance publique comme le stipule R8.3 : *« le développement durable à l'échelle de la métropole est le développement urbain et économique du territoire tout en préservant les ressources environnementales et sociales. Le développement durable est le fait d'assurer pour les générations futures la faisabilité du territoire en optimisant les coûts pour les citoyens »*. Le développement durable serait bien un concept approprié à la gestion d'un territoire, qu'est la métropole.

Il convient de s'interroger si les métropoles utilisent le modèle de gestion de la performance d'Hood (1995) qui est basé sur un management par les résultats, une mesure des impacts des actions et une recherche de la satisfaction du client (tourné vers l'économie) ou bien si l'intérêt général et la justice sociale l'emportent sur ce côté économique, d'autant plus que la prise en compte du développement durable tend à mettre en perspective cette recherche de l'intérêt général (modèle de Bouckaert et Pollitt, 2011). Deux autres modèles de gestion de la performance peuvent être utilisés à savoir le modèle Pertinence-Efficience-Efficacité (Demeestère, 2005) et ses dérivés ou le modèle des *Inputs-Outputs* (Gibert, 1980), en précisant que les *Outcomes* (impacts, effets) sont mesurés par des indicateurs non financiers. Ainsi, il serait intéressant dans les études des outils, de bien identifier les indicateurs utilisés pour comprendre quel type de performance est mesuré. Le terme d'efficience revient assez régulièrement lors des réponses recueillies. La collectivité territoriale a un *« double devoir : transparence, optimisation des deniers publics. Il faut faire mieux avec moins de moyens. On recherche l'efficacité et l'efficience des données publiques »* (R6.1). Ainsi, la collectivité territoriale doit avant tout prouver l'utilisation de l'argent public, c'est-à-dire l'argent des habitants du territoire. Or, à l'heure actuelle de plus en plus d'habitants se posent cette question de la transparence des politiques, surtout en matière de développement durable suite aux différentes catastrophes du dernier trimestre 2019, à Rouen et Villeurbanne. Un incendie s'est déclaré dans deux usines, une de produits chimiques et une pépinière d'entreprise dont une start-up spécialisée dans les batteries pour vélo. Ces incendies mettent en avant l'impact des activités humaines sur la planète. La volonté des citoyens d'obtenir des réponses fait de plus en plus parti du paysage français. Les métropoles ainsi que l'Etat doivent améliorer leur légitimité sinon la majorité des citoyens n'écouteront plus les dires des politiques. Les citoyens attendent des réponses et des actions face à ces crises liées à l'environnement et à la gestion des futures ressources de notre planète. Ce sont encore à l'heure actuelle des crises de légitimité auxquelles

les métropoles doivent faire face et apporter des réponses, *via* des actions ou des outils utilisés. C'est la définition même du management public (Burlaud et Laufer, 1997).

La métropole de Nantes a su se légitimer (Laufer, 2008) par la mise en place de politiques publiques de développement durable. Pour être reconnue légitime, une organisation doit prendre en considération les attentes des différentes parties prenantes, et en particulier les habitants du territoire. Elle doit mettre en place des méthodes, garantes de l'opinion publique. La métropole doit être transparente sur ses actions. Au sein de cette métropole, le service de développement durable est directement lié au DGS, c'est-à-dire celui qui prend les décisions opérationnelles de la métropole. La prise en compte du développement durable est donc assez forte au sein de cette métropole.

Cette multiplicité de définition des concepts de développement durable et de performance va avoir un impact sur la gouvernance, les actions et les outils de pilotage des métropoles. Face à la multiplicité des caractéristiques des territoires, nous ne pouvons pas généraliser à partir des différents cas. La difficulté réside dans la prise en compte de l'intérêt général, qui par définition dépend de la perception de chaque partie prenante et donc chaque citoyen. L'intérêt général dépend également du décideur, et donc est en relation avec les choix politiques (Barilari, 2007). Mais c'est sur la recherche de l'intérêt général que repose la légitimité du management public (Martineau, 2006). Les organisations doivent adopter des pratiques de gestion attendus par l'environnement pour être reconnues légitimes et survivre (DiMaggio et Powell, 1983 ; Oliver, 1991 ; Suchman, 1995). Ce qui peut expliquer le fait que les métropoles ont abandonné l'agenda 21 pour le PCAET qui est devenu obligatoire puisque les directives mettent en avant l'environnement (Boiral, 2006).

Intégrer le développement durable au sein des métropoles serait une suite logique du service public (Rousseau, 2008) puisqu'il concilie intérêt général à court terme et long terme. Le développement durable devrait donc être la priorité des collectivités territoriales pour un meilleur avenir des habitants, puisque la priorité des collectivités n'est pas de faire du « profit ». Les projets du territoire devraient être menés avec l'étroite collaboration des habitants qui sont concernés au premier degré.

Dans une seconde partie, nous présentons les différents outils de gestion que nous avons pu mettre en évidence lors de notre recherche.

## § 2 - Les outils de pilotage : difficulté de mise en œuvre

Notre première déduction issue de la revue de littérature mobilisée était l'existence d'outils de pilotage au sein des métropoles, mais qui ne sont pas issus de la sphère privée. Or, il s'avère que les outils rencontrés ne sont pas à priori des outils de pilotage. Nous avons interrogé les répondants sur le budget, le calcul des coûts et l'élaboration de tableaux de bord intégrant le développement durable, même si nous considérons que le tableau de bord est l'outil principal du pilotage permettant l'alignement stratégique (Kaplan et Norton, 2003). Il s'avère que le budget développement durable n'existe pas car il est présent dans toutes les directions (R5.1). *« Il y a une obligation de présenter mais on s'en fou du budget, c'est quand même interpellant (...). Il faut que l'Etat impose un référentiel et donc faire un budget »* (R9.2).

De plus, le calcul de coût global est très peu utilisé (ville de Rezé, au sein de la métropole de Nantes). L'expression des coûts cachés (Savall et Zardet, 2010) n'est pas non plus connue des agents. Par contre le surcoût est identifié (R5.2). L'approche comptable ne permet pas un pilotage à long terme (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2010), et la mesure de la performance est uniquement financière. Or, le développement durable doit être envisagé sur du long terme.

Parfois, il n'existe même pas d'outils de pilotage ou de contrôle de gestion, en particulier au sein des communes. *« Le contrôle de gestion dans la municipalité est plutôt un état d'esprit, une représentation de l'éthique. Il n'y a pas de contrôle de gestion ni d'outils à proprement dit »* (R1.7). Ceci justifie le choix de la taille de la collectivité étudiée, à savoir les métropoles.

### A - L'agenda 21 : l'outil de référence

Nous avons connaissance de l'agenda 21 qui devait être l'outil de référence en matière de développement durable. Or, cet outil a été abandonné car il était trop lourd, même s'il permettait la création d'un tableau de bord, le plus souvent réalisé sur Excel, avec une liste d'indicateurs non liés ensemble. *« L'agenda 21 permet de poser de nouvelles actions »* (R2.6). L'agenda 21 a permis de faire prendre conscience des enjeux de développement durable au sein d'un territoire, de faire évoluer les mentalités et de mettre en place un nouveau mode de travail (R6.4 ; R7.1), plus transversal pour la plupart des métropoles étudiées sauf pour Nice, Lille, Rouen et Aix-Marseille). *« A partir de 2008, apparition de la politique publique transversale avec un regard global du développement durable dans toutes les politiques »* (R7.1). L'Agenda 21 a été remplacé par le PCAET qui est devenu obligatoire pour les collectivités de plus de 50.000 ans. Il s'agit là d'un « isomorphisme coercitif », c'est-à-dire que les contraintes sont imposées par l'Etat (DiMaggio et Powell, 1983).

Par ailleurs, les modèles d'outils issus du privé, tels que le *Balanced Scorecard* ou le *Sustainability Balanced Scorecard* ne sont pas connus des agents, sauf pour un répondant à la MEL. La norme ISO 26 000 est également peu citée (Aix, Rouen et Nantes).

## **B - Le rapport de développement durable : un document obligatoire pour communiquer**

A travers les différentes réglementations, les métropoles doivent renseigner un rapport de développement durable à la fin de l'année par le biais de l'agenda 21 s'il existe (métropole de Nice), soit par le biais d'un tableau de bord existant. Le rapport de développement durable est un moyen de communiquer et de rendre des comptes, il n'est pas un outil de pilotage à proprement parlé mais un outil de suivi : « *le RDD n'est pas un outil de pilotage pour apprécier la performance de la collectivité* » (R3.4). Cependant, « *les collectivités sont plus dans l'action mais il n'y a pas d'habitude de reporting, d'évaluation* » (R9.12).

Pour d'autres, il serait un outil de pilotage (R4.3). Ainsi, chaque métropole a sa propre définition du concept de pilotage et d'outils de pilotage. « Chacun fait ses méthodes et ce n'est donc pas simple » (R9.12). Le rapport de développement durable a été mal utilisé par les métropoles puisqu'il « *aurait dû permettre une évaluation des politiques publiques* » (R8.4). Le rapport de développement durable « *n'est pas un tableau de bord mais il est également un outil de pilotage* » (R9.4). Même s'il est obligatoire, le rapport de développement durable connaît des limites, en particulier puisqu'il n'est pas établi de règles, ni de principes concernant la production de l'information. Il ne s'agit que d'items à remplir, d'une juxtaposition d'informations non structurée (Quairel, 2006). Même si le rapport de développement durable est obligatoire, il n'est pas pris en compte par la majorité des élus : « *Mais personne ne le lit et notamment les élus. Certaines collectivités ont mis du leur mais les élus ne lisent pas* » (R9.12). Il en va de même pour l'agenda 21. « *Dans le rapport de développement durable les indicateurs changent, et il n'y a pas de mesure à long terme* » (R9.2). Chaque métropole élabore ainsi ces documents suivant son bon vouloir, comme par exemple, la métropole de Nantes qui choisit ses entrées dans le rapport de développement durable. D'ailleurs, il n'existe pas de sanctions ou très peu. En effet, « *il y a un contrôle de légalité pour vérifier si ça bien était fait. Le Préfet peut casser le budget et mettre la collectivité sous tutelle pendant un an mais il n'y a pas de nomenclature de budget. C'est le principe de libre administration des collectivités. S'ils présentent 4 slides ils sont dans la loi et il n'y a jamais eu de contentieux. Il faut qu'au moins une fois par an le développement durable soit un temps de pilotage. Pour être dans l'esprit de la loi, il faut répondre aux questions : 1) quels sont les enjeux de développement durable sur le*

*territoire ? 2) est-ce que les moyens financiers sont pertinents ? 3) est-ce qu'on met plus ou moins ? Mais dans l'analyse on en est loin. C'est présenté dans l'Assemblée délibérante, bien caché. Dans l'extraordinaire majorité des cas, il n'y a pas de données budgétaires, c'est assez interpellant » (R 9.9).*

Il manquerait ainsi des dispositifs incitatifs et de sanctions de la part de l'Etat, puisque le développement durable n'est finalement qu'une question secondaire au sein des collectivités territoriales. Une fois que les actions sont réalisées, l'élu ne va pas plus loin dans la réflexion et la prospective d'un nouveau territoire. D'ailleurs, le rapport environnemental peut n'être qu'un argument afin de justifier certaines décisions politiques (Christophe, 2009). Le rapport de développement durable est donc une forme d'intégration externe du développement durable (chapitre 2, tableau 2, p 85).

### **C - Le PCAET : les plans d'actions du volet climat, air, énergie**

Le deuxième document obligatoire est le PCAET qui intègre le volet air, climat, énergie de l'Agenda 21 (R9.5). Certaines métropoles comme Nantes, Aix-Marseille essaient d'intégrer le volet social au sein du PCAET : *« il a fallu intégrer dans le plan climat des thématiques d'agenda 21 car il y avait une précarité en énergie et au niveau social » (R2.4)*. Le PCAET est considéré par certains répondants comme un *« outil de pilotage du volet environnemental »* mais pas du développement durable (R2.1).

Cependant ce PCAET n'est pas considéré pour tous les répondants comme un outil de pilotage : *« Le PCET est un dispositif de suivi (...). Le développement durable est général mais il n'y a pas de socle de référence stratégique, ni d'outils de pilotage » (R3.4)*. Pour la majorité des répondants, les documents règlementaires ne permettent que le suivi des actions (R6.1). Le PCET est un *« plan d'actions thématiques » (R7.5)*.

Certaines métropoles vont au-delà de ces documents règlementaires, par exemple en créant des *« objectifs à atteindre et des indicateurs d'impacts » (R6.4)*. Le plan climat est un outil de diagnostic et d'aide à l'élaboration des actions. Un outil de suivi et d'évaluation du PCAET doit être mis en place, mais cela n'est pas dans toutes les métropoles, surtout si elle est encore *« jeune »*. Ce n'est pas le PCET qui peut être un tableau de bord, et donc un outil de pilotage. L'outil le plus cité par les agents est le label Cit'Ergie.

## **D - Le label Cit'Ergie : un outil d'audit des politiques publiques**

L'utilisation du label Cit'Ergie revient au sein de toutes les métropoles, à part celle d'Aix-Marseille qui était en construction. La démarche de labellisation est financée par l'ADEME. Cet outil est élaboré au niveau européen. C'est une liste d'items à renseigner et améliorer pour obtenir un meilleur nombre de points. Le label est un « gage » de la qualité des politiques publiques en matière d'air, énergie, climat. Le volet social n'est donc pas pris en considération (seulement 2 items). Mais si la métropole rajoute des actions en matière de responsabilité sociale, alors elle augmente son nombre de points, comme la métropole de Nantes. Ce n'est donc pas à priori un tableau de bord, construit sur un modèle comme le *Balanced Scorecard*. Par contre la démarche de labellisation permet d'avoir un audit des politiques publiques, d'un point de vue externe, avec un diagnostic du territoire et des pistes d'améliorations. La labellisation rentre dans la forme d'intégration du développement durable de la vision externe, c'est-à-dire communiquer et rendre des comptes (Christophe, 2009), tout comme le rapport de développement durable et le PCAET. Ainsi, il convient de s'interroger sur l'existence de tableaux de bord.

## **E - Les tableaux de bord : la batterie d'indicateurs**

Au sein des métropoles, l'outil le plus utilisé pour le tableau de bord est le tableur Excel, comme à Nice, ou au Grand-Nancy, par exemple. Il n'existe pas de modèle comme ceux cités dans la revue de littérature : le *Balanced Scorecard* (Kaplan et Norton, 1992) ; le *Public Sector Scorecard* (Moullin, 2006 ; Kaplan, 2001) ; le navigateur de Skandia (Edvinsson et Malone, 1999), ou le *Sustainability Balanced Scorecard* (Bieker, 2002) par exemple. Les agents remplissent le tableur Excel avec une liste d'indicateurs, sans mise en avant des liens pouvant exister entre eux. Certains indicateurs sont récupérés de l'INSEE ou sur internet (R1.2), avec certaines adaptations. D'autre les construisent eux-mêmes suivant les spécificités de leur métropole, comme à Nantes. Les indicateurs ne sont pas transversaux, ou difficilement. Les trois piliers sont donc d'une certaine façon hiérarchisée. Le tableau de bord est alors déséquilibré, comme le serait le *Paradoxical Scorecard* (Travaillé, Naro, 2013). D'ailleurs, « *le plan climat remplace les agendas21 mais c'est un volet très écologique. On ne parle pas de solidarité. On a séparé les piliers. Il y a une réelle difficulté dans les collectivités à intégrer le volet social. Ça a arrangé tout le monde. Il n'y a pas la même vision. Les rapports de développement durable, ils n'en font plus même s'ils y sont soumis. Il n'y a pas de pénalités, donc ils font le choix de ne pas en faire* » (R9.12).

La majorité des agents utilisent à la fois des indicateurs quantitatifs et qualitatifs, rejoignant la théorie de Kaplan et Norton, qui incitent mesurer une performance qui n'est pas uniquement financière. Cependant, les indicateurs qualitatifs ne sont uniquement que sous la forme : a-t-on réalisé l'action ou non. Une fois, l'action réalisée, l'indicateur disparaît. « *L'indicateur est plutôt sous forme de commentaire, de nuance* » (R7.1). « *Il existe des indicateurs qualitatifs (beaucoup de moyens) : telle action pour tel bénéfice, est-ce que j'ai réalisé l'action (...). La réglementation se focalise surtout sur les résultats* » (R8.2). La difficulté des indicateurs est qu'ils demandent beaucoup de moyens. Lorsque la métropole utilise la démarche Cit'Ergie, certains indicateurs sont imposés par le label (R7.2).

Les métropoles utilisent des indicateurs de suivis mais très peu de résultats (Cohen, 2012): « *Les outils sont à formaliser mais il existe un plan d'actions de type tableau de bord de suivi des actions avec le label Cit'Ergie. C'est un tableau d'indicateurs sensé être tenu à jour. Il s'agit d'une démarche normalisée par l'ADEME. Certains indicateurs sont obligatoires et d'autres sont à travailler* » (R8.6). Certains indicateurs sont déjà prédéfinis par l'ADEME et d'autres sont construits. Il existe donc un certain contrôle de l'Etat. Certaines métropoles comme le Grand-Lyon utilisent des indicateurs de résultats : « *Ce sont des indicateurs de résultats mais pas d'impacts* » (R8.4). Les indicateurs d'impacts sont également peu présents, même si le logiciel ViaMP permettrait d'y remédier : « *Les collectivités sont tombées dans des indicateurs opérationnels, mais c'est intéressant de savoir si les gens prennent moins la voiture. Il faut une évaluation des actions. Le travail est fait sur des restitutions un peu automatiques. Avant il y avait Excel et les restitutions. Avec le logiciel, il y a le choix des extractions. Finalement le fait de les faire travailler, ça les fait réfléchir sur la méthode : est-ce que ma politique de développement durable va bien ?* » (propos de R9.12).

« *Il y a des indicateurs de performance avec des chiffres pour l'évaluation* » (R8.3). « *On a défini des indicateurs d'activité et d'évaluation en termes de développement durable* » (R8.7). Les indicateurs permettent l'évaluation chiffrée mais aucune métropole n'utilise des indicateurs d'impacts (Demeestère *et al.*, 2009 ; Kuhlmann, 2010) ; c'est-à-dire le ressenti des habitants, car cela prend du temps et coûte du budget. Pourtant certains agents, en particulier à Nantes, reconnaissent l'utilité de ce type d'indicateurs : « *la seule performance que l'on peut évaluer c'est par les indicateurs d'impacts, ce qui est recherché c'est le fait de sensibiliser et le changement des citoyens. Il n'y a pas d'objectifs de performance mais d'intérêt général* » (R7.7). Ces indicateurs d'impacts seraient les plus pertinents, dans le sens où l'objectif de la

métropole est la sensibilisation des citoyens et l'intérêt général. Ce qui place les métropoles dans un rôle d' « éco-éducateur » (Renaud, 2013, p.125). Cependant il faut mener des enquêtes auprès de la population et cela prend du temps. La co-construction avec la population en amont du projet serait une aide avant l'élaboration des indicateurs.

Pour la majorité des métropoles, les outils utilisés ne sont pas issus du privé sauf lorsque la métropole externalise l'élaboration des outils : « *et on travaille avec une société privée avec une prise de participation dans celle-ci* » (R8.6). Cette externalisation peut intervenir lorsqu'il y a un manque de budget pour l'élaboration des outils ou lorsque les agents ne savent pas faire comme par exemple le budget développement durable (R8.5).

### **G - Les autres outils de gestion mis en avant lors de notre recherche**

D'autres outils ont pu être mis en perspective par les répondants, à savoir, le Linéa 21. Le linéa 21 a été conçu par une entreprise. Le Linéa 21 a été utilisé au pays d'Aubagne et de l'Etoile. Il est connu de la métropole de Nice. Le Linéa 21 est un tableau de bord, à la base, utilisé pour suivre et piloter l'agenda 21. Il est sous licence libre. C'est un modèle de tableau de bord structuré, selon le *Balanced Scorecard*. Cependant, les collectivités ne l'utilisent uniquement que pour la communication et la mise en place de la concertation avec les citoyens (propos du concepteur de l'outil). C'est à la collectivité de remplir les indicateurs. Ils ne sont pas imposés par le logiciel.

Un deuxième logiciel de tableau de bord utilisé est Skovéo. Cependant, nous n'avons pas pu interroger le concepteur qui a fait faillite. Ce logiciel n'est donc plus utilisé dans les collectivités, d'autant plus qu'en faisant faillite le logiciel n'est plus en libre accès et les données ont été perdues. Certaines collectivités avaient en plus le tableur Excel, ce qui a permis de récupérer certaines données. Cependant peu de collectivités, de métropoles étudiées ont connaissance de ces outils, ce qui implique un manque de communication, et peut-être de formation. En effet, à Nice le Linéa 21 est connu mais les agents ne s'en servent pas puisque la chargée de mission de développement durable ne sait pas l'utiliser, faute d'une formation suffisante. D'autres utilisent le référentiel du label Cit'Ergie pour mettre en place les indicateurs, comme à Nantes. Les conseillers Cit'Ergie sont issus de la sphère privée et audient la métropole, ce qui peut nous alerter sur le fait que les outils seraient issus du privé.

Tout au long de nos entretiens, certains répondants nous ont orientés vers d'autres outils peu connus, élaborés par l'ADEME, la DREAL et des collectivités témoins. Le premier est Climat-Pratic, mais il n'est pas un outil de pilotage, plutôt d'aide à l'élaboration des plans d'actions

d'une politique Climat-Energie. Il est à disposition des petites collectivités qui n'ont pas l'obligation d'élaborer un PCAET. Il existe également depuis cette année le label Optigede pour l'économie circulaire ou encore la Marianne d'Or du développement durable, qui est un indicateur d'initiatives de terrain des élus, d'entreprises et de citoyens.<sup>27</sup> Ce sont des moyens de communication pour mettre en avant certaines pratiques mais non des outils de pilotage.

Enfin, nous avons pu étudier l'outil Visions+21 qui est une boîte à outils de prospective, plutôt que de pilotage. Il est essentiel pour aider à la construction d'une politique de développement durable, avec des plans d'actions. Sans cette prospective, il ne peut y avoir élaboration des indicateurs. Après un diagnostic du territoire, les agents sont mobilisés pour mettre en place des scénarios de leur territoire sur du long terme. Un second outil, le jeu Evalophobia, élaboré avec le Ministère permet de lever les freins et les peurs à l'évaluation des politiques publiques. D'ailleurs « *les collectivités ont une fâcheuse tendance à dire on ne fait pas d'évaluation car on a un tableau de bord, un suivi mais cela ne permet pas une évaluation stratégique* » (R9.8). Il existe des peurs, des freins à l'évaluation mais également au développement durable, car cela implique plus de transparence de la part des collectivités, des agents et donc des élus. Les retours des citoyens doivent être pris en considération. Or ce blocage est culturel et interne (R9.8), ce qui implique l'élaboration d'outils peu adaptés.

L'évaluation n'est pas encore assez stratégique, du fait du manque d'implication de l' élu mais également de la place des outils dans les prises de décisions. Les indicateurs ne sont encore qu'en majorité des indicateurs de suivis « *En ce qui concerne la politique de DD et en particulier les énergies renouvelables, a-t-on besoin d'un tableau de bord très détaillé ? La réponse est non car un projet photovoltaïque ne dure que 3 ans (...). Une fois que le projet est réalisé il n'y a pas d'autres indicateurs donc c'est facile de faire un bilan annuel (...). Donc on n'a pas besoin de piloter* » (R6.2). Le tableau de bord n'est pas au centre du processus de gestion (Botton, Jobin, Haithem, 2012), même s'il est utilisé pour la reddition des comptes, c'est-à-dire l'élaboration du rapport de développement durable (R7.2).

Les difficultés de la mise en place d'outils de pilotage résident dans le manque de formation des agents, mais également de la difficulté d'une représentation commune du développement durable et donc de la RSE (Drevet, 2009b). La plupart des répondants ne sont pas issus d'une formation en contrôle de gestion mais plutôt d'une formation d'expert en énergie, pour calculer le bilan carbone par exemple. Un nouveau métier pourrait donc apparaître, le contrôleur de

---

<sup>27</sup> <http://www.lesmariannedelarepublique.com/mariannedvlpmtdurable.html>

gestion environnemental, c'est-à-dire un contrôleur de gestion ayant également une formation d'expertise en développement durable (Renaud, 2014). Le manque de volonté politique est également un facteur puisque les outils sont principalement utilisés à des fins de communication ou de reddition des comptes. Ce pilotage permettrait l'évaluation des politiques publiques mais des peurs se font ressentir de la part des agents et des élus. Par ailleurs, le tableau de bord n'est pas encore assez structuré et mis en avant au sein des métropoles. Des modèles de tableaux de bord, comme le Linéa 21 mais ils ne sont pas utilisés suivant la préconisation des concepteurs. Peut-être faudrait-il former les agents à ce type de logiciel, plutôt qu'un tableau Excel ? Certaines métropoles, comme Nantes construisent leurs propres indicateurs, montrant ainsi que l'indicateur est lié au territoire de la métropole. Mais, comme indiqué par plusieurs répondants, l'essentiel de la métropole est de sensibiliser et de faire changer les comportements des citoyens, et donc d'être des éco-éducateurs (Renaud, 2013). Il convient de s'interroger sur les moyens utilisés pour prendre en compte l'opinion des citoyens, c'est-à-dire les habitants du territoire, qui sont également des clients, des électeurs, et contribuables (Spindler, Huron, 1998).

## **Section 2 - l'implication des différentes parties prenantes, en particulier l'opinion des citoyens**

Dans cette section, nous présentons les actions de communication (§ 1), puis les outils utilisés pour la prise en compte de l'opinion publique (§ 2). Nous mettons également en avant les liens pouvant exister entre les communes et la métropole, étant donné que les communes deviennent des parties prenantes à part entière (§ 3).

### **§ 1 - Les actions internes et la communication : vers une certaine « pédagogie »**

Avant que le territoire ne devienne durable, la métropole est tenue de montrer l'exemple. Il est donc intéressant de connaître si les agents métropolitains mènent des actions internes de développement durable et si celles-ci sont pilotées. Au sein de la majorité des métropoles, des actions internes assez courantes ont été mises en place, à savoir l'économie d'électricité, d'eau, de papiers, *etc.* Certaines métropoles, comme la MEL ou Lyon, vont au-delà et mettent en place la rationalisation du parc auto des agents avec un plan de mobilité et pour certaines des véhicules au GPL (R3.4 ; R3.2 ; R4.1 ; R8.1). Des contraintes sont mises en place pour ne pas utiliser les véhicules personnels des agents puisque les frais de déplacement ne sont pas remboursés (R8.1). Une journée nationale sans voitures est organisée afin d'inviter les agents à

donner l'exemple (R8.1). L'idée est de montrer l'exemple pour que chaque imite cette action. La ville de Rezé (métropole de Nantes) a également introduit des formations, des ateliers et un forum animés par les agents eux-mêmes (R7.7), mais également la métropole du Grand-Lyon (R8.5 et R8.4). Au sein de cette métropole il existe même une charte éco-agent (R8.4). Ainsi chaque métropole mène ses propres actions mais certaines n'en ont pas assez.

Cependant même si des actions existent aucun outil ne permet de les piloter car les « *élus n'aiment pas les chiffres* » (R1.7), sauf au sein du Grand-Lyon. Pour changer les comportements et construire un territoire plus durable, les agents de la métropole sont amenés à communiquer entre eux. Ce sont essentiellement des éco-gestes pour sensibiliser les agents. Les agents communiquent à travers des réunions, les sites intranet, les affiches, mais également des manifestations et des ateliers comme des petits déjeuners (Grand-Lyon). Nous avons pu constater que les métropoles mettant en place de nombreux supports de communication ont des actions internes de développement durable assez présentes, comme au Grand-Lyon ou à Nantes. Ce qui rejoint les propos de Mégard (2012) qui prône l'utilisation en interne d'une communication sur les bienfaits d'une démarche responsable.

Il existe également la Commission consultative des Services Publics permettant « *d'avoir une politique de communication règlementaire* » (R3.2 ; R8.3). Cependant, certaines métropoles n'ont pas de système de communication interne, comme la métropole de Nice : « *les services de contrôle de gestion sont à part des services de développement durable de la métropole* » (R1.2). Ce qui peut poser problème pour intégrer le développement durable de manière transversale et pour élaborer les outils de pilotage. En effet, sans communication, les outils ne sont pas globaux et restent au sein d'un seul service. Ce qui rejoint les propos de Renaud (2009) montrant qu'un système de contrôle de gestion global ne peut être intégré que si les *stakeholders* sont impliqués, à savoir les élus mais aussi les agents territoriaux.

Les collectivités territoriales doivent également mettre en place des supports de communication en externe, c'est-à-dire pour les différentes parties prenantes de la métropole. En effet, le développement durable est un outil de communication, à la fois par rapport au politique mais également pour instaurer un dialogue entre les parties prenantes (externes et internes) et les dirigeants (Capron et Quairel-Lanoizelée 2009). Le rapport de développement durable en est un exemple puisqu'il peut constituer un argument pour justifier certaines politiques publiques (Christophe, 2009). Le rapport de développement durable peut être consulté sur les sites internet des métropoles. Le *reporting* est quand même un outil de l'« *éco-contrôle* », une des trois composantes du « *contrôle de gestion environnemental* » (Renaud, 2015, p.71). Le

développement durable est un concept de plus en plus reconnu face au réchauffement climatique, les habitants attendent des réponses et des actions de la part des hommes politiques. C'est une préoccupation devenant incontournable sur le plan électoral (Charlot-Valdieu et Outrequin, 1999). Ainsi, pour être réélu un homme politique est amené à mettre en avant la prise en compte du développement durable sur son territoire. Ce serait également le moyen d'intégrer les citoyens dans un projet collectif de création d'un territoire plus durable (Rumpala, 2008), à l'image de ses habitants.

Au sein des métropoles, il existe des outils courants comme le journal municipal, les dossiers (R8.7), mais aussi des supports plus digitaux tels que les blogs (blog du Pan climat, par exemple à la métropole du Grand-Lyon), ou des sites internet (comme celui de la maison du développement durable à Nantes). Ces outils sont un moyen de sensibiliser les citoyens aux actions de développement durable, comme des vidéos explicatives (R3.4). Des journées de sensibilisation, des ateliers sont organisés. La métropole de Nantes est allée au-delà de ces outils en élaborant une maison du développement durable mettant à disposition « *un équipement dédié à l'animation et à destination de tous* » (R7.7). Au sein de cette métropole, le manque de communication est tel que les habitants ont du mal à être impliqués dans la politique de la métropole (R1.4 ; R8.7).

Ces outils de communication permettent un lien de la métropole vers les habitants pour rendre des comptes sur les actions entreprises, mais existe-t-il des outils permettant le lien dans l'autre sens, c'est-à-dire des citoyens vers la métropole ? L'opinion des habitants est-elle relevée ?

## **§ 2 - Les outils utilisés de l'opinion publique : vers une perspective de démocratie participative ?**

Dans la section précédente, nous avons pu mettre en perspective le fait que les indicateurs d'impacts ne sont que très peu utilisés, c'est-à-dire la question de l'impact des politiques publiques sur le territoire, et en particulier sur les habitants. Les métropoles ont du mal à répondre à la question, qu'elles sont les conséquences des politiques publiques votées sur la vie des habitants du territoire sur le long terme. Le long terme est essentiel lorsqu'il s'agit de mener des projets de développement durable puisqu'il faut penser aux générations futures.

Des outils tels que les forums (R7.7), les blogs permettent de recueillir les avis des habitants. Seulement, pour certains, il est impossible de capter les citoyens (R2.4). Au sein de la métropole d'Aix-Marseille, le Conseil Citoyens a échoué. Le recueil des informations se fait par le biais

des associations. Il n'existe pas de lien direct avec les habitants. Sans communication, ni sensibilisation, le citoyen n'est pas réactif.

Cependant certaines métropoles ne s'arrêtent pas à la simple sensibilisation. Certains font de l'accompagnement au changement, comme la MEL, ou Rouen (R5.1). Pour Agathocleous (1997), l'agent a le devoir d'éduquer l'utilisateur pour améliorer la rapidité du service public. D'autres ont instauré un Conseil de Développement Durable, qui est une instance consultative, comportant des membres d'associations et des représentants des citoyens (R4.1). Les *stakeholders* environnementaux et de marché sont alors impliqués dans le projet d'un territoire durable (Renaud, 2009). Au sein de la métropole de Nantes, les citoyens sont impliqués par des ateliers, comme par exemple pour accompagner des ménages sur les enjeux climatiques. Les citoyens deviennent acteurs de leur apprentissage en matière de développement durable.

Certaines métropoles, comme Rouen intègrent la concertation : *« il existe la concertation, c'est-à-dire d'aller vers les partenaires, les acteurs. La concertation peut aller jusqu'à la codécision. Le citoyen veut s'impliquer plus sur certains projets mais en fonction de la volonté politique il ne faut pas que le sujet soit trop sensible »* (R5.2). La métropole de Nantes, elle, lance des débats citoyens à travers la Commission Citoyenne. Certaines collectivités mettent des enquêtes mais cela prend du temps et coûte de l'argent (R7.7). D'autres lancent des appels à projets citoyens (R7.6). Certains projets sont construits avec les citoyens (agenda 21 des familles par exemple, R6.4 ou la ville atelier à Nantes) mais ils ne deviennent pas effectifs suite au manque de budget, puisque les élus priorisent les différents budgets alloués (R7.7). Des réunions de quartiers sont également organisées (7.3). La métropole de Nantes semble être en avance concernant l'élaboration d'outils permettant le lien avec les citoyens, qui sont à la fois des *stakeholders* environnementaux et de marché (Renaud, 2009), puisque les citoyens sont également des clients, surtout avec la privatisation des services publics de plus en plus présente en France. Ce lien est important puisqu'il permettrait de considérer l'utilisateur comme *« une ressource mobilisable, une source d'informations, voire d'idées, importantes pour la qualité de service, mais elle est aussi un lieu de régulation entre l'offre et la demande »* (Agathocleous, 1997, p. 26). D'ailleurs, la communication est un levier de la démocratie (Mégard, 2012).

Ainsi, certaines métropoles devraient améliorer leur communication externe, envers les citoyens puisque ces derniers constituent une partie prenante importante des métropoles. *« On pourrait améliorer la communication en étant moins conceptuel et en mettant en avant les projets des citoyens et être plus concret et pragmatique. Il faut avoir des comportements plus responsables au lieu de donner des leçons. Il faut diversifier les publics »* (R8.7). Au sein de la

métropole du Grand-Lyon, un Conseil Local du Développement Durable a été mis en place pour faciliter les échanges (R8.7). Les citoyens doivent devenir acteurs (Chapet, 2007) des projets de développement durable puisqu'ils peuvent réfléchir à certaines actions tout comme les élus ou les agents territoriaux. Etre au plus proche des citoyens permet d'améliorer le pilotage par les indicateurs (Bessire et Fabre, 2011), puisque l'objectif premier du service public est la recherche de la satisfaction des habitants, aux multiples facettes. Or la recherche de l'intérêt général est complexe étant donné que la perception est différente suivant les personnes. C'est pour cela que certaines métropoles n'utilisent pas d'indicateurs mesurant les évolutions. Cette pratique touche généralement la recherche de la satisfaction de l'utilisateur des services publics (Ragaigne, 2011). La satisfaction est très peu mesurée à part au sein de la métropole de Nantes où le lien avec les citoyens est très fort, par le biais des supports de communication et de collecte de l'opinion publique, mais également parce que le citoyen est acteur : « *le citoyen a rempli un tableau de bord et il était assez content mais même si on comprend les enjeux il ne faut pas des messages déconnectés de la réalité (...) la communication doit être engageante par la preuve (énergie positive), c'est-à-dire valoriser ce qui a été fait. C'est le grand débat du faire, d'agir* » (propos de R7.3). La métropole de Nantes essaie donc de construire des indicateurs montrant la satisfaction des citoyens, ce qui peut rejoindre le modèle du *Public Sector Scorecard*. Le modèle permet d'intégrer les usagers ou les parties prenantes dans le processus de formulation des objectifs (Moullin, 2006).

Au sein du Grand-Lyon, des outils permettent d'appréhender la satisfaction des habitants : « *il y a une enquête de perception. Il existe trois baromètres des services urbains mais ils ne concernent pas l'agenda 21 en tant que tel (pour la propreté). Il y a donc une présence de l'humain* » (R8.4). Certaines métropoles sont donc plus en avance que d'autres sur la collecte des avis des habitants.

Pour la majorité des répondants, la communication est un outil stratégique (R7.7) puisque c'est grâce à elle que les collectivités peuvent sensibiliser, faire changer les comportements et connaître les points de vue des habitants. Les échanges avec les citoyens ont d'abord un rôle pédagogique (R6.1), puisque « *l'action d'une collectivité a un impact sur le territoire : c'est comment on peut modifier le comportement des habitants ou des partenaires pour que la ville soit plus vertueuse* » (R6.2). La métropole donne des leçons et a un rôle pédagogique vis à vis de ses parties prenantes. La communication permet de faire passer un message. Elle « *permet d'identifier la métropole de façon exemplaire, d'approprier les citoyens aux enjeux. Il faut mener une communication active en mettant en place des solutions* » (R 5.1).

Au sein des collectivités territoriales, l'opinion publique est très importante puisqu'elles doivent de plus en plus se légitimer pour continuer à survivre. A l'heure actuelle elles traversent différentes crises, à savoir celle de l'écologie et celle des finances. L'écologie serait à la fois une menace face à la vie sur terre, et un espoir pour contrer le modèle économique (Laufer, 2008). La communication permet donc de rendre des comptes (7.3) : « *la diffusion d'informations s'inscrit dans la réduction de l'asymétrie d'informations et elle est destinée à réduire les conflits d'intérêt* » (Capron et Quairel-Lanoizelée, 2009). La communication au sein des métropoles serait donc le moyen de réduire les conflits entre les différentes parties prenantes mais également d'essayer de réduire les inégalités des piliers du développement durable, puisque la majorité des métropoles se focalise sur l'aspect environnemental, l'air, le climat et l'énergie. C'est ce qu'elles font lors de leur communication et des actions avec les citoyens (atelier climat, accompagnement des familles par rapport à l'énergie, etc.). L'implication de toutes les parties prenantes n'est donc pas encore bien aboutie. Le retour des citoyens, et surtout leur satisfaction n'est pas encore mise en avant. Se pose également le problème de la recherche de l'intérêt général puisque la plupart du temps les citoyens donnent leur avis de manière trop personnel (R8.3) et il est alors compliqué de tout prendre en considération.

L'amélioration de la communication permettrait de mettre en avant les efforts des métropoles concernant l'évaluation des politiques publiques, ce qui pourrait être facilité par la démocratie locale : « *La démocratie de proximité pourra satisfaire un besoin de communication locale des évaluations* » (Baslé, 2014, p. 280). La démocratie locale a été voulue par le pouvoir politique et les différentes restructurations des collectivités territoriales de la loi MAPTAM (Michel-Clupot et Rouot, 2018). Or cette démocratie locale n'est pas si évidente à observer au sein des métropoles. Seule la métropole du Grand-Nancy a intégré cette notion en ayant un service dédié et une chargée de mission de démocratie participative.

La communication serait un outil de légitimation des collectivités territoriales, et le développement durable élargirait la prise en compte de l'intérêt général sur le territoire. « *Au final, l'introduction du « penser global » dans l'« agir local » nous confronte ainsi inévitablement à la question de la légitimité des systèmes d'action publique locaux – légitimité jusque-là basée (dans les pays démocratiques du moins) sur une vision finalement bien restreinte de l'intérêt général. Une définition que le développement durable fait éclater de toutes parts : dans le temps, d'abord (en introduisant la nécessaire prise en compte des intérêts des générations futures), mais également dans l'espace (en posant la question des intérêts des autres territoires et du reste du monde). On le constate aisément, derrière la formulation*

*apparemment anodine du slogan « penser global, agir local », les défis en matière d'organisation démocratique des prises de décision sont de taille...» (Boutaud et Brodhag, 2006, p. 161). Ainsi, la mise en place d'une démocratie participative n'est pas encore bien ancrée au sein des métropoles françaises alors que le développement durable doit se construire sur le long terme en collaboration avec les habitants du territoire. Cependant, la consultation des citoyens est utilisée dans la plupart des métropoles, comme Nantes ou Grand-Nancy, propos rejoint par ceux de la directrice de la Direction Transition Energie, Direction des Services Techniques, Grenoble-Alpes-Métropole : « on mène une politique de concertation assez bien structurée avec un conseil de développement. Le dispositif de concertation est sur des dispositifs particuliers. On localise par un logiciel leur proposition. Par exemple, pour la politique énergétique il y a un panel citoyen. On fait un tirage au sort d'une trentaine de citoyens. Il existe un panel sur la question de la densification » (R9.11). Nous pouvons nous interroger sur les liens pouvant exister entre les communes et la métropole, notamment depuis les lois prônant la décentralisation et renforçant les compétences des collectivités territoriales importantes.*

### **§ 3 - La gouvernance entre les communes et la métropole : peu de directives descendantes**

La majorité des métropoles mène une politique d'animation (R2.3) du développement durable sur le territoire. Elles ont un rôle pédagogique vis à vis des citoyens (Agathocleous, 1997) mais également vis à vis des communes de leur territoire. Elles mettent en avant les bonnes pratiques sur le territoire en intégrant par exemple des actions d'une commune dans l'agenda 21 métropolitain comme à Nice.

D'autres, plus impliquées dans la transformation de leur territoire, ont mis en place une certaine collaboration avec les communes, mais également avec des organisations dépendantes de l'Etat comme l'Agence Locale de l'Energie qui organise des réunions deux fois par an (propos de R8.2 et R8.6).

La métropole du Grand-Lyon a créé le Club du Développement Durable en 2005 afin d'échanger sur les questions de développement durable avec les collectivités (R8.5) et (R8.6). « Des réunions sont organisées 4/5 fois par an avec des thématiques où les communes témoignent et échangent. Les élus sont actifs et il existe beaucoup d'expériences de manière thématique » (R8.6). Il y a également des ateliers pour les chargés de mission (R8.5 ; R7.5). « C'est très positif pour l'acculturation sur les enjeux nationaux et sur la mise en réseau de

acteurs. Ces ateliers permettent les échanges d'idées (...) Pour l'agenda 21 métropolitain, chaque collectivité doit mener sa politique. Il y a une certaine spécificité par rapport aux actions » (R8.5). Une conférence développement durable se tient une fois par an pour voir l'avancement avec les communes (R8.2).

La métropole du Grand-Lyon joue également un rôle d'incitateur avec l'élaboration de conventions avec les communes sur l'utilisation de l'argent (R8.2). La métropole veut que la majorité des communes puisse élaborer un Plan Climat même si ce n'est pas obligatoire pour les petites communes. La métropole du Grand-Lyon laisse une marge de manœuvre aux communes, mais il y a un travail de portage du développement durable (R8.2). Les communes font remonter les informations à la métropole (comme par exemple concernant la signalisation, propos de R8.2). Chacun est libre d'élaborer un agenda 21 ou un PCET. Ce fonctionnement est également au sein de Nantes où les différents agents et directeurs communiquent et échangent régulièrement. Il n'y a pas d'invective de la part des métropoles, respectant ainsi la décentralisation prônée par le NPM. « *Il n'y a pas de demande descendante de métropole* » (R7.5). Il existe plus une relation d'échange d'informations et des bonnes pratiques (R7.5).

Certaines métropoles impliquent donc les communes, une des nombreuses parties prenantes dans l'élaboration des politiques métropolitaines. Intégrer les communes serait en accord avec la performance globale qui peut être « *analysée comme une convention sociale co-construite et négociée entre les dirigeants de l'entreprise et ses différentes parties prenantes* » (Renaud et Berland, 2007, p.20). Les communes seraient des *Stakeholders* de marché de sources mimétiques (Renaud, 2009) puisqu'elles peuvent prendre exemple sur d'autres communes présentes sur le territoire de la métropole, qui d'ailleurs met en avant les bonnes pratiques pour que les autres parties prenantes du territoire se lancent dans la transformation du territoire plus durable.

Les *Stakeholders* de marché avec des sources de pressions normatives, comme l'ADEME et la DREAL principalement (Renaud, 2009), quant à eux, sont présents dans la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques des métropoles mais également dans l'élaboration des outils. Ce sont des organismes qui mettent à la disposition des collectivités territoriales des guides d'élaboration des outils mais également des fiches de bonnes pratiques. Ils élaborent des outils et les tests au sein de collectivités territoriales. Etant des organismes relevant de l'Etat, nous pouvons mettre en avant le fait que l'Etat a finalement toujours un regard sur les collectivités et qu'il n'est pas uniquement réglementaire. Ils sont là pour accompagner les métropoles dans leur gestion du territoire.

D'ailleurs, certaines métropoles ont des liens privilégiés avec l'ADEME (R7.2), la DREAL ou l'Agence Locale de l'Energie, comme Lyon ou Nantes qui sont les métropoles les plus en avance dans l'élaboration d'outils de gestion permettant au minimum le suivi des politiques publiques de développement durable.

### **Section 3 - Le développement durable : stratégie ou simple hypocrisie organisationnelle**

Dans cette section, nous présentons le développement durable comme une stratégie (§ 1) mais également à travers l'hypothèse de l'hypocrisie organisationnelle (§ 2).

#### **§ 1 - La volonté politique d'intégrer le développement durable : une stratégie**

Nous avons pu mettre en avant au sein des différentes métropoles, le fait qu'elles intègrent le développement durable de manière différente et qu'elles n'utilisent pas les mêmes outils. Les plus en avance mettent en place un retour des citoyens, mais également sont en étroite collaboration avec les autres communes de leur territoire, l'Etat, des entreprises privées avec l'externalisation des services, mais également avec des organismes qui les accompagnent tout au long de leur démarche.

La métropole de Nantes est la plus en avance, notamment car la politique, qui était de parti politique écologiste a insufflé le développement durable depuis de nombreuses années. D'ailleurs, le service de développement durable au sein de cette métropole est directement lié au DGS, ce qui est le niveau hiérarchique le plus haut avant la présidence de la métropole. Ce n'est pas une métropole utilisant une stratégie passive de développement durable (Renaud, 2009). C'est depuis 2008 que le développement durable est devenu une politique publique transversale de la métropole de Nantes, avec une mission développement durable et démocratie participative (R7.1 ; R7.6). Ce fut une volonté, une stratégie de la métropole (Naro et Noguera, 2008). C'est grâce à cette volonté politique, mais également de la part des agents (R7.1), que des actions innovantes ont pu être mises en place (R7.7).

Cependant, même au sein de cette métropole, il n'existe pas de démarche d'évaluation par les citoyens (R7.4), qui ne sont pas impliqués lors de l'élaboration des outils. Les métropoles doivent réfléchir sur de nouveaux outils permettant de faire participer les citoyens dans les prises de décision. Selon Berhault (2010), « *les citoyens du XXIème siècle ont l'opportunité de participer à la création d'un monde plus durable. Internet et les nouvelles technologies*

*numériques peuvent y apporter ce qui manque trop souvent aux démarches territoriales : la coopération, l'efficacité et la mutualisation* ». Or, le développement durable est global, transversal, implique une certaine concertation des parties prenantes et une gouvernance beaucoup plus participative. Les métropoles ne sont donc pas encore dans cette mouvance même si des réflexions sont toujours d'actualité et qu'au sein de certaines communes et métropoles des actions ont déjà été mises en place, comme au Grand-Lyon, ou à Rouen qui a instauré le conseil consultatif de Développement, par exemple. Cette métropole a également mis en place la concertation avec les citoyens, mais ce n'est pas sur tous les sujets. En effet, « *le citoyen veut s'impliquer plus sur certains projets mais en fonction de la volonté politique il ne faut pas que le sujet soit trop sensible* » (R5.2). La volonté politique est donc un enjeu important pour la prise en compte du développement durable mais également celle de l'opinion des citoyens. Il semble que ce soit le politique qui choisit ce qui doit être communiqué aux citoyens, mais également sur les sujets devant recueillir l'opinion publique. La participation citoyenne n'est pas encore totalement ancrée au sein des métropoles, même si certaines utilisent « *le bilan de concertations mais des fois c'est trop particulier. Il y a donc un arbitrage des élus* » (R 4.4).

« *La décision appartient aux politiques* » (Talbot, 2003). Pour cet auteur, ce principe relève de la centralisation et l'obligation de rendre des comptes. Cette prise de décision serait tournée vers le jugement et le compromis (Talbot, 2003) ; ce qui représente un paradoxe vis-à-vis du NPM. En effet, le NPM prône la décentralisation pour responsabiliser les collectivités territoriales. Principe ayant été respecté lors des lois de constitution des métropoles qui ont octroyées de nombreuses compétences supplémentaires aux métropoles et donner plus de « pouvoir » aux territoires. Mais, les métropoles sont-elles vraiment indépendantes dans la réalisation de leurs politiques publiques ?

Le NPM est difficilement applicable en Europe, du fait que l'organisation bureaucratique est encore bien ancrée au sein des administrations. Ainsi, le *Neo-Weberian State* (NWS) est un mouvement à la fois miroir et critique du NPM. Les principes en contradiction du NPM sont : la centralisation de l'Etat, la réforme et l'application du droit administratif, la préservation du service public, et la démocratie représentative (Bouckaert et Pollitt, 2004). Ces principes sont encore visibles au sein des métropoles, étant donné que l'accompagnement des politiques publiques de développement durable se fait par des organismes tels que l'ADEME ou les conseillers Cit'Ergie qui sont choisis par l'ADEME. Les instructions pour l'obtention du label sont également réalisées par l'ADEME ainsi que la trame des outils utilisés. Nous avons pu

également constater que les documents obligatoires dépendent de la mouvance des choix étatiques et européens (R6.4). En effet, l'Agenda 21 a été abandonné pour l'élaboration d'un PCAET, focalisé sur les politiques de l'air, l'énergie et le climat. « *L'intégration de l'air dans le PCET ne se fera qu'en 2017/2018 mais la thématique existe mais n'est pas collée. Cette mesure apparaît plutôt comme une mise en forme, on suit les demandes réglementaires, on s'en sert pour améliorer mais on ne court pas derrière les délais* » (R8.2). La part de l'Etat est donc encore bien présente malgré les lois de décentralisation et la loi MAPTAM. D'ailleurs certaines difficultés dans le projet de territoire se ressentent du fait de la « *domination de l'Etat. La décentralisation n'a pas de visibilité totale* » (propos de R3.4).

Par ailleurs, les concepts tels que l'orientation externe vers les citoyens, la participation directe du citoyen, l'orientation vers les résultats et le management sont des concepts pour le NPM et le NWS (Dunn et Miller, 2007). Les nombreuses actions et les différents outils permettant la prise en compte de l'opinion publique tels que les instances de consultation ou les ateliers en sont un exemple. « *Il s'agit alors d'un management participatif. Les questions en lien avec le développement durable sont débattues lors du conseil municipal* » (R8.6). D'ailleurs les outils de gestion sont la plupart du temps tournés vers les résultats, en particulier si l'action a été réalisée ou non. Notre terrain met en évidence les principes liés au NWS. Les décisions sont prises essentiellement par le politique, ce qui implique un jugement et un compromis, ce qui est le cas lors des prises de décision concernant le développement durable, puisqu'il est difficile de trouver un équilibre entre les trois piliers du développement durable. Les prises de décision sont également un compromis entre les attentes des différentes parties prenantes du territoire.

Intégrer le développement durable comme une stratégie (R8.2) de la métropole et au sein du système de pilotage permettrait de « *créer du lien entre les individus, de s'éloigner d'un système fondé exclusivement sur des variables issues du fonctionnement du monde marchand, et d'appréhender l'éthique et la performance associées comme un nouveau système de valeurs* » (Bartoli *et al.*, 2011). Ces propos sont rejoints par ceux des répondants de la métropole de Nantes et du Grand-Lyon qui ont utilisé le développement durable de manière transversale afin de mobiliser les agents et de faire évoluer les comportements (R8.4 ; R8.6).

Cependant, les différents outils, autres que les documents obligatoires et officiels ne sont pas partagés avec les parties prenantes (R8.2). Il existe des difficultés de mutualisation des outils de gestion, à savoir qu'il n'existe pas encore de tableau de bord métropolitain. Chaque commune a son propre tableau de bord, ou n'en a pas. Au sein de Nantes ou Nice, certaines actions sont réalisées par les communes, d'autres par la métropole et d'autres par les deux. Au

sein de la métropole de Nantes, il existe une « *cohérence des politiques* » (R7.5), c'est ce qui permet une cohésion sur tout le territoire et impliquer toutes les parties prenantes. Le budget est l'élément déclencheur des prises de décision, pouvant stopper des actions ou des constructions d'outils, comme au sein de communes de la métropole de Nantes ou d'Aix-Marseille (R2.3). Parfois, ce n'est donc pas la mauvaise volonté des agents ou des élus qui aboutit à la non-prise en compte du développement durable dans la gestion de la métropole. Ce qui rejoint les propos de Quairel (2006, p. 255) concernant l'intégration de durabilité dans le pilotage puisque « *comme dans toute approche multicritère, l'équilibre entre les dimensions dépend des priorités des décideurs et peut évoluer, au cours du temps, selon les acteurs et les rapports de force ; l'évaluation de la performance globale ne peut donc pas être déconnectée du jeu des acteurs qui la mettent en œuvre* ». Ainsi, la volonté des pouvoirs publics, mais également des agents et des citoyens est indispensable pour la mise en place d'un territoire durable.

Nous avons pu le constater lors de notre étude terrain au sein des métropoles de Lille, d'Aix-Marseille, de Nantes par exemple. La métropole de Lille a dû faire face à un changement politique et certains services liés au développement durable n'ont plus fonctionné de la même manière. Le départ d'un agent et l'arrêt maladie d'un autre ont renforcé le retard de la métropole dans l'intégration du développement durable, et notamment dans l'utilisation d'outils non obligatoires, comme l'Agenda 21. Si un système de gestion lié au développement durable est mis en place, les directions et le politique doivent être impliqués sur le long terme pour qu'il perdure (Botton *et al.*, 2012). Or, il s'avère compliquer de prévoir sur le long terme étant donné les élections tous les cinq ans des politiques. Certains projets ne sont donc pas aboutis ou abandonnés comme au sein du Pays d'Aubagne et de l'Etoile qui voit l'utilisation du Linéa 21 abandonné suite à la restructuration de la métropole. La métropole d'Aix-Marseille a été étudiée lors de sa restructuration et de sa mise en place. La plupart des agents des différentes communautés d'agglomération en savaient pas ce qu'il adviendrait des différents PCET, Agenda 21 et autres outils utilisés auparavant. Il serait intéressant pour de futures recherches d'interroger de nouveau ces répondants pour connaître les évolutions mais également de s'interroger sur la mise en place de tels changements organisationnels.

Par ailleurs, une autre métropole est en avance concernant la prise en compte de l'intérêt général, à savoir la métropole du Grand-Nancy qui intègre les « *productions citoyennes aux prises de décisions. Le rapport annuel est axé sur les initiatives citoyennes et les actions collaboratives, ce qui permet de valoriser ces actions* » (R4.3). Les doléances sont remontées

lors du Conseil Métropolitain devant l' élu qui pourra prendre les décisions en connaissant le point de vue des citoyens. La métropole de Brest est également impliquée dans la prise en compte de l'opinion publique à travers les débats, mais également les « *citoyens-relais à l'échelle de leur quartier de Brest* » (R6.4). Au sein de cette métropole, la volonté politique est assez forte puisque le développement durable est devenu transversal au sein de toutes les directions de la métropole, et l'élaboration de politiques publiques durables par le DRH (R6.1). Le développement durable est assez fort au sein de cette métropole puisque l' élu référent est le 5<sup>ème</sup> vice-président de la métropole (R6.4). Le développement durable n' est donc pas relégué au dernier plan. La volonté des agents, c' est-à-dire les *stakeholders* organisationnels (Renaud, 2009) est également essentielle.

Enfin, intégrer le développement durable serait une réponse à la recherche de légitimité des métropoles, étant donné la demande de transparence de la part des parties prenantes. La prise en compte du développement durable est avant tout une réponse aux pressions législatives et institutionnelles du XXI<sup>ème</sup> siècle (DiMaggio et Powell, 1983). Les métropoles répondent au concept de l' isomorphisme coercitif défini par DiMaggio et Powell (1983) comme la réponse aux contraintes imposées par l'Etat, ou d' autres organisations qui sont en position de force. Pour l' instant, il ne peut s' agir d' isomorphisme mimétique car les agents territoriaux n' ont très peu connaissance des comportements d' autres métropoles ou d' autres organisations comme les entreprises (à part au sein de la métropole de Nantes où le terme de RSO est employé par exemple). Ainsi de nombreux répondants nous ont demandé de leur envoyer les résultats de notre recherche pour connaître ce qui est mis en place dans d' autres collectivités et s' ils peuvent en prendre exemple. Ce qui est mis en avant au sein de la métropole de Nice où la chargée de mission au développement durable recherche sur internet des indicateurs qui seraient déjà utilisés dans d' autres collectivités.

Pour que le développement durable devienne la stratégie d' un territoire, il faut que toutes les parties prenantes soient impliquées, y compris les élus, les agents territoriaux et les citoyens. Or ce n' est pas tout à fait le cas à l' heure actuelle sur la majorité des territoires : « *les citoyens sont peu sensibles au développement durable, ce n' est pas encore ancré dans leur façon de faire* » (R1.9). Le manque de sensibilité au développement durable est également encore présent au niveau des élus : « *les élus ne sont pas encore tout à fait dans la mouvance développement durable. Pour eux, par exemple, laisser pousser l' herbe ne fait pas propre* » (R1.4). Face à ce constat, nous avons pu mettre en perspective le concept d' hypocrisie organisationnelle au sein de quelques métropoles.

## **§ 2 – La théorie de l’hypocrisie organisationnelle : enjeu de la communication du développement durable**

Même si la volonté politique est présente dans la plupart des métropoles, de nombreux points nous amènent à mettre en avant la théorie de l’hypocrisie organisationnelle.

En effet, au sein de la métropole de Nice, les services de développement durable et de contrôle de gestion ne communiquent pas entre eux (R1.2). Il en est de même à Marseille (R2.2). Certaines n’ont aucune communication interne comme à Lille (R3.1). Les documents liés au développement durable ne sont pas utilisés lors du vote du budget et des prises de décision (Heurteux, 2017). Ce qui rejoint les propos d’Antheaume (2005) prônant le fait que chaque structure aura ses propres objectifs qui ne sont pas forcément compatibles entre eux ce qui implique que les structures ne se coordonnent pas entre elles. Le pilotage de la performance globale n’existe pas au sein de cette métropole puisque la simple utilisation du tableau de bord et de l’Agenda 21 est la communication et le fait de rendre de comptes aux citoyens et à l’Etat. Au sein de cette métropole, le développement durable n’est pas une stratégie et n’est pas transversal. D’ailleurs, le pilier social n’est pas du tout pris en compte au sein de la métropole.

Pourtant, la communication envers les citoyens (site internet de la métropole par exemple) met en avant le développement durable à travers le RDD, l’Agenda 21, le PCAET qui sont en ligne ; mais également avec le concept de l’Eco-Valley qui est en fait une pépinière d’entreprises. Le label Cit’Ergie n’a été obtenu qu’en 2016, après les entretiens que nous avons pu mener. Il serait alors intéressant de mener une étude longitudinale pour comprendre les changements organisationnels au sein de cette métropole qui semble avoir une politique « air, énergie, climat » qui a évolué sur plusieurs années et rentrent dans les critères du label. D’autres métropoles comme celle de Lille n’ont pas de politique de développement durable formalisée (R3.4). La politique générale de la métropole est souvent élaborée à part de la politique de développement durable (R3.2), sauf à Nantes. Certaines n’ont même pas de DGA spécialisé sur le développement durable, comme à Lille (R3.4). Ce qui peut nous amener à nous interroger sur la réelle volonté des politiques d’intégrer le développement durable sur leur territoire.

Pour que le développement durable devienne une stratégie, il convient de l’utiliser dans les programmes d’actions publiques. Or ce n’est pas tout à fait le cas puisque le discours est généralement restreint au concept de l’environnement, même si une dimension participative est introduite avec par exemple les Commissions Citoyennes, le Conseil de DD (Goxe, 2005). Un peu comme si les pouvoirs publics se calquent aux mouvances de la société pour se légitimer : « *pour qu’une organisation soit reconnue légitime au sein d’une société donnée, il*

*est nécessaire que le système de normes et de procédures qui la caractérise soit tel que, si les membres de l'organisation le respectent, leur intérêt, celui de l'organisation et celui de la société sont globalement compatibles » (Burlaud et Laufer, 1997, p.1758).*

Etant donné que les collectivités territoriales répondent encore de l'autorité et des réglementations étatiques, elles ont un comportement d'isomorphisme coercitif (DiMaggio et Powell, 1983), même si les sanctions ne sont pas assez présentes : *« Concernant le rapport de situation en matière de développement durable, toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants sont obligées de présenter le Rapport de Développement Durable. C'est la loi. Il y a un contrôle de légalité pour vérifier si ça bien était fait. Le Préfet peut casser le budget et mettre la collectivité sous tutelle pendant un an mais il n'y a pas de nomenclature de budget. C'est le principe de libre administration des collectivités. S'ils présentent 4 slides ils sont dans la loi et il n'y a jamais eu de contentieux. Il faut qu'au moins une fois par an le développement durable soit un temps de pilotage. Pour être dans l'esprit de la loi, il faut répondre aux questions :1) quels sont les enjeux de développement durable sur le territoire ?2) est-ce que les moyens financiers sont pertinents ?3) est-ce qu'on met plus ou moins ? Mais dans l'analyse on en est loin. C'est présenté dans l'Assemblée délibérante, bien caché. Dans l'extraordinaire majorité des cas, il n'y a pas de données budgétaires, c'est assez interpellant » (R9.9).* Ce répondant met en perspective, le fait que les métropoles ont du mal à faire de la prospective à cause du politique (R5.1), d'où l'élaboration de la boîte à outils Visions+21. Cependant, tous les agents n'ont pas forcément connaissance des différents outils conçus par l'ADEME et testés dans certaines collectivités. Le budget n'est pas normalisé est chaque métropole fait ce qu'elle veut.

Par ailleurs, la difficulté principale de l'intégration du développement durable au sein des métropoles est le manque de communication entre les citoyens, les communes et la métropole, comme à Nice, à Rouen, Aix-Marseille : *« la communication est difficile à cause des problèmes de politique, de hiérarchie et que ces recherches prennent du temps » (R1.2).* Les informations ne sont donc pas mutualisées ni à disposition de tous, comme nous pouvions l'envisager au départ puisque le développement durable préconise la participation de toutes les parties prenantes du territoire (R1.9). D'autant plus que les élus *« n'aiment pas les chiffres » (R1.7)* et relègue le pilotage de la performance globale au second rang (R1.9). C'est le souci économique qui prime sur les autres piliers (R1.4). Pour pouvoir mettre en place des outils de pilotage il faudrait qu'il y ait une certaine culture du chiffre au sein des services et des politiques. *« Il faut une politique ambitieuse, parfois par opportunisme, capillarité, clairvoyance mais pour se lancer c'est le politique qui tranche » (R2.8).* Le changement politique peut également être un

frein à l'élaboration d'outils, comme par exemple au sein de la métropole de Lille qui a eu une élue écologique mais qui n'a pas élaborée à l'époque de stratégie clairement définie. Le pilotage n'est pas encore formalisé mais c'est en cours de construction. Il serait intéressant de pouvoir mettre en perspective les évolutions au sein de cette métropole. Les outils de pilotage comme les tableaux de bord ne sont pas au centre des préoccupations, ce qui empêche le système de gestion de perdurer (Botton *et al.*, 2012).

D'autres métropoles sont pauvres en actions internes, comme celle d'Aix-Marseille, peut-être que ceci est dû au fait qu'elle était en construction. Ce manque d'actions internes n'est pas exemplaire, puisqu'avant de faire changer les parties prenantes externes, il faut que la métropole montre l'exemple. Les spécificités du territoire peuvent influencer également la prise en compte du développement durable, notamment en région PACA qui est très touristique, et dont la population est vieillissante comparée à d'autres métropoles, qui ont une population plus jeune et qui s'intéresse plus facilement à ces questions (R2.2).

Même si certaines métropoles réussissent à intégrer le développement durable dans leurs projets et leurs prises de décision, certaines le font uniquement avec certains projets. Il existe donc une sélection : *« l'intégration du développement durable dépend des projets. Oui pour les projets emblématiques qui sont limités au réglementaire car le rapport coût/bénéfice est non valable. Le côté pragmatique prend donc le dessus. C'est le politique qui décide »* (R5.2). D'ailleurs, c'est le cabinet du président qui gère le projet de territoire (R5.3). Pour d'autres le pilotage n'a pas raison d'être (R6.2).

Face à ces constats, nous pouvons mettre en avant le fait que certaines métropoles n'utilisent le développement durable uniquement pour se légitimer face aux nouvelles normes du XXIème siècle : *« les structures, valeurs et processus des organisations doivent refléter les normes de l'environnement socio-économique et non plus seulement coordonner l'action dans un but d'efficacité et d'efficience »* (Antheaume, 2005, p.3). La recherche de la performance ne serait donc plus que la recherche d'application de ces normes, d'autant plus que les décisions sont généralement prises séparément entre les différents services.

Etant donné que pour certaines métropoles, notamment Nice, Rouen, Aix-Marseille, les services ne communiquent pas entre eux il semble selon Brunsson que c'est un moyen pour l'organisation de tenir des discours adaptés à chaque groupe de pression. Il s'agit de contradictions entre les dires, les décisions et les actions, ce qui peut expliquer le fait que certains projets n'aboutissent, comme ceux élaborés par les citoyens, tout simplement parce que ces projets, même s'ils répondent aux normes socio-économiques ne répondent pas au souci

d'efficience de la métropole. Nous pouvons citer l'exemple du traitement du charançon rouge : l'élu choisira le traitement chimique car il est moins cher plutôt qu'un traitement répondant aux normes environnementales (R1.4). D'ailleurs, le rapport de développement durable est plus un moyen de signaler aux parties prenantes externes le changement de comportement vers un comportement responsable (Antheaume, 2005). L'hypocrisie organisationnelle serait une façade, un moyen de protéger l'organisation, puisque si elle n'est plus légitime aux yeux des parties prenantes, elle ne pourra survivre.

L'hypocrisie organisationnelle permet de maintenir un certain « équilibre » entre les contradictions interindividuelles des parties prenantes, notamment lors de la recherche de l'intérêt général. C'est d'ailleurs pour cela que certaines métropoles ne préfèrent pas prendre en considération toutes les doléances des citoyens qui ont la plupart du temps des revendications individuelles. Il existe également pour Brunsson les contradictions entre les idées et les actions et entre les décisions et les actions. Geoffroy (2012) met en avant l'hypocrisie interne et externe. L'hypocrisie externe qui permet de faire apparaître l'organisation en conformité avec les normes socio-environnementales est assez présente au sein de certaines métropoles qui n'ont pas d'autre perspective que l'élaboration de documents obligatoires. C'est d'ailleurs les préoccupations éthiques qui poussent l'organisation vers l'hypocrisie organisationnelle (Christensen, Mette et Thyssen, 2010), étant donné qu'elles sont en contradiction avec les finalités économiques. Nous avons pu mettre en perspective lors de nos différents entretiens que le manque de budget est la difficulté principale à l'élaboration et à la tenue d'indicateurs des différents tableaux de bord.

Ainsi, pour évoluer faire un pilotage de la performance globale, il faudrait plus d'invectives de la part de l'Etat et plus de sanctions lorsque les obligations ne sont pas remplies, d'autant plus que « *la question du politique prend le dessus. Il y a une logique de pouvoir dans les collectivités* » (R2.1). Il faudrait également des élus plus volontaires et qui s'intéressent à ces sujets. Les agents devraient être mieux formés aux outils. Peut-être que l'apparition d'un nouveau métier, le contrôleur de gestion environnemental (Renaud, 2009) serait un moyen d'améliorer le pilotage de la performance globale au sein des métropoles françaises.

Force est de constater que le discours des agents territoriaux prônant l'utilisation du développement durable comme un moyen de mobiliser, de sensibiliser et de changer le mode de travail, reflète le concept de l'hypocrisie organisationnelle (Geoffroy, 2012) et l'idée d'une « utopie mobilisatrice » du développement durable (Capron et Quairel, 2006). La métropole,

étant une jeune collectivité territoriale en construction doit se légitimer aux yeux de pouvoirs étatiques mais également des citoyens et cette hypocrisie organisationnelle les aiderait à satisfaire ce besoin de légitimité, qui est lié à la communication (Huron, 2013). Nous pouvons nous interroger si les métropoles mettant en place des supports de communications et de prise en compte de l'opinion publique ne le ferait pas par simple hypocrisie organisationnelle, étant donné que les parties prenantes ne sont pas impliquées ni dans l'élaboration des politiques publiques, ni dans les outils de gestion. D'autant plus qu'à Nantes, les outils utilisés seraient un moyen d'obtenir des labels (la Capitale Verte) pour pouvoir se faire octroyer des subventions européennes.

# Synthèse du chapitre 6

---

Lors de notre étude de terrain, nous avons pu mettre en perspective que la notion de performance globale est encore trop peu présente. En effet, dans la majorité des métropoles, le côté social n'est pas pris en compte, au profit de l'environnement.

Différentes pratiques ont été mises en avant, ce qui ne nous permet pas de généraliser un modèle de pilotage de la performance globale. Il s'avère que chaque répondant possède sa propre définition du développement durable et de la performance ; ce qui implique des outils de pilotage différents. Certaines métropoles sont en avance comme Nantes ou le Grand-Lyon dans l'intégration du développement durable au sein de la stratégie du territoire. D'autres ne proposent que très peu d'outils et ne prennent pas en considération l'opinion publique comme à Nice ou Aix-Marseille. Ces deux métropoles sont des exemples de collectivités utilisant l'hypocrisie organisationnelle pour se légitimer et se protéger face aux normes socio-environnementales. Le développement durable ne serait alors qu'un moyen de communiquer, de rendre des comptes et de se légitimer.

Il s'avère que la volonté politique et la volonté des agents sont deux leviers essentiels à l'intégration du développement durable au sein des métropoles, mais également pour sensibiliser et éduquer le public et changer les comportements, comme à Nantes par exemple. Les outils utilisés ne sont cependant pas des outils de pilotage à proprement parler car les agents manquent de formation d'autant plus que les contrôleurs de gestion ne sont que peu présents sur ces questions de performance globale. Ce sont des outils élaborés pour la plupart par l'ADEME et les tableaux de bord ne permettent qu'un suivi des actions. Nous présentons dans le tableau 55 de manière synthétique les différentes caractéristiques des métropoles étudiées. Ainsi, nous pouvons présenter les configurations des différentes métropoles selon leur degré d'hypocrisie organisationnelle, et de pilotage. Les métropoles présentant les caractéristiques de l'hypocrisie organisationnelle sont la métropole de Nice, d'Aix-Marseille, de Rouen et Lille qui n'ont que très peu d'outils de pilotage, ne prennent pas en considération les attentes des citoyens. Au sein de ces métropoles, les outils de gestion servent à communiquer et rendre des comptes. Les services ne sont pas en relation. Ces métropoles ont un comportement d'isomorphisme coercitif (DiMaggio et Powell, 1983) et relèvent de la catégorie « cosmétique »

des formes d'intégration de la RSE (Prahalad, 2004 ; Martinet et Payaud, 2008 ; Ngok Evina, 2017).

**Tableau 55 : les caractéristiques des huit métropoles étudiées**

Métropoles	Actions de prise en compte du citoyen	Outil de pilotage	Trans- versalité	Label Cit'Ergie	Service développeme nt durable
Nice	Aucune	Tableau Excel Connaissance de ViaMP	Non	Oui 54,3%	Séparé
Nantes	Forum, Commission Citoyenne, appel à projets, ateliers	Label Cit'Ergie	Oui	Oui 59,8%	Un service lié au DGS
Lyon	Blog, ateliers, Conseil de DD, Commission Consultative des Services Publics	Avant Skovéo Tableau Excel Evaluation Cit'Ergie	Oui	Oui 61,6%	Dans plusieurs directions
Brest	Echanges	Rapport de développement durable	Oui	Oui depuis 2017, 60,9%	Chargée de mission reliée au DGS
Lille	Co-construction avec l'énergie positive	Tableau de bord en interne mais trop lourd, utilisation pour communiquer	Non	Oui depuis 2018, 56,3%	Un service lié à la direction de l'urbanisme
Grand-Nancy	Conseil de DD, rapport de concertation mais choix des élus	RDD, évaluation environnementale, démarche Cit'Ergie	Oui	Oui depuis 2017 60,9%	Direction
Rouen	Concertation	En cours, freins	Non	Oui depuis 2018 54,2%	Dans plusieurs directions
Aix-Marseille	Aucune	Avant Linéa 21 ?	Non	Non	?

Source : l'auteur

Les quatre autres, à savoir Brest, Nantes, Lyon et Nancy essaient d'intégrer au mieux le développement durable dans leur stratégie de territoire. Des outils sont utilisés pour

communiquer et prendre en considération l'opinion publique. Ce sont des métropoles qui construisent des outils de « pilotage » même s'ils ne permettent pas encore un réel pilotage de la performance globale, étant donné que les piliers sont séparés et que les indicateurs utilisés ne sont que très peu des indicateurs d'impacts. Le manque de formation des agents se ressent, d'autant plus que ceux qui s'occupent du développement durable ne sont pas des contrôleurs de gestion. Une certaine volonté politique est présente au sein de ces métropoles afin d'innover dans la construction d'un territoire durable. Ces métropoles relèvent de la catégorie « **annexe** » des formes d'intégration de la RSE (Pralhad, 2004 ; Martinet et Payaud, 2008 ; Ngok Evina, 2017). Cependant aucune métropole (à part peut-être Nantes dans quelques années) ne peut « être vues comme une nouvelle étape d'économicisation ou de marchandisation du monde » (Martinet et Payaud, 2008).

## Introduction

La performance globale dans les collectivités territoriales : un concept encore peu connu



### Première partie : construction d'un cadre théorique pour la recherche

#### Chapitre 1

Peut-on parler de pilotage dans une collectivité territoriale ?

#### Chapitre 2

Quels outils permettent l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage ?

#### Chapitre 3

Le développement durable dans les organisations publiques : entre communication, recherche de légitimité et hypocrisie organisationnelle



### Deuxième partie : l'étude empirique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises

#### Chapitre 4

Le positionnement épistémologique et les choix méthodologiques : une étude de cas multiples

#### Chapitre 5

Présentation des résultats et discussion partielle

#### Chapitre 6

Discussion générale et proposition des configurations des métropoles



## Conclusion générale

# Conclusion générale

---

En conclusion, nous présentons les objectifs de la recherche (§ 1) et les principaux résultats (§ 2), puis nous mettons en perspective les apports et limites de la recherche (§ 3). Nous mettons en avant ensuite les pistes de recherche futures (§ 4), pour enfin nous focaliser sur les recommandations managériales construites à partir de la recherche menée (§ 5).

## § 1 - Les objectifs de la recherche

Le contrôle de gestion au sein du secteur public est un concept en forte émergence depuis la LOLF de 2001. Les collectivités sont amenées à rendre des comptes. Le concept de performance publique apparaît puisque les services publics fixent des objectifs en lien avec les budgets alloués. Cependant cette notion de performance ne peut être identique à celle de la sphère privée étant donné les nombreuses spécificités des collectivités territoriales. Le but premier est la recherche de l'intérêt général et non le profit. Il s'avère qu'à l'heure où les catastrophes naturelles et les crashes boursiers à répétitions invitent à une réflexion sur les systèmes de gestion, la mesure de la performance ne peut plus se faire qu'avec une seule dimension financière. De nombreuses recherches portent sur l'intégration des concepts de développement durable dans la gestion et le management, à savoir la mesure de la performance globale. Les entreprises se sont lancées dans la RSE depuis quelques années, notamment pour être en accord avec les évolutions des normes internationales. Un véritable engouement d'une nouvelle consommation se ressent suite aux prises de conscience des clients qui veulent préserver les ressources naturelles pour les générations futures. La population fait de plus en plus attention à sa consommation et son impact sur l'environnement et la planète. La recherche menée ici porte sur ce double enjeu de la performance publique et de la prise en compte du développement durable au sein des collectivités territoriales. Plus précisément cette recherche se situe au sein des métropoles, qui demeurent le dernier maillon territorial créé ces dernières années afin d'améliorer la décentralisation et le pouvoir des territoires. D'où notre question de recherche : **comment le développement durable est-il pris en compte dans les métropoles françaises ?**

Pour y répondre nous avons mobilisé les concepts de la RSE, de la performance globale mais également de l'hypocrisie organisationnelle. La question centrale de recherche a consisté alors à comprendre l'utilisation d'outils de pilotage dans les prises de décisions politiques au sein des métropoles.

Ainsi, nous avons mis en évidence les différents outils de pilotage recensés dans la littérature, mais qui proviennent essentiellement du secteur privé. Nous avons défini les concepts de pilotage et de mesure de la performance. Ensuite, nous avons mis en évidence les outils utilisés pour la mesure de la performance globale ainsi que leurs limites. Nous nous sommes alors interrogés sur l'existence de tels outils au sein de collectivités territoriales telles que les métropoles, étant donné que pour certains auteurs, les outils du secteur privé ne peuvent être directement utilisés au sein des services publics (essentiellement les auteurs critiques à l'égard du NPM).

Une autre partie de la revue de littérature est alors concentrée sur le NPM, ses paradigmes et ses critiques. Notre recherche se positionne alors dans le contexte des critiques du NPM et nous étions convaincus de pouvoir trouver des outils de pilotage spécifiques aux métropoles.

Le chemin semblait alors facile, sans compter sur le processus abductif que nous avons utilisé pour construire notre objet d'étude. En effet, le cadre théorique initial retenu, lié au management public (NPM) et aux outils de pilotage, s'est avéré insuffisant au regard du terrain étudié, pour comprendre l'objet de recherche et produire les connaissances scientifiques escomptées.

D'abord, les travaux recensés font référence à des outils de pilotage élaborés pour le pilotage d'entreprises privées. Nous avons donc dans un premier temps établi une première proposition de recherche (**P1**) découlant de notre première question de recherche à savoir l'existence d'outils de pilotage intégrant le développement durable au sein des collectivités territoriales qui seraient adaptés du secteur privé ou différents, en prenant en considération les spécificités des collectivités territoriales. Nous nous sommes interrogés sur la connaissance du *Sustainability Balanced Scorecard* par les agents territoriaux. Nous avons également exploré la notion de recherche de légitimité des collectivités territoriales. Au début, nous avons envisagé que les outils de pilotage permettraient de répondre à cette crise de légitimité que traverse les organisations publiques à l'heure actuelle par rapport à la transparence concernant l'utilisation des deniers publics.

Pour être en mesure d'assurer une performance globale, il convient de faire participer les différentes parties prenantes aux projets du territoire. Parmi ces dernières les habitants représentent une partie prenante particulière puisqu'ils possèdent des rôles différents (client, contribuable, usager, électeur) raisonnant sur des échelles différentes - de prix, fiscale, de services publics, ou électorale - (Huron, Spindler, 1998). Il convient de mettre en lumière la prise en compte de l'opinion publique lors des prises de décision des métropoles. La communication est alors essentielle entre les différentes parties prenantes pour pouvoir mener

une transition vers un territoire plus durable.

Cette deuxième perspective nous permet de mettre en avant une nouvelle proposition de recherche (**P2**) : les différentes parties prenantes du territoire sont consultées pour prendre les décisions en lien avec les projets de développement durable, mais aussi lors de l'élaboration des outils de pilotage. Avant de nous positionner sur cette proposition de recherche, nous avons envisagé l'importance de l'élaboration des outils de pilotage avec toutes les parties prenantes comme préconisé pour le *Balanced Scorecard* de Kaplan et Norton. Peu de travaux portent sur la mesure et le pilotage de la performance globale au sein des collectivités territoriales et tout particulièrement au sein des métropoles.

Or, la première métropole interrogée a été celle de Nice-Côte d'Azur. Nous n'avons pas pu mettre en perspective d'outil spécifique de pilotage de la performance globale. Nous avons alors procédé à un processus de déconstruction-reconstruction théorique, en identifiant dans un premier temps ce qui ne convenait pas à savoir une revue de littérature trop tournée vers la construction des outils de pilotage. Nous avons donc élargi notre perspective avec l'hypothèse de l'hypocrisie organisationnelle de Brunsson expliquant qu'il peut exister un gouffre entre les discours et les actions. Lors de nos recherches, nous avons pu constater que des auteurs mettent en avant le fait que le développement durable relève de l'hypocrisie organisationnelle (Cho *et al.*, 2015). La revue de littérature a pu s'enrichir puisque de nombreux auteurs commencent à s'intéresser à ces différents sujets, ce qui était moins le cas lors du commencement de notre thèse.

Par ailleurs, nous avons pu mettre en perspective au sein de cette métropole l'existence de liens entre les communes et la métropole, à savoir que certaines actions de développement durable sont élaborées par les communes, la métropole ou les deux réunies. Nous avons donc mis en exergue une nouvelle proposition (**P3**) : les métropoles et les communes prennent les décisions ensemble pour un territoire plus durable. En effet, les communes sont des parties prenantes de la métropole. Nous avons également mis en perspective le NPM, ses limites et ses paradoxes. Il était donc intéressant de comprendre les liens entre les communes et la métropole concernant la politique de développement durable. Nous voulions mettre en avant le système de gouvernance au sein des métropoles, et les liens pouvant exister entre l'Etat, la métropole et les communes.

Enfin, nous avons enrichi notre revue de littérature pour montrer que le développement durable pouvait devenir une stratégie de la métropole, avec un contrôle de gestion environnemental, défini par Renaud (2009) et un nouveau métier, le contrôleur de gestion environnemental. Nous

avons pu expliciter les différentes formes d'intégration de la RSE au sein des organisations. Ceci nous a permis de poser une dernière proposition (**P4**) : le développement durable fait partie de la stratégie de la métropole pour un territoire plus durable. Pour que le développement durable soit une stratégie, il faudrait que les politiques de développement durable soient élaborées en même temps que la politique générale lors du vote du budget de l'année. Les agents sont alors impliqués dans la prise en compte du développement durable et font perdurer les projets même s'il y a un changement politique puisque le développement durable se fait sur du long terme. Les outils de pilotage sont alors utilisés lors des prises de décisions.

**QR1 : Existe-t-il des outils de pilotage intégrant les concepts de développement durable au sein des métropoles françaises ?**

*P1 : il existe des outils de pilotage (coûts, budgets, tableaux de bord) intégrant le développement durable au sein des collectivités territoriales mais ils sont adaptés du privé ou sont différents, en prenant en considération les spécificités des collectivités territoriales.*

*P2 : les différentes parties prenantes du territoire doivent être consultées pour prendre les décisions en lien avec les projets de développement durable, mais également lors de l'élaboration des outils de pilotage. La communication est essentielle entre les différentes parties prenantes.*

**QR2 : Comment le développement durable est-il pris en compte au sein des métropoles françaises ?**

*P3 : la métropole et les communes sont en étroites relations afin de prendre les décisions pour un territoire plus durable.*

*P4 : le développement durable fait partie de la stratégie de la métropole pour un territoire plus durable.*

Pour y répondre, nous avons opté pour une étude de cas multiples, puisque que chaque territoire a ses propres spécificités. Les huit cas sont : Nice, Aix-Marseille, Lyon, Nantes, Rouen, Nancy, Brest, et Lille. Nous avons choisi une étude de cas multiples, non pour généraliser mais pour mettre en avant les différentes organisations de ces métropoles. Il s'agit d'une étude exploratoire ayant très peu de données sur ce type de terrain. Il s'avère que notre choix de cas multiples a montré les différences de gouvernance et d'outils utilisés dans la gestion de chaque métropole. Chaque métropole a sa particularité. Nous avons pu mener 60 entretiens avec également des répondants ayant élaboré des outils de gestion pour les collectivités territoriales. La majorité des répondants sont des chargés de mission et des directeurs en lien avec le

développement durable, étant donné qu'il est difficile d'interroger les élus et que les contrôleurs de gestion sont peu concernés par nos questions.

## **§ 2 - Les principaux résultats**

Les résultats et leurs discussions s'articulent autour de deux chapitres, les chapitres 5 et 6. Les résultats sont présentés suivant les codes thématiques mis en avant dans le chapitre 4.

Le chapitre 5 vise à mettre en perspective les différents résultats et une discussion partielle des huit métropoles mais également des outils que nous avons pu mettre en avant lors de notre recherche. Nous ne pouvons généraliser les résultats étant donné que chaque collectivité a ses propres spécificités. Dans un premier temps, nous avons étudié la Région PACA, à savoir la métropole de Nice Côte d'Azur et d'Aix-Marseille (section 1). La métropole de Nice fut la première étudiée, et elle nous a permis de mettre en avant la théorie de l'hypocrisie organisationnelle et donc de compléter notre revue de littérature. La métropole d'Aix-Marseille est en construction, et n'a pas encore élaboré d'outils de pilotage. Dans la seconde section, nous avons présenté les résultats des métropoles du Nord, à savoir Lille et Grand-Nancy. Lille est une métropole ayant connu un changement politique et ayant eu un élu écologiste. Grand-Nancy a la particularité d'avoir une chargée de mission démocratie participative. Ensuite, nous avons mis en perspective les résultats des métropoles du Nord-Ouest, qui sont Brest, Nantes et Rouen (section 3). Brest est la plus petite métropole constituée avec seulement 8 communes sur son territoire. Nantes est la métropole ayant obtenu le label de la Capitale Verte Européenne. C'est la première à avoir obtenu le label Cit'Ergie, qu'elle a d'ailleurs renouvelé. Rouen a dû faire face à une restructuration tout comme Aix-Marseille en 2015. Nous avons ensuite étudié la métropole du Grand-Lyon, la seule qui a une double compétence liée à son statut particulier, à savoir métropole et département (section 4). Enfin, nous avons présenté les différents outils qui ont été mis en avant par les répondants, en ayant interrogé les concepteurs de ces outils et des agents d'organisations telles que l'ADEME (section 5).

Le chapitre 6 présente la discussion autour de trois axes. Le premier axe met en exergue les différents outils utilisés. Or, nous ne pouvons pas affirmer que ce sont des outils de pilotage, mais plutôt des outils de suivi. Nous avons pu mettre en avant le fait que ce ne sont pas des outils issus du privé, d'autant plus que les agents ne connaissent pas les outils du secteur privé. La notion de développement durable ne fait pas consensus au sein des répondants, tout comme dans la revue de littérature. Chaque métropole a ses propres outils. Cependant, l'intégration du développement durable dans les budgets et les coûts n'est pas utilisée. Des tableaux de bord

existent mais ils ne servent pas à proprement parler comme outils de pilotage, puisque les indicateurs d'impacts sont difficiles à renseigner. Le deuxième axe met en avant l'implication des parties prenantes au sein des métropoles. Dans la majorité des cas, l'opinion publique n'est pas utilisée dans les prises de décision. Il n'y a pas d'invective de la part de la métropole vers les communes. Les « bonnes pratiques » sont mises en avant, mais l'Etat a encore un impact sur les outils utilisés et la politique générale de la métropole (paradoxes du NPM). Certaines métropoles travaillent en collaboration avec les communes et la communication est assez développée. La troisième section met en perspective les différentes stratégies d'intégration du développement durable au sein des métropoles. Le développement durable est un outil de communication, permettant de répondre à la crise de légitimité que traversent les services publics. Le développement durable ne serait qu'une simple hypocrisie organisationnelle, qui serait utilisée pour protéger les organisations. Nous avons pu classifier les métropoles en deux catégories : cosmétique pour les métropoles de Nice, Aix-Marseille, Rouen et Lille ; et annexe pour les métropoles de Nantes, Lyon, Nancy et Brest.

Ces résultats permettent d'apporter une réponse possible à notre question de recherche et d'enrichir la littérature en contrôle de gestion environnemental et en management public.

### **§ 3 - Les apports et limites de la recherche**

Nous présentons tout d'abord les apports théoriques (A), puis méthodologiques (B), et nous terminons par les limites de la recherche (C).

#### **A - Les apports théoriques de la recherche**

Les apports théoriques tiennent premièrement, à l'étude d'un terrain particulier et nouveau, à savoir les métropoles. Nous avons pu étudier l'intégration du développement durable dans le management de ces métropoles. Nous nous sommes focalisés sur les outils de pilotage permettant la performance globale. Notre travail nous a permis de lister tous les outils qui ont pu être élaborés pour mesurer et piloter une performance intégrant l'environnement et le social. C'est un concept de plus en plus utilisé en gestion face aux différentes crises économiques et environnementales. Le secteur public est peu étudié dans la littérature académique. Nous avons mis en perspective les outils utilisés par les métropoles, qui sont principalement des tableaux de bord mais qui ne permettent que le suivi des actions et non le pilotage. Nous avons pu ainsi enrichir la littérature en contrôle de gestion environnemental, même si peu d'exemple de métropoles utilisent de tels outils. L'outil principal pouvant être un outil de pilotage, le Linéa21

n'est employé que pour la communication. L'outil en lui-même n'est donc pas primordial. Aussi, faut-il l'utiliser à bon escient. La prise en compte du développement durable de manière comptable n'est pas encore bien définie. Les indicateurs utilisés sont à la fois quantitatifs et qualitatifs comme préconisés par Kaplan et Norton dans leur modèle du *Balanced Scorecard*. D'autres outils comme les labels sont utilisés au sein des métropoles concernant leur politique air, énergie, climat. Certaines, comme Nantes les utilisent pour piloter leur performance, mais par volonté des agents et des élus. De nouveaux labels ont été élaborés dernièrement par l'ADEME. De nouveaux outils seront sûrement élaborés lors des prochaines années.

Deuxièmement, nous avons pu mettre en avant le fait que les outils utilisés ne sont pas directement issus du privé, comme préconisé par le *New Public Management*. Cependant, nous avons pu constater que les services publics sont aidés par des entreprises, des cabinets de consulting afin d'élaborer les outils tels que Visions+21. Linéa 21 ou Skovéo sont des outils élaborés par des concepteurs du privé. Les agents territoriaux n'ont peut-être pas les compétences pour élaborer de tels outils, ou les moyens ou le temps. Nous avons également présenté les paradoxes du NPM, concernant la décentralisation, le rôle de l'Etat et les prises de décisions. Malgré la décentralisation voulue par l'Etat notamment depuis 2001 et la montée en compétences des territoires, nous pouvons nous interroger sur les liens entre l'ADEME et les territoires. En effet, les outils sont élaborés par l'ADEME ou suivant une demande émanant du ministère et non pas directement par les territoires qui ne choisissent que les indicateurs sauf pour le label Cit'Ergie. La décentralisation n'est donc pas totale. D'autant plus que les outils et les documents utilisés dépendent des lois et réglementations du Ministère qui évoluent régulièrement.

Enfin, les apports théoriques tiennent au concept de l'hypocrisie organisationnelle de Brunsson. En effet, nous avons pu mettre en perspective le fait que le développement durable est un outil permettant de répondre aux crises de légitimité des services publics à l'heure actuelle. Le développement durable est un outil de communication, un moyen pour la métropole de se protéger et aux élus de se faire réélire. Il y a un gouffre entre les discours et les actions, même si ce phénomène n'est pas visible au sein de toutes les métropoles (Cho *et al.*, 2015 ; Heurteux, 2017).

## **B - Les apports méthodologiques**

Les apports méthodologiques tiennent à notre construction de l'échantillon, permettant d'identifier différents phénomènes au sein des métropoles, à savoir le changement politique,

l'hypocrisie organisationnelle et le management du développement durable avec la métropole de Nantes ou la métropole ayant les compétences du département. Avec l'analyse des verbatim, nous avons également mis en perspective le nombre d'apparitions des indicateurs dans l'étude de chaque métropole.

Par ailleurs, notre démarche d'enquête est un apport méthodologique. Nous avons parcouru à la fois des revues académiques et professionnelles. La difficulté a été d'identifier les différents acteurs à interroger. Pour se faire, nous avons consulté le site référençant les agenda 21 qui ont été créés en France<sup>28</sup>. Pour les intercommunalités ayant adopté un agenda 21, nous y trouvons une fiche technique mettant en avant les élus référents et parfois les agents territoriaux référents, mais également avec une liste des actions. En parallèle, nous avons consulté les sites internet de chaque métropole pour y trouver l'organigramme lorsqu'il est en ligne, mais également les différents documents liés au développement durable comme le RDD, le PCAET. Sur certains sites, une rubrique développement durable (ou environnement) existe, comme sur le site de la métropole de Nice-Côte d'Azur, ce qui facilitait notre recherche. En lisant les RDD ou les PCAET, nous pouvions trouver les agents référents chargés de les élaborer. Certains répondants nous ont également mis en contact avec d'autres agents. Nous avons également consulté les sites de l'ADEME, de la DREAL, mais il a été difficile de les interroger au sein de chaque région.

Le site le plus utilisé a été celui du label Cit'Ergie<sup>29</sup>, qui nous a permis de référencer les métropoles ayant obtenu le label, étant donné qu'au début de notre recherche les métropoles venaient d'être structurées suite aux nouvelles réglementations. Pour chaque métropole, une fiche présente les bonnes pratiques mis en œuvre concernant la politique du climat, de l'air et de l'énergie. Des référents métropolitains sont cités sur la fiche avec leur adresse mail, ainsi que le conseiller Cit'Ergie en charge de la métropole. Certains nous ont d'ailleurs répondu. D'autres sites comme celui du Comité 21, nous ont permis d'interroger des répondants ayant une vision plus globale, c'est-à-dire au niveau national. Notre recherche met en avant les différents outils de gestion mis à disposition des collectivités territoriales.

---

<sup>28</sup> <http://www.agenda21france.org/agenda-21-de-territoire/agenda-21-local/intercommunalites.html>

<sup>29</sup> <https://citergie.ademe.fr>

## **C - Les limites de la recherche**

Les limites de la recherche tiennent essentiellement à la méthodologie employée, au terrain et à la littérature mobilisée.

Concernant la littérature mobilisée, nous avons eu recours à plusieurs approches. Elles ont nécessité un long processus de codage visant à explorer les différentes dimensions mises en avant lors de notre étude terrain. Les dimensions liées à notre question de recherche sont assez comptées des délais. D'ailleurs, d'autres dimensions pourraient être étudiées avec notre terrain de recherche et les éléments recueillis, comme le changement organisationnel lié à l'intégration du développement durable.

Ensuite, les limites sont liées à notre méthodologie de recherche. Même si nous avons mobilisé une étude de cas multiples, permettant d'améliorer la validité externe, nous n'avons pas pu étudier toutes les métropoles puisque de nouvelles viennent d'être créées et que d'autres n'ont pas souhaité nous répondre. Notons par ailleurs que la récence de leur création implique également un délai important nécessaire à la structuration de leurs services, et notamment à leurs services concernés par le développement durable. Il convient donc de s'interroger sur la transférabilité des connaissances produites, d'autant plus que chaque métropole à ses propres spécificités, comme nous avons pu mettre en perspective lors de l'étude des huit métropoles présentées dans cette thèse. Nous pouvons également nous interroger sur la transférabilité à d'autres territoires plus petits ou plus grands, comme les communes, les communautés d'agglomération, les départements ou les régions. L'intégration du développement durable est nécessaire dans toutes les strates des collectivités territoriales afin de poursuivre la transition vers un territoire durable. Par ailleurs, nous nous sommes limités aux agents territoriaux et certains directeurs qui nous ont répondu. Les contrôleurs de gestion sont peu à avoir répondu, soit parce qu'ils étaient moins présents, soit parce qu'ils ne s'occupent pas de ces questions environnementales, soit parce qu'ils ne souhaitaient pas répondre. Nous n'avons pas pu interroger d'élus, même si cela était prévu au départ. Les élus sont difficiles à questionner. Nous n'avons pas interrogé les citoyens, à comment les citoyens sont impliqués dans l'élaboration d'un territoire plus durable ? Se sentent-ils utiles au changement des politiques publiques ? Comment souhaiteraient-ils être mobilisés ? Autant de questions qui témoignent des limites des connaissances produites. Cependant, ce travail permet de contribuer à la compréhension d'un ensemble de phénomènes au sein des métropoles françaises. Dans la perspective de futures recherches, il est question d'un changement de méthodes sur l'étude d'autres cas, mais également avec une autre approche à partir d'analyses quantitatives pouvant s'avérer

enrichissante, pouvant infirmer ou affirmer nos résultats.

Enfin, il est question de la méthode par entretiens semi-directifs, sans observation participante qui augmente le biais lié à une rationalisation *a posteriori* des répondants. Il convient donc de multiplier les investigations et d'engager d'autres recherches.

#### **§ 4 - Les voies de recherche**

Plusieurs voies et pistes de recherche se fondent sur notre étude de cas multiple mais également sur notre revue de littérature. Ces voies de recherche s'articulent autour des outils et documents utilisés (A), au changement organisationnel lié à la prise en compte du développement durable (B) mais également à l'évolution des réglementations et la construction de nouvelles métropoles (C), et enfin aux différents répondants que nous pourrions interroger (D).

##### **A - Les outils et documents utilisés**

Une première piste de recherche consisterait à étudier plus en profondeur les tableaux de bord utilisés au sein des métropoles, mais également les PCAET et les rapports de développement durable présents sur internet, par le biais d'une approche quantitative. Nous avons pu récolter quelques tableaux de bord par certains répondants. Nous pourrions ainsi mettre en avant les indicateurs les plus souvent utilisés, les indicateurs provenant de l'ADEME, ceux élaborés par les agents eux-mêmes. Etant donné qu'un outil de gestion n'est pas neutre, nous pourrions mettre en perspective le processus d'élaboration de ces indicateurs territoriaux. Le référentiel du label Cit'Ergie serait également une piste de recherche, en mettant en perspective les points à améliorer, les actions encore à construire pour obtenir le label Cit'Ergie Gold. Nous pouvons également comparer les différents PCAET et les rapports de développement durable.

Par ailleurs, nous pourrions envisager une observation participante pour la mise en place d'un nouvel outil, en particulier d'un tableau de bord permettant la mesure et le pilotage de la performance globale. Une recherche intervention permettant l'élaboration d'un outil de pilotage serait enrichissante tant d'un point de vue académique mais également managérial. La collaboration avec l'ADEME serait enrichissante. La recherche intervention et l'observation participante permettraient d'étudier le processus de mise en place d'un nouvel outil de gestion et de lever les freins à l'évaluation des politiques publiques. Etant donné que certains agents ne connaissent pas tous les outils du privé, notre recherche permettrait une certaine « formation » de ces agents.

Enfin, certaines métropoles étaient encore en construction lors de nos investigations. Il serait intéressant de les interroger maintenant après leur structuration pour mettre peut-être en perspective de nouveaux outils. Certains répondants nous ont également signalé que des projets de construction d'indicateurs macro-économiques sont en cours au sein de la métropole de Nantes. Au sein de Lille, de nouveaux chargés de mission ont été recrutés pour mener un projet de pilotage. Nice a obtenu le label Cit'Ergie en 2016, il conviendrait de mener une investigation longitudinale pour mettre en perspective les évolutions depuis nos entretiens.

## **B - Le changement organisationnel lié au développement durable**

Les résultats générés ont permis d'identifier des territoires en construction, mais également des territoires en « mouvement », en « transition ». Les nouvelles perspectives liées au développement durable et à l'implication des parties prenantes et notamment les citoyens ont modélisé les métropoles et la gestion interne de ces collectivités territoriales. Le territoire s'agrandit, et le nombre de communes intégrant ce territoire devient de plus en plus important. Il serait intéressant d'explorer et de comprendre comment le territoire se construit et comment les réformes en cours le modifient.

D'un autre côté les agents et les parties prenantes internes et externes à la métropole doivent faire face à un changement organisationnel lié à la prise en compte du développement durable et la modélisation d'un territoire durable. Le développement durable serait une « rupture » permettant l'innovation (Asselineau et Piré-Lechalard, 2009). Créer un nouvel outil de la mesure de la performance globale « *amène les acteurs à changer, à évoluer, à transformer leurs comportements et donc leurs pratiques* » (Drevet, 2014, p.60). Face à ce changement organisationnel, des freins peuvent avoir lieu, d'autant plus si les élus et les agents ne sont pas impliqués. Certains auteurs mettent en avant « *le rôle déterminant des leaders et des responsables internes dans la conduite du changement. Les responsables politiques, mais aussi administratifs, agissent comme de véritables agents du changement en remplissant des fonctions de planification, de légitimation et de communication* » (Carassus et al., 2014b). Nous pourrions envisager l'étude de ces freins et mettre en avant des outils afin de lever les résistances au changement. D'ailleurs, Kotter (1996) propose huit étapes pour la conduite au changement. Il serait enrichissant d'étudier les métropoles face à cette conduite du changement à l'aide d'entretiens et d'observations participantes. Il est question de comprendre comment les agents ont fait face au changement, quels ont été les leviers utilisés, quelle a été la place de l' élu lors de ce changement. Nous pouvons également envisager d'interroger les citoyens sur la

transition du territoire et de répondre à la question : Quels ont été les impacts de la constitution de la métropole d'un point de vue des services publics ?

Une autre perspective serait d'étudier les liens entre les chargés de mission, les directeurs et les élus entretiennent-ils afin de mener les politiques publiques au mieux des réglementations et des attentes des citoyens.

### **C - L'évolution des réglementations et la construction de nouvelles métropoles**

L'évolution des réglementations amènent différents changements au sein des métropoles. Ces changements sont en lien avec les documents obligatoires à réaliser et les outils de gestion utilisés. En effet, prenant l'exemple de l'agenda 21, qui a été abandonné pour laisser place au PCAET. D'ailleurs, les politiques publiques sont tournées vers le climat, l'air et l'énergie et moins vers le social. L'Etat a encore le pouvoir de contrôler les collectivités territoriales. Cette focalisation des politiques sur l'air et le climat influence les outils de gestion utilisés, à savoir la labélisation Cit'Ergie, ou les indicateurs employés dans les tableaux de bord. Il serait intéressant de s'interroger sur les liens entre l'Etat et les métropoles, mais également sur les jeux de pouvoir existants.

Par ailleurs, de nouvelles métropoles ont été construites depuis janvier 2019 et il conviendrait de mener une recherche pour mettre en perspective le fonctionnement de ces nouvelles métropoles concernant le développement durable. Nous pourrions trouver de nouvelles façons de manager et de piloter la performance.

Dans cette étude, nous nous sommes focalisés sur les métropoles mais nous pourrions également mettre en avant les bonnes pratiques dans d'autres collectivités territoriales, comme les communes, les départements ou les régions. Une étude de la communauté d'agglomération d'Angers pourrait être envisagée car elle est apparue en avance sur ces questions de contrôle de gestion environnemental et de stratégie de développement durable.

Enfin, des répondants nous ont mené à envisager une étude pour comparer les techniques élaborées en Suisse à Genève, par exemple, où des outils de pilotage de la performance globale ont été élaborés. Etant donné que le management public en Suisse et en France est différent, la question se posera de l'adaptation de ces outils au sein de nos collectivités territoriales. Nous pouvons également envisager une étude exploratoire avec d'autres collectivités d'autre pays européens.

## **D - Les différents répondants à interroger**

Comme évoqué dans la précédente section, les élus n'ont pas pu être interrogés ayant des emplois du temps chargés. Nous pourrions envisager une étude plutôt quantitative avec une enquête des élus et conseillers métropolitains, afin de recueillir leurs points de vue concernant la mise en place des politiques de développement durable et les difficultés liées à l'élaboration d'outils de gestion. Nous pouvons ainsi mettre en avant la théorie des choix publics, et comprendre les décisions des élus concernant le développement durable.

Une des parties prenantes n'a pas été étudiée lors de ce travail de thèse doctorat. Il s'agit des habitants du territoire. Or, il est compliqué de mener des entretiens semi-directifs avec les habitants. Il serait intéressant d'envisager une enquête statistique auprès des citoyens afin de comprendre leur rôle dans la mise en place des politiques publiques du territoire. Cette étude pourrait expliciter leur ressenti face aux politiques de territoire menées, ainsi d'explorer l'impact social de ces décisions politiques.

Enfin, une étude auprès de contrôleurs de gestion environnementaux du secteur privé et des contrôleurs de gestion publics pourrait être envisagée pour comparer leurs méthodes, leurs outils et perceptions de la performance publique. Cette étude alimenterait la littérature du management public en lien avec le NPM et ses critiques.

## **§ 4 - Les recommandations managériales**

Une thèse en Sciences de Gestion est issue de problématiques de terrain. Elle est issue de l'action, se construit par l'action et pour l'action. Nous tentons donc de répondre dans cette section à la question suivante, en nous mettant à la place d'un consultant des collectivités territoriales ou d'un conseiller de l'ADEME : quelles préconisations nous conseillez-vous pour mener à bien une stratégie de développement durable au sein des métropoles françaises ?

Notre thèse a eu pour but de mettre en avant les « bonnes pratiques » de différentes métropoles. Nous avons recensé les différents outils existants et pouvant être utilisés pour mettre en place une stratégie de développement durable au sein des métropoles. Plusieurs répondants nous ont d'ailleurs demandé de lire nos résultats afin d'avoir des retours d'autres métropoles étant donné que la communication n'est pas développée entre les différents agents territoriaux de collectivités différentes.

Pour répondre à la question posée, nos préconisations seraient tout d'abord de poser un diagnostic du territoire concernant la prise en compte du développement durable mais

également concernant l'évaluation des politiques publiques. La culture du chiffre devrait être plus présente. L'utilisation de Visions+21 et d'Evalophobia permettrait de lever les freins à l'évaluation et de pouvoir implanter la prospective au sein des métropoles. Les agents ont encore des difficultés à mener une prospective territoriale afin de poser plusieurs scénarii d'avenir. Les élus devraient également participer à cette scénarisation, ce qui permettrait à toutes les parties prenantes de comprendre la stratégie de la métropole, ses objectifs et donc d'élaborer des actions. Les citoyens devraient également être consultés lors de cette étape pour scénariser au mieux le territoire durable que les habitants souhaiteraient étant donné que les collectivités devraient être au service de ses habitants. C'est le but de la recherche de la satisfaction de l'intérêt général.

Dans un second temps, notre préconisation serait d'élaborer un tableau de bord qui serait utilisé lors des prises de décisions. Il conviendrait d'y intégrer des indicateurs d'impacts de politiques publiques. Le tableau de bord devrait être utilisé au sein de tous les services de la métropole et non pas uniquement dans le service de développement durable, d'autant plus s'il n'existe pas de communication entre les agents. Pour que le système de gestion de la performance globale perdure, il convient que le tableau de bord soit au centre et qu'il permette d'élaborer tous les documents utilisés au fonctionnement de la métropole (Botton *et al.*, 2012). Le Linéa 21 pourrait être utilisé pour aider aux prises de décision et non uniquement pour communiquer.

Ensuite, les métropoles devraient améliorer leur communication interne et externe. D'abord entre les services afin d'améliorer les prises de décisions, mais également d'être plus efficace lors de la réalisation des actions. Toutes les parties prenantes devraient élaborer la stratégie du territoire et les outils utilisés pour le pilotage comme préconisé par Kaplan et Norton. Un tableau de bord « métropolitain » permettrait d'améliorer la communication entre les différentes parties prenantes. Les citoyens devraient être de plus en plus consultés et des instances pourraient être créées pour rendre le citoyen acteur des prises de décision. Plus le citoyen sera impliqué et plus il pourra changer de comportement vis-à-vis du développement durable. Il est vrai qu'une politique sociale fait encore défaut au sein des métropoles. Le développement durable doit être pris en compte lors de la politique générale.

Avant la mise en place d'un projet, il faudrait que les élus puissent prendre les décisions au regard du budget, de l'environnement et du souci social (interne et externe). Mettre en place un budget de développement durable permettrait d'avoir une meilleure visibilité. Les coûts ne devraient être minimisés, notamment parce que ne pas considérer le développement durable a un coût. Celui-ci peut être lié aux économies non réalisées (bâtiment à énergie positive) mais

également aux réparations devant être apportées lorsque les comportements ne sont pas responsables (ramassage des déchets). Le développement durable doit être l'affaire de tous pour pouvoir changer les comportements et mener des politiques pour un territoire durable.

Par ailleurs, si la prise en compte du développement durable n'est pas volontaire, il faudrait que l'Etat prenne des dispositifs de contraintes pour obliger certains réfractaires à mener des politiques de développement durable.

Enfin, le changement passe également par la formation des agents (un des leviers de Kotter). En effet, la plupart des agents s'occupant des politiques de développement durable ne sont pas des contrôleurs de gestion. Ces chargés de mission ont du mal à élaborer des tableaux de bord et des indicateurs parce qu'ils ne savent pas comment faire. Certains utilisent internet pour élaborer les indicateurs. Des formations en contrôle de gestion, mais également pour utiliser les outils de pilotage seraient bienvenus pour ces chargés de mission spécialisés dans l'élaboration de l'empreinte carbone, afin d'acquérir de nouvelles compétences. Un autre moyen serait une meilleure communication entre les contrôleurs de gestion et les chargés de mission développement durable, pour *in fine* élaborer des outils de pilotage et les rapports de développement durable ensemble, rejoignant ainsi le fait qu'une nouvelle profession devrait voir le jour, à savoir le contrôleur de gestion environnemental (Renaud, 2015).

## Bibliographie

### Articles, ouvrages, communications

- AGATHOCLEOUS A., 1997, « De la prise en compte de l'utilisateur à la performance globale », *Bulletin des Bibliothèques de France, Paris*, Tome 43, N°1, p. 24-29.
- ALLARD-POESI F., PERRET V., 2003, « La recherche action », in GIORDANO Y., *Conduire un projet de recherche, une perspective qualitative*, EMS, Caen, p. 85-132.
- AMAR A., BERTHIER L., 2007, « Le nouveau management public : avantages et limites », *Gestion et Management Publics*, Vol.5.  
[http://www.airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2007\\_5.4\\_AmarBerthier.pdf](http://www.airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2007_5.4_AmarBerthier.pdf)
- ANADON M., SAVOIE-ZAJC L. (2009), « Introduction - L'analyse qualitative des données », *Recherches Qualitatives*, Vol. 28, N°1, p. 1-17.
- ANTHEAUME N., 2005, « L'entreprise « socialement et écologiquement responsable » est-elle contrainte à l'hypocrisie ? Le cas des indicateurs de performance écologique d'une gamme de pesticides, Comptabilité et connaissances », pp. CD-Rom. <halshs-00581107>.
- ANTHEAUME N., CHRISTOPHE B., 2007, *Comptabilité environnementale*, Editions Gualino
- ANTHEAUME N., 2013, « Le contrôle de gestion environnemental. Etat des lieux, état de l'art », *Comptabilité, Contrôle Audit*, Tome 19, 2013/3, p. 9-34.
- ANTHON Y., 1988, *The management control function*, Harvard Business School Press.
- ANTOINE S., 2005, « Culture et développement durable, la percée », *Liaison Énergie Francophonie*, N°68, p.1-4.  
<http://www.encyclopedie-dd.org/encyclopedie/droits-et-inegalites/6-5-culture/culture-et-developpement-durable.html>
- ASSELINEAU A., PIRE-LECHALARD P., 2009, « Le développement durable : une voie de rupture stratégique ? », *Management & Avenir*, Vol. 6, N°26, p.280-299
- ATES Z., BÜTTGEN M., 2011, « Corporate social responsibility in the public service sector: Towards a sustainability balanced scorecard for local public enterprises », *Zeitschrift für öffentliche und gemeinwirtschaftliche Unternehmen*, Vol. 3, N°34, p.346-360
- AVELLANEDA C., BOYNE G., BREWER G., WALKER R., 2011, « Market Orientation and Public Service Performance: New Public Management Gone Mad? », Vol.71, N°5, *Public Administration Review*, p. 707-717.
- AVENIER M.J. (coord.), 1997, *La stratégie chemin faisant*, Economica.
- AVENIER M.-J., GAVARD-PERRET M.-L., 2008, « Inscrire son projet de recherche dans un

cadre épistémologique », in GAVARD-PERRET M-L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT A., *Méthodologie de la recherche*, Pearson Education, p.1-46.

- AYACHE, M. DUMEZ H., 2011 « Le codage dans la recherche qualitative : une nouvelle perspective ? », *Le Libellio d'Aegis*, Vol. 7, N° 2, p. 33-46.
- AYERBE C., MISSONNIER A., 2006. « Validité externe et validité interne de l'étude de cas : une opposition à dépasser ? », Communication présentée au projet d'atelier méthodologique de l'AIMS et journée étude de cas IAE, Lille.
- BARBILLON E., LE ROY J. L., 2012, *Petit manuel méthodologique de l'entretien de recherche De la problématique à l'analyse*. Enrick B. Editions.
- BARDIN L., 2013, *L'analyse de contenu*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Presses Universitaires de France, 291 p.
- BARET P., 2006, « L'évaluation contingente de la Performance Globale des Entreprises : Une méthode pour fonder un management socialement responsable ? », 2<sup>ème</sup> journée de recherche du CEROS, p. 1-24.
- BARILARI A., 2007, « Peut-on réformer l'Etat avec les méthodes du secteur privé ? », *Regards croisés sur l'Economie*, N°2, p. 225-232.
- BARMAKI L., AITCHEIKH D., 2016, « Développement durable et management : Quel lien ? Pour quelle performance ? Cas de six entreprises industrielles marocaines », *Revue Congolaise de Gestion*, Vol. 21 - 22, N° 1, 2016, p. 11-44.
- BARTOLI A., 2009, *Management dans les organisations publiques*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Dunod, 405 p.
- BARTOLI A., KERAMIDAS O., LARAT F., MAZOUZ B., 2011, « Vers un management public éthique et performant », *Revue Française d'Administration Publique*, N°140, p. 629-639.
- BARTOLOMEO M., BENNETT M., BOUMA J., HEYDKAMP P., JAMES P., WOLTERS T., 2000, « Environmental management accounting in Europe: current practice and future potential », *The European Accounting Review*, Vol.9, N°1, p.31-52.
- BASLE M.A., « L'acculturation silencieuse à l'évaluation des politiques publiques et programmes dans les collectivités territoriales en France : le développement de capacités internes orientées vers la performance et la nouvelle gouvernance publique », *Politiques et Management Public*, Vol. 31, N°3, p. 267-282.
- BEAULIER M. SALERY Y., 2006, « 20 ans de contrôle de gestion dans les collectivités locales : bilan et perspective », *Revue Française de Finances Publiques*, N°95, p.69-87
- BENTO L., 2009, « De la CSR-Corporate Social Responsibility à la RSO-Responsabilité Sociale des Organisations. Quelques apports à la réflexion », *Management & Avenir*, N°23, p.73-82.

- BENZERFAFA, Manel, 2007, « L'introduction de la Balanced Scorecard dans les administrations de l'État en France. Premières conclusions d'une recherche empirique », *Politiques et Management Public*, Vol.25, n°4, p.81-97.
- BERG D. N., 1990, «A case in print», *Journal of Applied Behavioral Science*, Vol.26, N°1, p.65-68.
- BERHAULT G., 2010, « Les technologies de l'information au service du développement durable des territoires », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol 2, N° 134, p. 385-394.
- BERLAND N., 2009, *Mesurer et piloter la performance*, e-book, 188 p.  
[www.management.free.fr](http://www.management.free.fr)
- BERLAND N., RENAUD A., 2007, « Mesurer la performance globale des entreprises », *Actes du Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, Poitiers.
- BERLAND N., ESSID M., 2011, « Les impacts de la RSE sur les systèmes de contrôle », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 17, Vol. 2, p. 59-88.
- BESSIRE D., FABRE P., 2011, « Enjeux et limites du pilotage par les indicateurs en management public, l'exemple de la recherche en sciences de gestion », *Comptabilités, Economie et Société*, Montpellier, France. pp.cd-rom. hal-00646755
- BIEKER T., 2002, «Managing corporate sustainability with the Balanced Scorecard: Developing a Balanced Scorecard for Integrity Management », *Oikos PhD summer academy 2002 "Sustainability, Corporations and Institutional Arrangements"*, University of St. Gallen.
- BLANCHET A., GOTMAN A., 2007, *L'Enquête et ses méthodes. L'entretien*, Paris, Armand Colin, 128 p.
- BLAUG M., 1982, *La Méthodologie Economique*, Paris, Economica, 285 p.
- BOIRAL O., 2004, « Mettre en œuvre ISO 14001 : de la quête de légitimité à l'émergence d'un mythe rationnel », XIIIème conférence de l'AIMS, Normandie, Vallée de Seine
- BOIRAL O., 2006, « L'environnement en management et le management environnemental : enjeux et perspectives d'avenir » in AKTOUF O. et al. *Le management entre tradition et renouvellement*, Montréal, 4<sup>ème</sup> édition, Gaëtan Morin Éditeur, pp.419-449
- BOIRAL O., DOSTALER I., 2006, « Gestion environnementale et ISO 14001 : une approche néo-institutionnelle », *Management International*, Vol. 10, N° 3, p. 67-79.
- BON V., 2009, « Les outils de la durabilité et de la RSE : spécificités et récurrences », *Management & Avenir*, Vol.6, N°26, p. 224-240.
- BONNAFOUS-BOUCHER M., PESQUEUX Y., 2006. *Décider avec les parties prenantes : approches d'une nouvelle théorie de la société civile*, La Découverte, Paris. 268 p.

- BOTTON C., JOBIN M.-H., HAITHEM N., 2012, « Système de gestion de la performance : les conditions du succès », *Gestion 2000*, Vol. 29, N°2, p. 37-52.
- BOUCKAERT G., PETERS B., 2002, « Performance Measurement and Management: The Achilles' Heel in Administrative Modernization », *Public Performance & Management Review*, Vol.25, N°4, p. 359-362.
- BOUCKAERT G., POLLITT C., 2004, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 2<sup>nd</sup> edition, Oxford University Press, 362 p.
- BOUCKAERT G., POLLITT C., 2011, *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3<sup>rd</sup> edition, Oxford University Press, 367 p.
- BOULANGER P-M., 2004, « Les indicateurs de développement durable : un défi scientifique, un enjeu démocratique », *Les Séminaires de l'Iddri*, N°12, 24 p.  
<https://www.iddri.org/fr/publications-et-evenements/document-de-travail/les-indicateurs-de-developpement-durable-un-defi>
- BOUQUIN H., 1997, « Contrôle », in SIMON Y. et JOFFRE P. (dir), *Encyclopédie de gestion*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, p. 667.
- BOUQUIN H., 2004, *Le contrôle de gestion : contrôle de gestion, contrôle d'entreprise et gouvernance*, Paris, Presses universitaires de France, 508 pages
- BOURGUIGNON A., 2009, « Performance et contrôle de gestion », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, p.1121-1133.
- BOURGUIGNON A., MALLERET V., NORREKLIT H., 2004, « The American balanced scorecard versus the French tableau de bord: the ideological dimension », *Management Accounting Research*, N°15, p. 107-134.
- BOUTAUD A., 2005. *Le Développement durable : penser le changement ou changer le pansement ? Bilan et analyse des outils d'évaluation des politiques publiques locales en matière de développement durable en France : de l'émergence d'un changement dans les modes de faire au défi d'un changement dans les modes de penser*. Thèse de doctorat en sciences de la Terre et de l'environnement, École des mines de Saint-Étienne / Université Jean Monnet, Saint-Étienne.
- BOUTAUD A., BRODHAG C., 2006, « Le développement durable, du global au local. Une analyse des outils d'évaluation des acteurs publics locaux », *Natures Sciences Sociétés*, Vol. 2, N°14, p. 154-162.
- BOY D., 2010, « Le Grenelle de l'Environnement : une novation politique ? », *Revue Française d'Administration Publique*, N°134, p. 313-324.
- BRASSEUR M., BUISSON M.-L., 2008, « La transférabilité des pratiques de gestion, une approche par le concept de légitimité », Actes du *Congrès AGRH*, 2008, Dakar, Sénégal, p1-15.

- BRODACH A., GOFFI M., 2005, « La politique de la ville : une trajectoire de développement urbain durable ? », *Développement Durable et Territoires*, Dossier 4.  
<https://journals.openedition.org/developpementdurable/1493>
- BRODHAG C., 1997, « Le développement durable à l'épreuve de la gestion locale », *Pouvoirs Locaux*, N°34, p. 27-33.
- BRODHAG C., 1999, « Le développement durable et l'aménagement du territoire : les enjeux du débat actuel en France » in SEDJARI A. (dir.), *Aménagement du territoire et développement durable. Quelle intermédiation ?* Paris, L'Harmattan, p. 31-56.
- BRUNSSON N., 1990, « Deciding for Responsibility and Legitimation: Alternative Interpretations of Organizational Decision-Making », *Accounting, Organizations and Society*, Vol.15, N°1, p. 47-59.
- BRUNSSON N., 2002, *The organization of hypocrisy*, 2<sup>nd</sup> edition, Copenhagen, Copenhagen Business School Press, 242 p.
- BRUNSSON N., 2006, *Mechanisms of hope: Maintaining the dream of rational organization*, Copenhagen, Copenhagen Business School Press, 239 p.
- BRUNSSON N., 2007, *The consequences of decision-making*, New York, Oxford University Press, 174 p.
- BURLAUD A., LAUFER R., 1980, *Management public Gestion et Légitimité*, Paris, Dalloz, 309 p.
- BURLAUD A., LAUFER R., 1997, « Légitimité », in SIMON Y., JOFFRE P. (dir), *Encyclopédie de gestion*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Editions Economica, p. 1754-1772.
- BUISSON M.-L., 2005, « La gestion de la légitimité organisationnelle : un outil pour faire face à la complexification de l'environnement ? », *Management & Avenir*, Vol. 6, N°4, p. 147-164.
- BUTLER J., HENDERSON S., RAIBORN C., 2011, « Sustainability and the Balanced Scorecard: Integrating Green Measures into Business Reporting », *Management Accounting Quarterly*, Vol.12, N°2, p. 1-10.
- CALLON M., 1986, « La domestication des coquilles Saint-Jacques et des marins-pêcheurs dans la baie de Saint-Brieuc », *L'Année Sociologique*, Vol. 36, p. 169-207.
- CAPRON M., 2009a, « Comptabilité sociale et sociétale », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, p. 475-489.
- CAPRON M., 2009b, « Bilan social », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, p. 85-93.
- CAPRON M., QUAIREL F., 2006, « Evaluer les stratégies de développement durable des entreprises : l'utopie mobilisatrice de la performance globale », *Revue de l'Organisation*

*Responsable*, Vol.1, p. 5-17.

- CAPRON M., QUAIREL-LANOIZELEE F., 2009, « Le rapportage 'Développement Durable' entre reddition et communication, entre volontariat et obligation », *Revue de l'Organisation Responsable*, Vol.4, p. 19-29.
- CAPRON M., QUAIREL-LANOIZELEE F., 2010, *La responsabilité sociale d'entreprise*, Paris, Editions La Découverte, 126 p.
- CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., MAUREL C., 2011a, « La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités territoriales », 1<sup>er</sup> congrès de l'AIRMAP,
- CARASSUS D., GARDEY D., MAUREL C., 2011b, « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », *Politiques et Management Public*, Vol.28, N°4, p. 417-442.
- CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., MAUREL C., 2014a, «The characterization and definition of public performance: an application to local government authorities», *Gestion et Management Public*, Vol.2, N°3, p. 23-44.
- CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., MAUREL C., 2014b, « 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.  
<http://journals.openedition.org/fcs/1445>
- CARLIER B., RUPRICH-ROBERT C., 2002, *Contrôle de gestion : Missions, Systèmes, Outils*, Dossier d'Experts, Voiron, Editions de « La lettre du cadre territorial », 233 pages.
- CARROLL A. B., 1979, « A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Performance», *Academy of Management Review*, Vol.4, N°4, p. 497-505.
- CAUVIN E., NEUMANN B., ROBERTS M., 2010, « Evaluation de la performance des managers : l'effet de l'ordre de présentation et de l'importance relative des indicateurs financiers et non financiers », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Vol.16, N°2, p. 31-47.
- CHAPET J.-M, 2007, « Le système de gestion des collectivités territoriales : entre performance et délibération », *Politiques et Management Public*, Vol. 25, N°4, p. 1-19.
- CHARLOT-VALDIEU C., OUTREQUIN P., 1999, « La ville et le développement durable », *Cahiers du Centre Scientifique et Technique du Bâtiment*, 70 p.
- CHARREIRE-PETIT S., DURIEUX F., 2007 S., « Explorer et tester : les deux voies de la recherche », in THIETART R.A. (dir.), *Méthodes de recherche en management*, Paris, Editions Dunod, p. 58-83.
- CHATELAIN-PONROY S., SPONEM S., 2007, « Évolution et permanence du contrôle de gestion », *Économie et Management*, N°123, p.12-18.

- CHO C., LAINE M., ROBERTS R., RODRIGUE M., 2015, « Organized hypocrisy, organizational façades, and sustainability reporting », *Accounting, Organizations and Society*, Vol.40, p.78-94.
- CHOFFEL D., MEYSSONNIER F., 2005, « Dix ans de débats autour du *Balanced Scorecard* », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 11, Vol.2, p. 61-81.
- CHRISTENSEN L. T., METTE, M. THYSSEN O., 2010, « The polyphony of Corporate Social Responsibility: deconstructing transparency and accountability and opening for identity and hypocrisy », in CHENEY G., MAY S., MUNSHI D. (dir.), *Handbook of Communication Ethics*, Taylor & Francis, p. 457-474.
- CHRISTOPHE B., 1995, *La comptabilité verte. De la politique environnementale à l'écobilan*, Bruxelles, Editions De Boeck, 180 p.
- CHRISTOPHE B., 2009, « Environnement naturel et comptabilité », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Editions Economica, p. 749-761.
- COHEN, A.-G., 2012, *La Nouvelle Gestion Publique. Concepts, outils, structures, bonnes et mauvaises pratiques. Contrôle interne et audits publics*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Lextenso éditions, 221 p.
- COMBESSIE J.-C., 2007, « L'entretien semi-directif », in COMBESSIE J.-C. (dir.), *La méthode en sociologie*, Paris, Editions La Découverte, « Repères », p. 24-32. <https://www.cairn.info/la-methode-en-sociologie--9782707152411-page-24.htm>
- CRUTZEN N., VAN CAILLIE D., 2010. « Le pilotage et la mesure de la performance globale de l'entreprise. Quelques pistes d'adaptation des outils existants », *Humanisme et Entreprise*, Vol. 297, N°2, p. 13-32.
- CYERT R., MARCH J., 1970, *Processus de décision dans l'entreprise*, Dunod, 370 p.
- DAVID, A., 1999, « Logique, épistémologie et méthodologie en sciences de gestion », *Cahier de recherche, DMSP*, Université Paris-Dauphine, juillet.
- DAVID A., 2004, « Etudes de cas et généralisation scientifique en sciences de gestion », *Actes de la XIIIème Conférence de l'Association Internationale de Management Stratégique*, Normandie, Vallée de Seine, 2-3-4 juin.
- DE BEER DE LAER H., « *Le lien entre les représentations du développement durable et le rôle des pouvoirs publics* », 2<sup>ème</sup> congrès pluridisciplinaire du développement durable, mai.
- DE CALUWE C., VAN DOOREN W., LONTI Z., 2012, «How to measure Public Administration Performance: A Conceptual Model with Applications for Budgeting, Human Resources Management, and Open Government», *Public Performance & Management Review*, Vol.35, N°3, p.489-508.
- DECAMPS M., VICARD F., 2010, « Mesurer le développement durable : jeux d'indicateurs et

enjeux locaux », *Revue d'Economie Régionale et Urbaine*, N°4, p. 748-779.

- DEJEAN F., GOND J.P., 2004, « Responsabilité sociétale de l'entreprise : enjeux stratégiques et méthodologies de recherche », *Finance Contrôle Stratégie*, Vol.57, N°6, p.741-764.
- DEMEESTERE R., 2005, *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2<sup>ème</sup> éd., LGDJ, 224p..
- DEMEESTERE R., LORINO P., MOTTIS M., 2009, *Contrôle de gestion et pilotage de l'entreprise*, 4<sup>ème</sup> édition, Paris, Dunod, 369 pages.
- DE RONGE Y., 2009, « Coûts », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Editions Economica, p. 647-665.
- DENZIN N. K., LINCOLN Y. S., 2017, *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 5<sup>th</sup> edition, Sage Publications Inc, 992 p.
- DE VAUJANY F.-X., 2006, « Pour une théorie de l'appropriation des outils de gestion : vers un dépassement de l'opposition conception-usage », *Management & Avenir*, Vol.3, N° 9, p. 109-126.
- DIEMER A., 2010, « Comment construire des savoirs transversaux face à l'excès d'économie? Colloque International "Education au développement durable et à la biodiversité : concepts, questions vives, outils et pratiques", Digne les Bains. p.137-178.
- DIMAGGIO, P.; POWELL, W.W., 1983, "The Iron Cage Revisited: Institutional Isomorphism and Collective Rationality", *American Sociological Review*, Vol.48, N°2, p. 147-160.
- DRAETTA L., 2003, « Le décalage entre attitudes et comportements en matière de protection de l'environnement », in GENDRON C., VAILLANCOURT J.-G., *Développement durable et participation publique : de la contestation écologique aux défis de la gouvernance*, Presses de l'Université de Montréal, Canada, p.79-89
- DRECHSLER W., 2005, « The Re-Emergence of Weberian Public Administration after the fall of the New Public Management: the central and Eastern European Perspective », *Halduskultuur*, N°6, p. 94-108.
- DREVETON B., 2006, « Les enjeux du processus de construction d'un outil de contrôle de gestion des activités environnementales. Le cas des collectivités locales », *Gestion 2000*, N°1, p. 153-167.
- DREVETON B., 2009a, « Construire une instrumentation de la RSE : une délicate quête de sens », *Management & Avenir*, Vol.9, N°29, p. 327-343
- DREVETON B., 2009b, « Les outils de contrôle de gestion à l'épreuve de la RSE. Le cas de l'organisation publique », *Revue de l'Organisation Responsable*, Vol.4, N°2, p.30-44.
- DREVETON B., 2014, « Étude du rôle des objets au cours du processus d'instrumentation des activités publiques », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Vol. 20, N°1, p. 43-66.

- DRUCKER-GODARD C., EHLINGER S., GRENIER C., 2007, « Validité et fiabilité de la recherche », in THIETART R.-A (dir.), *Méthodes de recherche en management*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Editions Dunod, p. 263-293.
- DUMEZ H., 2010, « Eléments pour une épistémologie de la recherche qualitative en gestion », *Le Libellio d'Aegis*, Vol. 6, N° 4, p. 3-15.
- DUNN W.N., MILLER D.Y., 2007, « A Critique of the New Public Management and the Neo-Weberian State: Advancing a Critical Theory of Administrative Reform », *Public Organization Review*, N°7, p. 345-358.
- EDVINSSON, MALONE, 1999, *Le Capital immatériel de l'entreprise : identification, mesure, management*, Maxima Laurent de Mesnil éditions.
- EISENHARDT K., 1989, « Building theories from case study research », *Academy of Management Review*, N°14, p. 532-550.
- ELKINGTON, 1998, « Accounting for the triple bottom line », *Measuring Business Excellence*, Vol.2, N°3, p. 18-22.
- ELSBACH K.D., SUTTON R.I., 1992, « Acquiring organizational legitimacy through illegitimate actions: marriage of institutional and impression management theory », *Academy of Management Journal*, Vol.35, N°4, p. 699-738.
- EPSTEIN M., MANZONI J., 1998, « Implementing Corporate Strategy: From tableaux de bord to Balanced Scorecards », *European Management Journal*, Vol.16, N°2, p. 190-203.
- EPSTEIN M., WISNER P., 2001, « Using a Balanced Scorecard to implement Sustainability », *Environmental Quality Management*, Vol.11, N°2, p. 1-10.
- ERNULT J., ASHTA A., 2007, « Développement durable, responsabilité sociétale de l'entreprise, théorie des parties prenantes : évolution et perspectives », *Cahiers du CEREN*, N°21, p. 4-31.
- ERRAMI Y., 2014, « L'incidence de l'utilisation du Balanced Scorecard sur la multidimensionnalité de la mesure de la performance », *Revue de Management et de Stratégie*, Vol.10, N°3, p. 34-42.
- ESCOFFIER B., 2009, « Budgets et contrôle », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, p. 93-101.
- FAVOREU C., CARASSUS D., GARDEY D., MAUREL C. « 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.
- FIGGE F., HAHN T., SCHALTEGGER S., WAGNER M., 2002, « The sustainability Balanced Scorecard- Linking Sustainability Management to Business Strategy », *Business Strategy and the Environment*, N°11, p. 269-284.

- FITZGERALD L., JOHNSON R., BRIGNALL S., 1991, *Performance Measurement in Service Businesses*, Londres, CIMA, 126 p.
- FLIPO F., 2014, « Les trois conceptions du développement durable », *Développement Durable et Territoires*, Vol.5, N°3, p. 1-15.
- FREEMAN E., 1994, “The Politics of Stakeholder Theory”, *Business Ethics Quarterly*, Vol.4, N°4, p. 409-422.
- GAVARD-PERRET M.-L. *et al.*, 2008, « Collecter les données : l'enquête », in GAVARD-PERRET M.-L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT A. (dir.), *Méthodologie de recherche. Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*, Paris, Pearson Education France, p.87-138.
- GAVARD-PERRET M.-L., HELME-GUIZON, 2008, « Choisir parmi les techniques spécifiques d'analyse qualitative », in GAVARD-PERRET M.-L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT A., (dir.), *Méthodologie de recherche. Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*, Paris, Pearson Education France, p.247-274
- GENDRON, 2000, « Enjeux sociaux et représentations de l'entreprise », Paris : *La Revue du MAUSS*, N°15, p. 320-325.
- GENDRON C., 2004, *La gestion environnementale et la norme ISO 140001*, Montréal, Les Presses Universitaires de Montréal.
- GEOFFROY F., 2012, « Quand l'hypocrisie managériale protège l'organisation », *Revue Internationale de Psychosociologie et de Gestion des Comportements Organisationnels*, Vol.18, N°46, p. 301-315.
- GERMAIN, 2005, « Une typologie des tableaux de bord implantés dans les petites et moyennes entreprises », *Finance, Contrôle, Stratégie*, Vol. 8, N° 3, p.125-143.
- GERMAIN C., GATES S., 2010, « L'engagement des parties prenantes internes dans les démarches de Responsabilité Globale (RG) : l'intégration des indicateurs de RG dans les outils de pilotage du contrôle de gestion », *Management & Avenir*, Vol.3, N°33, p. 223-237
- GERMAIN C., TREBUCQ S., 2004, « La performance globale de l'entreprise et son pilotage : quelques réflexions », *Semaine sociale Lamy*, p. 35-41
- GERVAIS M., 2009, « Contrôle de gestion des activités de service », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Editions Economica, p. 547-563
- GHERRA, S., 2010, « Stratégies de développement durable. Combiner les parties prenantes et les ressources et compétences de l'entreprise », *Revue Française de Gestion*, Vol. 204, N°5, p.141-153.
- GIBERT P., 1980, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Les Editions d'Organisation, Paris, 239 p.

- GIORDANO, Y., 2003, « Les spécificités des recherches qualitatives », in GIORDANO Y. (dir.), *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative*, Colombelles : EMS, p. 11-39.
- GIROUX N., 2003, « L'étude de cas », in GIORDANO Y. (dir.), *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative*, Colombelles : EMS, p. 41-84.
- GLASER B., STRAUSS A., 1967, *The Discovery of Grounded Theory. Strategies for Qualitative Research*, Chicago, Aldine Pub.
- GOHIER C., 2004, « De la démarcation entre critères d'ordre scientifique et d'ordre éthique en recherche interprétative », *Recherches Qualitatives*, Vol. 24, p. 3-17.
- GOXE A., 2005, « Entre projet politique et vision gestionnaire : les politiques de développement durable des collectivités territoriales et leurs implications managériales », Actes du 14<sup>ème</sup> Colloque International de la Revue « Politiques et Management Public », IEP Bordeaux, p. 1-16.
- GRAWITZ M., 1996, *Méthode des Sciences Sociales*, Paris, Dalloz, 920 p.
- GRÖNLUND A., MODELL S., 2007, « Outcome-Based Performance Management: Experiences from Swedish Central Government », *Public Performance & Management Review*, Vol.31, N°2, p. 275-288
- GRUNDA R., ZEMAITIS E., 2011, « Sustainability in corporate decisions: vehicle selection according to sustainable development principles in public transport », *Economics and Management*, Vol.16, p. 493-500.
- GUMB B. *et al.*, 2011, « Le thème de l'alignement dans les tableaux de bord stratégiques : Leçons tirées de la pratique », *Revue Française de Gestion*, N°211, p. 119-130.
- HENRI J.F., JOURNEAULT M., 2010, « Eco-control: The influence of management control systems on environmental and economic performance », *Accounting, Organizations and Society*, N°35, p. 63-80.
- HEURTEUX A., 2017, « Le développement durable : vers un nouveau mode de pilotage des politiques territoriales ? Le cas de la métropole Nice Côte d'Azur », *Gestion & Management Public*, Vol.5, N°3, p. 27-42.
- HOOD C., 1995, « The 'New Public Management' in the 1980s: Variations on a Theme », *Accounting, Organizations and Society*, Vol. 20, N°2/3, p. 93-109.
- HUBBARD G., 2006, « What Kind of globalization? Organizing for workers' human rights », *Journal of Labor and Society*, Vol.9, N°3, p.315-335.
- HUBBARD G., 2009, « Measuring Organizational Performance: Beyond the Triple Bottom Line », *Business Strategy and the Environment*, N°19, p. 177-191.
- HUBERMAN A.M., MILES M.B, 2003, *Analyse des données qualitatives*, 2<sup>ème</sup> édition, de

Boeck, Paris, 625 p.

- HUDSON SMITH M.-H., SMITH D., 2007, « Implementing Strategically Aligned Performance Measurement in Small Firms », *International Journal of Production Economics*, Vol.106, p.393-408
- HURON D., 2013, « Les indicateurs du développement durable urbain : expérimentations et diversités de pratiques », in PISSALOUX J.-L., ORANGE G. (dir), *La ville durable après le grenelle de l'environnement*, Paris, Editions l'Harmattan, p. 65-89.
- HURON D., SPIETH G., 2009, « Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers », *Communication & Organisation*, Vol.1, N° 35, p. 112-122
- HURON D., SPINDLER J., 1998, *Le management public local*, Paris, LGDJ, 106 p.
- d'IRIBARNE P., VERDOUX S., 2008, *La haute performance publique : Comment piloter et évaluer les performances des organismes publics*, La Plaine Saint-Denis, Editions AFNOR, 160p.
- ISSOR Z., 2017, « La performance de l'entreprise : un concept complexe aux multiples dimensions », *Projectics / Proyéctica / Projectique*, Vol.17, N°2, p. 93-103.
- ITTNER C.D., LARCKER D.F., 2003, « Coming Up Short on Nonfinancial Performance Measurement », *Harvard Business Review*, Vol.81, N°11, p. 88-95.
- JANICOT L., 2007, « Les systèmes d'indicateurs de performance environnementale (IPE), entre communication et contrôle », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, Vol.13, N°1, p. 47-67.
- JANSEN P., 2008, « New Public Management: Perspectives on performance and the Use of Performance Information », *Financial Accountability and Management*, Vol.24, N°2, p.169-191.
- KAID TLILANE N., 2009, « Le service public local au service du développement durable », *Marché et organisations*, Vol 1, N° 8, p. 79-10.
- KAPLAN R., 2001, « Strategic Performance Measurement and Management in Nonprofit Organizations », *Nonprofit Management & Leadership*, N°11, p. 353-370.
- KAPLAN R., NORTON D., 1992, « The Balanced Scorecard-Measures That Drive Performance », *Harvard Business Review*, Vol.70, N°1, p. 71-79
- KAPLAN R., NORTON D., 1996, « Using the Balanced Scorecard as a Strategic Management System », *Harvard Business Review*, Vol.74, N°1, p. 75-85.
- KAPLAN R., NORTON D., 2003, *Le tableau de bord prospectif*, Paris, Editions d'Organisation, 311 p.
- KLOOT L., MARTIN J., 2000, « Strategic performance management: A balanced approach to

performance management issues in local government », *Management Accounting Research*, Vol.11, p. 231-251

- KOTTER J.P., 1996, *Leading change*, Harvard Business Review Press.
- KUHLMANN S., 2010, « Les démarches pour mesurer la performance des administrations européennes locales : une analyse comparative des expériences de réforme en Grande-Bretagne, en France, en Suède et en Allemagne », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, Vol. 76, N°2, p. 357-372.
- LACHMANN J., 2011, « Le management public au cœur des réformes », *Actes du premier colloque de l'Association Internationale de Recherche en Management Public*.
- LASCOUMES P., BONNAUD L., LE BOURHIS J.-P., MARTINAIS E., 2014, *Le développement durable. Une nouvelle affaire d'Etat*, Presses Universitaires de France, 197p.
- LAUFER R., 2008, « Où est passé le mangement public ? Incertitude, institutions et risques majeurs », *Politiques et Management Public*, Vol.26, N°3, p. 25-48.
- LAVILLE E., 2009, *L'entreprise verte. Le développement durable change l'entreprise pour changer le monde*, 3<sup>ème</sup> édition, Editions Pearson France, 416 p.
- LA VILLE (DE) V.I., 2000, « La recherche idiographique en management stratégique : une pratique en quête de méthode ? », *Finance, Contrôle, Stratégie*, Vol.3, N°3, p. 73-99
- LE DUFF R., PAPILLON J.-C., 1997, « Gestion du non-marchand », in SIMON Y., JOFFRE P. (dir), *Encyclopédie de gestion*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, p. 1605-1627.
- LEJEUNE C., 2014, *Manuel d'analyse qualitative. Analyser sans compter ni classer*, Editions De Boeck Supérieur, 149 p.
- LEROUX E., 2012, « Le SCOT: un outil de Management public territorial au service du développement durable des territoires ? », *Gestion et Management Public*, Vol.1, N°1, p. 38-52
- LEVREL H., 2008, « Les indicateurs de développement durable : proposition de critères d'évaluation au regard d'une approche évolutionniste de la décision », *Revue Française de Socio- Economie*, N°2, p. 199-222.
- LEWIS, V.B., 1988, « Reflections on Budget Systems », *Public Budgeting & Finance*, Vol.8, N°1, p. 4-19.
- LIKERT R., 1967, *The human organization: its management and value*, New-York, Mc Graw-Hill, 258 p.
- LORINO P., 1997, *Méthodes et pratiques de la performance*, Paris, Les Editions d'organisation, 512 p.
- LORINO P., 2001, « Le Balanced Scorecard revisité : Dynamique stratégique et pilotage de performance. Exemple d'une entreprise énergétique », 22<sup>ème</sup> congrès de l'Association

*Francophone de Comptabilité*, 19 p.

- LORINO P., 2009, « Le contrôle de gestion après la crise : Expertise obstinée du chiffre ou métier d'enquête complexe ? », *Revue Française de Gestion*, N°193, p. 29-35.
- LYNCH R., CROSS K., 1995, *Measure Up! How to measure corporate performance*, Blackwell publishers.
- MALTZ A., SHENHAR A., REILLY R., 2003, « Beyond the Balanced Scorecard: Refining the Search for Organizational Success Measures », *Long Range Planning*, N°36, p. 187-204.
- MARKUS L., 1989, « Case Selection in a Disconfirmatory Case Study », in CASH J.-L., LAWRENCE L., (dir.), *The Information Systems Research Challenge, Qualitative Research Methods*, Boston, Harvard Business School, Vol.1, p. 20-26.
- MARQUET-PONDEVILLE S., 2003, *Le contrôle de gestion environnemental : une approche théorique contingente et une étude empirique du cas des entreprises manufacturières belges*, Thèse de doctorat, Presses Universitaires de Louvain.
- MARTINEAU R., 2006, « La légitimité du management public : l'apport de la lecture d'Adam Smith », *Gestion et Management Publics*, Vol.4.  
[http://www.airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2006\\_4.2\\_Martineau.pdf](http://www.airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2006_4.2_Martineau.pdf)
- MARTINET A.C., PAYAUD M. A., 2008, « Le développement durable, vecteur et produit d'une régénération de la gouvernance et du management stratégique : Un cadre théorique intégrateur », *Management International*, Vol.12, N°2, p. 13-25.
- MARTORY B., 2009, « Contrôle de gestion sociale », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, p. 575-585.
- MATYJASIK N., GUENOUN M., 2019, (dir.), *En finir avec le New Public Management*, Paris, Editions IGPDE, 248 p.
- MAUREL C., FAVOREU C., GARDEY D., CARASSUS D., 2014a, « Les effets des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics », 6<sup>ème</sup> journée d'étude en contrôle de gestion, Nantes.
- MAUREL C., TENSAOUT M., 2014b, « Proposition d'un modèle de représentation et de mesure de la performance globale », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 20, Vol.3, p. 73-99.
- MEGARD D., 2012, *La communication publique et territoriale*, Paris, Editions Dunod, 123p.
- MEYER J.W., ROWAN B., 1977, « Institutionalized organizations: formal structure as myth and ceremony », *American Journal of Sociology*, Vol.83, N°2, p. 340-363.
- MEYSSONNIER F., RASOLOFO-DISTLER F., 2008, « Le contrôle de gestion entre responsabilité globale et performance économique : le cas d'une entreprise sociale pour l'habitat », *Comptabilité-Contrôle-Audit*, Tome 14, Vol.2, p. 107-124.

- MEYSSONNIER F., RASOLOFO-DISTLER F., 2011, « *Balanced Scorecard* et pilotage de la responsabilité sociale de l'entreprise », *Revue Française de Gestion*, N°211, p. 81-92.
- MICHEL-CLUPOT M., ROUOT S., 2018, « Loi MAPTAM et pratiques managériales de communication financière : quelles valeurs publiques pour l'action territoriale de demain ? », *Management & Avenir*, Vol.101, N°3, p. 145-162.
- MILL J.S., 1988, *L'utilitarisme*, Ed. Flammarion, 63 p.
- MILES, 1979, « Qualitative Data as an Attractive Nuisance: The Problem of Analysis », *Administrative Science Quarterly*, Vol.24, p. 590-601.
- MOQUET A.-C., 2005, « De l'intégration du développement durable dans la stratégie au pilotage et à l'instrumentation de la performance globale », *Management & Avenir*, Vol.1, N°3, p. 153-170.
- MOQUET A.-C., 2008, *Les systèmes de contrôle d'une stratégie de responsabilité sociétale : les cas Lafarge et Danone*, Thèse de doctorat. Université Paris 9.
- MOQUET A.-C., 2010, *Le contrôle sociétal. Les cas de Lafarge & Danone : de nouveaux modèles de management portés par le projet de développement durable*, Paris, Editions Magnard-Vuibert, 471 p.
- MOULLIN M., 2002, *Delivering Excellence in Health and Social Care*, Open University Press, Buckingham.
- 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.
- MOULLIN M., 2009, « Public Sector Scorecard », *Nursing Management*, Vol.16, N°5, p. 26-31.
- MOUSLI M., 2014, « Mesure et pilotage de la performance de la RSE par un système de contrôle différencié : le cas du *Balanced Scorecard* », *Revue de l'Organisation Responsable*, Vol.9, p.57-70.
- MOUSLI M., 2010a, « Le déplacement du contrôle de gestion vers la RSE : un « éco-contrôle » plus juste ou juste l'écho d'un contrôle ? Cas de 50 sociétés cotées françaises », *Management & Avenir*, N°40, p. 54-72.
- MOUSLI M., 2010b, « La mesure de la performance sociale par le système budgétaire : d'un contexte favorable à un contexte de crise. Approche exploratoire de deux sociétés cotées françaises », *Management & Avenir*; N°35, p. 71-90.
- MUCCHIELLI A., 1994, *Les méthodes qualitatives*, Paris, PUF.
- NARO G., 2005, « Responsabilité sociale de l'entreprise et pilotage des performances » in LE ROY F. et MARCHESNAY M., *La responsabilité sociale de l'entreprise*, Editions EMS, 352p.

- NARO G., NOGUERA F., 2008, « L'intégration du développement durable dans le pilotage stratégique de l'entreprise : Enjeux et perspectives des « *Sustainability Balanced Scorecards* », *Revue de l'Organisation Responsable*, Vol.3, p. 24-38.
- NARO G., TRAVAILLE D., 2011, « Le BSC à l'épreuve de l'expérience : De l'assemblage d'un 'puzzle' et construction d'un 'lego' », *Revue Française de Gestion*, N°211, p. 65-80.
- NASH J., EHRENFELD J., 2001, «Factors that shape EMS outcomes in firms», in COGLIANESE, C., NASH, J. (dir.), *Regulating From the Inside: Can Environmental Management Systems Achive Policy Goals? Resources for the future*.
- NEELY A., ADAMS C., KENNERLEY M., 2002, *The Performance Prism. The Scorecard for Measuring and Managing Business Success*, Edinburgh, Pearson Education Limited, 368 p.
- NEELY A.D., MILLS J.F., PLATTS K.W., RICHARDS A.H., GREGORY M.J., BOURNE M.C.S. KENNERLEY M.P., 2000, « Performance measurement system design, developing and testing a process based approach », *International Journal of Production and Operations Management*, Vol.20, N°9, p.1119–1145.
- NEELY A., GREGORY M. PLATTS K, 1995, « Performance measurement system design», *International Journal of Operations & Production Management*, Vol.15, N°4, p. 80-116.
- NGOK EVINA J.-F., 2017, « Vers une contribution de la RSE à la performance globale des entreprises : une étude empirique », Actes de la XXVIème Conférence Internationale de Management Stratégique, Lyon.
- NURSE K., 2006, « Culture as the Fourth Pillar of Sustainable Development », Paper prepared for the Commonwealth Secretariat, London, UK.
- OLIVER C., 1991, « Strategic Responses to Institutional Processes », *The Academy of Management Review*, Vol.16, N°1, p. 145-179.
- PATTON M.Q., 1990, *Qualitative evaluation and research methods*. Thousasnd Oaks, CA: Sage.
- PERRET V., SEVILLE M., 2007, « Fondements épistémologiques de la recherche », in PERRET V., JOSSERAND E. (dir), *Le paradoxe: penser et gérer autrement les organisations*, Ellipses Edition Marketing, Paris, p. 165-187.
- PIGET P., 1997, « Comptabilité analytique », in SIMON Y., JOFFRE P. (dir), *Encyclopédie de gestion*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Editions Economica, p. 488-507.
- POISSON-DE-HARO S., 2011, « Comment intégrer le développement durable à la stratégie ?», *Gestion*, Vol.36, p. 56-65.
- POISTER T., 2010, « The future of Strategic Planning in the Public Sector: Linking Strategic Management and Performance », *Public Administration Review*, Vol.70, special, p. 246s-254s.

- POPPER K., 1991, *La connaissance objective*, Paris, Edition Aubier, 578 p.
- PRAHALAD C.K., 2004, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*, Wharton School Publishing, 432 p.
- PREVOST, ROY, 2015, *Les approches qualitatives en gestion*, Presses Universitaires de Montréal, 256 p.
- QUAIREL F., 2006, « Contrôle de la performance globale et responsabilité sociale de l'entreprise », *Actes du Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, Tunis.
- RAGAIGNE A., 2011, « Contrôler sans mesurer ou pourquoi les managers contrôlent-ils encore sans indicateurs ? », *Actes du Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Montpellier*.
- RAGAIGNE A., 2015, « Gérer sans mesurer : pourquoi les managers publics gèrent-ils sans indicateur ? », *Politiques et Management Public*, Vol 32, N°3, p. 285-302.
- RASOLOFO-DISTLER F., 2009, « Conception et mise en œuvre d'un système de pilotage intégrant la Responsabilité Sociale de l'Entreprise : Une méthode combinatoire », Thèse en Sciences de gestion, Université de Metz.
- RENAUD A., 2009, « Le rôle des outils de mesure de la performance environnementale : le cas des audits et indicateurs environnementaux dans dix entreprises françaises certifiées ISO 14001 », *Management & Avenir*, N°29, p.344-362.
- RENAUD A., 2013, « Les configurations de contrôle interactif dans le domaine environnemental », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Tome 19, Vol.2, p.101-132.
- RENAUD A., 2014, « Le contrôle de gestion environnemental : quels rôles pour le contrôleur de gestion ? », *Comptabilité, Contrôle, Audit*, Vol.20, N°2, p.67-94.
- RENAUD A., 2015, *Management et contrôle de gestion environnemental*, Editions EMS, Management & Société, 195 p.
- REYNAUD E., 2003, « Développement durable et entreprise : vers une relation symbiotique », Journée AIMS, Atelier développement durable, ESSCA Angers, p. 1-15.
- RICHARD J., 2009, « Comptabilités environnementales », in COLASSE B. (dir), *Encyclopédie de Comptabilité, Contrôle de Gestion et Audit*, 2<sup>ème</sup> édition, Paris, Economica, p. 489-503.
- ROUSSEAU S., 2008, « Entreprises publiques et développement durable. Réflexion sur un engouement », *Revue Française de Gestion*, N°185, p. 47-64.
- RUMPALA Y., 2008, « La quête du sens. Repenser la question de l'interprétation dans l'analyse des politiques publiques », *Articulo - Revue de Sciences Humaines*, N° 4, p. 1-24.

- SALES, 2013, « Performance Management System in a Non-profit Local Governmental Broadcaster », *Global Business and Management Research: An International Journal*, Vol.5, N°1, p.13-23.
- SAVALL H., ZARDET V., 1992, *Le nouveau contrôle de gestion, Méthode des coûts-performances cachés*, Paris, Editions Comptables Malesherbes, 375 p.
- SAVALL H., ZARDET V., 2004, *Recherche en Sciences de gestion : Approche Qualimétrique. Observer l'objet complexe*, Paris, Editions Economica, 432 p.
- SAVALL H., ZARDET V., 2010, *Maîtriser les Coûts et les Performances Cachés*, 5<sup>ème</sup> édition, Mayenne, Economica, 430 p.
- SUCHMAN M.C., 1995, « Managing Legitimacy: Strategic and Institutional Approaches », *Academy of Management Review*, Vol.20, N°3, p. 571-610.
- SMITH M., 2005, « The Balanced Scorecard », *Financial Management*, p. 27-28.
- SPONEM S., LAMBERT C., 2010, « Pratiques budgétaires, rôles et critiques du budget. Perception des DAF et des contrôleurs de gestion », *Comptabilité - Contrôle - Audit*, tome 16, N°1, p. 159-194.
- SUPIZET J., 2002, « Total Balanced Scorecard, un pilotage aux instruments », *L'Informatique Professionnelle*, N° 209, p. 15-20.
- TALBOT C., 2003, « La réforme de la gestion publique et ses paradoxes : l'expérience britannique », *Revue Française d'Administration Publique*, Vol.105-106, N°1, p. 11-24.
- THIETART R.A. (dir.), 2007, *Méthode de recherche en management*, 3<sup>ème</sup> édition, Paris, Dunod, 552 p.
- TRAVAILLE D., NARO G., 2013, « Les Sustainability Balanced Scorecards en question : du Balanced Scorecard au Paradoxical Scorecard ». Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité, Montréal, Canada. p. 1-26.
- TREBUCQ S., 2011, « Le *Balanced Scorecard* en France : Un outil de communication encore incompris », *Revue Française de Gestion*, N°211, p. 131-143.
- WACHEUX F., 1996, *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Economica, 290 p.
- WEGMANN G., 2000, « Comparaison de deux modèles complémentaires de tableaux de bord stratégiques : un modèle nord-américain et un modèle suédois », *Actes de la 10<sup>ème</sup> conférence internationale de management stratégique intitulée Perspectives en Management Stratégique*, Montpellier, p. 1-22.
- YIN, R.K., 1994, *Case Research Study. Design and Methods*, 2<sup>nd</sup> ed., London, Sage.
- YIN R.K., 2003, *Applications of case study research*, 2<sup>nd</sup> ed., London, Sage 264 p.

- YIN, R.K, 2009, *Case study Research. Design and Methods*, 4<sup>th</sup> ed, Thousand Oaks, Sage Publications, 219 p.
- ZAMPICCOLI L., 2009, « Le développement des pratiques de contrôle de gestion au sein des collectivités territoriales », *Gestion et Management Publics*, Vol.7, juillet.  
[http://www.airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2008\\_7.2\\_Zampiccoli.pdf](http://www.airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2008_7.2_Zampiccoli.pdf)
- ZAMPICCOLI L., 2011, « Le management public : approches conceptuelles et enjeux de pilotage », *Gestion et Management Publics*, Vol.9.  
[http://www.airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2011\\_9.1\\_Zampiccoli.pdf](http://www.airmap.fr/wp-content/uploads/2018/06/GMP2011_9.1_Zampiccoli.pdf)
- ZAUCHE Y., 2011, « La responsabilité sociale des organisations (RSO) », Collection Working Paper, Bruxelles, Editions pour la Solidarité, p.1-15.
- ZINGALES F., 2004, « Balanced Scorecard and Sustainability: State of Art Review », working paper INSAED, 2002-65 CMER, 65p.

## Sites internet consultés

- Site du Centre de Ressources du Développement durable (consulté le 20 août 2019):  
<http://www.cerdd.org>
- Site du Commissariat Général à l’Egalité des Territoires (consulté le 20 août 2019):  
<https://www.cget.gouv.fr/territoires/metropoles>
- Site du Comité 21. Association développant une plate-forme qui ingénierie des synergies entre acteurs non-étatiques et étatiques pour la mise en œuvre des objectifs de développement durable par les Français au plan international, pour la France au plan national, et au niveau de chacun de ses territoires (consulté le 20 août 2019):  
<http://www.comite21.org/>
- Site du cabinet de conseil « Interactions Durables » (consulté le 20 août 2019) :  
<https://www.interactions-durables.fr/offre-collectivités-locales/évaluation-des-politiques-publiques-et-amélioration-continue/>
- Site du logiciel libre et gratuit “Linéa 21” (consulté le 20 août 2019):  
<http://www.linea21.com/accueil/>
- Site “Les Mariannes d’Or de la République”- Concours National de la Marianne d’or du développement durable (consulté le 20 août 2019):  
<http://www.lesmariannedordelarepublique.com/mariannedvlpmtdurable.html>
- Site « Territoires et Climat » de l’Agence du développement et de la maîtrise de l’énergie (consulté le 20 août 2019): <https://www.territoires-climat.ademe.fr>
- Site “Boîte à outils vision +21” co-développé par le Ministère de l’écologie, du

développement durable et de l'énergie et Strategic Design Scenarios (consulté le 20 août 2019) : <http://www.sustainable-everyday-project.net/boite-a-outils-visions-21/>

- Portail du SIDE, - Système d'Information du Développement durable et de l'Environnement, placé sous la responsabilité du Commissariat général au Développement Durable (consulté le 20 août 2019) : <http://www.side.developpement-durable.gouv.fr/EXPLOITATION/DEFAULT/selections-site.aspx>

## Table des acronymes

**ABB** : *Activity Based Budgeting*

**ABC** : *Activity Based Costing*

**ABM** : *Activity Based Management*

**ADEME** : Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Energie

**AFNOR** : Association Française de Normalisation

**ARB** : Agence Régionale pour la Biodiversité

**ARPE** : Agence Régionale Pour l'Environnement

**BBZ** : Budget Base Zéro

**BSC** : *Balanced Scorecard*

**CAF** : Cadre d'Auto-évaluation des Fonctions publiques

**CCSPL** : Commission Consultative des Services Publics Locaux

**CERDD** : Centre de Ressource de Développement Durable

**CGE** : Contrôle de Gestion Environnemental

**DD** : Développement Durable

**DREAL** : Direction Régionale de l'Environnement, de l'Aménagement et du Logement

**EPCI** : Etablissement Public de Coopération Intercommunale

**GRI** : *Global Reporting Initiative*

**IDH** : Indice de Développement Humain

**LOLF** : Loi Organique relative aux lois de finances

**MAPTAM** : Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles

**NOTRe** : Nouvelle Organisation Territoriale de la République

**NPM** : *New Public Management*

**NWS** : *New Weberian State*

**ORECA** : Observatoire Régional de l'Energie, du Climat et de l'Air

**OVAR** : Objectifs Variables d'Action et de Responsabilisation

**PCAET** : Plan Climat Air Energie Territorial

**PCET** : Plan Climat Energie Territorial

**PDU** : Plan de Déplacement Urbain

**PIB** : Produit Intérieur Brut

**PLH** : Programme Local de l'Habitat

**PLU** : Plan Local d'Urbanisme

**RDD** : Rapport de développement durable

**RSE** : Responsabilité Sociale de l'Entreprise

**RSO** : Responsabilité Sociale de l'Organisation

**SBSC** : *Sustainability Balanced Scorecard*

**SCOT** : Schéma de cohérence territoriale (document d'urbanisme)

**SNDD** : Stratégie Nationale de Développement Durable

**TIA** : *Total Impact Accounting*

**TBP** : Tableau de Bord Prospectif

**TBSC** : *Total Balanced Scorecard*

**TQM** : *Total Quality Management*

## Table des illustrations

FIGURE 1 : LE CONCEPT DE PILOTAGE .....	19
FIGURE 2 : LE MODÈLE DE LA PERFORMANCE PUBLIQUE.....	22
FIGURE 3 : LE MODÈLE DU COMMON ASSESSMENT FRAMEWORK.....	24
TABLEAU 1 : LES OBJECTIFS DES COÛTS CACHÉS .....	29
FIGURE 4 : LE CYCLE DES ACTIVITÉS DU SYSTÈME DE GESTION DE LA PERFORMANCE .....	33
FIGURE 5 : LE BALANCED SCORECARD .....	37
FIGURE 6 : LE PROCESSUS DU MANAGEMENT STRATÉGIQUE.....	38
FIGURE 7 : L'APPROCHE PYRAMIDALE DE LYNCH ET CROSS.....	41
FIGURE 8 : LE BALANCED SCORECARD ADAPTÉ AUX ORGANISATIONS NON-MARCHANDES .....	43
FIGURE 9 : LE PUBLIC SECTOR SCORECARD.....	44
FIGURE 10 : LE PRISME DE LA PERFORMANCE .....	47
FIGURE 11 : LE NAVIGATEUR DE SKANDIA.....	49
TABLEAU 2 : LES OUTILS DE PILOTAGE ET LEURS LIMITES .....	50
FIGURE 12 : LA REPRÉSENTATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	55
FIGURE 13 : LA REPRÉSENTATION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE.....	55
FIGURE 14 : LE COMPROMIS DE L'ÉQUILIBRE ENTRE LES TROIS PILIERS .....	56
FIGURE 15 : LA REPRÉSENTATION DE LA PERFORMANCE GLOBALE .....	59
FIGURE 16 : LE MODÈLE CONCEPTUEL DE LA PERFORMANCE GLOBALE .....	60
FIGURE 17 : LES COMPOSANTS DU CONTRÔLE DE GESTION ENVIRONNEMENTAL .....	61
FIGURE 19 : ARBRE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE .....	73
FIGURE 20 : L'ÉLABORATION D'UN INDICE .....	75
FIGURE 21 : LE PROCESSUS DE FORMATION DU SUSTAINABILITY BALANCED SCORECARD.....	78
TABLEAU 3 : LES OUTILS DE PILOTAGE INTÉGRANT LE DÉVELOPPEMENT DURABLE .....	80
TABLEAU 4 : LES DIFFÉRENTES ADAPTATIONS DU BSC FACE AU DÉVELOPPEMENT DURABLE, ENTRE OPPORTUNITÉS ET LIMITES .....	81
TABLEAU 5 : LES PARADOXES DU NPM.....	93
TABLEAU 6 : LES DIFFÉRENTS <i>STAKEHOLDERS</i> ENVIRONNEMENTAUX .....	105
FIGURE 22 : LE PARADIGME POSITIVISTE.....	113
FIGURE 23 : LE PARADIGME INTERPRÉTATIVISTE .....	115
FIGURE 24 : LE PARADIGME CONSTRUCTIVISTE .....	117
TABLEAU 7 : LES TROIS PARADIGMES ÉPISTÉMOLOGIQUES .....	118
FIGURE 25 : LE PROCESSUS DE RECHERCHE QUALITATIF.....	124
FIGURE 26 : LA CARTOGRAPHIE DES MÉTROPOLES .....	131
TABLEAU 8 : LA CONFIGURATION DES MÉTROPOLES.....	138
TABLEAU 9 : LABEL CIT'ÉRGIE.....	138
TABLEAU 10A : LES PROJETS DE DÉVELOPPEMENT DURABLE (GUIDE D'ENTRETIEN PARTIE 1).....	140
TABLEAU 10B : PILOTAGE DU DÉVELOPPEMENT DURABLE (GUIDE D'ENTRETIEN 2ÈME PARTIE) .....	141
TABLEAU 10C : GOUVERNANCE ET PILOTAGE (GUIDE D'ENTRETIEN 3ÈME PARTIE) .....	142
TABLEAU 11 : LE DESIGN DE LA RECHERCHE.....	155
TABLEAU 12 : LES RÉPONDANTS DE LA MÉTROPOLE NICE CÔTE D'AZUR.....	158
TABLEAU 13 : RÉSULTATS SUR LE SYSTÈME DE CONTRÔLE DE GESTION (NCA).....	160
TABLEAU 14 : RÉSULTATS SUR LES TABLEAUX DE BORD MÉTROPOLITAINS (NCA).....	160
TABLEAU 15 : RÉSULTATS SUR L'AGENDA 21 MÉTROPOLITAIN (NCA) .....	161
TABLEAU 16 : RÉSULTATS SUR LA COMMUNICATION DES ACTIONS (NCA).....	162
TABLEAU 17 : RÉSULTATS NCA, UNE OPINION DES CITOYENS ET DES HOMMES POLITIQUES MITIGÉE .....	163
TABLEAU 18 : LES RÉPONDANTS DE LA MÉTROPOLE AIX-MARSEILLE-PROVENCE .....	166
TABLEAU 19 : L'ORGANISATION ENTRE LES SERVICES AU SEIN DE LA MÉTROPOLE ET ENTRE LA MÉTROPOLE ET LES COMMUNES.....	168
TABLEAU 20 : LES COÛTS ET LES BUDGETS À AIX-MARSEILLE MÉTROPOLE .....	169
TABLEAU 21 : LE PCAET À AIX-MARSEILLE MÉTROPOLE.....	171
TABLEAU 22 : L'AGENDA 21 ET LE LABEL CIT'ÉRGIE À AIX-MARSEILLE MÉTROPOLE.....	172
TABLEAU 23 : LES RÉPONDANTS DE LA MEL.....	174
TABLEAU 24 : LES POLITIQUES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE DE LA MEL .....	175
TABLEAU 25 : LES ACTIONS INTERNES DE DÉVELOPPEMENT DURABLE À LA MEL .....	176

<b>TABLEAU 26 : LA COMMUNICATION AU SEIN DE LA MEL .....</b>	<b>177</b>
<b>TABLEAU 27 : LES OUTILS RÈGLEMENTAIRES AU SEIN DE LA MEL .....</b>	<b>178</b>
<b>TABLEAU 28 : LES TABLEAUX DE BORD AU SEIN DE LA MEL .....</b>	<b>180</b>
<b>TABLEAU 29 : LES RÉPONDANTS DE LA MÉTROPOLE DU GRAND-NANCY .....</b>	<b>182</b>
<b>TABLEAU 30 : LE PILOTAGE AU SEIN DE LA MÉTROPOLE DU GRAND-NANCY.....</b>	<b>185</b>
<b>TABLEAU 31 : LES RÉPONDANTS DE LA MÉTROPOLE DE ROUEN .....</b>	<b>188</b>
<b>TABLEAU 32 : UN CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE PLURIEL .....</b>	<b>189</b>
<b>TABLEAU 33 : LA PRISE EN COMPTE DE L’OPINION DES CITOYENS .....</b>	<b>191</b>
<b>TABLEAU 34 : LE PILOTAGE DE LA PERFORMANCE.....</b>	<b>192</b>
<b>TABLEAU 35 : LES RÉPONDANTS DE LA MÉTROPOLE DE BREST .....</b>	<b>194</b>
<b>TABLEAU 36 : LA VOLONTÉ POLITIQUE AU SEIN DE BREST MÉTROPOLE.....</b>	<b>195</b>
<b>TABLEAU 37 : LES TABLEAUX DE BORD AU SEIN DE BREST MÉTROPOLE .....</b>	<b>196</b>
<b>TABLEAU 38 : LES RÉPONDANTS DE LA MÉTROPOLE DE NANTES.....</b>	<b>200</b>
<b>TABLEAU 39 : LE CONCEPT DE DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>201</b>
<b>TABLEAU 40 : LA POLITIQUE DE DÉVELOPPEMENT DURABLE .....</b>	<b>202</b>
<b>TABLEAU 41 : LE RÔLE DE LA COMMUNICATION AU SEIN DE LA MÉTROPOLE DE NANTES .....</b>	<b>204</b>
<b>TABLEAU 42 : LES OUTILS PERMETTANT LE RETOUR DES CITOYENS .....</b>	<b>205</b>
<b>TABLEAU 43 : LES OUTILS UTILISÉS À NANTES MÉTROPOLE .....</b>	<b>206</b>
<b>TABLEAU 44 : LES LIENS ENTRE LA MÉTROPOLE ET LES COMMUNES .....</b>	<b>209</b>
<b>TABLEAU 45 : L’UTILISATION DE TABLEAUX DE BORD AU SEIN DE NANTES MÉTROPOLE.....</b>	<b>210</b>
<b>TABLEAU 46 : LES RÉPONDANTS DE LA MÉTROPOLE DU GRAND-LYON.....</b>	<b>214</b>
<b>TABLEAU 47 : LES ACTIONS INTERNES SUR LE TERRITOIRE DU GRAND-LYON.....</b>	<b>216</b>
<b>TABLEAU 48 : LA COMMUNICATION, UN OUTIL STRATÉGIQUE POUR LE GRAND LYON .....</b>	<b>217</b>
<b>TABLEAU 49 : LES SUPPORTS DE COMMUNICATION PERMETTANT LE RETOUR DES CITOYENS .....</b>	<b>218</b>
<b>TABLEAU 50 : LE MANQUE D’OUTILS DE PILOTAGE AU SEIN DE LA MÉTROPOLE.....</b>	<b>221</b>
<b>TABLEAU 51 : LA PERFORMANCE DANS LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES .....</b>	<b>221</b>
<b>TABLEAU 52 : LE TYPE D’INDICATEURS UTILISÉS AU SEIN DE LA MÉTROPOLE DU GRAND-LYON .....</b>	<b>223</b>
<b>TABLEAU 53 : LES RÉPONDANTS AYANT PERMIS D’APPROFONDIR LES DIFFÉRENTS OUTILS .....</b>	<b>226</b>
<b>TABLEAU 54 : LES PRÉMISSSES DE LA CONSTRUCTION DE L’OUTIL .....</b>	<b>234</b>
<b>TABLEAU 55 : LES CARACTÉRISTIQUES DES HUIT MÉTROPOLLES ÉTUDIÉES .....</b>	<b>273</b>

## Table des matières

<b>REMERCIEMENTS</b> .....	<b>1</b>
<b>SOMMAIRE</b> .....	<b>3</b>
<i>Introduction générale : La performance globale dans les collectivités territoriales, un concept encore peu connu</i> .....	<b>6</b>
§ 1 - Contexte de la recherche.....	6
§ 2 - L'objet de la recherche .....	8
§ 3 - Propositions de recherche.....	10
§ 4 - Structure de la recherche .....	14
<i>Partie 1. Construction d'un cadre théorique pour la recherche</i> .....	<b>16</b>
<b>CHAPITRE 1. PEUT-ON PARLER DE PILOTAGE DANS UNE COLLECTIVITE TERRITORIALE ?</b> .....	<b>18</b>
<i>Section 1 - Peut-on piloter la performance ?</i> .....	<b>19</b>
§ 1 - Le pilotage : un concept partagé.....	19
§ 2 - Comment définir la performance à travers ses différents modèles ? .....	21
§ 3 - Peut-on mesurer la performance dans le secteur public : le problème des outcomes ? .....	24
<i>Section 2 - Des outils multiples pour piloter</i> .....	<b>27</b>
§ 1 - Le calcul des coûts ou la comptabilité de gestion : des indicateurs sur les choix à effectuer .....	27
§ 2 - La gestion budgétaire : décliner la stratégie de manière financière .....	29
§ 3 - Les tableaux de bord : vers l'élaboration du modèle de Kaplan et Norton .....	32
<i>Section 3 - Limites et perspectives du modèle BSC</i> .....	<b>39</b>
§ 1 - Les critiques du BSC : généralités.....	39
§ 2 - L'adaptation au secteur public.....	42
A - Le BSC adapté .....	43
B - Le Public Sector Scorecard : traduction publique du BSC.....	44
§ 3 - Le tableau de bord « à la française » : une différence culturelle.....	45
§ 4 - Le prisme de la performance : faire participer les parties prenantes.....	46
§ 5 - Le modèle de la performance dynamique multidimensionnelle : préparer les mesures futures .....	48
<i>Synthèse du chapitre 1</i> .....	<b>50</b>
<b>CHAPITRE 2. QUELS OUTILS PERMETTENT L'INTEGRATION DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES SYSTEMES DE PILOTAGE ?</b> .....	<b>54</b>
<i>Section 1 - La prise en compte du développement durable : un enjeu marketing</i> .....	<b>58</b>
§ 1 - Les deux visions de la responsabilité sociétale.....	58
§ 2 - La prise en compte des informations financières : un moyen de communication .....	62
A - Les normes et les labels : un autre moyen de communiquer.....	63
B - Les critiques des modèles de reporting .....	63
<i>Section 2 - La prise en compte du développement durable dans le calcul des coûts : une préoccupation financière</i> .....	<b>64</b>
<i>Section 3 - Le pilotage du développement durable à travers les tableaux de bord : le cas du Sustainability Balanced Scorecard</i> .....	<b>68</b>
<i>Section 4 - Pourquoi faudrait-il améliorer le Sustainability Balanced Scorecard ?</i> .....	<b>71</b>
<i>Synthèse du chapitre 2</i> .....	<b>81</b>

**CHAPITRE 3 : L'APPORT DU DEVELOPPEMENT DURABLE DANS LES ORGANISATIONS PUBLIQUES ..... 84**

*Section 1 - La perpétuelle recherche de légitimité des organisations publiques ..... 86*

§ 1 - Le concept de légitimité : un concept clé au sein des organisations publiques ..... 86

§ 2 - Le New Public Management (NPM) ..... 91

*Section 2 - Le développement durable : simple forme d'hypocrisie organisationnelle ? ..... 96*

§ 1 - Un concept trop flou et encore peu valorisé ..... 96

§ 2 - La théorie de l'hypocrisie organisationnelle, ou comment protéger l'organisation publique ..... 99

§ 3 - La volonté du politique et les enjeux institutionnels face au développement durable ..... 103

*Synthèse du chapitre 3 ..... 107*

*Partie 2. L'étude empirique de la prise en compte du développement durable au sein des métropoles françaises. .... 109*

**CHAPITRE 4. LE POSITIONNEMENT EPISTEMOLOGIQUE ET LES CHOIX METHODOLOGIQUES ..... 111**

*Section 1 – La posture épistémologique : point de départ d'une recherche académique ..... 112*

§ 1 - Les trois principaux paradigmes épistémologiques en sciences de gestion : positivisme, interprétativisme et constructivisme ..... 112

A - Le paradigme positiviste ..... 113

B - Le paradigme interprétativiste ..... 114

§ 2 - Le choix d'une posture épistémologique : un enjeu pour la validité de notre recherche ..... 118

§ 3 - Le processus de construction des connaissances : la démarche exploratoire ..... 121

A - Une exploration hybride ..... 121

B - Un raisonnement abductif ..... 122

C - La justification du choix de l'approche qualitative ..... 123

*Section 2 - Recueil et analyse des données dans le cadre d'une étude de cas multiples ..... 125*

§ 1 - Les métropoles : ..... 126

Une étude de cas multiples présentant de nombreuses spécificités ..... 126

A - L'étude de cas multiples ..... 127

B - Les métropoles françaises : présentation et spécificités ..... 128

1 - Les métropoles méditerranéennes ..... 131

a) La métropole Nice-Côte d'Azur ..... 131

b) La métropole Aix-Marseille-Provence ..... 133

2 - Les métropoles du Nord-Est ..... 134

a) La métropole Européenne de Lille ..... 134

b) La métropole du Grand-Nancy ..... 134

3 - Les métropoles de l'Ouest ..... 135

a) La métropole Rouen Normandie ..... 135

b) La métropole Brest Océane ..... 135

c) La métropole de Nantes ..... 136

4 - La métropole à statut particulier : la métropole du Grand-Lyon ..... 136

§ 2 - Les entretiens semi-directifs : une collecte de données fastidieuse ..... 139

§ 3 - L'analyse de contenu ..... 146

A - Le processus de l'analyse de contenu ..... 147

B - Les unités d'analyse retenues et leur traitement ..... 148

C - Les techniques de codage employées ..... 149

1 - Les différents types de codes utilisés ..... 149

2 - Le processus de construction ..... 150

3 - Présentation des codes de premier niveau ..... 150

§ 4 - Les critères d'évaluation de la connaissance produite ..... 152

A - La validité du construit ..... 153

B - La crédibilité ..... 153

C - La transférabilité ..... 154

D - La fiabilité ..... 154

<i>Synthèse du chapitre 4</i> .....	155
<b>CHAPITRE 5. PRÉSENTATION ET DISCUSSIONS PARTIELLES DES RÉSULTATS</b> .....	<b>157</b>
<i>Section 1 - Les métropoles méditerranéennes</i> .....	158
§ 1 - La métropole Nice Côte d'Azur .....	158
A - Le contexte de la métropole NCA.....	158
B - Les résultats issus de la métropole NCA.....	159
1 - Le concept de développement durable.....	159
2 - L'application des techniques du privé au public .....	159
3 - Les techniques propres au public .....	161
4 - La communication et la prise en compte de l'opinion publique .....	162
§ 2 - La métropole Aix-Marseille Provence.....	165
A - Le contexte de la métropole Aix-Marseille Provence .....	165
B - Les résultats obtenus à Aix-Marseille Provence .....	167
1 - Le concept de développement durable .....	167
2 - La gouvernance au sein d'Aix-Marseille Métropole.....	168
3 - Le système de contrôle de gestion à Aix-Marseille Métropole.....	169
§ 3 - La Région Sud PACA .....	172
<i>Section 2 - Les métropoles du Nord</i> .....	174
§ 1 - La Métropole Européenne de Lille .....	174
A - Le profil des répondants de la MEL.....	174
B - Les différents résultats observés au niveau de la MEL .....	175
1 - Le développement durable au niveau de la MEL.....	175
2 - La communication au sein de la MEL .....	176
3 - Les outils utilisés au sein de la MEL .....	178
4 - Le portage politique et le système de pilotage de la MEL .....	179
§ 2 - La métropole du Grand-Nancy .....	181
A - Le contexte de l'étude de la métropole du Grand-Nancy.....	182
B - Les résultats de la métropole du Grand-Nancy .....	183
1 - Le développement durable Grand-Nancy .....	183
2 - Les actions internes dans la métropole du Grand-Nancy .....	183
3 - La communication et la prise en compte des citoyens au Grand-Nancy.....	184
4 - Le pilotage du développement durable au Grand-Nancy .....	184
5 - Les outils utilisés au sein du Grand-Nancy .....	185
6 - Le label Cit'Ergie au Grand-Nancy .....	186
<i>Section 3 - Les métropoles du Nord-Ouest</i> .....	188
§ 1 - La métropole Rouen Normandie .....	188
A - Le contexte de la métropole de Rouen.....	188
B - Les résultats de la métropole de Rouen-Normandie.....	189
1 - La définition du développement durable : une absence de consensus .....	189
2 - Les actions internes à la métropole Rouen Normandie .....	190
3 - La communication et la prise en compte de l'opinion des citoyens.....	190
4 - Le pilotage au sein de la métropole.....	191
§ 2 - La métropole de Brest.....	193
A - Le contexte de l'étude de la métropole de Brest .....	194
B - Les résultats de la métropole de Brest.....	194
1 - Le concept de développement durable à la métropole de Brest .....	194
2 - La prise en compte de l'opinion des citoyens .....	194
3 - La volonté politique .....	195
4 - Le pilotage de la performance au sein de Brest Métropole .....	195
5 - Les documents liés au développement durable .....	197
§ 3 - La métropole de Nantes .....	199
A - Le contexte de la métropole de Nantes .....	199
B - Les résultats obtenus de la métropole de Nantes.....	200
1 - Le développement durable à la métropole de Nantes.....	200
2 - La communication au sein de la métropole.....	203
3 - Le pilotage de la performance au sein de Nantes Métropole .....	206
4 - La gouvernance au sein de la métropole de Nantes .....	208

5 - Les outils utilisés au sein de la métropole de Nantes .....	210
<b>Section 4 - La métropole du Grand-Lyon .....</b>	<b>213</b>
§ 1 - Le contexte de la métropole du Grand-Lyon .....	213
§ 2 - Les résultats de la métropole du Grand-Lyon.....	214
A - Le concept de développement durable au Grand-Lyon .....	214
B - Les actions internes en matière de développement durable au sein du Grand-Lyon.....	215
C - La communication et la prise en compte de l'opinion du citoyen.....	216
D - La gouvernance au sein de la métropole du Grand-Lyon .....	218
E - Le développement durable au sein du pilotage .....	220
F - Les outils de gestion utilisés au Grand Lyon.....	222
<b>Section 5 - Les outils recensés dans les collectivités territoriales.....</b>	<b>225</b>
§ 1 - Le rapport de développement durable : document règlementaire.....	226
§ 2 - Le Plan Climat Air-Energie Territoire (PCAET) : la politique de l'air et du climat .....	227
§ 3 - L'agenda 21 : l'outil délaissé.....	228
§ 4 - Le label Cit'ergie : label européen.....	229
§ 5 - Le Linéa 21 : tableau de bord.....	229
§ 6 - Le Climat-Pratic : outil du PCAET .....	231
§ 7 - Skovéo : la faillite d'une entreprise .....	231
§ 8 - Logiciel ViaMP : logiciel de suivi au sein des différents services.....	232
§ 9 - Visions+21 : boîte à outils de la prospective territoriale .....	233
A - L'élaboration de l'outil .....	233
B - Les scénarii .....	235
C - L'évaluation .....	235
<b>Synthèse du chapitre 5.....</b>	<b>237</b>
<b>CHAPITRE 6. DISCUSSION GENERALE ET PRESENTATION DES CONFIGURATIONS DES METROPOLES. ....</b>	<b>240</b>
<b>Section 1 - les outils utilisés au sein des métropoles permettent-ils un pilotage des politiques publiques de développement durable ? .....</b>	<b>241</b>
§ 1 - Les différentes définitions du développement durable : difficulté d'un consensus .....	241
§ 2 - Les outils de pilotage : difficulté de mise en œuvre .....	247
A - L'agenda 21 : l'outil de référence .....	247
B - Le rapport de développement durable : un document obligatoire pour communiquer.....	248
C - Le PCAET : les plans d'actions du volet climat, air, énergie.....	249
D - Le label Cit'ergie : un outil d'audit des politiques publiques.....	250
E - Les tableaux de bord : la batterie d'indicateurs .....	250
G - Les autres outils de gestion mis en avant lors de notre recherche.....	252
<b>Section 2 - l'implication des différentes parties prenantes, en particulier l'opinion des citoyens .....</b>	<b>254</b>
§ 1 - Les actions internes et la communication : vers une certaine « pédagogie ».....	254
§ 2 - Les outils utilisés de l'opinion publique : vers une perspective de démocratie participative ?....	256
§ 3 - La gouvernance entre les communes et la métropole : peu de directives descendantes .....	260
<b>Section 3 - Le développement durable : stratégie ou simple hypocrisie organisationnelle .....</b>	<b>262</b>
§ 1 - La volonté politique d'intégrer le développement durable : une stratégie.....	262
§ 2 - La théorie de l'hypocrisie organisationnelle : enjeu de la communication du développement durable .....	267
<b>Synthèse du chapitre 6.....</b>	<b>272</b>
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>276</b>
§ 1 - Les objectifs de la recherche .....	276
§ 2 - Les principaux résultats .....	280
§ 3 - Les apports et limites de la recherche.....	281
A - Les apports théoriques de la recherche .....	281
B - Les apports méthodologiques.....	282
§ 4 - Les voies de recherche.....	285

A - Les outils et documents utilisés .....	285
B - Le changement organisationnel lié au développement durable .....	286
C - L'évolution des réglementations et la construction de nouvelles métropoles .....	287
D - Les différents répondants à interroger .....	288
§ 4 - Les recommandations managériales .....	288
<b><i>Bibliographie</i></b> .....	<b>291</b>
<b><i>Table des acronymes</i></b> .....	<b>311</b>
<b><i>Table des illustrations</i></b> .....	<b>313</b>
<b><i>Table des matières</i></b> .....	<b>315</b>
<b><i>Annexes</i></b> .....	<b>319</b>

## Annexes

Annexe 1 : entretien avec le dga développement durable, nca, 10 mars 2015, 30 minutes, r1.1 .....	324
Annexe 2 : entretien avec la chargée de mission développement durable, nca, 18 mars 2015, 60 minutes, r1.2 .....	327
Annexe 3 : entretien avec la chargée de mission pcet, nca, 09 avril 2015, 20 minutes, r1.3 .....	331
Annexe 4 : entretien avec le responsable des espaces verts, beaulieu-sur-mer, 12 mars 2015, 30 minutes, r1.4 .....	334
Annexe 5 : entretien avec m. L'adjoint au développement durable, 13 mars 2015, 20 minutes, r1.5 .....	335
Annexe 6 : entretien avec mme la première adjointe, élue à la communication, beaulieu-sur-mer, 12 mars 2015, 40 minutes, r1.6 .....	337
Annexe 7 : entretien avec mme la dgs, beaulieu-sur-mer, 12 mars 2015, 20 minutes, r1.7.....	339
Annexe 8 : entretien avec m. Le maire, beaulieu-sur-mer, 13 mars 2015, 10 minutes, r1.8.....	340
Annexe 9 : entretien avec l'ancien directeur du développement durable, cagnes-sur-mer, 24 mars 2015, 60 minutes, r1.9 .....	341
Annexe 10 : entretien avec le chargé de projet, agence régionale pour l'environnement paca, 28 avril 2017, 45 min, r2.1.....	345
Annexe 11 : entretien avec le chargé de mission observatoire régional de l'énergie, du climat et de l'air-srcae, direction de l'aménagement du territoire et de la transition énergétique, service transition énergétique, région paca, 21 juin 2017, trente minutes, r2.2.....	348
Annexe 12 : entretien avec la cheffe du service écologie urbaine, pays d'aix, 21 avril 2017, trente minutes, r2.3.....	352
Annexe 13 : entretien avec le chargé de mission, direction de l'environnement et de l'écologie urbaine, dga développement urbain, métropole aix-marseille-provence, 22 février 2017, trente minutes, r2.4.....	355
Annexe 14 : entretien avec la chargée de mission du pcet et de la directrice du service développement durable, pays d'aubagne et de l'étoile, 28 mars 2017, 60 minutes, r2.5 et r2.6.....	358
Annexe 15 : entretien avec m. Le conseiller municipal délégué nature en ville et biodiversité urbaine, archives, histoires et mémoire locale, ville de septèmes-les-vallons, conseiller communautaire mpm, 17/02/2015, 60 minutes, r2.7 .....	361
Annexe 16 : entretien avec l'ingénieur à l'ademe paca en charge des démarches territoriales, du changement climatique, du pcaet et de cit'ergie, le 06 mars 2019, 18 min, r2.8 .....	364
Annexe 17 : guide entretien arpe paca.....	365
Annexe 18 : entretien avec la directrice qualité du service public, mel, 16 juin 2016, trente minutes, r3.1	367
Annexe 19 : entretien avec la cheffe de service, pilotage, contrôle des opérateurs, qualité/eau/assainissement, réseaux et services, mel, 20 mai 2016, 45 minutes, r3.2.....	371
Annexe 20 : entretien avec la chargée de mission pcet (mme w.) Et le responsable développement durable et transition énergétique (m.k.), mel, 13 avril 2016, 60 minutes, r3.3 et r3.4.....	375
Annexe 21 : entretien 2 avec m. K., lille métropole, 16 novembre 2016, 15 minutes, r3.4.....	380
Annexe 22 : entretien avec le chargé de mission territoires et développement durable, cerdd (centre de ressources du développement durable), 24 mars 2017, 60 minutes, r3.5.....	381
Annexe 23 : entretien avec le directeur mission développement durable, direction énergie climat-pôle territoire, nancy métropole, 30 mars 2017, 30 minutes, r4.1 .....	384
Annexe 24 : entretien avec le chargé de mission du label cit'ergie, grand-nancy, 05 avril 2017, trente minutes, r4.2.....	387

Annexe 25 : entretien avec la chargée de mission démocratie participative, métropole du grand-nancy, 27 septembre 2016, 40 minutes, r4.3 .....	389
Annexe 26 : entretien avec la directrice de l’urbanisme et de l’écologie urbaine, adjointe au dga, pôle territoires, mobilité, environnement, métropole du grand-nancy, 29 septembre 2016, 40 minutes, r4.4.....	392
Annexe 27 : entretien avec le chargé de mission du pcaet, direction de l’énergie et de l’environnement, rouen métropole, 45 min, 24 janvier 2017, r5.1 .....	396
Annexe 28 : entretien avec la chargée du pilotage stratégique et performance, rouen métropole, 39 min, 07 février 2017, r5.2 .....	400
Annexe 29 : entretien avec la dga du département espace public et mobilité durables, métropole rouen normandie, 06 janvier 2017, dix minutes, r5.3 .....	404
Annexe 30 : entretien avec la chargée de projet développement durable, brest métropole, 14 octobre 2016, 40 minutes, r6.1 .....	406
Annexe 31 : entretien avec le directeur écologie urbaine, directeur adjoint pôle espace public environnement, brest métropole, 01 juin 2017, 35 minutes, r6.2 .....	409
Annexe 32 : entretien avec la responsable de service énergie, division énergie, brest métropole, 21 avril 2017, 15 minutes, r6.3 .....	413
Annexe 33 : entretien avec la chargée de mission stratégie et prospective, anciennement en charge du plan climat, 24 mars 2016, brest métropole, trente minutes, r6.4.....	416
Annexe 34 : entretien avec la directrice générale énergie environnement risques, métropole de nantes, 47 min, 20 décembre 2016, r7.1 .....	420
Annexe 35 : entretien avec la chargée de mission appui au pilotage de la performance, mission animation, coordination et pilotage régulation des politiques publiques, direction générale environnement services urbains, r7.2, 16 mars 2016, 30 minutes .....	424
Annexe 36 : entretien avec la cheffe de projet du pôle animation développement durable climat, direction énergie environnement risques, direction générale environnement et services urbains, métropole et ville de nantes, 13 mai 2016, 60 minutes, r7.3 .....	427
Annexe 37 : entretien avec la chargée de développement durable, ville de saint-sébastien-sur-loire, métropole de nantes, 04 avril 2017, douze minutes, r7.4.....	431
Annexe 38 : entretien avec la responsable du service développement durable et de démocratie locale, ville de couëron, nantes métropole, 06 mars 2017, trente minutes, r7.5.....	434
Annexe 39 : entretien avec la chargée de mission développement durable, ville d’orvault, métropole nantes, 26 avril 2017, 60 minutes, r7.6 .....	437
Annexe 40 : entretien avec la responsable du service développement durable et de la maison du développement durable, ville de rezé, 08 mars 2017, 30 minutes, r7.7 .....	441
Annexe 41 : entretien avec le conseiller cit’ergie de nantes, consultant chez projets et territoires, le 06 mars 2019, 40 minutes, r7.8 .....	444
Annexe 42 entretien avec la chargée de mission, délégation développement urbain et cadre de vie direction de la planification et des politiques d’agglomérations / mission énergie, grand-lyon métropole, 05 décembre 2016, 40 minutes, r8.1 .....	447
Annexe 43 entretien avec la cheffe de projet plan climat service écologie et développement durable du grand lyon, 60 minutes, 03 août 2016, r8.2 .....	450
Annexe 44 : entretien avec la chargée de mission stratégie et développement durable, direction de l’eau, dducv, métropole de lyon, 11 janvier 2017, 40 minutes, r8.3 .....	454
Annexe 45 : entretien avec la chargée de mission stratégie développement durable, métropole du grand-lyon, 27 mai 2015, 60 minutes, r8.4 .....	457
Annexe 46 : entretien avec le directeur général des services de la ville de dardilly, métropole lyon, le 08 mars 2017, 45 min, r8.5.....	460
Annexe 47 : entretien avec la responsable du service environnement et énergie de la ville rillieux-la-pape, métropole lyon, 01 mars 2017, 30min, r8.6.....	463

Annexe 48 : entretien avec la chargée de mission développement durable, direction générale des services, ville de villeurbanne, métropole de lyon 22 février 2017, 45 minutes, r8.7 .....	466
Annexe 49 : entretien avec le responsable du pôle bailleurs-collectivités tertiaires, agence locale de l'énergie lyon, 17 mars 2017, 20 minutes, r8.8.....	470
Annexe 50 : entretien avec le concepteur du linéa 21, intermezzo, 07 avril 2017, 60 minutes, r9.1 .....	472
Annexe 51 : entretien avec le responsable du service environnement, pôle cadre de vie et développement durable, ville de lorient, 13 septembre 2018, 25 minutes, r9.2 .....	474
Annexe 52 : entretien avec la chargée de mission énergie et territoires, réseau cler, 30 mars 2017, 20 minutes, r9.3.....	476
Annexe 53 : entretien la chargée de mission développement durable, maison de l'environnement et du développement durable, direction environnement déchets et propreté, ville d'angers, angers loire métropole, 12 avril 2017, 90 minutes, r9.4 .....	477
Annexe 54 : entretien avec la responsable climat et territoires, réseau action climat france, outil pack climat pratic, 27 mars 2017, 20 minutes, r9.5.....	480
Annexe 55 : entretien avec la, responsable territoires durables, comité 21, 22 mars 2017, 30 minutes, r9.6 .....	481
Annexe 56 : entretien avec un consultant sur l'évaluation des politiques publiques chez quadrant conseil, 11 septembre 2018, 45 minutes, r.9.7 .....	483
Annexe 57 : entretien avec un chargé de mission de strategic design scenarios (sds), designer de scénarios, le 04 septembre 2018, 25 minutes, r9.8 .....	485
Annexe 58 : entretien avec un ancien chargé de mission au commissariat général au développement durable, nouveau poste à l'ifore, la fabrique à projets, 10 septembre 2018, 40 min, r9.9 .....	487
Annexe 59 : entretien avec le chef de service de la transition énergétique, direction générale espaces publics, autorité organisatrice de l'énergie, toulouse métropole, 03 août 2016, 20 minutes, r9.10.....	490
Annexe 60 : entretien avec la directrice de la transition énergétique, direction des services techniques, grenoble-alpes-métropole, trente minutes, 29 mai 2016, r9.11.....	493
Annexe 61 : entretien avec la directrice de projet, act21, groupe artal, logiciel viamp, 18 septembre 2018, 35 minutes, r9.12 .....	496
Annexe 62 : entretien avec l'ingénieur d'études, chargée de formation-action du réseau des praticiens territoriaux, umr territoires-agroparistech executive, 14 septembre 2018, 40 minutes, r9.13 .....	498
Annexe 63 : entretien avec le chargé de mission sur l'évaluation de visions+21, agroparistech, le 27 septembre 2018, 60 minutes, r9.14 .....	499
Annexe 64 : sans réponses ou sans entretiens.....	501
Annexe 65 : liste des métropoles .....	503
Annexe 66 : tableau récapitulatif des répondants .....	504
Annexe 67 : guide d'entretien.....	508
Annexe 68 : la grille de codage .....	511

## La métropole Nice Côte d'Azur (annexes 1 à 9)

---

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable est constitué de trois piliers : le social, l'environnement et l'écologie. Chaque projet de développement durable est un optimum des trois.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Les indicateurs de développement durable sont déconnectés du vote budgétaire. Mais le rapport de développement durable est établi avant chaque vote du budget car il permet de réorienter le budget si nécessaire. Le vote du budget est délibéré par le conseil métropolitain. Mais les politiques de développement durable sont-elles ou devraient-elles être sur le même modèle que les autres politiques ? Mais à cause des contraintes budgétaires la métropole n'est pas aussi libre que dans le privé.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

La volonté d'avoir un agenda 21 a été envisagé avant même l'obligation légale d'avoir un rapport de développement durable. Il s'agit ici d'un agenda 21 global, intercommunal reprenant des actions de NCA et des actions de communes. L'agenda 21 de NCA a 5 finalités et 62 actions. Le rapport de développement durable est un bilan de l'agenda 21. Pendant 4-5 ans, il y a eu concertation de la population, des élus, des associations à propos de l'agenda 21 (de 2009 à 2011).

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Site internet de la métropole, réunion de quartiers afin de répondre aux besoins de la population

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Oui lors des réunions de quartier.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Oui car c'est une réponse aux besoins de la population.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Les tableaux de bord mais ils sont thématiques, c'est-à-dire organisés par secteurs et codifiés par la loi selon les axes stratégiques de l'agenda 21. Ils permettent un suivi. Les actions sont rangées les unes après les autres, ce qui permet d'avoir un état d'avancement, ce sont les indicateurs. Les indicateurs sont déconnectés du budget (c'est la direction des finances qui s'en occupe). Chaque service lié au développement durable fait et c'est la direction des eaux qui coordonne.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

Pour inciter les autres collectivités à adopter les bonnes pratiques.

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**

- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable est vu à travers les trois piliers de l'économie, de l'écologie et du social.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Les projets de développement durable servent à orienter les politiques publiques de la métropole. Chaque direction informe l' élu sur les nouvelles lois et les anciens projets.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Le rapport de développement durable est une obligation légale, mais l'agenda 21 est une spécificité de la métropole puisqu'il intègre les projets des autres communes. Il existe aussi un contrat métropolitain sur eau potable/assainissement, le projet Natura 2000 (recense les espèces protégées), les PLU qui ont une partie développement durable et qui sont élaborés pour chaque commune, le PCET mutualisé et pour le milieu marin le contrat de Baie. Le rapport de développement durable est fait pour orienter le budget et l'agenda 21 permet la planification. L'agenda 21 doit émaner d'en haut mais finalement émane du bas. Natura 2000 est un document d'objectifs et un état des lieux des espèces afin de donner des propositions d'actions et de pouvoir obtenir certaines subventions de l'État. Il existe également un plan de déplacement urbain qui n'est plus d'actualité car il a été créé avant l'agenda 21 et ne regroupait que 24 communes. Il a donc fallu le réactualiser. L'intitulé des actions peuvent être changées suivant les modifications de l'agenda 21 ou d'autres plans d'actions (comme le PLH qui se termine en 2015) mais également suivant l'évolution de la loi.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Il existe des actions de procédures (moins de papiers, etc.).

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

Pas trop, en interne les actions de développement durable et les indicateurs ont beaucoup moins d'intérêt car les hommes politiques n'aiment pas les chiffres.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

La communication est essentielle, notamment elle est faite via le rapport du développement durable à destination de l'État et des citoyens. Il faut communiquer de façon transparente car c'est une façon pour les citoyens et les autres structures de savoir ce qui est fait. Il faut faire un état des lieux du patrimoine pour pouvoir l'améliorer.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Pas trop, des réunions existent mais peu de citoyens sont sensibilisés. Il existe des journées de développement durable sur toutes les communes (programme commun) pour sensibiliser le public

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Très peu car il y a un manque de concertation, même entre les différentes communes notamment lors de l'adoption de l'agenda 21 par les 49 communes.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

### A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Il existe un tableau de bord qui liste les indicateurs suivant les différents axes de l'agenda 21.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Certains oui mais d'autres ne le sont pas car ils ne sont pas élaborés à l'échelle de la métropole, difficulté de trouver certaines informations au niveau du territoire de la métropole

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**

Les indicateurs doivent être proposés au directeur de service pour valider sa pertinence, mais ce ne sont pas des indicateurs globaux.

- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**

Non, c'est le chargé de mission de développement durable qui élabore les indicateurs.

- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

Non, car méconnaissance des outils du privé.

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

### B) Coûts, budgets

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### C) Tableaux de bord

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Les tableaux de bord suivent la liste des actions prévues dans l'agenda 21. Il est difficile de faire des bilans en pourcentage car l'action en part pas de zéro mais évolue.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Plutôt quantitatif mais il est difficile d'avoir les données car beaucoup d'indicateurs ne sont pas spécifiques à la métropole et qu'il n'existe pas d'indicateurs pour chaque pilier du développement durable.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

L'agenda 21 est prévu sur 5 ans quand une action est terminée, elle est enlevée du tableau de bord. L'agenda 21 et le tableau de bord sont sans arrêt en mouvements. Du coup, pour certaines actions on ne voit pas la différence, comme par exemple les indicateurs sociaux qui ne sont visibles qu'à plus de 5 ans donc au-delà de l'agenda 21 actuel.

- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Non, méconnaissance du modèle.

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

Les indicateurs proviennent principalement d'Internet (on regarde ce que les autres font) ou sont piochés des indicateurs légaux. Ils doivent être adaptés à ceux qui existent déjà mais certains sont difficiles à renseigner. Ensuite chaque indicateur est proposé au directeur de service pour la pertinence. À l'origine il y avait beaucoup trop d'indicateurs : 600. Les indicateurs de résultats sont difficiles à envisager car trop de facteurs rentrent en jeu. Certains sont difficiles à renseigner car la direction de l'économie ne chiffre qu'au niveau départemental, ces indicateurs ne sont donc pas adaptés. Il existe un indicateur général pour l'action principale de l'agenda 21 et des indicateurs pour évaluer les actions dans l'action, ce sont donc des indicateurs plus spécifiques. Pour des problèmes de temps on crée une fiche par action sans être transversal. Utilisation d'Excel pour le tableau de bord mais il existe un logiciel créé par une société : le logiciel ViaMP mais il n'est pas utilisé à cause du manque de formation, du manque de temps mais également car l'outil est trop complexe. Certaines actions posent également des problèmes comme par exemple le programme d'amélioration de la qualité de l'air car la fin du Tramway est prévue pour 2018, ce qui correspond à la fin de l'agenda 21 actuel. Il y a donc un manque de visibilité de certaines actions à court terme, ce qui est contraignant par rapport à l'agenda 21 qui ne dure que 5 ans.

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

Car certaines compétences ne relèvent pas de la métropole mais des communes. Les besoins des communes du haut-pays sont différents de ceux des communes du littoral, il a donc fallu rajouter des axes dans l'agenda 21. Mais une certaine liberté est laissée aux communes. Le but de l'agenda 21 est d'inciter les gens à changer leurs comportements. La métropole a une mission d'incitation et de valorisation et non de « flicage ». Par exemple, la gestion des canaux d'irrigation des communes du haut-pays sont des actions portées par les communes car la métropole n'a pas les compétences. Il existe également des actions portées à la fois par la métropole et les communes. Ces actions permettent aux communes d'avoir un soutien de la métropole par l'utilisation de ses services. Par exemple, les cantines scolaires sont gérées différemment suivant les communes et la métropole est là pour faire partager les expériences, et donc de montrer les bonnes pratiques. Il faut donner envie aux communes qui ne font rien.

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

Quelques réunions pour échanger les expériences, trouver des solutions (exemple du concours de Ville fleurie)

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**

La commune est libre de ses projets.

- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**

La métropole essaie de récolter les informations dans les communes mais la communication est difficile à cause des problèmes de politique, de hiérarchie et que ces recherches prennent du temps. Se pose aussi le problème des personnes qui ne savent pas forcément ce qu'est le développement durable, et donc les communes n'ont pas le réflexe de communiquer sur leurs actions de développement durable. Certains nouveaux maires ne sont pas au courant de la démarche de l'agenda 21 souvent car ils n'ont peu d'informations à moins que la commune soit assez importante pour avoir une direction de l'environnement

- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**1) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Le PCET est un outil qui prend en compte un pilier du développement durable : l'environnement.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**

Non, l'élaboration est faite par la chargée de mission qui demande l'avis du directeur de service pour la pertinence.

- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

Non, méconnaissance des modèles du privé. Le privé est différent du secteur public.

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**

- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

En amont du tableau de bord, il faut faire un budget, un calcul de coûts et montrer les financements proposés pour la métropole (subventions de l'État, partenariats public-privé, etc.). Les tableaux de bord sont élaborés suivant les fiches actions, par domaines sous forme de tableaux. Le logiciel Excel est utilisé. Une fois la thématique posée, il faut compléter une fiche action. Dans le tableau de bord il y a une colonne budget, une colonne coût, une colonne financement, une colonne indicateurs, une colonne action et une colonne calendrier. Les coûts sont donc imputés dans le tableau de bord. Au sein des services, ce sont les fiches action qui sont utilisées et non le tableau de bord en globalité. Le tableau de bord est utilisé pour faire des bilans ou envoyés aux directeurs. Pour obtenir les subventions, les labels le directeur valide plutôt le tableau de bord que la fiche action. Si l'action est réalisée on clôture l'action. Le tableau de bord est réparti selon 6 axes : aménagement du territoire, patrimoine de la collectivité, eau/assainissement/énergies renouvelables, mobilité, organisation interne (actions à coût 0, exemple GRH...), communication/coopération (partenaires). Chaque axe est réparti en sous-actions selon le modèle du tableau de bord du label Cit'ergie, élaboré par l'ADEME car la métropole a obtenu le label.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Dans l'ensemble ce sont des indicateurs quantitatifs et quelques indicateurs qualitatifs sont présents mais ce ne sont que des indicateurs avec deux réponses « fait » ou « non fait ».

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

Proviennent essentiellement du modèle élaboré par l'ADEME pour le label Cit'ergie.

#### **2) Gouvernance et pilotage**

##### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

##### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**

- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**Existe-t-il des actions concrètes de développement durable dans votre organisation interne ?**

Oui, d'après l'action numéro 6 du plan de réduction des pesticides, la municipalité veut une politique de zéro phyto (article 17 de l'agenda 21). Le choix personnel de M Hallier est de ne plus utiliser de désherbants.

Il existe également une politique de déchets verts, c'est-à-dire d'utiliser des décharges spécialisées.

Il existe une politique d'économie d'eau avec un système innovant de programmation par internet. L'ordinateur calcule la quantité d'eau à combler par rapport à l'eau évaporée (c'est le système du stade de France).

L'énergie solaire est également utilisée dans les parcmètres, les illuminations de Noël sont éteintes plus tôt. Des véhicules et du matériel électrique sont mis à disposition des employés.

Utilisation de la gestion différenciée suivant les jardins : certains jardins sont classés par exemple zone naturelle, l'hiver les employés ne tondent pas l'herbe.

**La politique de développement durable est-elle stratégique ?**

Oui, la commune est précurseur dans ce domaine sur le département.

**Que pense la population du développement durable ?**

La population est mitigée : certains veulent des actions concrètes (comme par exemple ne pas tondre l'hiver) et d'autres ne voit aucun intérêt à mener des actions de développement durable. Il existe un fossé entre ce qui est décidé et les actions réellement menées. Prenons l'exemple du traitement du charançon. Il existe trois traitements : le chimique, le mixte (bio nématode) et l'injection (100% bio). L' élu préfère le chimique car il est moins cher mais ce traitement est contraignant puisqu'il faut un périmètre de sécurité de 6h) et le marché n'est pas prometteur, puisque les fabricants ne veulent pas fournir le produit chimique.

**Pourquoi le développement durable n'est pas encore très développé ?**

Les élus ne sont pas encore tout à fait dans la mouvance développement durable. Pour eux, par exemple, laisser pousser l'herbe ne fait pas propre. Comme par exemple, avec le jardin pédagogique où l'approche bio est expliquée aux élèves à travers le jardin, l'herbe y est donc de façon naturelle, dérangeant l' élu trouvant que l'herbe ne fait pas esthétique.

**Que peut-on dire de la communication dans la commune ?**

Il n'y a pas grand-chose au niveau de la communication et des informations publiques. Par exemple, il n'y a eu aucune communication par rapport au concours de la ville fleurie. Il existe un journal dans l'année (le bulletin), un journal trimestriel, des panneaux d'affichage électrique (accords avec l'entreprise Decaux), mais la municipalité s'en sert peu, où il y a trop de choses écrites, ce qui n'est pas efficace. Des petits articles dans Nice Matin sont également utilisés.

Même au niveau interne, nous constatons un manque de communication sur les réunions par exemple.

**Que pensez-vous des actions concrètes de développement durable dans votre commune ?**

La municipalité est une des plus en avance du département, mais il faut encore faire évoluer les mentalités.

### **Que représente pour vous le développement durable ?**

Le développement durable regroupe l'aspect social, économique et environnemental. Mais c'est également le respect du patrimoine. L'entretien du patrimoine, des plages relève du développement durable, par la mise en avant.

### **Quels moyens de communication utilisez-vous ?**

Il existe un réel problème de communication dans la municipalité, notamment le site internet qui n'est pas mis à jour régulièrement et où rien n'est écrit sur le développement durable. C'est d'ailleurs un des projets de la nouvelle équipe. Mais il convient de se poser la question si le développement durable est un axe de communication, et comment le valoriser.

### **Le développement durable peut-il relever de la performance ?**

Tout d'abord, la communication fait partie du pilotage. Mais il convient de savoir dans les autres collectivités si les services développement durable intègrent le contrôle de gestion, ou bien si le contrôle de gestion regroupe tous les indicateurs. Dans les agendas 21 existent-ils des indicateurs pour évaluer ? Que faire si les indicateurs montrent une différence des objectifs par rapport aux résultats.

### **Pour vous, la politique de développement durable a-t-elle été imposée par le politicien ou est-elle construite stratégiquement par rapport aux besoins de la collectivité ?**

A l'heure actuelle, les collectivités locales ont l'obligation d'avoir un agenda 21 et suivent un cadre législatif, mais se donnent-elles les moyens de traiter les objectifs de développement durable ? Est-ce que les politiques en développement durable font l'objet d'un travail rationnel en termes d'objectifs, performance, communication et évaluation ? Les politiques de développement durable sont-elles sur le même modèle que les autres ? Les agendas 21 peuvent-ils être considérés comme une grille de lecture.

### **Que pensez-vous du contrôle de gestion ?**

Le contrôle de gestion est la rationalisation des budgets avec des priorités comme les ressources humaines, la communication. Quels sont les indicateurs permettant de savoir si les objectifs sont atteints ? Il faut se méfier des indicateurs qui ne sont qu'interprétations.

### **Pourquoi communiquer ? Quels sont les périmètres de la communication ?**

Nous vivons dans une époque de visualisation, d'images. Il faut faire passer un message, un écran, un spot qui soit plus rapide que le journal. Il existe trois types de communication :

- La communication aux administrés : pour expliquer ce qui se passe dans la commune, ce que l'on fait pour eux, pour l'amélioration de leur cadre de vie. Il y a un réel manque de communication. Pour communiquer, la municipalité dispose d'un journal électronique (flash), d'une newsletter tous les 5 du mois (programme culturel), un journal trimestriel l'Écho, un bulletin municipal tous les ans, et des articles dans le Nice Matin.
- La communication périphérique : grande/petite couronne. Cette communication va servir à augmenter l'attractivité de la ville. Il faut faire connaître, donc communiquer, parler des atouts de la ville, tout en choisissant ce que l'on va dire. Pour se faire, la commune utilise des publicités dans des journaux locaux, comme Couleur Nice, ou dans les magazines de proximité comme la Strada, ou la gazette de Monaco.
- La communication nationale : article dans les magazines, spots télé, affiches dans les grands lieux (aéroports, gares, etc.), présence dans des salons.

Pendant deux ans une attachée de presse a permis de faire avancer la communication dans la municipalité en organisant des conférences de presse, permettant de publier des articles dans des journaux et sur internet.

### **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Pour que les citoyens communiquent, la municipalité a mis en place des newsletters. Cependant, les citoyens n'osent pas écrire, pour eux écrire est un engagement. Par contre, par internet c'est plus facile pour eux de s'exprimer puisqu'ils peuvent créer un pseudo. Il existe également une page Facebook pour M. le Maire où la municipalité a beaucoup de retours de la part des citoyens. Des réunions de quartiers sont également organisées, qui sont un bon moyen de communiquer.

### **Les communications sont-elles différentes suivant les destinataires ? Pourquoi ?**

Les communications ne sont pas différentes suivant les destinataires mais suivant les sujets.

### **La communication est-elle différente en interne ?**

Pour communiquer entre l'élue et les fonctionnaires, le verbal et l'internet sont très utilisés, la municipalité étant une petite structure. Pour les réunions de services, les comptes rendus sont sur Internet, de même pour les réunions d'adjoints 1 fois par semaine. La secrétaire de mairie envoie les communications par mail.

### **Existe-t-il des actions concrètes de développement durable dans votre organisation interne ? Si oui, précisez le périmètre.**

Plus de papier dans les services internes.

Utilisation de matériel électrique : voiture et scooter électrique pour les employés et la police municipale (précurseur), outillage électrique avec l'utilisation de batteries au lithium. Des ampoules leds sont utilisées au niveau des éclairages publics, utilisation d'énergie solaire pour les parcmètres.

Au niveau de l'arrosage, le système ISIS contrôle est utilisé pour mesurer l'eau qu'il manque, politique du zéro pesticide, plus de rejets des eaux usagées de piscine, etc., tri sélectif.

**Pour vous, la politique de développement durable a-t-elle été imposée par le politicien ou est-elle construite stratégiquement par rapport aux besoins de la collectivité ?**

Les deux doivent être liés. Il faut des gens pour rappeler à l'ordre et la politique suit. Et il faut un juste équilibre dans le budget pour le développement durable puisqu'il est géré avec l'argent des contribuables (ratio d'endettement par rapport aux impôts locaux).

**Qu'est-ce que le développement durable pour vous ?**

Le développement durable est beaucoup plus un état d'esprit, de responsabilisation et d'éducation.

**Concrètement, que faites-vous au niveau de la mairie ?**

Tout d'abord, nous avons signé l'agenda 21 de Nice Côte d'Azur, sur certains axes stratégiques. Il existe une dématérialisation des procédures, de la paye, des délibérations (procédure stella, directement transféré à la préfecture). Le développement durable concerne également des gestes courants (comme éteindre les lumières et les appareils au lieu de les laisser en veille). Il faut responsabiliser l'agent plutôt que le matériel (éviter d'acheter des nouveaux équipements qui règle le temps d'éclairage par exemple). Mise en place de panonceaux, mais au final deviennent comme des décorations puisque l'agent n'y fait plus attention à force de passer devant). Le plus gros travail reste au niveau des espaces verts et de la biodiversité (comme par exemple, le choix des végétaux suivant leur consommation d'eau), même si certains éléments sont gérés directement par la métropole comme par exemple les fuites d'eau.

**Utilisez-vous des outils de contrôle de gestion prenant en compte le développement durable ?**

Le contrôle de gestion dans la municipalité est plutôt un état d'esprit, une représentation de l'éthique. Il n'y a pas de contrôle de gestion, ni d'outils à proprement

Annexe 8 : Entretien avec M. le Maire, Beaulieu-sur-Mer, 13 mars 2015, 10 minutes, R1.8

---

**Pourquoi la communication en matière de développement durable est-elle inexistante ?**

Il s'agit d'un choix politique, et la communication est surtout gérée par la Métropole Nice Côte d'Azur. De plus, il est préférable de mener des actions concrètes plutôt que de communiquer.

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable est un ensemble des trois piliers : l'économie, le social et l'environnement. Il est une nouvelle façon d'agir et doit être une prise de consciences de tous (en particulier les citoyens). Il a été mis en place pour faire participer les citoyens dans l'élaboration des politiques.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Les aspects de développement durable viennent en soutien de la politique générale.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Un rapport de développement durable est complété mais l'agenda 21 local de la ville a été une volonté politique puisqu'il n'est pas une obligation. Il vient en complément des actions portées par l'agenda 21 de la métropole. C'est un agenda 21 sur 5 ans de 2011 à 2016, donc plus ancien que celui de la métropole. La stratégie municipale du développement durable est élaborée autour de 5 axes : poursuivre et renforcer les actions de protection de l'environnement et de gestion responsable des ressources, améliorer la qualité du cadre de vie, favoriser l'économie durable et solidaire, favoriser la solidarité et la convivialité cagnoises, renforcer la mobilité citoyenne. Ce sont donc des actions spécifiques à la ville pour permettre son rayonnement.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Oui, mais essentiellement auprès des citoyens. Les services internes ne sont pas forcément au courant. Mise en place de journées de développement durable avec des activités sur l'écologie notamment, site internet (mise en ligne de l'agenda 21 et du rapport), fascicule à disposition des citoyens, réunions de quartier mais peu de citoyens y viennent ou se sont souvent les mêmes. Les citoyens sont peu sensibles au développement durable, ce n'est pas encore ancré dans leur façon de faire.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Certains par le biais des réunions de quartier mais c'est rare.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Non, souvent ce qui a été dit n'est pas retenu.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

C'est surtout la façon de penser des citoyens et des politiques qui doivent changer.

## 2) **Pilotage du développement durable**

### A) **Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Oui un tableau de bord mais pas tous les indicateurs. Seulement 10 indicateurs stratégiques globaux et deux indicateurs spécifiques par actions (50 actions), mais ce tableau de bord a été mis en veille car le politique ne s'en sert pas.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**

Non, ce qui va à l'encontre du management participatif prévu par le développement durable.

- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

Ce ne sont pas des outils du privé car certaines particularités comme les parties prenantes, le territoire ne sont pas bien représentées.

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

### B) **Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### C) **Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Plutôt quantitatif.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

Sur 5 ans.

- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Non

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

Les données proviennent essentiellement de l'INSEE, ce qui pose des problèmes en termes de temps (certains indicateurs ne sont pas sur une seule année) et des problèmes de territoires (certains indicateurs ne sont que départementaux ou régionaux). Du coup certains indicateurs ne sont pas pris en compte, même s'ils seraient intéressants.

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

Les actions étaient déjà présentes au sein de la commune avant la mise en place de l'agenda 21 de la métropole. Ce sont des actions relevant des compétences communales.

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**

La commune intervient sur l'axe « assurer la cohésion sociale et la solidarité entre territoires et générations », l'axe « agir pour la qualité de vie et l'épanouissement de tous les êtres vivants » et l'axe « dynamiser le développement du territoire et de la collectivité suivant des modes de production et de consommation responsables ». Ce sont 5 actions : « développer les projets intergénérationnels », « répondre aux besoins en termes de garde d'enfants », « mutualiser les équipements sportifs et culturels intercommunaux existants », « lutter contre les bruits de voisinage », « structurer une offre de repas à base de produits bio et locaux dans les restaurants scolaires ».

- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

La métropole laisse une assez grande liberté et demande une fois par an une fiche de mission à remplir sur l'action menée. Les représentants de la métropole ne viennent pas contrôler et parfois des réunions sont organisées mais elles sont rares.

#### B) Pilotage des projets en commun

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**

Nous avons nos propres indicateurs.

- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### C) Mise en œuvre des projets

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**

La mise en place des projets et de la communication se fait au sein de la commune.

- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

Plus maintenant, le tableau de bord a été mis en veille et les projets de développement durable relégués au second rang.

## La métropole d'Aix-Marseille-Provence (Annexes 10-16)

---

**1) Présentez-vous au sein de l'ARPE. Quelles sont les principales missions de l'ARPE ?**

Principales missions : accompagnement des acteurs du territoire sur le développement durable mais également avec les entreprises syndicalistes sous fonction publique du territoire. Certaines thématiques sont prises en compte : biodiversité et assainissement (la plus importante), suivi de la qualité des milieux aquatiques (cours d'eau, identifier les points de pollution), la biodiversité (parcs nationaux, gestionnaire Natura 2000), l'accompagnement des projets européens (Trame Verte et Bleue).

Il existe également l'unité Écodéveloppement qui s'interroge sur l'intégration du développement durable dans les collectivités territoriales. Mission de base : agendas 21 locaux (2006-2007), puis développer certaines missions comme par exemple la commande publique transversale (comment intégrer le développement durable dans la commande publique, normes/qualité).

Autre projet : gestion durable des espaces verts (loi pour le zéro phyto), gestion durable des zones d'activité (gestionnaire d'espaces aménagés pour les entreprises).

Organisation : depuis 1979, 1 par Région et pour 6 départements. Comité syndicale. Budget propre. Financement de la part des fondateurs par rapport au nombre d'habitants, et subventions par projets par l'ADEME et/ou la DREAL. 50 agents avec un directeur, un service de gestion, un service info-com.

Trois unités : unité entreprise et milieu aquatique, biodiversité et espace nature, économie et développement.

**2) Comment sont élaborés les PCET ? Par qui ?**

Pour les PCAET, il n'y a pas de délégation de la Région qui suit les plans climats en interne. Le PCET est élaboré par projets.

**3) Existe-t-il un suivi des PCET ?**

Il est suivi sur les plans d'actions avec une dimension de concertation demandée.

**4) Peut-on les considérer comme des outils de pilotage du développement durable ?**

Le plan climat n'est pas un outil de pilotage du développement durable mais du volet environnement. Il ne peut pas se substituer à l'agenda 21. L'agenda 21 est un projet structurant qui va desservir toutes les politiques. Le plan de déplacement est intégré dans le PDU (Plan de Déplacement Urbain) des petites collectivités. La Région avait lancé en fin 2015 le « programme Agir pour l'environnement » pour permettre de faire des petites agendas 21 dans les petites collectivités (observatoire de l'environnement, Valentin Lyant).

**5) Pourquoi les PCAET remplacent-ils les agendas 21 ?**

**6) Peut-on prendre en considération tous les piliers du développement durable en même temps ?**

Il est important de garder le global. L'agenda 21 permet de casser les différentes thématiques et d'impliquer plusieurs services. Comment peut-on arriver à travers un projet à se questionner sur les différents piliers (environnemental comme par exemple les bâtiments à énergie positive ou aller plus loin, le social c'est-à-dire les personnes âgées et le volet économique autour des activités). Comment intégrer une approche globale ? Logiquement, l'agenda 21 prend en considération tous les piliers mais certaines priorités sont définies par les politiques car on ne peut pas démultiplier l'action. Le terme de développement durable est en perte de vitesse. Ce n'est pas la question sémantique qui est important mais ce qu'on y met derrière. Il existe beaucoup de greenwashing. Il faut avoir une politique transversale et amener les politiques à faire de la prospective, et donc mettre en avant le transversal. Aujourd'hui l'agenda 21 est le seul outil qui intègre ça. L'agenda 21 est volontaire. Il y a 60 collectivités qui ont un agenda 21, comme la métropole Aix-Marseille. Le Pays d'Aix relance sa charte de développement durable qui devient agenda 21 en 2013. Mais il est difficile d'avoir des projets coordonnés car il faut un fort portage technique derrière. Il existe plein de communes, les plus moteurs sont dans le département Seine Saint Denis.

#### **7) Le terme de développement durable est-il pertinent à l'heure actuelle ?**

La question du développement durable reste pertinente mais sémantique. La transition amène un changement progressif. Le développement durable et la transition sont complémentaires. La transition c'est la traduction du développement durable. En fait c'est développement soutenable mais ce n'est pas traduit comme ça directement. Le réseau des villes est en transition.

#### **8) Peut-on évaluer les politiques de développement durable et comment ?**

La question de l'évaluation de l'agenda 21 est la plus grosse difficulté. De nombreux freins sont liés à l'évaluation : critique et demande des moyens. Le politique et le technique ne veulent pas. La question de l'évaluation est biaisée. L'agenda 21 amène à la question de l'évaluation donc le politique ne veut pas se lancer dans l'agenda 21. Il existe des dispositifs d'évaluation dans certains projets (politique de la ville), mais sur l'approche globale c'est assez peu développé. Au ministère on essaie de créer un concept. On a tous une raison de ne pas faire de l'évaluation. Il existe un commissaire général au développement durable. Il faut dédiaboliser l'évaluation et inclure la question de la bienveillance.

#### **9) Existe-t-il d'autres outils de suivi et d'évaluation ?**

Il existe des outils payants, le Linéa 21 qui permet de suivre les politiques en projet. Le Pays d'Aix l'utilise.

#### **10) Peut-on faire du développement durable sans pilotage ?**

Il faut faire la différence entre outil de suivi, c'est-à-dire suivre les actions et les outils de pilotage, c'est-à-dire permettant de savoir si les actions sont réalisées ou non et comment faire évoluer les projets. Il existe un comité de pilotage et de suivi pour l'agenda 21. Les plans d'actions sont assez conséquents et assez déconnectés de la réalité. Idée : comment faire évoluer en interne mais pas en rajoutant des actions. Se pose la question de l'appropriation des enjeux. Le rapport de développement durable permet d'inviter les collectivités les plus petites à le faire.

Le rapport de développement durable est un outil permettant une vision globale, ce qui permet une visibilité plus nette pour que les élus puissent prioriser, impliquant un pilotage. La difficulté de l'agenda 21 est qu'après avoir défini un plan d'action il n'y a plus d'animation. Il faut définir les priorités et les décliner progressivement. Le rapport de développement durable amène à regarder des projets qui ne seraient pas prioritaires.

**11) Le développement durable ne serait-il qu'un outil de communication ?**

Déjà ce serait bien que le développement durable soit un outil de communication à proprement dit. Difficulté de l'agenda 21 : certaines personnes ne comprennent pas ce que ça veut dire. Le développement durable n'est pas encore approprié. Il serait intéressant de développer de vrais outils de communication (exemple de Châteaurenard avec l'agenda nature et pourrait en décliner d'autres). L'agenda 21 est un outil interne et donc il faut utiliser d'autres mots comme la transition par exemple ou le greenwashing mais est-ce creux derrière ?

Le fait d'en parler signifie qu'il y a une appropriation et que cela devient une évidence, et donc amène les gens à agir. Il faut penser dans le temps et faire du pas à pas. Il ne faut pas faire de grands projets à l'entrée mais plutôt des petits projets qui montent en puissance progressivement.

**12) S'ils existent, comment les tableaux de bord sont-ils élaborés ? Existe-t-il un modèle ?**

Tableur Excel pour suivre.

**13) Doit-on prendre en compte les spécificités de chaque collectivité ? Si oui comment ?**

C'est le propre de l'agenda 21 qui n'est pas figé pour que chaque collectivité ait ses préférences.

**14) Existe-t-il un moyen de prendre en compte le développement durable dans les coûts et budgets des collectivités ?**

Dans certaines collectivités oui. En Région Haut de France (Nord-Pas-de-Calais), a été mise en place une comptabilité analytique permettant de classer le budget en fonction des enjeux. Un autre outil est en délibération, c'est un indicateur de développement durable qui est présenté à chaque fois. L'outil règlementaire est le rapport de développement durable qui doit être annexé au budget. Mais le ministère a mis en sommeil l'agenda 21. Au ministère, Philippe Sénat a présenté comment faire en sorte que le rapport de développement durable soit efficient. Des objectifs de développement durable ont été signés par l'ONU. Il faut mettre en projet et travailler sur la traduction des objectifs de développement durable sur un territoire mais ça change tout le temps.

Le suivi budgétaire est arbitraire, et pas très concerté, très souvent porté sur le prisme économique ou de contrôle de gestion. Mais il n'y a pas encore de vision globale. La question du politique prend le dessus. Il y a une logique de pouvoir dans les collectivités et il faudrait tripler ou quadrupler les budgets.

**15) Les collectivités ne seraient-elles pas en avance sur le développement durable par rapport au privé ?**

Il n'y a pas d'absolu là-dedans et pas de généralités à tirer. Des entreprises sont en avance sur la RSE mais ce n'est pas tourné sur le cœur d'activité. Dans les collectivités, il n'y a pas de

normes ISO. L'entreprise suit une logique économique et pas forcément les enjeux du territoire, ni l'intérêt général. Les collectivités qui ont un agenda 21 sont en avance mais ont encore à faire. Il existe peu de collectivités outillées en normes ou avec une démarche qualité. L'agenda 21 amène une démarche qualité mais les administrations doivent s'engager dans le développement durable, mais c'est moins réglementé dans les collectivités territoriales. C'est au bon vouloir des directeurs.

**16) Comment pourrait-on améliorer la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques ?**

Le développement durable est intéressant s'il est mieux approprié. Il existe une boîte à outils : vision plus 21, pour le travail sur la prospective, pour les élus, pour se projeter sur l'avenir. C'est la question de l'appropriation des outils de prospective : pour les plans locaux il en existe. L'agenda 21 est un outil pertinent pour intégrer le développement durable dans les politiques. Il existe quelques démarches qualité. C'est très incitateur : il faut un centre de labélisation pour la visibilité. L'agenda 21 donne des objectifs et permet donc de mobiliser le travail sur le label territoire exemplaire pour amener les collectivités à se questionner. Le label définit des objectifs et une échéance sinon ça traîne.

Le label cit'ergie est tourné vers l'énergie. Il est très contraignant, mais c'est un label qualité.

**17) À quoi sert le rapport de développement durable : à communiquer, ou à piloter les politiques publiques ou les deux ?**

**18) Comment l'ARPE suit-elle les collectivités sur le territoire PACA ?**

L'ARPE mène un accompagnement individuel sur certaines collectivités, pour être le plus pertinent possible. Il y a une grille d'analyse sur 8 ambitions du développement durable, comme par exemple la gestion des déchets. Il faut questionner pour savoir où en sont les collectivités et pour qu'elles puissent s'améliorer. On peut faire des propositions d'actions. Il y a un appui à travers le réseau territoire durable (Territoire Durable PACA), mais il n'y a pas de passerelle avec le réseau Plan Climat.

Annexe 11 : Entretien avec le chargé de mission Observatoire Régional de l'Énergie, du climat et de l'Air-SRCAE<sup>30</sup>, Direction de l'Aménagement du Territoire et de la transition énergétique, Service Transition Énergétique, Région PACA, 21 juin 2017, trente minutes, R2.2

---

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Il y a une difficulté de cloisonnement du service des collectivités. Le service énergie n'est pas le même que le social et on ne se parle pas entre nous. C'est donc difficile d'évaluer les trois piliers. Il n'est pas possible de parler pour eux, ce n'est pas demander. Chacun a ses budgets, ses missions.

La mise en place de l'agenda 21 est une question de temps et de disponibilité. Dans les petites collectivités, on manque de moyens, d'ingénierie. Le plan, le schéma principal est le PCET car il est obligatoire.

---

<sup>30</sup> Schéma Régional Climat Air Énergie

Le PCET est fait parce que l'on doit le faire. Ce n'est pas ça qui embarrasse les élus. Le rapport de développement durable c'est pire. Pour le plan climat, on prévoit des actions même si on se limite à des ateliers qui peuvent impliquer les citoyens dans la contribution du plan climat. Le rapport de développement durable, on doit le faire passer au conseil municipal. Les élus ça les ennuie. On passe donc directement au vote du budget. Le rapport de développement durable n'a aucun impact sur les politiques publiques.

Sur les 900 communes, peu ont des labels Cit'Ergie. Le label Cit'Ergie est trop dur à atteindre sur la Région PACA. D'abord la ville est lauréate sur l'énergie, pour monter en charge jusqu'à atteindre le label Cit'Ergie. Il y a eu 100 participants et trois ont atteint le label Cit'Ergie. Cit'Ergie est trop ambitieux mais ce n'est que sur l'énergie. C'est une question de priorité et de questions locales. Il y a un développement de start-up et de pépinière d'entreprises mais pas en ce qui concerne l'énergie car ça ne passionne pas les foules. Ce ne sont peut-être pas les bonnes méthodes. En PACA, il y a une focalisation sur le tourisme. Il faut que le citoyen soit écouté par l' élu, mais la Région PACA est une région de vieux qui consomment. Les moins de 35 ans représentent un seuil négatif. Le développement durable n'est pas dans les habitudes. C'est la caricature des vieux riches et des jeunes pauvres, il n'y a donc pas le temps pour les problèmes d'énergie.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Dans les procédures internes on ne fait pas sauf pour la transition énergétique car c'est le cœur d'action mais ce n'est pas la culture dans les autres services. Mais pour la précédente mandature oui car elle était socio-écologique. Aujourd'hui on ne fait plus car on tend à réduire les budgets, qui ne sont quasi-rien.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Le tableau de bord est le PCET mais est-il utilisé pour les prises de décision ? Non. Il y a quelques bons élèves comme l'ex agglomération d'Aubagne ou le Pays de Serre-Ponçon. D'une manière générale, dans les grandes politiques, le PCET ne sert pas. Par exemple, le SCOT de Cavaillon devrait prendre en compte le PCET mais il ne le fait pas alors qu'il devrait y être.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

- Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?
- Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?
- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?

#### B) Pilotage des projets en commun

- Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?
- Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?
- Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?
- S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?

#### C) Mise en œuvre des projets

- Comment les projets sont-ils exécutés ?
- Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?
- Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?

## Annexe 12 : Entretien avec la cheffe du service Écologie Urbaine, Pays d'Aix, 21 avril 2017, trente minutes, R2.3

---

L'organisation de la métropole date de moins d'un an. Elle fonctionne sur la base des territoires des anciens EPCI. Il y a donc différents territoires et différentes pratiques. Le Pays d'Aix était une Communauté Urbaine. Sur le territoire du Pays d'Aix, l'agenda 21 était reconnu en 2013 (il a été créé en 2010) pour aider à organiser la prise en compte du développement durable en interne avec des approches un peu efficaces pour en faire un outil de management et un outil de pilotage.

### 1) Les projets de développement durable

#### A) Concept de développement durable

- Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?
- Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?
- Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?

#### B) Actions de développement durable

- Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ?  
Préciser le périmètre

À l'échelle du territoire il existe une certaine démarche qui s'est étioyée, il y a plus d'animation de l'interne, résultat des différentes directions et du fait d'être passé en métropole, la base est de mobiliser les agents sur leurs pratiques.

- Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?

#### C) Les actions de communication

- Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?
- Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?

Oui, elle est hyper pragmatique sur certaines actions mais pas sur l'agenda 21 en tant que tel. Elle n'est pas sur des concepts car cela ne touche pas les gens.

- Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?
- L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?
- Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?

### 2) Pilotage du développement durable

#### D) Pilotage et développement durable

- Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?

La méthode agenda 21 est très bien mais elle comporte les mêmes difficultés de management et d'organisation. Elle permet de formaliser un certain nombre d'actions. Il s'agit plus d'un plan d'actions plutôt qu'un outil de pilotage. À partir de 2011, est apparue l'obligation d'élaborer le rapport de développement durable, avec une obligation d'évaluation et d'élaboration d'indicateurs. Ce qui a entraîné moins de discussion puisque c'est devenu obligatoire. Le PCET est plus sur une approche énergie et évaluation des gaz à effet de serre. L'outil agenda 21 c'est autre chose. L'agenda 21 sert de réceptacle pour l'action et ce n'est pas toujours un outil de management. L'agenda 21 est à l'heure actuelle de troisième génération qui essaie d'être un outil de management mais c'est le plus souvent un projet de technicien, qu'un projet porté par la ligne hiérarchique, à force d'avoir voulu globaliser. À l'échelle de la métropole, le projet métropolitain doit faire apparaître le développement durable mais il est compliqué d'intégrer l'agenda 21 à côté du PDU ou du plan climat. La politique de développement durable est venue à partir de l'environnement et ce n'est donc pas dans la culture de mettre le service à côté du DGS.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

Non, ce ne sont pas des outils du privé car ce ne sont pas les mêmes organisations. On n'est pas sur des modes de production, on est sur du service à la personne, on ne peut pas calquer.

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **E) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Non, c'est très compliqué mais il faudrait des outils spécifiques et que chaque service joue le jeu.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **F) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Ce sont des tableaux de suivi des actions avec des indicateurs macro-économiques d'actions, des indicateurs de territoire (on fait appel à des prestataires privés pour les remplir). Mais on n'a peu de moyens. Le tableau de bord est une liste d'actions ou d'objectifs à atteindre avec indicateurs.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Pour certaines actions, on utilise des indicateurs qualitatifs mais ils sont plutôt quantitatifs.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

On travaille avec des communes afin d'impulser une dynamique, soit sur l'agenda 21, soit sur certaines actions. Une quinzaine de communes sont engagées. Il existe un réseau pour partager et permettre d'être sur tous les échelons concernant la question du développement durable.

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

Annexe 13 : Entretien avec le chargé de mission, Direction de l'Environnement et de l'Écologie Urbaine, DGA Développement Urbain, Métropole Aix-Marseille-Provence, 22 février 2017, trente minutes, R2.4

---

6 EPCI ont fusionné en 2016 pour créer la métropole. Ces EPCI avaient des statuts différents : 4 Communautés d'Agglomération, une Communauté Urbaine et un syndicat d'agglomérations. 5 plans climat étaient déjà adoptés mais l'agglomération de Salon n'en avait pas suite à un blocage politique.

2 agendas 21 étaient reconnus (Pays d'Aix et le Pays d'Aubagne et de l'Etoile).

Il a fallu intégrer dans le plan climat des thématiques d'agenda 21 car il y avait une précarité en énergie et au niveau social. Il faut mener des actions pour aider les ménages en difficulté mais il n'existe pas de critères sociaux. Aujourd'hui il s'agit plus d'une stratégie environnementale (plan climat, risques). Le projet actuel est l'élaboration d'une charte de développement durable, voir un agenda 21. L'impératif légal est le plan climat en 2018. Les territoires peuvent continuer un plan climat territorial.

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Il est impossible de capter le citoyen mais les associations sont là, car ce sont les relais d'informations/d'actions. Elles proposent des projets permettant d'avoir une certaine synergie.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque**

**pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Avant, il existait un tableau de bord, permettant de faire un bilan et des documents Excel. On avait lancé un groupe de travail sur les indicateurs avec l'ADEME. Chaque action avait ses propres indicateurs avec des règles de calculs différentes. Il fallait essayer d'avoir des indicateurs cohérents. La base de calcul était le bilan carbone. L'ADEME est un guide de bonnes pratiques mais elle ne fournit pas les indicateurs. L'erreur est de faire les indicateurs à posteriori. Il y a également un manque de formations. Il y a un déficit au niveau de la DREAL puisque l'outil doit être d'abord validé à la DREAL. C'est un organisme déconcentré. Il y a un déficit au niveau des indicateurs : ce sont des moyens qui ne sont pas suffisants. Il y a des besoins techniques mais l'État, l'ingénierie étatique ne fait pas. Il y a également un déficit au niveau des structures. Le plan climat est un des meilleurs moyens d'intégration dans les services. Par exemple, le 0-phyto présente un intérêt pour diminuer les déchets. C'est un poids, un levier à l'action. Le 0-phyto est entré dans la charte en 2013. Il existe une journée thématique pour animer le plan climat et après on fait un bilan (pas une obligation réglementaire). Le bilan du plan climat est annuel et ouvert à tous en collaboration avec le Conseil du Développement. Le conseil citoyen a échoué mais il est toujours en relation avec la société civile. Il existe l'Observatoire National des Agendas 21.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

**B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

**C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

**3) Gouvernance et pilotage**

**A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

**B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

Annexe 14 : Entretien avec la chargée de mission du PCET et de la directrice du service Développement Durable, Pays d'Aubagne et de l'Etoile, 28 mars 2017, 60 minutes, R2.5 et R2.6

---

**La chargée de mission** : Le service développement durable n'a pas encore fusionné dans l'organisation de la métropole. Le DGA de la stratégie environnementale et du développement durable est relégué au territoire mais il faut harmoniser car on est à peu près indépendant. Le PCAE métropolitain doit être élaboré fin 2018 avec des compétences métropolitaines et un budget métropolitain. Mais il n'y a pas encore de cadre métropolitain. Avant, le PCET et l'agenda 21 étaient regroupés.

1) **Les projets de développement durable**

A) **Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

B) **Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

C) **Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

2) **Pilotage du développement durable**

A) **Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

**La chargée de mission** : L'agenda 21 reprend les projets des collectivités (agriculture), avec une évaluation tous les ans. Ce qui est intéressant, c'est la construction. L'agenda 21 permet de poser de nouvelles actions. L'ambition est de construire avec l'existant. A la base, c'est le projet. Ce qui fait le projet n'est pas abandonné. Si les objectifs sont supérieurs, alors ils sont abandonnés. Il faut un projet politique car l'agenda 21 est fait s'il y a un appui politique. C'est

très dépendant du politique. Il faut construire quelque chose de cohérent et qui intéresse les politiques. Un des problèmes est donc le marquage politique. L'agenda 21 a été élaboré lors de l'ancienne majorité. Il faut mettre en place une nouvelle démarche et sortir de l'agenda 21, permettant à la direction de s'approprier le développement durable. C'est le nouveau projet du territoire. Il existe une grille d'évaluation ISO 26 000 mais cela n'a pas été voulu par la métropole.

L'ancien agenda 21 a été élaboré après concertation du public et des agents avec des élus. Cela a permis de créer un projet du territoire répondant aux attentes des différents maires. C'est une co-construction qui a permis l'élaboration de l'agenda 21.

**La directrice :** « le développement durable c'est le projet du territoire à partir du moment que l'on est une collectivité. L'agenda 21 n'est pas politiquement porteur suite au changement des politiques. Il existe un problème de communication dans les services. Il faut que l'agenda 21 soit porté par la Direction Générale. Il y a un problème de lisibilité de l'agenda 21. Il existe un outil de gestion, le Linéa 21 mais il est remis en cause car il n'y a pas d'actions propres dans chaque territoire. Aujourd'hui la métropole est en phase d'organisation et le Plan Climat Air Énergie Métropolitain est obligatoire. Mais ce qui n'est pas obligatoire est difficile à mettre en œuvre pour la métropole. Il faut des indicateurs simples à avoir ».

**La chargée de mission :** « la chargée de mission de l'agenda 21 est partie et il y a eu un changement de direction (majorité). Il faut que le projet soit porté par une personne qui soit moteur. Il faudrait relancer une nouvelle démarche. Souvent le développement durable est plus de l'environnement. Le service développement durable pourrait être le service évaluation mais en règle générale il s'en fiche. Il fait de plus en plus partie de l'équipe projet. Le service développement durable doit avoir de bonnes relations avec les autres services. Le développement durable est soit imposé légalement (PCAET), soit basé sur le politique ou il est volontaire/relationnel. Mais il n'y a pas forcément de grille pour analyser les projets par soucis de temps. La lisibilité du développement durable est très faible. Ce qui est obligatoire c'est le PCAET et le rapport de développement durable.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

- Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?
- Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?
- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?

#### B) Pilotage des projets en commun

- Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?
- Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?
- Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?
- S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?

#### C) Mise en œuvre des projets

- Comment les projets sont-ils exécutés ?
- Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?
- Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?

Annexe 15 : Entretien avec M. le conseiller municipal délégué Nature en ville et biodiversité urbaine, Archives, Histoires et mémoire locale, ville de Septèmes-les-Vallons, conseiller communautaire MPM, 17/02/2015, 60 minutes, R2.7

---

## **1) Les projets de développement durable**

### **A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable repose sur trois piliers et un quatrième le culturel. La prise en compte du développement durable dans les communautés urbaines dépend de la taille, des compétences de ce qu'elle a à gérer. Exemple pour la Région ce n'est pas quotidien sauf pour le lycée. Il y a trois catégories de communautés urbaines : les historiques, créées par la loi faite par de Gaulle, Marcellin, Guichard. Pour Lille, Bordeaux, Lyon, Strasbourg il y a 45 ans d'expérience. Marseille n'avait pas été acceptée. Après il y a les petites agglomérations comme le Mans, Nancy, Arras, le Creusot, etc. Enfin avec la loi de Chevènement en 1981 le seuil est passé à 500 000 habitants, avec Marseille, Nantes, Toulouse, Nice mais qui a un statut particulier.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Les collectivités construisent la politique au jour le jour.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Oui à travers les documents d'urbanisme comme les lois paysages, etc.

### **B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Il y a des actions concrètes : des formations, de plus en plus d'exigences au niveau des compétences, le recrutement sur concours. Il y a une amélioration du bilan de consommation des énergies fossiles : type de combustible utilisé (suppression du fioul), pédagogie, isolation des bâtiments par l'extérieur, produits 0 phyto, biodiversité, développement de jardins secs, éclairage du stade de foot, type d'éclairage, respect du patrimoine forestier, etc. Il faut partir du bas pour remonter. C'est une ville pleine nature mais dans l'urbain. Elle a un passé lourd. Il y a un rapport dialectique : il faut une analyse des besoins. La politique est exprimée ou pas par les habitants. Tout est articulé, comme par exemple le déplacement dans la ville (poussettes, fauteuils roulants).

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

### **C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Il y a un développement des actions qui sensibilisent (troc de plantes par exemple), ce qui produit de la connaissance. On relativise la notion de mauvaises herbes. La communication est irrégulière. Ce sont des clous qu'on enfonce. Le tableau de bord pour la communication est fait par MPM. Il y a une articulation d'expression du besoin, mais il existe une difficulté à formaliser le besoin et il peut ne pas être remonté au bon endroit. Les visites de quartiers sont importantes pour des prises de notes brutes. Les gens attendent tout d'en haut.

Pour les outils de communication, on a le journal de la commune (6 par an, avec une page sur douze consacrée au développement durable), la pédagogie (spectacle, centre aéré, etc.), le site internet. Dans les publicités culturelles on essaie de rentrer le développement durable, avec par exemple en novembre (pilier social, économique) des expositions, des débats. Il y a une journée emploi, formation, le téléthon, la galerie d'art publique. En avril (pilier environnemental), il y a des débats, des expositions, des films, la démarche de troc des plantes, le tri sélectif, terre rare. Le bon outil de sensibilisation est le fait d'associer les écoles et les centres aérés. Il faut atteindre le maximum de personnes. Les associations peuvent être des relais mais aussi des écrans.

La communication est différente suivant les destinataires. À l'intérieur des écrits on peut trouver des photos, mais également des longues pages d'écrit complexe afin d'avoir différents niveaux de lecture. La communication est différente sans lettre pour le personnel, une page ou deux sur les points techniques. La communication est faite pour les employés et aussi des habitants. Les élus sont censés ne pas être passifs.

La question du rapport dialectique se retrouve partout : ce qui permet une approche circulaire, un aller-retour. En ce qui concerne les outils, il faut être volontariste pour sensibiliser mais il ne faut pas en faire une religion sinon c'est contre-productif. Il faut prendre le développement durable de plus en plus dans le calcul des coûts. Mais ça ne se décrète pas. Ce n'est pas la circulaire qui lance tout.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

**Majoritairement les citoyens s'en foutent.**

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

**L'opinion des citoyens est utilisée sinon on ne peut pas faire du développement durable.**

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## **2) Pilotage du développement durable**

### **A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Les outils sont définis aux échelons supérieurs. Au niveau régional c'est indicatif. Il y a une cartographie et très peu de tableau de bord. Le tableau de bord ne remplace pas la communication, la bonne entente. C'est du bénévolat. Pour améliorer les outils il faut que ça paraisse indispensable. La loi est là pour convaincre les réticents. La DRH commence à avoir les outils qualitatifs. Depuis la loi MAPAM, il y a une restructuration des Régions et la disparition de départements, ce qui fait baisser les moyens. Mais ce n'est pas sûr que ça améliore la gestion et donc on se pose la question de comment on paye l'outil ?

Sur la commune il n'y a pas de mesure de performance globale. Il est difficile de faire le lien sur chaque pilier.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**

- S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?
- Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?
- Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?

#### B) Coûts, budgets

- Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?
- Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?

#### C) Tableaux de bord

- Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?
- Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?
- Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?

Beaucoup de choses se raisonnent à trois ans, temps moyen pour réaliser un gros équipement. Il y a des contrats triennaux pour aider les communes.

- Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?
- Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?
- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?

#### B) Pilotage des projets en commun

- Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?
- Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?
- Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?
- S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?

#### C) Mise en œuvre des projets

- Comment les projets sont-ils exécutés ?
- Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?
- Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?

Annexe 16 : Entretien avec l'ingénieur à l'ADEME PACA en charge des démarches territoriales, du changement climatique, du PCAET et de Cit'Ergie, le 06 mars 2019, 18 min, R2.8

---

**Bonjour, je suis en doctorat de gestion et je travaille sur l'intégration du développement durable dans les métropoles françaises. Je souhaiterais avoir votre retour sur les métropoles de la Région concernant le label Cit'Ergie et la prise en compte des concepts de développement durable au sein des métropoles de la Région.**

Nice est la seule dans le label. Marseille pas trop. Toulon s'est lancé l'année dernière. Les métropoles suivent la démarche sur les six domaines pour nourrir le PCET et vice versa. Nice y est déjà depuis quelques temps. C'est extrêmement structuré. Il y a une démarche d'amélioration continue, sinon la collectivité perd des points. La démarche est menée par un groupe projet, ce qui permet une transversalité pour éviter les doublons, notamment les actions. C'est la seule métropole pour se prononcer. Ils devraient lancer la démarche cette année pour savoir s'ils préservent le Cap Cit'Ergie ou non. Il faut le promouvoir auprès des intercommunalités. Il n'y a plus d'accompagnement sur l'agenda 21 à moins d'être motivé. Il existe un tableau de bord qui est intégré pour tous mais un tableau de bord global je ne sais pas. Au niveau de la Région cela n'existe pas car un tableau de bord est trop monstrueux à gérer. Il est forcément disloqué, entre les déchets, l'eau, etc. Il existe le label de l'économie circulaire. Le volet social peut être traité dans le Cit'Ergie dans des sous-domaines mais ce n'est pas une thématique qui ressort de prime abord. Dans les métropoles, à Nice il existe peut-être un tableau type tableur au niveau des directions, de la gestion de leurs différentes politiques mais ça je n'ai pas accès. Ce ne sont pas les collectivités les mieux chaussées. Certaines n'ont pas la volonté politique ni les moyens vers une transition économique et solidaire. Des fois, des entreprises comme l'Occitane ont des politiques plus ambitieuses que des agglomérations voir des métropoles. Le moteur de toute action est la volonté politique, mais elle peut faire défaut dans la Région. En plus le côté budget est compliqué et il existe des partenariats pour aider à financer les projets. Au sein des collectivités c'est compliqué. S'il n'y a pas de meneur politique, on ne va nulle part même si on enlève les freins en interne. Cela reste des agents au service d'un projet politique aux limites des compétences. Concernant le label Cit'Ergie à Nice, à un moment donné il y a eu une volonté politique malgré les réticences en interne, on y va. Il faut une politique ambitieuse, parfois par opportunisme, capillarité, clairvoyance mais pour se lancer c'est la politique qui tranche. C'est ce qui fait la différence. Ils y vont un peu plus de plein gré.

- 19) Présentez-vous au sein de l'ARPE. Quelles sont les principales missions de l'ARPE ?
- 20) Comment sont élaborés les PCET ? Par qui ?
- 21) Existe-t-il un suivi des PCET ?
- 22) Peut-on les considérer comme des outils de pilotage du développement durable ?
- 23) Pourquoi les PCAET remplacent-ils les agendas 21 ?
- 24) Peut-on prendre en considération tous les piliers du développement durable en même temps ?
- 25) Le terme de développement durable est-il pertinent à l'heure actuelle ?
- 26) Peut-on évaluer les politiques de développement durable et comment ?
- 27) Existe-t-il d'autres outils de suivi et d'évaluation ?
- 28) Peut-on faire du développement durable sans pilotage ?
- 29) Le développement durable ne serait-il qu'un outil de communication ?
- 30) S'ils existent, comment les tableaux de bord sont-ils élaborés ? Existe-t-il un modèle ?
- 31) Doit-on prendre en compte les spécificités de chaque collectivité ? Si oui comment ?
- 32) Existe-t-il un moyen de prendre en compte le développement durable dans les coûts et budgets des collectivités ?
- 33) Les collectivités ne seraient-elles pas en avance sur le développement durable par rapport au privé ?
- 34) Comment pourrait-on améliorer la prise en compte du développement durable dans les politiques publiques ?
- 35) À quoi sert le rapport de développement durable : à communiquer, ou à piloter les politiques publiques ou les deux ?
- 36) Comment l'ARPE suit-elle les collectivités sur le territoire PACA ?

## La métropole de Lille (Annexes 18 à 22)

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable représente toutes les actions à mettre en œuvre, pour développer un territoire de façon durable. Par exemple, la qualité de l'air, les comportements respectueux.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

La politique de développement durable est à part, ce n'est pas infusé dans chaque politique.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

A la base c'est une obligation mais également une volonté, donc c'est un peu des deux. Ce qui est règlementaire est très ciblé. On fait un PCET par obligation mais il existe d'autres aspects qui sont faits de façon volontaire.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui, on organise des journées, on fait des appels à projet sur l'énergie positive par exemple. On cherche à intéresser les gens et rencontrer les acteurs.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

Il faut mettre en place plus d'outils. La direction est jeune. Il faut mettre en place des indicateurs de performance mais la difficulté est la politique transversale. Les indicateurs sont donc disséminés dans les différentes politiques et il faudrait avoir des indicateurs globaux.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Sur le développement durable, il existe des documents : les délibérations des cadres, le PCET et des petits documents mais ce n'est peut-être pas suffisant.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Il est important de ne pas la négliger. Elle permet de valoriser et de donner de la visibilité. Les citoyens sont de plus en plus sensibilisés. Ils sont de plus en plus en attente et sont de plus en plus acteurs. Il y a des demandes à la MEL. La MEL a besoin de communiquer sur les ambitions et les gens ne croient plus. Ainsi on fait participer sur des politiques publiques comme l'amélioration des déplacements ou la réduction des déchets. On laisse la parole aux citoyens sur ces sujets et on lance des appels à projet. Il y a donc une participation citoyenne et des appels à projet.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Avant, la communication urbaine n'était pas tournée vers les citoyens. Depuis le nouveau mandat, on prend en compte la participation citoyenne. C'est donc un nouvel enjeu mais on n'a pas assez de recul (on est novice).

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

On travaille trop tout seul dans un coin. Il n'y a donc pas de suivi ni d'outil de communication simple. Il faut mener plus d'opérations sur le développement durable (challenge européen du vélo par exemple). Il faut faire participer les agents de la MEL pour organiser des petites manifestations. On parle beaucoup avec les acteurs externes mais moins avec les acteurs internes.

## **2) Pilotage du développement durable**

### **A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Aujourd'hui, il y a l'évaluation du PCET. Première brique : c'est un outil de pilotage plus transversal mais il est encore compliqué. Il regroupe le plan de réduction des déchets, la responsabilité sociale de la MEL et la pollution de l'air.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Il y a des choses que l'on retrouve un peu partout mais il y a des territoires différents. La MEL est un territoire industriel très fort.

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

Non car ce sont des sujets différents. On ne peut pas travailler avec le marché. Les plans d'actions sont faits pour le territoire, pour le citoyen. C'est plus large que dans une entreprise. On ne ramène pas d'argent, si la collectivité ne le fait pas personne ne le fera. On doit mener un aménagement du territoire plus respectueux du cadre de vie. Les outils sont donc différents (outil marketing pour l'entreprise).

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Oui il n'y a pas de connotation négative. Il faut trouver un équilibre entre efficacité, efficience et transparence. On peut être efficace sans pour autant être efficace. Il faut donc aujourd'hui de bons outils, de bons moyens et piloter. On doit montrer aux citoyens ce que l'on fait de l'argent public. Les citoyens doivent aider à fixer les objectifs. On ne cherche pas forcément à faire du bénéfice.

### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Oui il y a un budget pour le service développement durable. Mais on manque de pouvoir travailler sur une évaluation, un suivi, un pilotage pour savoir si c'est cohérent, pouvoir évaluer. L'objectif est-il atteint ou non ? Partiellement ? Le budget a-t-il été suffisant ? Et donc savoir si la politique est plus efficace mais elle est seule.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Des tableaux de bord doivent être mis en place. La proposition est la suivante : 1 ou 2 par service, administration et un pour le service développement durable qui pourrait être intéressant.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Il y aura les deux. Il ne faut pas se limiter au quantitatif pour permettre de redécliner les plans d'actions.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

En espérant à moyen terme. Le tableau de bord permet de donner à un moment donné l'ambition que l'on s'est donné. Le long terme non, surtout sur les sujets de développement durable.

- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Le terme de *Balanced Scorecard* a été entendu. On peut s'en inspirer et aller plus loin. Dans les collectivités on ne fait pas que des indicateurs financiers et donc il y a plein de tableaux de bord dans les collectivités, même s'ils sont mal faits. Le privé et le public sont deux sphères différentes mais qui tendent à se rapprocher (comme la performance). Un audit a été faite au sein de la direction et la formation a été faite dans le privé. On peut utiliser un tableau de bord intégré (développement durable et responsabilité sociale) pour rassurer les actionnaires et les marchés financiers mais dans le public on doit rendre des comptes aux citoyens contribuables. Il y a donc des écarts. Il y a souvent de bonnes idées dans le privé mais les outils ne peuvent pas être mis et plaqués tels quel dans le public.

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**

- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable contribue au maintien de notre planète. Il ne faut pas épuiser nos ressources pour que les êtres humains vivent.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Les politiques sont dans un premier temps élaborées séparément avec un PCET et un agenda 21. Ensuite, il y a eu une sensibilisation des services. Aujourd'hui chacun intègre dans sa politique des indicateurs de développement durable.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Il y a eu une sensibilisation avant 2014 avec la présidente de l'époque Martine Aubry et des élus écologistes de renom. Cela a permis d'importer une volonté politique.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui au sein de la direction de l'Eau.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

Il y a deux niveaux : au niveau de la direction Eau avec la démarche qualité environnement, processus et indicateurs de suivi à l'occasion d'une revue mensuelle. Il y a un service pilotage, contrôle et opérateur. Il y a des exigences contractuelles avec des indicateurs mais le contrat est récent, il date de 2016. Sur un plan plus général, la MEL a mis à disposition des agents des indicateurs d'économie d'énergie : indicateurs de présence, photocopieurs/imprimantes indiquent le CO2, le litre d'O2 et l'énergie consommée. D'un point de vue personnel on pense avoir fait des économies de papiers.

Septembre 2015 : expérimentation d'éco-mobilité pendant trois mois : changer le mode de transport puis évaluation sur un échantillon de 400 individus. Il y a un plan de mobilité générale sur la métropole.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

En interne, il y a la plateforme collaborative regroupant tous les espaces métiers. Il y a un management de la qualité de l'énergie. On met en place un conseiller de l'eau. Il faut publier, publiciser la démarche.

Pour la distribution de l'eau, l'opérateur a des obligations de pédagogie (sensibilisation des abonnés, ce qui implique une baisse de la consommation), ce qui permet l'optimisation du rendement du réseau.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui bien sûr.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Il existe des instances règlementaires : le CCSPL (Commission Consultative des Services Publics Locaux) se réunit à des occasions particulières. Le citoyen s'exprime à travers les associations représentatives des usagers. Il y a aussi le Conseil de l'Eau qui est une volonté métropolitaine en termes de gouvernance de l'eau. Il faut s'assurer que les instruments mis en place sont conformes aux attentes. Si on constate qu'il y a eu un développement on peut prendre des mesures correctives.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Pour la Direction de l'Eau, l'opinion est prise en compte ou en tout cas entendu via les instances précédentes, engrangées dans un contrat futur.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

### A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

On ne s'occupe pas de la responsabilité sociale. Il s'agit d'une démarche récente. Pour l'eau : outils au sens où les opérateurs sont tenus de rentrer les indicateurs : rendement du réseau, objectifs en matière d'économie d'énergie, par exemple individualiser les compteurs si c'est demandé. Le contrat est en cours de rédaction d'objectifs de diminution de consommation d'énergie dans les processus. Pour la distribution c'est un opérateur privé qui s'en occupe. Plus il répond aux objectifs, plus l'opérateur privé sera payé. C'est un contrat performanciel incitatif. Ce sont des outils très communs aux autres services de l'eau. On est adhérent au sein d'une fédération. Mais on remodèle pour prendre en compte les spécificités des collectivités, et on attend des rendus contractuels. Les opérateurs doivent donner leur chemin de performance. Les objectifs sont imposés mais en combien de temps ils pensent l'atteindre.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

### B) Coûts, budgets

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Oui. Ce sont des données fondamentales puisque l'utilisateur paye le cycle de l'eau. C'est une donnée stratégique, le prix de l'eau. On fait une démarche analytique des coûts puis une démarche comparative mais c'est difficile car les réseaux métropolitains sont très diversifiés. La comparaison est difficile mais on s'efforce de le faire. C'est une tendance.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Oui, on a un tableau de bord rempli mensuellement. On avance mieux en faisant de petits pas que des grands. On regarde les écarts de tendance. Il y a de petites corrections mais fréquentes, c'est donc plus abordable. Au sein de la Direction de l'Eau, il y a un service qui contrôle les opérateurs donc qui tient un tableau de bord.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Ce sont des indicateurs essentiellement quantitatifs.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Non

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

Au sein de l'agenda 21 oui, les communes sont très intégrées dans la métropole. Il y a des rencontres des directeurs généraux des communes. C'est une pratique un peu innovante. La métropole mutualise sur l'ensemble des projets. Il y a donc une économie de moyen.

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

Il y a un comité mensuellement. La démarche est transverse à tous les services mais il n'y a pas de siège.

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

Il est difficile pour un élu local de ne pas mettre de développement durable.

2<sup>ème</sup> aspect : les contraintes budgétaires sont fortes. Elles le sont pour faire des économies mais beaucoup moins pour changer les pratiques. Il faut donc que ça vienne des citoyens. Mais Martine Aubry l'a fait : elle a porté le développement durable.

Il y a eu une réorganisation de la Direction de l'Eau au 01/01/2016. Pour gérer le service de l'eau on a fait appel à des opérateurs privés, Véolia et la régie de l'eau est publique. On a imposé un contrat de performance pour les deux avec un appel à candidatures (cahier des charges). Pour le public, il y a une exigence contractuelle mais il faut le remodeler avec des exigences identiques que dans le privé. L'efficacité est la même dans le public et le privé. Mais il existe de grosses différences qui sont là où il y a des points d'appui très forts, c'est-à-dire la marge bénéficiaire. Il y a alors des pénalités financières si l'objectif n'est pas rempli mais pas dans le public puisqu'on n'a pas le droit de faire des bénéfices (la collectivité paye). Mais la MEL à l'intention de faire comme dans le privé. Exemple de la régie publique de l'eau qui a un souci de production de la ressource mais avec la notion d'intérêt général. Il y a donc un aspect à long terme mais en tant qu'opérateur privé il peut exploiter à tout va (courte vue). La régie publique a une bonne production des ressources mais le privé est bien meilleur que le public en réactivité à cause des outils. La réponse aux besoins est plus réactive.

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

**R3.4.**: Ce sont les trois piliers classiques et le fil rouge est la gouvernance. Il n'y a pas de politique de développement durable formalisée. Il n'y a pas d'agenda 21. La MEL n'est pas dotée d'une stratégie ou d'une méthode de développement durable. Le service a pour colonne vertébrale le PCET avec la responsabilité sociétale et transversale. En 2006, il y a eu une délibération des cadres mais derrière il n'y a pas eu d'animation, ni de dispositif de pilotage (2012).

**R3.3.** : En 2006, l'agenda 21 est relancé avec une articulation liée à l'urbanisme. Il y avait une politique de déplacement urbain, habitat qui intégrait le développement durable. Il y avait donc un cadre. Il y a eu une forme de plans d'actions mais la collègue est en arrêt maladie. Les choses se sont donc arrêtées. En parallèle, il y a eu le lancement du PCET, et un plan social d'insertion en interne avec une démarche d'accompagnement des communes, ce qui a permis de mutualiser les communes.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

**R3.4.** : Il n'y a pas forcément de politique générale à la MEL. Il existe une feuille de route très précise, des priorités mais pas de programme détaillé. Le développement durable marche avec une politique sectorielle. La délibération des cadres, des politiques s'apparente à de l'artisanat. Le développement durable doit s'inviter dans d'autres politiques.

**R3.3.** : ce n'est pas automatique. Il n'y a pas d'articulation clairement définie.

**R3.4.** : le service souffre de l'absence de DGA. Le développement durable dépend du service de l'aménagement et de l'habitat. Il n'y a pas de DGE, donc le développement durable ne rentre pas dans les délibérations.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**R3.3.** : Le PCET fait partie des lois grenelles. Il rentre dans la démarche territoriale de 2008 avec le bilan carbone. Cela va bien au-delà des réglementations.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

**R3.4.** : Il existe des actions de développement durable en interne comme la rationalisation du parc auto ou au niveau de l'impression. La MEL affiche une certaine exemplarité interne par rapport aux autres communes. Il faut mener des actions en interne. C'est une initiative.

**R3.3.** : Le service de la voirie a mis en place des actions de traitement, des matériaux éco-conçus. Les politiques publiques ont intégré le développement durable. Les services sont impliqués dans le développement durable.

**R3.4.** : Le développement durable rentre dans l'éco-charte du 21<sup>ème</sup> siècle. Par exemple, le déchet peut donner lieu à une valorisation organique, une valorisation énergétique.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**R3.3.** : Les outils de pilotage doivent être délibérés par les cadres. Il existe un tableau de bord des actions avec un logiciel en interne permettant un suivi de certaines actions. Il a été co-construit autour du développement durable et de l'organisation interne lors du précédent mandat mais ça n'a jamais abouti. C'était la première formation des agents. L'outil aurait pu permettre le suivi. Cela a permis une forte animation et une certaine appropriation. Il a fallu collecter la donnée. Mais aujourd'hui on ne tire pas de résultats positifs car c'est lourd et il y a un manque d'appropriation. Il y a trop d'interlocuteurs. C'est une action de communication.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

**R3.4.** : Le politique a mis en avant le développement durable, surtout sur l'aspect qualitatif. Le périmètre est le service. On a fait une synthèse du plan climat. On a eu l'ambition d'expliquer à celui qui est curieux grâce au progrès de l'outil informatique (site internet). En 2015 avec la Cop21 il y a eu une certaine implication avec peu de moyens : une dizaine de vidéos sur chaîne locale, stand au grand palais, semaine européenne du développement durable avec des ateliers conférences. On a invité les élus. La communication est indispensable. L'air est la nouvelle compétence métropolitaine et il y a une volonté de communication.

**R3.3.** : Les citoyens sont consultés sur le PCET pendant la phase de construction en 2011. Sous le nouveau mandat, la métropole est de plus en plus tournée vers le citoyen. Il y a co-construction avec l'énergie positive. La communication est renforcée avec la notion d'énergie. Il faut l'étendre sur les déchets, le déplacement. Les actions sont tournées vers le citoyen au sein du service déplacement.

**R3.4.** : La communication en tant que tel : c'est de la valorisation. La concertation c'est la co-construction de la politique avec les parties prenantes. C'est notre direction qui en est en charge avec le nouveau mandat. On fait de l'accompagnement du changement de comportement : comment je me chauffe, etc.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

**R3.3.** : Les trois sont abordés. Le dernier pilier est mis en œuvre dans le PCET. Il y a eu un appel à projet et les citoyens se mettent en mouvement avec la MEL en progrès.

**R3.4.** : Le PCET est une stratégie écrite, un dispositif de suivi. Le progrès c'est l'aspect de l'atteinte des objectifs. Le développement durable est général mais il n'y a pas de socle de référence stratégique, ni d'outils de pilotage. Les outils de pilotage permettent de vérifier si la stratégie a été faite. La nouvelle Direction Générale de la MEL se dote d'un projet de direction. Un chargé de mission doit être recruté. La qualité des services publics repose sur l'évaluation des politiques publiques. Il faut des indicateurs et dans ceux-ci des indicateurs de

développement durable. Idée : les futurs indicateurs comportent le développement durable, c'est pour le second semestre.

**R3.3.** : la directrice du contrôle de gestion est Mme Lejeune. La communication interne est récente. La responsabilité sociale est une nouvelle stratégie de la MEL. Pour le PCET il y a eu un tableau de bord au moment de l'écriture. Il y a un an, on a expérimenté avec l'ADEME un dispositif de suivi d'indicateurs quantifiés. Mais il était trop ambitieux et ce n'est pas réaliste de quantifier toutes les actions. Le tableau de bord a réduit de volume. On a gardé les actions qui ont le plus gros impact, en particulier en ce qui concerne la rénovation du logement, et le déplacement urbain. Rôle de l'ADEME : élaborer les outils mais la perfection des tableaux de bord n'est pas réaliste (suivi et collecte des données). Le tableau de bord est un outil mais la priorité est de faire de l'animation et récolter la matière pour que ça fonctionne. Aujourd'hui on a Cit'Ergie qui s'appuie sur un référentiel de qualité et il faut alimenter un tableau de suivi et faire un suivi de la performance. Les indicateurs sont la base mais ils sont assez génériques. On a un contrat avec la Région. Ils sont co-conçus avec les territoires et les associations mais ils ne sont pas conçus en interne car il y a des choses existantes ailleurs.

**R3.4.** : en ce qui concerne le rapport annuel de développement durable on n'est pas satisfait de la perception. On y a extrait une quinzaine d'actions pour obtenir les informations mais ce n'est pas un outil de pilotage pour apprécier la performance de la collectivité. Il y a un futur projet de tableau de bord. C'est différent d'un rapport d'activités. Tout ce que fait la MEL doit être en rapport avec le développement durable. Pourquoi faire un rapport d'activité différent du rapport de développement durable.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

**R3.4.** : Il y a une certaine difficulté dans le public d'évaluer les actions. La collectivité est super bien gérée mais l'élu n'a pas été réélu. Concernant le développement durable, il y a une difficulté de l'évaluation à promouvoir.

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

**R3.3.** : Il y a un suivi d'avancement qualitatif. Il y a également des indicateurs quantitatifs mais ils ne sont pas suivis car il y a un problème d'alimentation.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

**R3.3.** : tout dépend de l'élu. On a fait une évaluation du PCET en 2013 mais il y a eu un décalage en 2015 à cause du pilotage à long terme impossible. On est donc plus sur du court terme.

- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

**R3.4.** : la collectivité est sous la domination de l'État. La décentralisation n'a pas de visibilité totale. Le projet de territoire est donc fragile. Le grand pas est l'élaboration des indicateurs de développement humain. Comment peut-on dire que le territoire va bien ? Il faut juger de l'action publique. L'attractivité est représentée par les indicateurs de développement humain, c'est l'accès au savoir.

**R3.3.** : on est sur du management de la qualité comme dans les entreprises. Par exemple au Grand Lyon, le management est transversal et impose le pilotage, avec comme stratégie le suivi tous les ans des indicateurs externes. Il y a une intégration du référentiel et un suivi de la performance énergétique et de l'organisation interne.

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

**R3.4:** Il y a un accompagnement de l'agenda 21 avec différentes communes avec le développement d'actions de mutualisation comme le 0 phyto. Il y a trois actions mutualisées. On travaille avec les communes. Certaines communes sont plus élaborées que la MEL. La mutualisation est freinée. Lille est une petite ville centre. Le Président de la métropole est différent de la ville centre. Il faut donc une mutualisation des actions.

**R3.3.** : Certaines communes mettent en place des actions car il existe des subventions de la part de la MEL. Il existe des démarches de mutualisation pour étendre ce qui a été fait à d'autres communes. Il y a eu la création de la Maison de l'Habitat Durable qui permet la coordination du territoire et le co-pilotage. Il y a un groupe projet avec les communes permettant une démarche de co-construction et un projet qui converge. Il y a une entreprise qui constate et un logiciel intégré dans quelques collectivités, mais c'est le département qui développe l'agenda 21.

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**

- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

Je dois organiser une formation pour des cadres dirigeants sur le pilotage stratégique des transitions territoriales. Le pilotage du PCET, du développement durable sont-ils mobilisés pour avancer ?

Lille est en retard pour la démarche Cit'Ergie car la personne en charge est partie. La démarche Cit'Ergie est un atout en matière de pilotage mais elle est très axée sur l'énergie. Le rapport de développement durable n'est pas un outil de pilotage. L'idée est qu'il faut un tableau de bord avec un comité de pilotage.

Lille : nouvelle direction et nouvelles relations avec délégation politique auprès des citoyens. Il existe une nouvelle politique publique qui permet une participation citoyenne et donc une bonne dynamique. C'est une démarche spirale : une méthode de construction de politiques publiques sur la notion de bien-être territorial. Pour l'instant il n'y a plus de chargée de mission PCET.

Il existe le Vision+21 qui est une boîte à outil du ministère du développement durable sur la prospective, une démarche du territoire en transition. Peut-être que le DGS doit construire les outils.

## Annexe 22 : Entretien avec le Chargé de mission territoires et développement durable, Cerdd (Centre de Ressources du Développement Durable), 24 mars 2017, 60 minutes, R3.5

---

### 1) Présentation

L'analyse des politiques publiques permet une institutionnalisation du développement durable dans les collectivités (CU Nantes). La question de l'évaluation de l'action publique est primordiale.

CERDD : c'est une structure qui date d'il y a 16 ans, sous statut associatif depuis 2001. L'objectif est de diffuser les principes, d'expertiser les retours d'expériences. C'est une structure qui a été prévue et portée par J.F Carron, un écologiste. C'est le laboratoire de la transition vers le développement durable dans sa manière de gouverner. On travaille sur les questions d'accompagnement puis sur les questions d'animation via les réseaux d'acteurs économiques et les réseaux RSE. Les nouveaux modèles économiques sont l'économie de la fonctionnalité, la diversité, l'alimentation des territoires. Comment une collectivité peut-elle animer un territoire sur les marchés publics (intégrer des produits bio dans la restauration par exemple) ? On est amené à des formes de coopération pour être plus transversal. Le CERDD est devenu un groupement d'intérêt public en 2006. Le financement est à 40% par le Conseil Régional (Haute France), 40% par l'État (DREAL), un peu l'ADEME, quelques crédits venant de la préfecture, quelques collectivités et acteurs privés (GRDF et associations) et financements européens sur différents programmes.

Gouvernance : l'AG est discutée et il y a valorisation des programmes. La présidence est tournante tous les deux ans (Région/État).

Il existe d'autres structures comme le Réseau des Agences Régionales de l'Énergie et de l'Environnement (RARE) avec différentes structures telles que l'ARPE Paca, l'ARPE Occitanie. La Région est externalisée. Chacun porte un programme sur le développement durable. Il existe des rencontres une à deux fois par ans pour échanger sur les pratiques, ce qui permet une production de communication.

L'articulation de l'agenda 21 se fait en amont des campagnes municipales de communication argumentaire afin d'intégrer du développement durable (Rhône-Alpes énergie, environnement).

Les activités en Haute-France repose sur trois axes :

- 1) Le management des transitions territoriales
- 2) Le management interne : on travaille sur un dossier en format doc en préalable à un atelier débat donnant la posture des porteurs de projet. Ce qui permet de donner une évolution sur les modes de management.
- 3) Des ateliers pratiques

Il existe deux domaines plus spécifiques : autour de l'urbanisme et achat public durable.

La métropole est dans l'Assemblée Générale de la MEL mais il n'y a eu que peu de travaux menés avec eux, car la stratégie est moins mise en avant qu'auparavant.

Avant il y avait des échanges politiques d'un appel à projet pour que les communes mettent en place un agenda 21 intercommunal. Il s'agit ainsi d'un accompagnement collectif avec 40 territoires dont 3 communautés d'agglomération pour proposer une méthodologie d'une vision prospective sur 20 ans, comme par exemple l'impact du réchauffement climatique ou la démographie. Mais comment faire le rétro planning. Il y a eu deux journées de séminaire pour faire évoluer le territoire vers le développement durable. Ce sont des exercices qui s'appuient sur les données de l'INSEE.

Il faut mettre en mouvement ces acteurs pour un horizon temporel qui va au-delà du mandat. Il faut donc associer les élus. Il existe une méthode de développée par Strategic Design Scenario

et 25 régions. Strategic Design Scenario a été mandaté par le Commissariat Général du Développement Durable. Cet outil a été expérimenté et testé sur différents territoires pour défricher des méthodes. Ce n'est pas dans une approche de prestations mais c'est sous forme d'ateliers-débats et de retours d'expériences.

Il n'existe pas d'approche standardisée, ni de tableau de bord standardisé proposé aux collectivités. Il faut voir où elles en sont, comment les faire évoluer et comment s'inspirer d'autres collectivités. Il existe des actes de rencontres sur internet mais pas de production de guide méthodologique en ce qui concerne l'agenda 21 de 2010. Il existe des logiciels permettant de suivre les collectivités, comme par exemple le Linéa 21. C'est devenu des projets techniques et non politiques. L'élaboration de l'agenda 21 de Nantes Métropole a fait l'objet d'un article dans un colloque.

Lille : alliance improbable car il n'y a pas de stratégie politique et que l'on peut noter l'absence de pilotage politique. C'est une élection indirecte ce qui rend les choses difficiles. Fabien Desage a travaillé sur le gouvernement intercommunal, les arrangements entre les différents groupes politiques et les petites communes. Il n'y a pas de ligne politique.

Il existe un référentiel national d'évaluation des agendas 21. La loi de transition énergétique pour la croissance verte permet d'avoir des appels à projet de territoire à énergie positive. Il faut sortir d'une vision uniquement technique pour la compléter par la transversalité. Comment peut-on poursuivre une dynamique de changement des territoires ?

## La métropole du Grand-Nancy (Annexes 23 à 32)

---

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Développement durable : définition classique, c'est l'équilibre entre l'économie, le socialement responsable et l'écologie, impliquant une certaine transversalité. C'est une nouvelle façon de travailler car on regarde l'impact du projet.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Au départ, les politiques étaient séparées mais la métropole a pour but la transversalité dans tous les projets, ce qui implique un socle commun. Mais c'est difficile car il existe un déséquilibre entre les trois piliers.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Oui de façon volontaire avec l'agenda 21 en 2003 et des actions concrètes et après il y a eu le plan climat énergie-territorial (avant air-énergie-territorial). C'est donc une politique volontariste.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui, formations organisées. Par exemple pour les photocopieuses, le recto-verso est obligatoire. Il y a eu la mise en place du recyclage des cartouches et l'utilisation de brouillons pour les feuilles qui n'ont pas bien été imprimées. La photocopieuse fonctionne avec un badge, ce qui a permis 30% de gain. Le tri des déchets a été mis en place ainsi que l'utilisation de luminaires LED. Il y a une fontaine à eau mais pas de bonbonne. Les véhicules roulent au GPL.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

L'outil utilisé est la démarche Cit'Ergie, qui est un référentiel européen pour les petites actions et les gros projets.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Oui mais il est difficile de communiquer sur le projet en général. Il existe une distribution de magazines, des conseils de développement durable sur l'énergie et sa maîtrise sont donnés aux citoyens.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui c'est un accompagnement de la stratégie, surtout concernant les projets participatifs.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Il existe des forums et des dispositifs à destination des citoyens (par exemple pour l'isolation). Ainsi les citoyens sont plus actifs et des associations sont créées pour faire l'accompagnement.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Oui avec le Conseil de Développement Durable, composé de 100 membres d'associations et de représentants des citoyens.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

### A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Oui le rapport de développement durable et des tableaux de bord thématiques.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Oui, par exemple pour les actions de la qualité de l'air. Il faut agir là où c'est important, pour donner un état des lieux du territoire.

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

Ce sont des outils créés et développés par l'ADEME sous Excel. Par exemple l'émission de CO2 est renseignée annuellement. On s'appuie sur l'existant.

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Oui. Le développement durable est un outil de la performance. Il faut jouer sur l'économie. Il existe une maison de l'emploi.

### B) Coûts, budgets

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Oui, le budget est organisé par projets. Il y a un budget spécifique au développement durable. Il existe une transversalité dans les différents projets. On veut lancer une démarche RSE, qui est un travail fait en collaboration avec un cabinet.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### C) Tableaux de bord

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

On essaye de faire les deux. Le quantitatif est plus facile, par exemple consommation eau/énergie. Le qualitatif est compliqué car on voit moins le résultat.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

Cela dépend des politiques. C'est plutôt une vision à moyen/long terme. Par contre, les objectifs et la sécurisation des ressources se font à long terme.

- Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?
- Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?

L'agenda 21 est bouclé (2003-2004) car les programmes d'actions sont terminés. Le projet métropolitain est plutôt d'avoir une démarche de responsabilité sociétale et environnementale (RSE) et d'être dans une démarche de développement durable intégré. La RSE se fait plus dans le privé. Les petites communes sont intégrées.

- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?

#### B) Pilotage des projets en commun

- Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?
- Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?
- Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?
- S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?

#### C) Mise en œuvre des projets

- Comment les projets sont-ils exécutés ?
- Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?
- Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?

### **Pouvez-vous expliquer le fonctionnement du label Cit'Ergie ?**

Avant de se lancer dans le label Cit'Ergie, on doit contacter un référent Cit'Ergie pour faire un pré-diagnostic pour lister les différentes compétences avec un tableur Excel qui met une note selon un cahier des charges.

Dans un deuxième temps, on doit se lancer sur le marché public pour mettre en œuvre le label. Il n'y a que les conseillers Cit'Ergie qui sont à même de mener à bien les missions. Ils sont à peu près 25.

Dans un troisième temps c'est la mise en œuvre avec 5 pôles qui sont en lien direct avec l'énergie. Cit'Ergie est comme une démarche d'évaluation de l'énergie. On avance en mode projet avec les 30 services et tous les directeurs de service invités à l'atelier (planification territoriale et communication). Il y a 6 ateliers comportant chacun des directeurs (27 présents sur 28). Il y a donc cohérence et transversalité.

Le conseiller va poser des questions aux directeurs permettant de noter et d'évaluer la collectivité. Il y a un panel de 500 points qui sont en fonction des compétences. Si par exemple, il n'y a pas de station d'épuration, il n'y a pas de notation. Il existe un volume de points selon la collectivité, pour Nancy le volume est de 452. Le conseiller prend des notes et argumente la notation. À l'époque on avait obtenu environ 54% des points et pour étayer il faut les documents (détails du PCET, PLU, PDU, PLH, etc.). On a entre deux et six mois pour prouver et on est passé de 54% à 60%. Une fois que l'on a tous les éléments, on missionne un auditeur de l'ADEME (il en existe trois en France). La demande labélisation se fait en juin ou en décembre sur internet, sur un site de partage en plus de la réunion d'audits. La note peut être rectifiée à la hausse ou à la baisse (61,9%). À l'issue de la réunion d'audits, on établit un rapport pour la Commission du label pour fin mai, début juin. L'auditeur est venu début octobre 2016.

Fin janvier : remise du label. Pour certains, il faut élaborer ou évaluer les politiques d'énergie, de climat. Le Grand-Nancy a été évalué.

Le PCET a supplanté l'agenda 21. Le sujet porteur est l'énergie, la transition plutôt que l'écosystème, la faune. Il existe une politique globale sur l'énergie. La politique en termes d'environnement date de 1997. L'écologie au sens de la biodiversité a été introduite dans l'urbanisme. La politique sur l'énergie date de 2000, avec l'Agence Locale de l'Énergie.

Dans la direction il y a 7 agents qui se consacrent à ces sujets. Trois personnes s'occupent de la biodiversité et l'écologie urbaine, ce qui permet de ressentir la consommation énergétique. Les choses vont dans le bon sens.

Cit'Ergie comporte 5 étapes. L'étape 3 est la définition de la politique énergétique que l'on doit évaluer, ce qui a entraîné de longues discussions. On souhaite enlever cette étape-là et mettre en place un outil d'évaluation. C'est une démarche d'amélioration, de labélisation continue. Il faut mettre en exergue. Il existe six domaines : les plus faibles donnent une motivation, un budget nécessaire permettant d'améliorer.

Tous les ans il y a une visite annuelle. Au bout de quatre ans, soit on s'arrête, soit on refait un audit. La labélisation a été acquise en 2016. Sur le côté social, dans le domaine du patrimoine, de la coopération et de la communication, le programme de l'habitat durable (foyers en précarité énergétique) n'est pas forcément prioritaire puisqu'il est noté uniquement sur 20 points.

En ce qui concerne le transport (politique tarifaire), que met-on à disposition des usagers ? Politique vélo ? Piéton ?

Il faut mener une politique efficiente et qui s'adresse à toute la population. Ce sont des points indirectement liés, transversaux à toutes les politiques, comme par exemple la récupération des déchets. En effet, la politique des déchets a un lien avec l'aspect social. L'aspect social est présent dans toutes les thématiques mais il n'est pas directement fléché.

Nancy ne devrait pas être une métropole mais on a des compétences qui vont au-delà d'une communauté urbaine. À part la compétence tourisme, on a rien intégré, on est resté à périmètre constant. Il n'y a pas eu une grande révolution, on a seulement

## Annexe 25 : Entretien avec la chargée de mission démocratie participative, métropole du Grand-Nancy, 27 septembre 2016, 40 minutes, R4.3

---

La mission de démocratie participative est rattachée au pôle de développement métropolitain. C'est une mission transversale qui coordonne le rapport de développement durable au moment du débat en lien avec tous les services de la métropole.

### 1) Les projets de développement durable

#### A) Concept de développement durable

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

C'est une notion perdue mais qui mérite de reprendre tout son sens. C'est une responsabilité partagée entre tous (élus, citoyens, etc.). C'est une notion qui a une dimension culturelle, environnementale inter-reliées.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

La politique de développement durable est liée à l'ensemble des politiques publiques. C'est une approche transversale.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Dans le rapport de développement durable, c'est une obligation mais c'est un outil de pilotage de communication. Il faut arriver à croiser toutes les politiques publiques. La loi est là mais comment la mettre en musique et la dépasser.

#### B) Actions de développement durable

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui dans le service de M. Entmeyer (politique énergie/climat), qui cherche à sensibiliser les habitants. Un rapport est présenté au Conseil Métropolitain en amont du budget.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

#### C) Les actions de communication

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Oui, au-delà du rapport, la communication est importante. Il existe une gazette qui permet de sensibiliser le public. Il y a eu un concours photo et vidéo pour mettre en image le développement durable avec la Cop21. Il y a aussi des visites de sites.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui, dans le sens où la communication permet de sensibiliser et de mobiliser, ce qui permet d'adhérer.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Il existe un Conseil de Développement Durable. C'est une instance consultative avec 6 collèges de 100 membres bénévoles. Il y a un site internet depuis 2000. Cette instance est devenue le Conseil du Développement Durable en 2009 qui traite également du PLU et du plan climat. Par exemple, la contribution au plan climat est annexée à la délibération du Conseil. On y intègre les productions citoyennes aux prises de décisions. Le rapport annuel est axé sur les initiatives citoyennes et les actions collaboratives, ce qui permet de valoriser ces actions.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) **Pilotage du développement durable**

### A) **Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Le rapport de développement durable est un outil de pilotage, mais on doit considérer la difficulté d'élaboration des indicateurs de suivis et d'évaluation. Cette année c'est encore trop tôt car tous les chiffres ne sont pas encore consolidés. Il existe la démarche Cit'Ergie qui est un outil de pilotage rapporté autour de six domaines.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Oui car ils ont été construits et imaginés en 2011 et revisités à l'avenir dans le projet métropolitain.

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

C'est un prestataire extérieur qui a participé à l'élaboration des outils. L'évaluation est inhérente à l'ensemble des documents. Le PLU et le PDU (Plan de Déplacement Urbain) ont leurs propres indicateurs. Pour la cohésion sociale il y a des indicateurs de suivis. Chaque domaine a sa propre grille d'évaluation, ce qui permet d'en faire ressortir des indicateurs de développement durable.

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

On évalue pour une démarche d'amélioration continue.

### B) **Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### C) **Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

On utilise des indicateurs quantitatifs et qualitatifs. Par exemple pour la santé on utilise des indicateurs de bien-être.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

La vision du plan climat est sur du long terme. Ce sont des documents élaborés pour 5-10 ans.

- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Non mais la démarche RSE oui. On peut transférer du privé au public les bonnes pratiques. La RSE peut être transposable en partie. L'agenda 21 a fait son temps. Il existe un référentiel européen, le RFSE en 2012. Aujourd'hui c'est le Cit'Ergie.

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### 3) **Gouvernance et pilotage**

#### A) **Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### B) **Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### C) **Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

## 1) Les projets de développement durable

### A) Concept de développement durable

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable va au-delà des trois piliers. Il faut une prise en compte d'un maximum de composantes dans les projets, c'est -à-dire une approche systémique. Il faut arriver à argumenter les décisions même s'il y a un domaine en particulier.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Au début il y avait une politique spécifique au développement durable (agenda 21) mais maintenant chacun prend en compte la démarche transversale. C'est imprégné dans la collectivité. La transition énergétique est prise en compte dans l'ensemble des politiques publiques de manière transversale, comme par exemple la politique de santé ou l'urbanisme.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

L'innovation est sur certaines politiques. On choisit en fonction du contexte sur le projet le mieux adapté. On fait de l'expérimentation.

### B) Actions de développement durable

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui, les agents sont formés. Il y a une personne en éco-aménagement. Il y a le tri des papiers, les déchets recyclables. Ce sont les services ressources qui sont en charge.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

### C) Les actions de communication

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Il existe la maison de l'Habitat et du Développement Durable, l'Agence Locale de l'Énergie, le guichet unique et la semaine du développement durable.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui pour mobiliser les gens (sensibilisation/éducation/concertation)

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Toutes les politiques sont concertées avec le site internet, la boîte aux lettres.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

On utilise le bilan de concertations mais des fois c'est trop particulier. Il y a donc un arbitrage des élus.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

## A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Il existe le référentiel éco-aménagement et l'évaluation environnementale.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Il existe la labélisation éco-quartier. Il faut quelque chose d'adapté. Il existe donc le référentiel sur mesure pour l'Habitat.

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**

Oui. Pour les habitants il y a une demande des rendus annuels mais pas de demande sur l'outil en tant que tel. Le bilan carbone, ce n'est pas assez.

- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Oui, on parle d'efficience. L'objectif est plus ambitieux, il y a une obligation légale. Le management public est plus complexe.

## B) Coûts, budgets

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

On raisonne en coût global. Oui le développement durable est pris en compte dans le coût. Il y a une obligation réglementaire : va-t-on plus loin ou non suivant le coût ? Il faut que cela soit moins cher pour des citoyens défavorisés.

## C) Tableaux de bord

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Les deux mais plus qualitatifs comme la mixité sociale ou l'enquête sociologique.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

Au niveau de l'urbanisme, 5 ans c'est court terme, 10 ans c'est moyen terme et 15 ans c'est long terme.

- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Non, on travaille sur la base du référentiel des villes européennes : HQUE, éco-quartier, référentiel ville santé ou démarche Cit'Ergie. Il faut réélaborer un tableau de bord mais c'est encore trop technique. Il faut une amélioration continue tous les ans. Il faut qu'il se construise sur les piliers du développement durable. Il existe trois piliers phares : la conception urbaine (écoconception), la préservation de l'environnement et la demande économique responsable. Il

faut également un rappel des autres législations et le document interne du PLU, qui se décline en plusieurs leviers. C'est l'objectif de chaque opération. Il faut intégrer dans chaque politique sans faire de développement durable, c'est donc moins global.

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

## La métropole de Rouen (Annexes 27 à 29)

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable peut être défini historiquement par rapport au protocole de Rio. La première démarche était en lien avec les trois piliers : économique, social et environnement. Nous pouvons y intégrer un quatrième pilier qui serait : comment intégrer le territoire ? Ainsi le développement durable global regroupe : l'environnement, premier axe visible, puis le territoire avec le tourisme et l'attractivité et enfin le volet sanitaire avec le concept de pic de pollution. Il s'agit d'une vision assez transversale avec différentes directions afin d'arriver à une certaine qualité de vie, la préservation de la qualité de l'air, lutter contre le réchauffement climatique. Ainsi il s'agit de répondre à la question comment les politiques publiques peuvent prendre en considération ces différents concepts. Le plan climat et les agendas 21 sont de nouveaux outils pour prendre en compte l'environnement. L'agenda 21 est plus global, mais peu d'agenda 21 arrivent à mobiliser l'économie et le social. Avec la loi de transition énergétique, les politiques s'axent sur le plan climat.

Le développement durable est une vision politique, une façon d'agir car il permet de travailler dans la transversalité. La culture du développement durable est un outil pour faire participer, faire réfléchir, changer les comportements avec une appropriation des solutions.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

La métropole a été créée en 2015 avec la loi Notre. Elle a pris la suite de la Communauté d'Agglomération Rouen-Elbeuf-Austreberthe, c'est-à-dire la CREA. Cette communauté a pris de nouvelles compétences pour devenir métropole. Chaque communauté d'agglomération avait des démarches agenda 21 et de développement durable. La métropole mutualise les démarches de développement durable. Le développement durable est intégré dans la politique générale. Dans le programme métropolitain on retrouve les axes du développement durable : gouvernance et participatif. L'objectif est d'élaborer un PCAET pour affirmer les ambitions politiques et écrire des objectifs précis donc de permettre d'asseoir la vision politique.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Le PCAET n'est pas une simple réponse réglementaire mais une ambition. Le PC doit être exemplaire et rentrer dans une démarche de labélisation Cit'Ergie. Le label Cit'Ergie est la déclinaison du label européen EEA (European Energy Awards), porté par l'ADEME permettant de se comparer aux autres collectivités à travers un référentiel neutre (une centaine de collectivités). Trois communes de la métropole ont des engagements de labélisation. On veut que le PCAET soit efficace et efficient afin de voir les ambitions : aller vers un schéma directeur avec les entreprises (PACET, PLI en commun). Il faut converger ensemble. On est dans la phase diagnostic. Il faut travailler en réseaux pour améliorer les pratiques.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui des actions classiques comme le tri sélectif, le service informatique. Le photocopieur est par défaut sur recto/verso et noir pour optimiser les moyens de reproduction. Il existe un pôle de véhicules propres. La métropole suit un certain dynamisme et cherche à améliorer et renforcer les pratiques. Il existe un Plan de Déplacement des Employés.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

Chaque direction suit avec leurs propres indicateurs. L'objectif principal est l'élaboration du PCAET et d'avoir une vision globale. Par exemple l'indicateur des marchés publics par rapport au patrimoine n'est pas assez performant pour l'ensemble du patrimoine. Il faut du temps pour mettre en place. Le PCAET est pour partager les informations.

#### **C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

C'est en phase d'élaboration. La communication se fait sur les actions de développement durable mais pas sur le plan climat en place. La communication se fait de façon thématique.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui tout à fait. Cela permet d'identifier la métropole de façon exemplaire, d'approprier les citoyens aux enjeux. Il faut mener une communication active en mettant en place des solutions.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Oui lors du Conseil consultatif de développement. Les personnes concernées peuvent se réunir à travers plusieurs commissions pour fédérer, discuter sur les grands axes politiques, échanger et avoir l'avis de la commission.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## **2) Pilotage du développement durable**

### **A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Il existe des outils de suivi des politiques : une des actions pilotées par le DGS voulant refondre le tableau de bord général. Il convient de rendre les outils plus efficaces et plus partagés puisqu'il y a une obligation d'évaluation du PCAET qui est à mi-parcours et une volonté de labélisation. Il existe des démarches complémentaires allant dans le même sens afin de construire le Plan Climat.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Oui obligatoirement car les indicateurs répondent aux objectifs fixés. Si l'indicateur ne répond pas à l'objectif c'est faux. Il existe différents indicateurs pour mesurer l'impact de la réalisation ou mesurer la réalisation. Par exemple pour la gestion du patrimoine, il convient de choisir entre un programme de rénovation ou de construction, l'objectif étant la réduction de consommation de l'énergie. Pour mesurer l'impact nous pouvons prendre en compte la consommation d'énergie en Kwh. L'indicateur de réalisation de l'action serait la mise en place d'un audit énergie pour montrer la dynamique.

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**

- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Oui on peut parler de performance dans la sphère publique. Il s'agit de l'évaluation des politiques publiques. Par contre ce ne sont pas les mêmes ambitions ni les mêmes objectifs que dans la sphère privée. Il ne s'agit pas de rentabilité économique. On peut peut-être avoir les mêmes outils mais on n'évalue pas les mêmes choses.

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Oui dans les budgets, mais il est compliqué de préciser quel financement pour le développement durable. Par exemple il existe un budget innovation, un budget transport mais il n'y a pas de budget développement durable car il est transversal.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Oui mais ils sont à améliorer. Il existe un suivi hétérogène en fonction des directions.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

Pour la pérennité, il faut une vision à moyen terme avec une appropriation par les services. Le long terme n'est pas toujours évident à cause du contexte politique.

- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Non. Le plus important est l'outil de Cit'Ergie. Il existe des démarches avec l'ADEME et des programmes de subvention avec suivi.

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

Dans les bonnes pratiques, on s'appuie sur les communications innovantes et on les met en avant : qu'est-ce qui est possible de mutualiser ? Le PCAET permettra d'entraîner le territoire à travers les communes et mettre en place un réseau de bonnes pratiques, par exemple de gestion des espaces verts (particuliers et gestion différenciée). Le plan climat permettrait de renforcer la visibilité. C'est la phase intermédiaire. DREAL : vision transversale. ADEME : outil Cit'Ergie.

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**

- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

**B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

La question de la définition est primordiale car elle peut engendrer une interprétation erronée de la réalité. Le développement durable est visible en premier dans le public puis dans le privé avec le respect des normes et des réglementations. La perception du développement durable est différente dans le privé et dans le public. Dans le privé, il s'agit de la réglementation, de ce qui est obligatoire et d'une vision marketing. Dans le public, il s'agit plutôt du volontariat. Il existe quelques éléments réglementaires sur l'environnement mais les démarches volontaires s'imposent.

Le développement durable rejoint le bon sens.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Cela rejoint plus ou moins l'histoire de la métropole. En 2010, il y a fusion de 4 EPCI, 4 communautés d'agglomérations avant de devenir métropole. Chaque EPCI avait mené des démarches sur des niveaux différents. Il a donc fallu chercher à harmoniser. L'appréhension du développement durable est un peu différente. Il y a eu élaboration d'un certain nombre de documents programmatiques comme le SCOT, qui font que si l'on veut une cohérence, il est nécessaire de confronter les différentes compétences pour avoir des documents qui se rejoignent. Le développement durable est un outil, un levier en termes de méthodes permettant de rechercher une certaine cohérence, une certaine transversalité. Il n'existe pas d'objectifs contradictoires. L'élaboration de ces documents fait que l'on va confronter objectifs avec orientation et que l'on va chercher une certaine cohérence. Par exemple, le SCOT est une question d'aménagement du territoire (déplacement, habitat, etc.). Il convient de mettre en cohérence les réflexions, et de porter sa mise en cohérence sur l'opération travail de communication et pédagogique pour une collectivité exemplaire dans les pratiques des agents et les pratiques métiers en termes d'économie d'énergie à travers les services, les usagers avec la collecte des déchets, la voirie. Il convient d'être attentif à ces questions dans les pratiques opérationnelles. Cela peut se traduire par des véhicules moins polluants, la rationalisation des coûts de fonctionnement, ce qui implique plus d'économie de la ressource en termes de matériaux et de flux. C'est du bon sens, impliquant des choses plus rationnelles et plus objectives. Au final, cela devient des réflexes métiers.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Cela dépend des projets. Oui pour les projets emblématiques qui sont limités au réglementaire car le rapport coût/bénéfice est non valable. Le côté pragmatique prend donc le dessus. C'est le politique qui décide.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

A la base oui mais aujourd'hui ce ne sont plus simplement des actions de sensibilisation mais elles sont intégrées dans la gestion de projet.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

C'est en train de se structurer par rapport à l'histoire. En 2010, il y a eu la fusion de plusieurs communautés d'agglomération puis la transformation en métropole en 2015. Il y a nécessité de structurer les choses qui ne sont pas assez formalisés et d'organiser leur suivi parallèlement. Il convient de rechercher une évaluation du développement durable en tant que tel aujourd'hui. Il existe un projet métropolitain mais pas d'outil de suivi, ni de tableau de bord sur le projet métropolitain. C'est en cours mais c'est complexe avec énormément de freins.

### **C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Il s'agit d'intégrer de la communication dans les projets problématiques. Exemple de la construction du nouveau siège de la métropole : architecture emblématique dans un futur éco-quartier où les bâtiments sont à énergie positive. Exemple de projets liés à des programmes de financements qui valorisent l'innovation et la performance environnementale. Exemple des éco-cités.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

La communication quand on raisonne avec le rapport coût/bénéfice est très bénéfique. Elle implique un changement de comportement. La communication est à visée pédagogique. Elle permet d'axer sur l'exemplarité et de donner envie, mais ce n'est pas ça qui fait que le projet sera plus performant.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Il existe la concertation, c'est-à-dire d'aller vers les partenaires, les acteurs. La concertation peut aller jusqu'à la codécision. Le citoyen veut s'impliquer plus sur certains projets mais en fonction de la volonté politique il ne faut pas que le sujet soit trop sensible.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## **2) Pilotage du développement durable**

### **A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**
- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Oui on peut parler de performance dans la sphère publique mais la performance n'est pas liée uniquement à la productivité. La performance est liée à des notions de qualité à partir du moment où l'on a des objectifs. La performance c'est lorsque l'on a atteint les objectifs.

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Non. Dans l'établissement des budgets on ne va pas conditionner les choix budgétaires. Il y a une prise en compte du surcoût, on sait l'identifier et donc il est pris en compte dans la décision. Il convient de définir le rapport coût/bénéfice sur des programmes d'investissement, de choix technologiques mais ce n'est pas systématique. Derrière le développement durable, on peut mettre tout et n'importe quoi comme la performance environnementale ou l'innovation technologique. Mais le développement durable c'est aussi réfléchir sur l'impact social positif mais également sur la compétence développement économique.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Les outils connus sont normatifs, comme l'ISO 26 000. Ce sont des outils informatiques, de gestion de projet et d'évaluation afin de suivre les actions par rapport à des indicateurs. Il existe un référentiel d'évaluation du développement durable pour l'action publique : c'est un tableau de bord à l'échelle européenne (site du gouvernement). Il existe un référentiel agenda 21 développé par le ministère de l'environnement. Dans le privé, la correspondance est le SD 21 000. Il y a un intérêt d'utiliser les outils du privé. Les référentiels s'appuient sur le privé. Ce sont des synthèses et des adaptations de ce qui se fait dans le privé. Mais les objectifs ne sont pas les mêmes et les indicateurs sont définis par rapport aux objectifs.

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**

- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

Annexe 29 : Entretien avec la DGA du Département Espace Public et Mobilité Durables, Métropole Rouen Normandie, 06 janvier 2017, dix minutes, R5.3

La mise en œuvre des projets de territoire synthétise les documents obligatoires, tels que l'élaboration du PCAET. Il est très compliqué de mettre en place de la transversalité car il faut mettre tout le monde en mode projet. Il y a une difficulté d'arbitrage et de gestion des enjeux : comment élaborer les budgets, le pilotage.

Le projet du territoire est géré par le cabinet du président.

## La métropole de Brest (Annexes 30 à 33)

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

On mène une politique durable lorsque l'action est dans trois problématiques : économique, environnementale et sociale.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Deux actes : au moment de la création de l'agenda 21, lancement d'une démarche, d'une dynamique. À l'époque c'était la chargée de mission. Aujourd'hui c'est l'acte 2 : la plupart des directions ont intégré en leur sein les problématiques entraînant une diffusion des bonnes pratiques.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

On va au-delà. Le premier agenda a permis de diffuser en interne sous l'angle de la gouvernance. Ce qui a permis une évolution de l'organisation et des process dans l'économie sociale et solidaire.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui, au niveau du DRH qui travaille à mettre en œuvre des politiques durables permettant des liens, une cohésion. La commande publique est assez durable. Il existe des politiques publiques durables internes et externes.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

Le rapport de développement durable qui est obligatoire chaque année. Brest a fait des choix dans les entrées dans un souci de bonne gouvernance et d'efficacité. Il existe un rapport d'activité et de développement durable. Un débat public sur le RDD est mené. En premier, il y a la phase interne, puis au sein des quartiers et au sein du conseil de DD. C'est une formule participative.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Bien sûr. Le RDD est un rapport d'innovation diffusé dans toutes les collectivités. Ce sont des dispositifs sur la question de l'énergie. Ce qui permet de faire remonter toutes les actions.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

D'abord dans un souci de pédagogie. Beaucoup d'échanges avec les citoyens puis on fait évoluer chaque année la communication et les outils.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) **Pilotage du développement durable**

### A) **Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**
- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

La question de l'évaluation est compliquée. En amont de l'action, il faut poser des indicateurs permettant d'évaluer les actions. Ce sont des indicateurs qualitatifs et quantitatifs (mesurables, que l'on peut suivre dans le temps). Remarque : il faut avoir le suivi des indicateurs. Il existe des indicateurs généraux et spécifiques. Il faut faire une évaluation au long/court terme.

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**

Au départ non mais maintenant la démarche est plus participative, afin de rendre plus lisible et plus audible au plus grand nombre. Il y a une démarche de simplification.

- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

La métropole est à l'écoute de ce qui se passe dans la sphère associative et s'en inspire avec les spécificités du territoire. La métropole siège dans les réseaux d'échanges de pratiques. Le développement durable n'est pas transférable d'un endroit à un autre. L'envie est de faire partie des réseaux professionnels afin de faire rayonner les belles pratiques.

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Oui on peut parler de performance dans la sphère publique. Il existe un double devoir : transparence, optimisation des deniers publics. Il faut faire mieux avec moins de moyens. On recherche l'efficacité et l'efficience des données publiques. Ce n'est peut-être pas le terme qu'il faut employer même s'il faut optimiser.

### B) **Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Non mais un groupe doit se réunir et travailler dessus.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### C) **Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

Une vision à court/moyen/long

- Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?
  - Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?
- 3) **Gouvernance et pilotage**
- A) **Petites collectivités et métropole**
- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?
  - Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
  - Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?
- B) **Pilotage des projets en commun**
- Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?
  - Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?
  - Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?
  - S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?
- C) **Mise en œuvre des projets**
- Comment les projets sont-ils exécutés ?
  - Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?
  - Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?

Conclusion : aujourd'hui la métropole est dans la démarche agenda 21 acte 2. Le label agenda 21 est gardé mais devient de plus en plus local. Il en existe plus que trois dans la DREAL. Les postes sont amenés à disparaître. La métropole a le label Cit'Ergie. Les premiers agendas 21 étaient utiles mais aujourd'hui toutes les directions portent le développement durable fortement.

Annexe 31 : Entretien avec le Directeur Écologie Urbaine, Directeur adjoint  
Pôle Espace Public Environnement, Brest Métropole, 01 juin 2017, 35  
minutes, R6.2

---

L'Écologie Urbaine, le cycle de l'énergie, la biodiversité, l'air, l'eau pluviale, l'énergie. C'est une grosse direction de l'énergie.

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Ils ne sont pas très formalisés. Ils sont sous forme de tableau dans chaque service. Il y a un rapport d'activité technique, un rapport financier, un bilan budgétaire. Il y a un budget disponible et on doit essayer d'en faire bon usage et prioriser les actions dans l'année en fonction des priorités qui croisent l'enjeu technique et le portage politique.

Pour le plan climat, il y a des indicateurs. C'est plutôt un tableau annuel qui rythme l'action publique. Ce sont des actions à moyen terme. Ce n'est pas un tableau de bord à proprement parlé.

En ce qui concerne la politique de développement durable et en particulier les énergies renouvelables, a-t-on besoin d'un tableau de bord très détaillé. La réponse est non car un projet

photovoltaïque ne dure que 3 ans, un projet 5 ans. Une fois que le projet est réalisé il n'y a pas d'autres indicateurs donc c'est facile de faire un bilan annuel. Il n'y a pas de chiffre. La politique de développement durable est de réduire l'eau pluviale dans les réseaux. Le projet est à long terme. On ne peut pas quantifier le gain que l'on obtient avec l'argent et le temps passé. Est-ce pertinent ? Combien ça nous a coûté ? Doit-on changer la stratégie d'approche ? On ne quantifie pas l'eau détournée des réseaux. Donc on n'a pas besoin de piloter.

Pour le plan climat, il est recommandé de mettre en place des indicateurs pour identifier l'avancée du travail mais ça ne bouge pas suffisamment vite. Il manque peut-être un tableau de bord, une traçabilité de l'action. Il y a un changement de comportements, des actions de moyens termes.

Il existe un tableau de bord sur les déchets car l'évolution des quantités est importante. Il y a un système de pesage automatique (on paie les quantités), avec un effet de court terme avec une campagne de publication. Il faut un tableau de bord qui peut se justifier.

Pour le réseau de chaleur : c'est du moyen terme sur 5 ans et les indicateurs ne sont pas faciles à construire. Il ne faut pas passer plus de temps à collecter l'information qu'à faire l'action. Cela dépend des politiques (la consommation énergétique du patrimoine est suivie sur l'année). Il faut consolider et partager.

Dans les collectivités, l'agenda 21 était vu comme un outil de management qui impliquait toutes les politiques et les amener à enrichir leurs pratiques. Il y a donc un dynamisme de management (exemple du service fournitures, avec l'achat de papiers recyclés qui est une dynamique pour intégrer des enjeux nouveaux). L'action est à caractère symbolique. Il faut mobiliser les équipes.

Le PCET est tourné vers l'extérieur, comme le développement des actions sur les émissions du CO2. Il est plus dans l'opérationnel. L'agenda 21 : exemple dans le cimetière avec l'arrêt des pesticides, mais il n'y a aucun effet sur le PCEAT. Il n'y a jamais le triangle complet. On traite souvent plutôt une action environnementale. On essaie souvent de croiser le social avec l'environnemental ou la participation citoyenne et les réunions.

L'action d'une collectivité a un impact sur le territoire : c'est comment on peut modifier le comportement des habitants ou des partenaires pour que la ville soit plus vertueuse.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Il y a une baisse du budget disponible, des dotations, ce qui oblige à faire des économies, mais pas de raisonnement comme dans les entreprises. C'est plutôt comment en fonction du budget disponible on tire les politiques. Il y a des ressources entre les politiques. Quel type d'actions doit-on mener pour être plus pertinent, après les obligations réglementaires.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### C) Tableaux de bord

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Pour les déchets, le tableau de bord est rempli sur un mois. Pour le tableau de bord, il faut croiser la difficulté à donner l'information par rapport au bénéfice qu'on en tire. Il y a aujourd'hui un problème de consolidation. Quand le budget baisse on voit l'indicateur qui se dégrade mais s'il n'y a pas de budget on ne peut rien faire.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Cela dépend des actions. Si c'est du moyen terme on utilise du qualitatif plutôt que du quantitatif (il est difficile de formaliser un indicateur). Il faut rechercher la sensibilisation du public. On ne sait pas évaluer. Est-ce que ça a changé les pratiques ? Le sondage coûterait trop d'actions.

Pour l'audit Cit'Ergie : ce sont des indicateurs qualitatifs et quantitatifs mais on met beaucoup de temps à remplir l'indicateur. Il y a deux problématiques : c'est du moyen terme et l'indicateur est moins pertinent. On peut avoir des micro-sujets pour lesquels un indicateur peut être pertinent. Il existe une certaine réserve concernant la mise en place d'indicateurs. Si on met en place les indicateurs, il faut que cela soit efficient par rapport au temps.

Il y a différentes situations par rapport aux indicateurs : soit il n'y a pas de généralisation sauf pour le rapport de développement durable, soit il faut des données faciles à exploiter. On peut peut-être formaliser dans chaque politique mais il faudra se poser la question s'il y a un indicateur pertinent pour la politique. Il faut se forcer à se poser la question. Il y a un défaut de capacité à questionner les pratiques. Il faut donc donner de la lecture stratégique.

On a du mal à compter le nombre de marche à pied, ou à vélo. Les indicateurs sont donc difficiles à construire. Il y a un problème de gestion des données : ce sont des données macro-économiques et difficiles à exploiter. Comment gérer les données importantes ?

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### B) Pilotage des projets en commun

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### C) Mise en œuvre des projets

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**

- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

C'est l'État qui a décidé d'élaborer les Plans Climat. C'est venu d'en haut mais ce n'est pas le meilleur. À une époque on avait une logique d'évaluation des politiques publiques mais c'est un soufflet qui est retombé.

Cit'Ergie est un outil permettant de suivre l'évolution car il y a des indicateurs formalisés. C'est une méthode bien définie. Le responsable de la division énergie a été mis en charge de la politique énergétique sur l'ensemble des compétences (électricité, gaz, économie d'énergie, et division énergie renouvelable). Il y a eu une atténuation du plan climat avec la coordination et le suivi du dispositif Cit'Ergie. Il a été lancé il y a un an et demi. La labélisation a été obtenue fin 2016. Cit'Ergie est un référentiel lourd avec une notation très codifiée (questions/critères/référentiel). Un document d'indicateurs doit être élaboré. Grâce à ce processus on a agrégé l'ensemble des informations. Il faut remettre à jour tous les ans. Il y a une liste d'indicateurs mais qui n'est pas diffusée (catalogue de questionnement). C'est un

champ étroit énergie-climat. Cit'Ergie permet un état des lieux, comment faire pour s'améliorer, faire autre chose sur la même thématique ?

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Les indicateurs sont sur tableau Excel et peuvent servir pour remplir cit'ergie (note), mais ce n'est pas représentatif de tous les champs de développement durable. Le référentiel des indicateurs se trouve dans l'onglet « collecte ».

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

Annexe 33 : Entretien avec la chargée de mission stratégie et prospective, anciennement en charge du plan climat, 24 mars 2016, Brest Métropole, trente minutes, R6.4

---

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Il existe un PCET (c'est le volet énergie-climat), qui est intégré à un PLU secteur 4 (zone naturelle et forestière pour la réduction des émissions de gaz à effet de serre), élaboré avec un PLHA (programme local d'habitat) avec une gouvernance commune.

En ce qui concerne la planification, il n'y a pas forcément d'indicateurs écrits à l'avance. Le PLU est une qualification mais il n'y a pas d'indicateurs liés formellement. Le PCET est un programme de 239 actions avec des indicateurs de suivi pour évaluer l'action. On est sur une phase d'évaluation du PCET

Fin 2015, obtention du label Cit'Ergie : on travaille sur des pistes d'amélioration pour un prochain plan climat.

Le PCET a été évalué fin 2012 avec une élaboration en 2010-2011. Des objectifs à atteindre et des indicateurs d'impacts ont été créés. Il existe différents types d'indicateurs en fonction des

actions. Le PCET est un processus itératif. Les objectifs sont revus avec l'Union Européenne (effet de serre, changement climatique). Ils ont été revus avec la Cop21. Ce sont des scénarios prospectifs. Il faut réadapter les modalités d'actions.

Un agenda 21 a été élaboré mais quel est le tracé de vie ? Le PCET est le volet énergie de l'agenda 21. Depuis la croissance verte, le PCET est devenu obligatoire et réglementaire. L'agenda 21 n'est pas contraignant. Il n'y a pas de directives. Par contre il y a obligation de présenter le PCET devant la Région. L'agenda 21 dépend de la volonté de la collectivité.

Il existe l'agenda 21 des familles (au-delà des thématiques des PCET), il y a alors des citoyens-relais à l'échelle de leur quartier de Brest. L'agenda 21 a un statut particulier et il n'y a pas d'engouement. On ne sait pas le rythme de vie du rapport d'activité du développement durable au regard de l'agenda 21. Chaque action doit être au regard des axes de l'agenda 21 et du développement durable. Il faut donc une évaluation et le déploiement d'indicateurs.

L'élu en charge du PCET est le 5<sup>ème</sup> vice-président de l'urbanisme et de l'habitat, du numérique et du développement durable. Ce qui permet la prise en compte dans la collectivité.

Quel statut on donne à l'agenda 21 ? La tendance est de passer la main au PCET, SCOT et PLU. Le développement durable est plus opérationnel à travers ces outils. L'agenda 21 est un outil pilote. Le PLU et le SCOT doivent prendre en compte le PCET, c'est-à-dire le volet énergie. Il y a également une couche régionale. Il faut donc suivre ces outils qui sont un peu plus contraignants et plus précis que l'agenda 21. Il faut creuser chaque politique. On fait une évaluation du PCET cette année (novembre/décembre 2016) pour avoir un regard critique sur les indicateurs.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?
- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?

**B) Pilotage des projets en commun**

- Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?
- Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?
- Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?
- S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?

**C) Mise en œuvre des projets**

- Comment les projets sont-ils exécutés ?
- Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?
- Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?

## La métropole de Nantes (Annexes 34 à 41)

## Annexe 34 : Entretien avec la Directrice Générale Énergie Environnement Risques, métropole de Nantes, 47 min, 20 décembre 2016, R7.1

---

Le titre de la thèse est insupportable (hypocrisie organisationnelle) puisque chaque politique publique intègre le développement durable.

### 1) Les projets de développement durable

#### A) Concept de développement durable

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le concept est dépassé et très vite. 2002-2003, premier agenda 21 mis en place en 2006 pour essayer d'expliquer ce qu'est le développement durable pour renforcer la pédagogie. À partir de 2008, apparition de la politique publique transversale avec un regard global du développement durable dans toutes les politiques, ce qui implique un travail très structuré et des plans d'actions transversaux entre la métropole et la ville de Nantes. Pour le rapport de développement durable on a choisi les entrées car on peut tout mettre dans les rapports de développement durable.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Particularité : passer de l'agenda 21 au réchauffement climatique (Plan Climat). Les objectifs de développement durable sont difficiles à qualifier et quantifier. Aujourd'hui, le principe est de travailler sur les transitions (énergie, démographiques...). Bientôt, on ne parlera plus de développement durable mais de transition. Le suivi et les indicateurs se développent mais ils sont moins qualitatifs.

#### B) Actions de développement durable

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ?**

##### **Préciser le périmètre**

Oui depuis longtemps. La sensibilisation va au-delà. On est sur un travail sur les modèles de transition. C'est une évolution indispensable, et la mobilisation territoriale est plus importante. Au sein de la direction un chargé de mission et un DGS travaillent sur ces questions d'agenda 21 et de mutualisation. Il existe un pôle sur la question de l'environnement pour assurer l'urbanisme et la mobilité. Il faut une cohérence par rapport aux objectifs chiffrés (CO2). On ne parle plus d'agenda 21. Il y a une évolution dans le discours politique et il faut mettre les territoires en mouvement. Chaque politique publique a ses propres indicateurs et quelques indicateurs de développement durable. Chaque politique publique se décline en plans d'actions, puis en actions, puis en indicateurs qui peuvent être macroéconomiques. La vraie question est l'évolution du discours sur le développement durable et la transition. La question de l'agenda 21 est dépassée. Il y a une nécessité d'acculturation pour tous et de monter en compétences dans les collectivités. L'animation est limitée. Les limites aujourd'hui sont : la sur mobilisation sur les sujets, ce qui entraîne la lassitude. Ce sont un peu les mêmes personnes sur les sujets. Le format aujourd'hui de l'agenda 21 est en voie de disparition.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

#### C) Les actions de communication

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Il y a le lancement des débats citoyen sur la transition énergétique avec la Commission Citoyenne (Grand Débat Transition Énergétique), ce qui permet d'enrichir les politiques publiques voir de bousculer l'organisation, ce qui permet d'enrichir le travail de l'action publique. Ceci permet de traduire à un moment donné la prise de température auprès des citoyens, ce qui est innovant dans la concertation citoyenne. C'est une nouvelle forme de rapport citoyen. Il est difficile d'intervenir sur le développement durable en tant que tel. Il faut bouger le territoire mais en intégrant les principes du développement durable.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

### A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Les indicateurs représentent le fait d'être structuré mais le travail sur le sujet n'est pas encore abouti. Des indicateurs sont proposés pour chaque action mais on ne reprend les indicateurs car c'est compliqué. En ce moment, il y a un nouveau programme qui est de créer des macro-indicateurs. Mais difficulté dans la structuration des plans d'actions et pour chaque action, un ou deux indicateurs.

En ce qui concerne le reporting l'organisation institutionnelle définit par trois groupes : groupe technique (chef de projet et direction, DGA) pour piloter, groupe stratégique avec le DGS et le groupe politique stratégique qui intègre la présidence et les élus.

Pour la transition énergétique le dispositif de pilotage est sur trois niveaux, il faut donc s'accorder sur les indicateurs macroéconomiques portés politiquement. Exemple : puissance produite, se transforme « en moitié de la ville qui va être raccordée », ce qui est plus parlant et plus facile à porter politiquement et donc plus compréhensible par le public. Ceci implique une certaine transparence et en interne des indicateurs techniques mais le politique s'en fiche. Ce sont différentes finalités. Le schéma des indicateurs est très compliqué et le choix n'est pas simple. Il faut être vigilant dans la manière de les créer et faire simple pour les citoyens. Il y a co-construction technique et politique.

Au sein de l'organisation interne, il y a nécessité mais aussi difficulté de travailler de manière transversale entraînant un problème de mobilisation, un travail de mise en cohérence énorme et des attentes politiques très fortes sur le sujet.

Inventé les plans d'actions : c'est le fait d'écrire, un travail de partage et de transversalité. Sur chaque politique publique, on note trois/quatre pages avec indicateurs.

Difficulté pour les élus : beaucoup de politiques publiques et donc de plans d'actions et d'actions. Il faut donc arriver à expliquer les grandes lignes et le suivi car il faut rendre des comptes d'un mandat sur l'autre.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Dans l'entreprise il y a une finalité économique et les entreprises vont aller vers la RSE par la force de l'ère du temps. Une entreprise est en pointe sur la RSE pour les clients.

RSI : Responsabilité Sociale Interne en parallèle. Ce n'est pas complètement déconnecté du modèle économique. Cela permet de réduire les dépenses. On recherche à articuler des services urbains avec des entreprises, ce sont des contrats de délégation. Les éléments communs sont présents plus qu'avant. Il faut faire en sorte de garder une certaine gestion, permettant un équilibre économique sur le territoire. Par exemple sur le prix de vente eau potable. Donc aujourd'hui il ne faut pas opposer, mais il existe une complémentarité sur certains domaines. Chaque grosse entreprise : proposer des morceaux de villes connectées pour avoir un modèle commun.

2008 : politique transversale de développement durable. Il y a une obligation de décloisonnement et une organisation d'instance. Exemple : transition énergétique sur le groupe technique : sujet de l'hydrogène. Le service de déplacement est ok sauf que l'hydrogène coûte cher et les entreprises produisent beaucoup mais on ne sait pas stocker. Il faut donc mettre à plat mais il faut que chacun aborde avec ses connaissances y compris les enjeux politiques. Mais c'est stratégique et difficile à aborder. Il faut donc croiser les points de vue. Par exemple le gain écologique de l'évacuation des déchets n'est pas évident pour tout le monde. Chacun dans son point de vue à quelque chose à dire. Il existe plusieurs antagonistes, plusieurs points de vue pour le développement durable mais pas le même résultat.

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?
- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?

**B) Pilotage des projets en commun**

- Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?
- Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?
- Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?
- S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?

**C) Mise en œuvre des projets**

- Comment les projets sont-ils exécutés ?
- Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?
- Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?

Annexe 35 : Entretien avec la Chargée de mission appui au pilotage de la performance, Mission animation, Coordination et Pilotage Régulation des politiques publiques, Direction Générale environnement Services Urbains, 16 mars 2016, 30 minutes, R7.2

---

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable est une politique transversale des deux collectivités (ville et métropole). Le développement durable est interactif et il est un fil conducteur. Les notions de transition numérique, énergétique viennent remplacer le terme de développement durable. On parle de territoire 0 déchet, d'économie circulaire ou de transition énergétique. Sur le fond c'est la même logique. On reste sur les obligations.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

C'est devenu une obligation réglementaire. Le développement durable était avant un débat, une orientation budgétaire. On a mis en place des indicateurs. Les politiques publiques (plans d'actions) ont besoin d'indicateurs pour les plans d'actions. A l'heure actuelle on utilise la notion de transition énergétique au lieu du développement durable. On parle d'environnement, de déchets. Il y a deux agendas 21 (ville et métropole), avec un plan climat. On différencie l'eau, l'assainissement et l'eau pluviale (cycle de l'eau). Il y a un service urbain spécifique qui

contrôle le prix et a des indicateurs de développement durable comme par exemple le taux de fuite. Il y a un dispositif de partenariat avec l'ADEME. Des indicateurs sont imposés pour le label comme le 0 gaspillage ou le 0 déchet. Il y a donc un certain respect.

Il y a une évaluation de la politique publique : une analyse plus macro-économique de la politique publique (synthèse d'évaluation). Il faut sortir de l'indicateur pour être dans l'évaluation. Il y a structuration des plans d'actions : actions puis sous actions avec une évaluation et une orientation stratégique, ce qui suppose que les indicateurs soient mis à jour régulièrement. La politique environnementale est évaluée. Il y en a une par collectivité (plan développement durable), (propos de la chargée de mission intégration des services publics).

Pour le label cit'ergie, c'est thématique et il n'y a qu'une seule entrée.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

On a des indicateurs spécifiques de la capitale verte avec notre propre production d'indicateurs (site). Il faut les élaborer par rapport aux objectifs (benchmarking par rapport à d'autres collectivités).

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Le tableau de bord vit au moment du rapport de développement durable. Les politiques publiques se traduisent par des actions mais il n'y a pas de consolidation sous la forme d'un tableau de bord.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Ce sont des indicateurs plutôt quantitatifs, mis en perspective et commentés.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**

- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

**B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Dans l'organisation mutualisée de la ville et de la métropole, le pôle animation développement durable climat est rattaché à une grosse direction technique déchets, eau, assainissement. Le pôle a la charge d'élaborer et de piloter les deux politiques publiques (mandat précédent et aussi le plan climat). Aujourd'hui avec le nouveau mandat, la question du développement durable a disparu de la délégation. L'agenda 21 n'est plus en action. Le développement durable est en train de disparaître car il est partout. Il est dans les projets transversaux comme le plan climat ou le projet alimentaire territorial. Il y a donc un pilotage transversal. Aujourd'hui le service est minimum avec l'élaboration des deux rapports de développement durable (ville et métropole). La stratégie est posée mais générique. L'ensemble des politiques publiques sont formalisées dans la métropole. Les outils de pilotage qui continuent d'exister sont le rapport de développement durable formalisé avec la Commission, le groupe technique et le Conseil. L'outil transversal est le plan climat. L'outil de pilotage est le label Cit'Ergie, label européen. C'est une démarche européenne, une démarche qualité. La durée du label est de 4 ans avec 5 conseillers de l'ADEME. Il va bientôt y avoir un groupe de pilotage sur la transition énergétique (c'est un effet de mode). On parle plus de la transition énergétique que du développement durable. L'idée est de chercher des points de basculement dans les modes de vie.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Les politiques publiques ont été élaborées sur la première année du nouveau mandat avec une idée de reformalisation en même temps. C'est une stratégie.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Il y a un dépassement de l'obligation légale. C'est du volontarisme. L'obligation légale est utile pour forcer et imposer une fréquence.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Jusqu'à présent elles n'étaient pas suivies mais existantes. Aujourd'hui les actions internes doivent avoir un statut avec des actions de responsabilité sociétale, comme la délimitation d'un périmètre de la consommation énergétique du bâtiment, la gestion différenciée des espaces verts, la commande publique, le volet mixité/diversité. Il faut montrer l'exemplarité de la ville et de la métropole.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

Des outils de pilotage sont attendus pour contrôler les actions en interne.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Aujourd'hui, la communication porte sur le fait de dire à Nantes (Cop 21), Eurocities en termes de politique internationale. On a communiqué sur le sommet mondial de l'action climat pour porter la collectivité car le développement durable se fait en proximité. La collectivité est connue à l'international. On peut obtenir une subvention européenne.

Sur le second axe il se passe beaucoup de choses. On est un territoire où la transition est engagée, ce qui a amené à un grand débat. Avant la communication était plutôt sur la sensibilisation (éco-gestes). Il y a eu l'atelier climat en 2012 pour accompagner 150 ménages sur une année pour les familiariser aux enjeux climatiques. Le citoyen a rempli un tableau de bord et il était assez content mais même si on comprend les enjeux il ne faut pas des messages déconnectés de la réalité. Il faut se concentrer sur la vie de tous les jours, faire du vélo pour gagner du temps et faire du sport. Mais qu'est-ce que ça m'apporte dans la vie de tous les jours ? C'est donc une expérimentation, un défi collectif. La communication doit être engageante par la preuve (énergie positive), c'est-à-dire valoriser ce qui a été fait. C'est le grand débat du faire, d'agir et ce n'est pas une communication sur les grands enjeux.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

La communication est un outil stratégique qui devrait l'être encore plus.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Oui

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Oui, avec l'exemple de la ville atelier citoyen. On travaille avec les citoyens sur un best-of des documents les plus intéressants pour comprendre. Il y a les conseils de quartiers et un travail de proximité pour donner des informations sur une carte de quartier : Bien-vivre dans ma ville, dans mon quartier, services publics/déchèterie, etc.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

### A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Non mais oui. L'outil utilisé est Cit'Ergie mais il n'est pas du secteur privé. Il est adapté aux collectivités (approche territoriale). Il y a des indicateurs, une note (valeur cible définie par l'ADEME), pour mesurer une performance écologiquement tolérable. Sur l'aspect économique, c'est le contrôleur de gestion qui parle de performance. Une démarche performante c'est la rationalisation des coûts. Les indicateurs sont suivis par le contrôleur de gestion sur le volet de la performance économique. À un moment on a cru que le bilan carbone pouvait mesurer une performance globale : diagnostic des partages, coût global mais ce n'est pas un outil opérationnel car ça devient des usines à gaz rapidement. À une époque, le plan d'actions se voulait tellement complet qu'ils se sont retrouvés avec 150/200 actions, ce qui est impossible à piloter. Il faut donc que cela soit plus rustique. Il faut faire un diagnostic Cit'Ergie uniquement sur les actions moins bonnes. Exemple pour le transport collectif, la politique est ancienne, on ne revient donc pas piloter. Pour les actions plus neuves, il y a des marges de progrès comme

pour le plan vélo par exemple et donc on regarde plus. On est plus sur des tableaux de bord qualitatif et quantitatif si possible. Il faut arriver à croiser les actions des uns et des autres. Il est difficile de parler à tout le monde en même temps. Il y a donc une re-concentration des actions qui doivent être améliorées. Il faut porter des actions complexes en termes de jeux d'acteurs. Le plus regardé est l'entrée budgétaire avec une vision à trois ans sur les investissements. Il faut sélectionner les bons indicateurs pour un seul tableau de bord mais ça demande encore du travail. Les indicateurs sont basés sur ceux de l'ADEME. Il y a peu de fabrication, on utilise des choses déjà suivies. On a été labélisé il y a déjà 4 ans. Il faut se coller à la réalité des services, à ce qui est disponible.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

On parle de performance dans la sphère publique. Mais ce n'est pas de la même nature. Il y a une logique d'administration pouvant être améliorée. Il existe un biais. Dans une grosse collectivité c'est la même échelle qu'une grosse entreprise. Il faut faire attention à l'échelle.

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Oui mais on peut faire n'importe quoi avec les chiffres. Mais il n'y a pas de chiffres tout fait.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Non je ne connais pas. L'outil est le tableur. Pour Cit'Ergie, il faut une note de 50% et on passe gold à plus de 70%. La ville a eu 55% en 2015 et maintenant 64%. Il faut se concentrer sur les actions avec enjeux. L'idée est : où en est-on par rapport aux points Cit'Ergie ? Le pilotage est en fonction. Il y a un double observateur : le résultat est public. Il faut rendre des comptes. Il n'y a plus d'agenda 21. Il y a des actions de développement durable mais on a perdu la formalisation. Pour les indicateurs on a d'abord les actions puis des objectifs quantitatifs et qualitatifs, un état d'avancement et le résultat quantitatif. L'indicateur qualitatif est plutôt sous forme de commentaire, de nuance. On a une culture d'évaluation assez forte. Le travail sur le plan climat se fait sur 4 actions spécifiques car le périmètre de l'agenda 21 était trop important : éclairage public, rénovation, etc. il y a un accompagnement avec les acteurs économiques. Le profil d'évaluation est avec un protocole et des préconisations.

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**
- 3) **Gouvernance et pilotage**
- A) **Petites collectivités et métropole**
- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
  - **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
  - **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**
- B) **Pilotage des projets en commun**
- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
  - **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
  - **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
  - **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**
- C) **Mise en œuvre des projets**
- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
  - **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
  - **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

La ville manque d'outils de pilotage. Il existe des différences entre les agglomérations et les villes. La méthode de travail devient de plus en plus de la gestion de projet. Mais aujourd'hui, la ville est encore en retard et les collectivités plus grosses sont plus en avance. L'agenda 21 a le mérite d'initier une fonction en mode projet. Ici, il n'y pas d'agenda 21 mais on structure petit à petit. Le terme d'agenda 21 se transforme avec une intégration des différentes méthodes de travail (transversalité). Avant d'avoir des tableaux de bord intégrant le développement durable, on avait un tableau de bord. La notion de développement durable n'a été intégrée qu'il y a cinq ans dans les services, sans forcément utiliser le développement durable. Si l'on a une vision globale on insère le développement durable. On utilise la notion de responsabilité sociétale RSO, plutôt que de parler de développement durable car cela permet de l'intégrer plus facilement au sein des services. Mais il n'existe pas de tableau de bord ni d'indicateurs. Ce

n'est pas encore systématique de définir des indicateurs, ce n'est que ponctuellement sur certains projets. Il n'y a aucune obligation mais le travail est collaboratif et il y a des échanges d'informations. Il existe un réseau agenda 21 rassemblant les chargés de mission de l'agglomération. Il est important de tendre vers l'évaluation de l'efficacité des politiques publiques mais pas autant que dans le privé. Il n'existe pas de démarche d'évaluation par les citoyens.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Il existe un budget pour le service développement durable. C'est un service qui dépend de la Direction Générale.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**

- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Il existe différents niveaux de politiques publiques de développement durable mais c'est une politique transversale. La tendance est d'avoir des plans d'actions thématiques (PCET, RSE, déplacement). La complexité est que l'on n'a pas un seul outil mais pleins d'outils sectoriels. Couëron est situé sur la deuxième couronne et comporte 20 000 habitants. Il existe une volonté politique forte de développement durable et de démocratie locale. Depuis 2008, il y a un service dédié avec une démarche transversale rattaché au DGS. Le fait de formaliser l'agenda 21 fait qu'on l'oublie moins (question du futur), ce qui permet une visibilité des actions en développement durable. La phase d'élaboration date de 2007-2010. Il existait 17 fiches d'actions en 2010 avec un outil de suivi (tableau), ce qui représente une grande avancée car il n'existe pas de culture forte sur le reporting, et donc il est difficile d'aller jusqu'à l'évaluation (indicateurs). On n'a pas pu tout remplir car on s'en est servi d'outil d'apprentissage. On n'est

pas en capacité de gérer toutes les fiches (actions qui ne sont pas si pertinentes, et le chargé de mission a changé). On n'a pas de temps pour faire du vrai recul. On intègre les actions de l'agenda 21 dans le projet de la collectivité (toutes les politiques se déclinent en objectifs et actions). Mais c'est complexe de faire un bilan évolutif de l'agenda 21 (outil spécifique à côté du développement durable ou intégré). Le projet de la collectivité fait l'objet de reporting, d'évaluation.

L'agenda 21 est un outil d'animation. Il est différent suivant les jeux d'acteurs, le contexte. Il existe une articulation commune/métropole. Certains outils viennent des métropoles.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Il y a dichotomie entre le public et le privé. Il n'existe pas d'outil miracle. Il faut le co-construire par rapport au contexte, à la collectivité. Ensuite, il y a une phase d'appropriation, comment faire vivre cet outil dans les deux sens public/privé ? Dans le public, on est moins bon sur les normes ISO. À ce niveau, l'entreprise fait plus que les collectivités.

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Il n'est pas évident d'avoir du quantitatif. Sur certains sujets, ce n'est pas évident. Par exemple, pour l'action de l'accès à la culture il est difficile de réduire au quantitatif. S'il y a des indicateurs, ce n'est pas simple à remplir et on ne s'en sert pas. On n'a pas encore les moyens de le faire (sur un escalier l'évaluation est à la 10<sup>ème</sup> marche et nous on est à la 4<sup>ème</sup> marche). La culture de la commune réside sur la question qu'est-ce qu'un indicateur ? Il y a une certaine appropriation de la nécessité de le faire car on vie dans l'action.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

Il existe une feuille de route permettant de savoir comment la commune rejoint l'action de la métropole, ce qui permet de mutualiser les indicateurs. Il existe des actions dépendant des communes, des actions qui contribuent à l'action métropolitaine, et des actions qui sont faites ensemble. Il existe un réseau des chargés de mission des communes permettant une animation territoriale (monter/descendre des informations et les bonnes pratiques). C'est très important pour les habitants. Il existe des actions qui dépendent des choses internes et externes mais dépendent des projets. Il existe un dialogue, une consultation des citoyens sur le projet : nécessite-t-il une co-construction ? Quelle est la marge de manœuvre ?

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable est transversal sur la ville, dans les politiques plus sectorielles qui prend en compte le développement durable.

La ville d'Orvault a positionné le développement durable au centre de la Direction Générale, ainsi il est transversal.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Il faut questionner les citoyens sur l'agenda 21, permettant d'avoir un outil de pilotage (quantitatif et qualitatif). C'est moins méthodologique mais ça permet d'avancer. Il y a des indicateurs de moyens, d'actions et de stratégie mais il n'y a pas de batterie d'indicateurs partagés.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Oui il y a des appels à projet citoyen. Par exemple Coquelicot, sur l'auto-stop organisé, pour permettre la création de liens de confiance. Cela a permis la mise en place de mobiliers urbains spécifiques. Avant de généraliser, il faut expérimenter au niveau urbain et ouvrir les possibilités d'expérimentation.

Il y a eu le projet « ville apaisée » (limitation de vitesse et de déplacement). Ce projet a été écrit avec les habitants d'Orvault mais il n'y a pas eu de budget ville pour. Pendant deux ans, on était en panne pour mettre en place le schéma directeur mais on a eu l'enveloppe plus tard. Il faut passer au-delà des politiques publiques pour avoir l'ingénierie financière. La « ville apaisée » a été lancée par la métropole mais il n'y a pas de budget fléché, même politique. Il y a eu concertation avec les habitants qui ont créé le schéma directeur mais il y a eu frustration car il n'y a pas eu de budget.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

## A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

L'agenda 21 a été re-questionné en 2014/2015. Il est plus technique et met en place les piliers de façon thématique et se réoriente autour du bien-être, l'humain et le bénéfice humain. Il faut en faire un et mettre en avant l'humain, l'énergie. Il est transversal et multiforme. Le PCET n'est pas obligatoire pour la ville, mais il permet un management environnemental, ce qui a entraîné la démarche Cit'Ergie avec l'obtention du label en 2013, pour avoir un pilotage de la politique environnementale. Mais comment croiser les politiques sectorielles ? Il existe des passerelles pour avoir des suivis croisés, avec un bilan, un questionnaire et des perspectives. Il y a une nouvelle stratégie du bien-être et de la qualité de vie sur le territoire. Il y a quatre objectifs mais pas de plans d'actions. On rapatrie les actions des partenaires. La stratégie prend si le territoire se met en mouvement. Chaque année on fait un bilan sur le territoire, avec des indicateurs territoriaux (taux de chômage, pourcentage de bâti par rapport au pourcentage des espaces verts). L'indice de bien-être est renseigné tous les quatre ans. La métropole a plutôt un PCAET qui permet la mise en œuvre de la transition énergétique et écologique, voir une transition sociale.

Cit'Ergie est piloté par la direction patrimoine et urbanisme. Le développement durable est une politique transversale (agenda 21) et sectorielle. Il y a deux particularités : la mission de développement durable et la démocratie participative. Il y a un service animation, éducation au développement durable (consommation responsable), qui travaille avec l'ensemble des directions et rapporte au Directeur Général et à l'élu développement durable. Le développement durable un plus large choix politique (évolution urbaine) que l'environnement.

Entre 2009 et 2014, il y a eu un travail en interne d'appropriation de l'agenda 21, c'était du travail ensemble, en mode projet pour décloisonner et se mettre en interaction entre les différents secteurs et les questionner par rapport au développement durable. Les gens sont en demande maintenant, car la culture du développement durable est bien enracinée (il y a des éco-journées pour questionner les agents. Il y a un plan de déplacement. Comment la collectivité est éco-collectivité ? Il y a eu les éco-gestes, anticipés en 2006. L'appropriation du développement durable a progressé et aujourd'hui se pose la question de comment passe-t-on à l'acte en interne et externe. Il n'y a plus trop d'obligation. Comment je peux répondre le mieux possible aux exigences du développement durable. Il y a un questionnaire synthétisé et présenté en interne, avec un certain intérêt et une volonté de discuter et faire des propositions. La mission a été créée en 2008. Fin 2009, le travail de communication, l'événement, le questionnaire porte ses fruits. C'est plutôt positif mais on rencontre parfois des difficultés avec le budget.

La ville est un des partenaires du territoire. Il faut donc s'ouvrir. Comment la ville est animatrice pour décupler les bonnes pratiques. Il faut un lâcher-prise des élus et des techniciens, c'est intéressant mais brutal pour eux.

Pour Cit'Ergie, il y a une batterie d'indicateurs obligatoires à renseigner tous les quatre ans et un suivi tous les ans selon le référentiel travaillé par l'ADEME. Suivant l'échelle il est plus ou moins facile de les renseigner. Il y a une difficulté d'échelle. On doit avoir des objectifs, savoir où on va mais c'est le côté pragmatique qui prime. Il existe l'indicateur global de bien-être (indice de bien-être). C'est une tendance, il faut se situer par rapport au national. C'est un indicateur qui va être suivi tout particulièrement. Il y a une stratégie fin décembre. Il y a une vraie volonté politique et un questionnaire fort. On doit laisser de l'espace à des initiatives et comment on doit se bagarrer pour avoir du budget. Les gens sont facilitateurs.

- Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?
- Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?
- Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?
- S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?
- Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?
- Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?

#### B) Coûts, budgets

- Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?
- Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?

#### C) Tableaux de bord

- Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?

Il y a une évaluation sous forme de tableau de bord Excel. Il y a un avancement, des indicateurs faits maison ou territoriaux sur différentes sources. Le rapport de développement durable n'est pas la forme attendue. Il y a le rapport et les fiches annexe pour l'agenda 21, qui donnent les indicateurs et les éléments clés et quelques éléments budgétaires (site de la ville d'Orvault). Sur Cit'Ergie, il y a un programme de plan d'actions avec des éléments budgétaires. On réfléchit à un outil de pilotage des politiques publiques (action et en face avancement/indicateurs). On fait une expérimentation avec une entreprise privée. Il faut s'outiller pour une évaluation robotisée. L'évaluation fait peur mais il faut en retirer quelque chose, c'est trop quantitatif.

- Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?
- Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?
- Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?
- Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?
- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?

#### B) Pilotage des projets en commun

- Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?

Il n'y a pas d'articulation entre les différents PCET. Il n'y a pas de demande descendante de la métropole. Il y a une cohérence des politiques mais pas d'invective de la métropole à faire plus vite ou à leur façon. Une ville est en capacité d'être pilote sur un projet. Il y a eu une enquête

sur l'éclairage public pour une expérimentation du travail avec la métropole pour servir d'exemple et valoriser le résultat. À partir de ces expérimentations on essaie de généraliser à l'échelle de la métropole. Il y a une valorisation volontaire des bonnes pratiques, davantage dans le bilan. La ville d'Orvault a eu le label Cit'Ergie, puis la ville de Nantes et enfin la métropole. La métropole n'absorbe pas toutes les villes Cit'Ergie. Il y a une articulation, des allers-retours entre parfois des exigences métropolitaines et inversement des boosters pour créer des conditions pour aller plus vite en termes de généralisation.

On a nos propres actions et par interaction avec la métropole et les citoyens on peut avancer et grandir ensemble. Il y a un consensus assez fort au niveau de la politique du développement durable. Orvault est le centre droit, une minorité mais il n'y a pas d'antagonisme ni d'élus investis. Il y a un vrai portage politique au sein d'Orvault, et donc on a une place intéressante au sein de la métropole. Ce qui permet de faire valoir pour avoir un budget pour les réalisations. Tout l'espace public, le budget est métropolitain.

- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

Annexe 40 : Entretien avec la Responsable du service développement durable et de la maison du développement durable, ville de Rezé, 08 mars 2017, 30 minutes, R7.7

---

## **1) Les projets de développement durable**

### **A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Il faut adapter nos modes de vie pour pouvoir préserver les ressources naturelles et la planète pour les générations futures et mieux consommer et mieux vivre ensemble.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Le développement durable est globalement intégré dans l'ensemble des politiques. Il y a eu deux agendas 21. C'est la première commune de la métropole en matière de développement durable. Depuis septembre 2016, c'est la troisième commune en matière de transition énergétique et écologique (Fabrique Rezéenne). Il y a 30 actions par rapport aux trois piliers du développement durable. Le développement durable est transversal et présent dans différents services.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

La ville a mis en place des actions innovantes grâce à une volonté d'aller plus loin. Pour le premier agenda 21 il y a eu 40 actions et le second agenda 21, 140 actions. Aujourd'hui, on a resserré sur 30 actions innovantes.

### **B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ?**

**Préciser le périmètre**

Oui, il y a l'animation autour du plan de mobilité (800 agents). Il existe un forum interne et un atelier sur le développement durable animé par les agents eux-mêmes. Il existe une équipe technique développement durable, une sur le déplacement et une sur la nature en ville.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

### **C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Il existe un site internet sur la maison du développement durable. La maison du développement durable met à disposition un équipement dédié à l'animation et à destination de tous. Des expositions, ateliers, sorties sont organisés. La maison du développement durable a été ouverte en 2013. Des animations sont organisées dans les classes de la ville de Rezé et dans l'agglomération. Il existe des expositions, des conférences de presses assez régulières, des documents papiers et numériques sur la Fabrique Rezéenne. La ville est présente sur les réseaux sociaux, et pour la maison de développement durable sur Facebook.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui, car on est sur l'objectif in fine de changer les comportements des rezéens. Il faut donc proposer des animations et activités les plus ludiques et attractifs pour capter les gens.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Pour élaborer la Fabrique Rezéenne, il existe un forum citoyen. On travaille également avec les jeunes. On va recueillir les besoins avec des enquêtes. Pour la maison du développement durable, on évalue les activités pour connaître la marge de progrès, et aller jusqu'à des indicateurs d'impacts. Il y a même eu une enquête pour la certification ISO 17000 à la maison du développement durable mais ça s'est arrêté faute de moyens.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

### A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Il existe un outil de fiches/actions référentes avec des indicateurs de suivi et d'impacts mais pas toujours qui sont mis ensuite dans un tableau de bord. Il existe des indicateurs quantitatifs et qualitatifs suivant les actions. Par exemple pour les déplacements en vélo les indicateurs sont quantitatifs. Les indicateurs sont sur tous les piliers. Pour l'agenda 21, il y a 138 actions mais certaines actions sont difficiles à quantifier. L'agenda 21 est spécifique à la ville, mais 140 actions cela fait trop. En termes d'évaluation, il y a une certaine avancée en Région. Se serait donc bien de mettre en commun. Il faudrait peut-être moins d'indicateurs et être plus en commun et partager.

L'évaluation par l'AFNOR de l'ISO 26 000 est difficilement adaptable au public (AFAQ 26 000). Il existe une certaine logique d'évaluation. On est dans une phase test de cet outil mais la grille de notation ne colle pas, notamment avec les échelles et les compétences, en particulier la compétence économique est complexe.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

La seule performance que l'on peut évaluer c'est par les indicateurs d'impacts, ce qui est recherché c'est le fait de sensibiliser et le changement des citoyens. Il n'y a pas d'objectif de performance mais d'intérêt général.

### B) Coûts, budgets

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Oui, c'est une mission du contrôleur de gestion, qui met en place la comptabilité analytique, assez récent.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### C) Tableaux de bord

- Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?
- Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?
- Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?
- Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?
- Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?

La métropole est arrivée après. La volonté politique de développement durable est apparue assez tôt mais il n'y a pas de cadrage imposé. On travaille en lien avec la métropole pour les déchets et le déplacement. Des moyens supplémentaires peuvent être mis en place avec des appels à projets pour être soutenu. On est en lien avec la métropole pour le grand débat citoyen sur la transition énergétique, qui est soumis à évaluation de la maison du développement durable.

- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?

#### B) Pilotage des projets en commun

- Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?

Le service des déchets et du déplacement sont gérés par la métropole. Il existe un réseau des responsables de développement durable de la métropole de Nantes.

- Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?
- Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?
- S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?

#### C) Mise en œuvre des projets

- Comment les projets sont-ils exécutés ?
- Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?
- Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?

**Bonjour, je suis en doctorat de gestion et je travaille sur l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage des collectivités territoriales, et plus particulièrement les métropoles. Certains répondants m'ont parlé de la labellisation Cit'Ergie et je voulais connaître le fonctionnement pour l'obtention et le recul que peut en avoir les conseillers.**

Bonjour, il existe un nouveau label qui a été conçu par les collectivités. Il s'agit d'un label de l'économie circulaire et des déchets qui vient de sortir de l'ADEME, qui s'appelle Optigede. Il vient de se lancer et il serait intéressant de voir avec l'ADEME. C'est un outil en phase de test. Mais il n'est pas encore utilisé dans les métropoles mais il va être à leur disposition.

À Nantes, le développement durable est porté en interne. Il y a un jeu d'acteurs, des conseillers. L'élue est très impliquée à Nantes. Il y a aussi un travail avec les villes.

Pour me présenter, Projets et Territoires est un bureau d'étude indépendant. Je suis conseiller Cit'Ergie depuis 2008, l'un des premiers. Chaque ADEME recrute des conseillers. Je travaille seul et Cit'Ergie représente 2/3 de l'activité avec Nantes, Orvault, Saint-Nazaire, La Rochelle, Lorient, Quimper, la ville de Normandie et beaucoup de collectivités.

Le label est un état des lieux avec un référentiel de 60 mesures afin de faire le tour de la prise en compte de l'énergie, du climat dans les compétences des collectivités : eau, assainissement, organisation interne (achats, financier, etc.), et partenariats (agriculture, associations, etc.) pour les amener à faire une transition énergétique.

Un groupe de travail permet de faire un état des lieux. Il y a co-construction à Nantes avec des élus dans le groupe de pilotage. La métropole est une grosse machine par rapport aux petites communes où les élus sont plus décisionnaires. Les services de développement durable sont hauts placés car c'est transversal. Il faut prioriser les enjeux, et mener des programmes d'actions. La collectivité peut demander la labélisation suivant leur pourcentage. Le programme est budgétisé, planifié avec un pilote concrètement avec le PCET. Le conseiller permet le suivi annuel du programme en fonction des revues de projets puis il y a présentation devant le comité de pilotage. Le programme est suivi pendant trois ans. Et il y a relabélisation tous les 4 ans. Cit'Ergie est européen et la ville de Genève est assez longtemps dans la démarche. C'est la cité de l'énergie. Il y a aussi des indicateurs bêtons à Lausanne.

La démarche Cit'Ergie est un outil de suivi. Il y a un tableau d'indicateurs. Le label repose sur des notations reposant sur des indicateurs. Ça oblige à travailler sur les indicateurs. Il y a un rapport de suivi annuel, c'est quelque chose d'important. Ce rapport est envoyé à la collectivité et à l'ADEME. Les décisions sont prises lors de la visite annuelle. Il existe un modèle de rapport annuel. C'est aussi intéressant de l'extérieur qu'en interne. C'est assez efficace comme technique mais cela dépend de l'appropriation en interne et de se servir du conseiller pour avancer. À Nantes, ils savent bien le faire. Les projets fonctionnent lorsque qu'il y a une rencontre avec un élu motivé et un technicien sinon ça avance moins bien. L'agenda 21 est trop large, peu pragmatique par rapport au Cit'Ergie. Pour le Cit'Ergie on ne traite pas le social contrairement à l'agenda 21. Le Cit'Ergie c'est est-ce que vous avez fait ça ou non ? Mais il ne mobilise pas les citoyens. Il ne sert pas à l'animation du territoire et donc ne dispense pas de la mobilisation du territoire. Il faut donc une équipe en interne. Cit'Ergie est un travail sur les politiques avec l'interne des services, alors que le PCAET et l'agenda 21 mettent tous les partenaires autour de la table et permettent de travailler sur la territorialité. L'articulation entre le PCET et Cit'Ergie est la suivante : Cit'Ergie mobilise l'interne mais pas le territoire, donc il

faut le compléter avec les associations. C'est ce qu'a fait Nantes avec le Grand Débat, qui est en complément.

Il y a un chef de projet Cit'Ergie à l'ADEME National, il s'agit de Nicolas Vallée qui serait intéressé par le retour sur les collectivités. L'ADEME Normandie est une des plus dynamiques sur Cit'Ergie.

## La métropole du Grand-Lyon (Annexes 42 à 49)

---

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

(rire) Développement durable : définition plus ou moins officiel, basée sur le rapport Brundtland, équilibre entre le social, l'économique et l'environnement.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Pas forcément. La vue globale est arrivée il n'y a pas longtemps. Le développement durable n'est pas systématiquement intégré mais dans des champs de politiques publiques oui. Il n'existe pas une réponse unique mais ce n'est pas une politique très intégrée.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui, certains collègues travaillant sur le tri et les déchets, avec de petits outils dans les bureaux. La mission énergie est assez jeune. On développe des séances de sensibilisation sur la lumière. Actions dans la mobilité, l'utilisation des véhicules. Il y a incitation des transports en commun.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

On met en place des campagnes de sensibilisation avec plein de supports : affichage, petits déjeuners, distribution de petites poubelles de tri, intranet, événementiel, manifestation (territoire) sur la rationalisation du pôle de véhicules (enlever des véhicules pour mutualiser). Il est quasiment impossible de se déplacer en véhicules car il y a des contraintes au niveau du remboursement des frais. Ce qui permet une sensibilisation pour inciter au co-voiturage (en interne). Il y a plus de 50% d'abonnement aux transports en commun. Il existe une journée nationale sans voitures pour inviter les agents à donner l'exemple.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui sur le changement des comportements mais pas dans toutes les politiques.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Le citoyen lambda n'a pas le temps de téléphoner à la métropole mais il peut se rendre dans une instance de rencontre. Il en existe sur l'énergie et une étude socio avec des ateliers et des panels. Il existe un espace de concertation avec le Comité de Développement Durable pour entendre d'autres acteurs mais pas forcément le grand public. Il existe des outils plus ciblés sur

l'économie d'énergie avec des associations qui animent des groupes de famille s'engageant à réduire l'énergie. Le suivi est réalisé à l'aide de relevés de compteurs, ce qui implique un dialogue et un retour.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

### A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

La question institutionnelle n'est pas encore opérationnelle, mais pour le chauffage urbain oui. C'est un outil environnemental. Sur le social, il y a fusion entre la région et le Grand-Lyon qui a permis de développer la compétence sociale. Le développement économique est plus indirect. Il faut promouvoir les énergies renouvelables avec innovation. Il existe des outils de suivi sur les sensibilisations. L'enjeu est d'arriver à croiser, de partager. Sur le champ du social, la vision est plus globale. Les contrats de concession sont de moins de deux ans. Aspect économique : économie des contrats avec le chauffage urbain. On cherche alors à optimiser le prix de la chaleur.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

On en parle mais on n'est pas outillé comme dans le privé. Il existe une grande différence : les collectivités sont dirigées par les élus dont le souci de la performance n'est pas forcément l'action.

### B) Coûts, budgets

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Pas du tout. Il y a une approche coût sur les contrats, les conventions. On n'est pas sûr de pouvoir mesurer l'impact financier du développement durable, puisque c'est sur du long terme. Coût global du projet d'aménagement : intégrer le fonctionnement de l'espace public.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### C) Tableaux de bord

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Un tableau de bord est en train de se mettre en place sur les concessions d'électricité. Ce sont des outils nationaux qui sont des outils de reporting de la part des concessionnaires.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

On retient le plus les indicateurs quantitatifs.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

J'utilise la définition classique qui s'appuie sur l'économie/le social/ l'environnement et qu'il faut arriver à équilibrer ces trois piliers.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Il n'y a pas forcément de politique générale, pas de plan ni de mandat bien défini. 23 politiques publiques apparaissent dans le tableau de bord où le développement durable n'apparaît pas directement car c'est une politique transversale. La politique publique est liée à des métiers et derrière on trouve le lien avec l'investissement. Cependant il existe des sous-thèmes du développement durable dans les politiques : exemple, de la transition énergétique qui est transversale, ou la qualité de vie qui est une politique publique.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Au niveau du plan climat : anticipation de l'élaboration (2012) du plan climat (diagnostic en 2009). Un an d'avance par rapport au plan climat, qui est précurseur au niveau de la concertation et des parties prenantes.

Sur la loi de la transition énergie : la métropole est en retard, fin 2016 apparition du terme PCAET mais le schéma directeur de l'énergie doit être mis en application dans un an. L'intégration de l'air dans le PCET ne se fera qu'en 2017/2018 mais la thématique existe mais n'est pas collée. Cette mesure apparaît plutôt comme une mise en forme, on suit les demandes réglementaires, on s'en sert pour améliorer mais on ne court pas derrière les délais.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui. Les actions sont référencées dans un tableau de bord sur le territoire et le patrimoine, par exemple la voirie. À distinguer des engagements individuels : éco-gestes, éco-agents, et les actions liées au métier.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui sur le Plan Climat en 2015, il a été fait un lien avec la Cop21 et l'évolution de l'émission de CO2. Des messages clés ont été formulés sur l'encouragement des partenaires. En 2016 : dispositifs d'aides (prime travaux, éco-rénovation) Spot/affichage

Campagne plusieurs fois par an pour inciter à rénover. Blog du Plan Climat (3 articles par mois envoyés à tous les partenaires du Plan Climat et donc diffusion)

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Oui sur un des volets. Dans la certification Cit'Ergie (auditeur externe de l'ADEME), un des volets est la communication, ce qui permet de gagner des points.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Pas depuis un moment. Le Conseil de Développement Durable en 2011 a travaillé sur l'économie circulaire et les emplois créés. Il n'y a pas de lien direct sauf pour les projets urbains mais il existe un lien avec les communes. Le Conseil du Développement Durable est composé de 160 personnes pour donner des avis plus poussés.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

### A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**
- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Lancement de l'observatoire du Développement durable avec l'agence de l'urbanisme qui va regarder des indicateurs de tous les piliers pour montrer les évolutions d'années en années ou croiser des indicateurs. Des indicateurs sont tirés de l'observatoire santé ou d'observatoires spécifiques comme les baromètres (satisfaction des citoyens par le biais de sondages spécifiques).

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**

Oui

- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

Ce sont des outils internes avec l'aboutissement d'un tableau de bord développement durable et Plan Climat, en particulier dans le domaine Cit'Ergie et l'éco-cité où l'on ne remplit qu'une seule action, mais le tableau de bord n'est pas ouvert aux partenaires. Mais tous les deux ans, on procède à des points étapes sur l'énergie et le climat. C'est un bilan sur les actions menées par le Grand Lyon et tous ses partenaires. C'est une forme d'outils de suivis des actions partenariales (sous forme de document).

Le tableau de bord est fait sur le tas. Réflexion pour les deux prochaines années : regarder des modèles plus simples dans le privé pour avoir un tableau de bord collaboratif.

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Oui, avec un groupe de travail sur l'évaluation des politiques publiques. La réflexion est engagée sur la dépense en évaluation et performance, réflexion qui permet d'évaluer la bonne dépense de l'argent public. Pour le Plan Climat, Cit'Ergie est une forme d'évaluation en plus du préfet. Il existe des contrats avec les communes, c'est-à-dire une convention avec les

communes sur comment dépenser l'argent, donc oui on parle d'évaluation liée aux dépenses publiques mais pas obligatoirement.

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Une grille développement durable est utilisée au moment des aménagements (rue/place...). C'est une liste de thèmes notés (exemple, le projet permet-il d'améliorer la mobilité ?), mais le questionnement est trop large. Mais à l'heure actuelle, il n'y a pas d'analyse pluriannuelle et ce n'est pas général à tous les investissements.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Il n'y a pas toujours d'indicateurs dans le tableau de bord. On peut utiliser des indicateurs qualitatifs ou quantitatifs. Ce sont les actions et l'avancement qui sont le plus regardés. Pour certaines actions, il peut y avoir des indicateurs cibles (par exemple nombre de kilomètres de pistes cyclables) et pour d'autres actions il peut y avoir des exemples de réalisation.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

Il n'y a pas forcément des indicateurs remplis tous les ans. Certains peuvent permettre de visualiser une évolution sur plusieurs années, comme le taux de CO2. Généralement on a une vision jusqu'en 2020 pour le Plan Climat, puis 2030 mais après c'est trop loin. Il est difficile de scénariser avec le changement de vie politique.

- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**

L'agenda 21 (2005 et 2009) est devenu stratégie de développement durable mais ce n'est pas affiché clairement, ce qui implique une étude des flux et une approche du métabolisme du territoire. Il n'a pas été souhaité de répartir sur un agenda 21.

- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

Le Club du Développement Durable permet d'animer des diffusions du sujet quatre fois par an. Une animation est faite par l'Agence Locale de l'Énergie deux fois par an. La métropole participe à ces réunions. Une conférence développement durable se tient une fois par an pour voir l'avancement avec les communes. Avec Cit'Ergie : le travail est plus précis sur le point de l'évaluation et le regard de l'articulation. Pour la signalétique piétonne, la commune s'en occupe mais en général tient le Grand Lyon au courant.

Les 26 communes du Grand Lyon ont un Plan Climat et quelques-unes un agenda 21. Mais les communes sont indépendantes et échangent régulièrement avec l'Agence Locale de l'Énergie et le Grand Lyon pour avoir un rythme de croisière. D'autres communes sont signataires du Plan Climat de la métropole.

**B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable à l'échelle de la métropole est le développement urbain et économique du territoire tout en préservant les ressources environnementales et sociales. Il est pris en compte dans les grands documents d'urbanisme. Le développement durable est le fait d'assurer pour les générations futures la faisabilité du territoire en optimisant les coûts pour les citoyens.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Il existe 23 politiques publiques au sein de la métropole séparées qui ont un lien mais il n'y a pas de politique générale (pas de document à rédiger). Elles sont articulées par des dispositifs intrinsèques (à l'échelle du mandat).

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Par rapport au rapport de développement durable, la disposition d'un texte, le SCOT a été généralisée. Il intègre les dimensions du développement durable. Mais cela ne va pas au-delà de la loi Grenelle, il n'y a pas de politique proactive. L'objectif est d'atteindre les obligations réglementaires. Le schéma énergie est sectorisé par grandes thématiques, ciblées par rapport à des objectifs environnementaux mais il n'y a plus d'agenda 21. Le développement durable est intégré dans les projets mais il n'y a pas d'animation ni de volonté d'intégration globale.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Pour la politique de l'eau, le développement durable est pris en compte au quotidien. L'objectif est de préserver les ressources en eau, d'apporter un service public pour un coût abordable avec des dispositifs financiers pour des personnes ne pouvant pas payer. C'est notre cœur de métier. Le rapport annuel sur le prix et les quantités des services d'eau est obligatoire. Il y a un besoin de conformité réglementaire et de normes. C'est extrêmement normé.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Il y a 59 communes et le maire doit être tenu informé. Il existe une instance : la Commission Consultative des Services Publics, ce qui permet d'avoir une politique de communication réglementaire.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui complètement avec le dispositif d'éducation aux questions de l'eau et la sensibilisation des adultes et des enfants. Il y a également l'association de protection de l'environnement.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Oui à travers la Commission Consultative des Services Publics Locaux, l'association, la plateforme d'appels (appels plus mails), le volet eau potable délégataire et le service public.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Il y a peu de réclamations aujourd'hui. Oui on tient compte de l'opinion mais la communication n'est pas le levier stratégique le plus impliqué. Il y a peu d'échanges. Les réclamations concernent plus l'intérêt personnel.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) Pilotage du développement durable

### A) Pilotage et développement durable

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Sur la question de l'eau il existe des schémas généraux imposés par le code des collectivités, ce sont de grands objectifs déclinés dans les programmes de management interne d'une durée de vie de 15 ans. Il existe des outils au sein de la direction d'une durée de 3/4 ans, c'est plus complet.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Pour chaque collectivité c'est obligatoire mais ce n'est pas sanctionné. Il existe des modèles, des documents généraux basés sur les grandes lignes avec des indicateurs macro-économiques. Alors que pour les collectivités plus petites, les documents généraux servent en interne. L'idée est d'anticiper, de montrer aux citoyens où l'on va et montrer la gestion du budget.

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Oui. Par contre on ne parle pas de rentabilité mais d'efficacité du service rendu, de collectivité qui sait se fixer ses objectifs, et qui peut les évaluer. En matière de développement durable c'est très compliqué car c'est trop global mais on peut évaluer sur différents points.

### B) Coûts, budgets

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Globalement ce n'est pas systématique. À l'époque il y avait la grille de développement durable mais aujourd'hui ce n'est pas systématisé pour l'analyse des élus. Les critères de développement durable sont intégrés dans le marché mais il n'y a pas de pondération de la note. On ne fait pas d'évaluation à posteriori, donc on ne sait pas si c'est la solution durable parmi celles proposées. Depuis 3/4 ans, le développement durable n'est pas affiché mais beaucoup de choses sont intégrées depuis une dizaine d'années.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Il y a des indicateurs de performance avec des chiffres pour l'évaluation. Il existe des indicateurs qualitatifs (beaucoup de moyens) : telle action pour tel bénéficiaire, est-ce que j'ai réalisé l'action. Il y a aussi des indicateurs qualitatifs imposés dans le rapport annuel : en interne avec des baromètres, une enquête mais c'est plus subjectif. La réglementation se focalise surtout sur les résultats.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Non. C'est le cadre réglementaire qui demande de rendre des comptes plus que dans le privé, surtout en ce qui concerne l'eau. On ne va pas se rajouter un outil complémentaire. À l'échelle d'un projet en interne, il est intéressant d'en avoir un complémentaire comme le cycle de vie. Au sein de la direction de l'eau, il y a 2/3 indicateurs.

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

La communication est libre car chacun a ses domaines de compétences. S'il y a une compétence en commun chacun s'en occupe. Certaines collectivités ont un agenda 21 ou un PCET. La métropole ne force pas la main. Dans le Val de Saône, il existe un agenda 21 entre métropoles et communes et la vallée de la chimie. Il y a donc un travail de portage en lien avec les communes. C'est du colportage : position d'égal à égal. Les services juridiques s'occupent de la place du développement durable sur les marchés publics.

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

## **1) Les projets de développement durable**

### **A) Concept de développement durable**

L'Agence de Développement Durable est à Paris. Au sein de la métropole je suis la chargée de mission stratégie de développement durable. Il existe un agenda 21 avec l'élaboration d'une stratégie, un suivi et une mise en œuvre. Il y a une unité de Développement Durable et Écologie. Le développement durable est également au sein de la planification.

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Il y a un quatrième pilier la culture. Le développement durable c'est plutôt des modes de faire, un moyen d'interroger les politiques publiques. Il faut favoriser le bien-être, le bien-vivre. C'est plutôt une dynamique. Ce sont des notions qui ont du mal à être prises en compte par les citoyens. C'est du bon sens, un mode de faire, une pratique. Il faut aller dans une démarche de mieux vivre.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Les politiques de développement durable sont élaborées de façon concomitante. L'agenda 21 est formalisé en 2005. Les politiques publiques sectorielles intègrent des enjeux de développement durable. C'est un mode alternatif pour réduire. Il y a intégration du développement durable dans les différentes politiques publiques.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Il n'y a pas d'obligation en tant que tel sauf le PCET qui est lié au climat. Les lois grenelles incitent à réinterroger par rapport au SCOT, au PLU. L'agenda 21 n'est pas une obligation, c'est une démarche volontaire. La seule obligation en matière de développement durable c'est le rapport de développement durable. On dépasse l'obligation légale. Par exemple, au niveau de l'aménagement ou des travaux de voirie on met les chantiers propres et maintenant c'est devenu réglementaire. La réglementation est un peu en retard.

### **B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui, depuis le département et la CU Lyon. Du côté du Grand-Lyon, il y a la charte éco-agent, le café prévention, la campagne bonnes impressions, l'éco-jardinage, les ballades urbaines. On implique les agents dans le développement des pratiques.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

Concernant le rapport de développement durable, il y a co-construction des différents services mais pas forcément d'outils de pilotage à part dans le PCET ou la démarche Cit'Ergie. Souvent on fait des évaluations.

### **C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Oui les deux. Il y a le blog plan climat, la rubrique intranet, l'extranet des communes, des documents, des livres et des ressources livrets. Ce qui permet de faire un b to b institutionnel.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

La communication est un outil de la stratégie car en matière de développement durable c'est peu visible.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Les citoyens peuvent faire des remarques à travers le blog mais ce n'est pas un véritable dialogue. Il y a une enquête de perception. Il existe trois baromètres des services urbains mais ils ne concernent pas l'agenda 21 en tant que tel (sur la propreté). Il y a donc une présence de l'humain.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

On pourrait améliorer la communication en étant moins conceptuel et en mettant en avant les projets des citoyens et être plus concret et pragmatique. Il faut avoir des comportements plus responsables au lieu de « donner des leçons ». Il faut diversifier les publics.

## 2) **Pilotage du développement durable**

### A) **Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Il y a un observatoire thématique social, économique mais pas d'outils de performance. En ce moment on parle de résilience, d'économie circulaire, de gouvernance alimentaire énergétique, etc. On utilise l'INSEE pour la synthèse et les enjeux.

L'indicateur pose la question de l'évaluation des politiques publiques. La décision reste politique. Il y a une observation mais pas d'évaluation. Par exemple pour évaluer la qualité de l'air c'est compliqué car l'État en fait partie et les citoyens. Le développement durable aurait dû permettre une évaluation des politiques publiques par le biais du rapport de développement durable.

On a la labélisation Cit'Ergie et un suivi participatif avec le logiciel Skovéo. Mais il y a peu de temps pour évaluer sur l'échelle du mandat et il y a le problème de la donnée.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**

Elles ne sont pas forcément impliquées. Il y a un recueil de données partenarial mais pas les outils. L'outil est élaboré par les agents mais les citoyens ne sont pas pris en compte. Il y a une certaine transparence financière mais la politique reste encore assez opaque. C'est compliqué pour les politiques. C'est compliqué pour un élu d'être transparent.

- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

On parle de performance dans le public et on tend à être comme dans le privé mais se pose le problème du service public. Il n'y a pas d'évaluation des politiques publiques au Grand-Lyon.

### B) **Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Oui dans le cadre du plan climat et de Cit'Ergie. Il y a une réflexion sur le coût global et l'analyse du cycle de vie.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

Il faut anticiper des coûts de fonctionnement et de gestion mais il n'y a pas de coûts cachés.

### C) Tableaux de bord

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Il existe des indicateurs de résultats et une évaluation. Il existe un tableau de bord croisé PCET et agenda 21.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Les indicateurs sont qualitatifs et quantitatifs. Les objectifs sont chiffrés comme par exemple le nombre de déchets entre 2015 et 2017 ou l'objectif de kilomètres de pistes cyclables.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**

Le tableau de bord ne vient pas de la sphère privée. Je ne connais pas le *Sustainability Balanced Scorecard*.

- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

Ce sont des indicateurs de résultats mais pas d'impacts. Les indicateurs sont produits par les agents.

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### B) Pilotage des projets en commun

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**

Il y a une prise en compte du développement durable dans les territoires différents. Il y a les enjeux SCOT avec 50% d'espaces verts et 50% de zones urbaines. Comment évaluer la trame verte ? Derrière cette question se pose la question du politique avec le mandat, la réélection, etc.

- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### C) Mise en œuvre des projets

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Il existe un agenda 21 local depuis 2006 avec 92 actions au départ. Un suivi a été réalisé puis une évaluation participative des sous-actions. Des actions structurantes puis ponctuelles ont été mises en place. À partir de 2008, on a passé au crible les politiques publiques mais pas toujours. Le développement durable permet de travailler les politiques. Il existe des compétences fortes de proximité (enfance et jeunesse), des politiques préexistantes pouvant intégrer le développement durable. Des questions se posent sur comment on aménage, comment on réoriente en y ajoutant le développement durable. Exemple : sur le marché de la restauration, doit-on introduire l'agriculture biologique. Pour la société, c'est une démarche économique, de sobriété énergétique permettant des économies d'énergie.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Le développement durable est une démarche à long terme. Il faut entre 5 et 10 ans pour mesurer les résultats, comme par exemple pour la sobriété énergétique ou le changement des habitudes de consommation. Le développement durable permet la transversalité, permettant l'élaboration de petites idées (vélo électrique par exemple) mais on a besoin de grandes politiques structurantes.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ?**

**Préciser le périmètre**

Oui, il a été créé un groupe d'agents (des correspondants agenda 21) pour sensibiliser. Dans une commune il y a une multitude d'agents et il est difficile d'intéresser tout le monde dans leur travail. Le développement durable est différent dans une bibliothèque ou dans une association sportive. Il faut trouver un intérêt. En 2008, il y a eu la charte éco-citoyenne au sein de la collectivité, conduisant à un audit externe. Avec le temps, la démarche peut s'étioler (turn over). Il faut donc refaire une pédagogie, reformer les nouveaux arrivants.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Oui. Il y a le journal municipal, les canaux classiques, le site.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Oui c'est un outil fort de la stratégie. On peut se faire auditer par les citoyens Mais il faut avoir du recul. La raison est que l'on communique mal dans la mesure où les citoyens demandaient les impacts (communiquer les chiffres). C'est un élément de progrès. En matière de

développement durable, les gens sont très exigeants. Il faut montrer l'exemple en termes de résultats (exemple : 100 000 routes).

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## **2) Pilotage du développement durable**

### **A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**
- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Les outils sont le talon d'Achille. Il existe des indicateurs de consommation en énergie, une démarche empirique mais ce n'est pas la priorité. Ce n'est plus lié à la conception du développement durable mais chaque délégation doit s'occuper du développement durable. Par exemple la délégation sport, enfant et jeunesse doivent mener des actions de développement durable. C'est donc difficile à agréger. La délégation enfance a un budget lié à la formation des animateurs et des enfants en développement durable. La délégation sportive va avoir le tri. Le CCAS va développer un CEL, un jardin partagé. On fonctionne action par action pour connaître combien ça coûte. Il est donc impossible de raisonner de manière agrégée.

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**
- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

## **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**

Les relations avec la métropole sont très bonnes. En 2005 a été créé le club du développement durable qui est un club chargé des missions de développement durable. Il y a un vice-président, avec des thématiques régulières et des sessions (matinées, etc.). Par exemple la thématique des éco-gestes, du réchauffement climatique. C'est un club qui s'intéresse aux élus et chargés de mission. Il y a aussi un atelier uniquement pour les chargés de missions. Ces ateliers traitent de l'évaluation de l'agenda 21. C'est très positif pour l'acculturation sur les enjeux nationaux et sur la mise en réseau des acteurs. Ces ateliers permettent les échanges d'idées. C'est une formation/action. Ce n'est pas le cas à Grenoble ou Aix-Marseille. Pour l'agenda 21 métropolitain, chaque collectivité doit mener sa politique. Il y a une certaine spécificité par rapport aux actions.

- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**
- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**
- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

Travail sur un premier agenda 21 local en 2006. Version 2 en 2011. Démarche Cit'Ergie.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

## B) Coûts, budgets

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

C'est difficile de connaître la part de pourcentage du développement durable au sein du budget. Les actions inscrites au budget ont un rôle moteur pouvant avoir une incidence financière. Le dialogue entre les élus et les personnes en charge des finances est compliqué. Il n'y a pas de systématisation des choses. Il faut peser dans les choix pour que le développement durable soit intégré dans les projets. Il existe un petit budget au sein de la direction permettant de suivre le label Cit'Ergie et on travaille avec une société privée avec une prise de participation dans celle-ci.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

## C) Tableaux de bord

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

Le Grand Lyon a créé le Club du Développement Durable (Catherine Clavel), lieu d'échanges entre l'ensemble des collectivités. Des réunions sont organisées 4/5 fois par an avec des thématiques où les communes témoignent et échangent. Les élus sont actifs et il existe beaucoup d'échanges d'expériences de manière thématique. Il existe une commande publique durable et des ateliers de travail. Les ateliers sont le cadre d'échanges le plus utilisé. C'est un maillon fort, poursuivant une démarche de donner et d'échanger les informations. L'autre démarche est celle de Cit'Ergie, c'est-à-dire la labellisation des politiques économiques sur l'agglomération. Sur le Grand Lyon, quatre collectivités ont obtenu le label : Vénissieux, la ville de Lyon, Rillieux-la-Pape et la métropole Grand Lyon. Pour le label Cit'Ergie, le groupe de travail se réunit deux fois par an. C'est un moyen d'échanges. Avec ce label, il existe une volonté de mettre en place un tableau de bord et d'intégrer la dimension climat dans le budget. Les réunions sont animées par un conseiller extérieur qui apporte ce qui a été fait dans les autres collectivités nationales. Plusieurs réunions sont également animées par l'Agence Locale de l'Énergie sur le Plan Climat et le plus technique apporté par la rénovation énergétique. Ce sont des lieux d'échanges pilotés par la métropole. Il existe également des échanges informels. Le Grand Lyon essaie de relayer sur le blog du Club du Développement Durable ce qui se passe. De manière plus formelle pour le Plan Climat ou le schéma directeur des énergies, l'ensemble des acteurs du territoire apporte

leur contribution en proposant des actions et engage des délibérations entre les communes. Il s'agit alors d'un management participatif. Les questions en lien avec le développement durable sont débattues lors du conseil municipal. La commune n'a pas l'obligation d'élaborer un Plan Climat.

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**

Les outils sont à formaliser mais il existe un plan d'actions de type tableau de bord de suivi des actions avec le label Cit'Ergie. C'est un tableau d'indicateurs sensé être tenu à jour. Il s'agit d'une démarche normalisée par l'ADEME. Certains indicateurs sont obligatoires et d'autres sont à travailler.

- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**
- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Il existe une coordination avec les politiques sectorielles. Le développement durable est intégré dans la conduite quotidienne de la collectivité. Chacun doit intégrer cette orientation stratégique.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**
- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

En interne, il existe plusieurs documents comme le Plan de Déplacement de Administratif (PDA, 2013). Il y a environ 2000 agents.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Oui avec le journal municipal. La direction de la communication sait faire. Elle a la capacité à faire des dossiers une à deux fois par an. Par exemple, un dossier sur le développement durable. Pour le grand public, il y a le rapport de développement durable. Il est envoyé à tous les partenaires, notamment les conseils des quartiers. Il existe un Conseil Local du Développement Durable : c'est une instance d'échanges et de construction pour le développement durable. Les conseils de quartiers sont invités (énergie et habitat). Deuxième thématique : qualité de l'air/déplacement. Il existe des informations et des échanges mais la population n'est pas forcément informée des dispositifs existants. Dans le milieu des associations, on les soutient dans leur démarche (exemple de la ligue de protection des oiseaux).

En interne, on communique via l'intranet où il existe une rubrique développement durable. On communique par mail. Lorsque les fiches de paie sont envoyées, une feuille A4 informant sur l'actualité de la collectivité est jointe. On travaille avec la communication interne, par exemple sur des articles autour de l'égalité homme /femme, du handicap, les risques professionnels. On parle des problèmes et des choses se mettent en place. Tout le monde peut communiquer. Sur les gros projets, la mission développement durable est invitée au travail de réflexion.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**
- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) **Pilotage du développement durable**

### A) **Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**

C'est une commune de plus de 50 000 habitants, qui est obligée de faire un rapport sur la situation en termes de développement durable, ce qui permet de mesurer. Depuis 2010, on a défini des indicateurs d'activité et d'évaluation en termes de développement durable. Tous les ans on remplit un rapport annuel. Il existe une instance de pilotage présidé par le maire et le DGS pour évoquer les éléments stratégiques. Opérationnellement, il existe un document assez collégial rassemblant l'ensemble des services. Le premier plan climat en 2011 a été construit de façon transversale dans chaque direction. Depuis la loi MAPTAM en 2014, le plan climat est devenu à l'échelle intercommunale et il existe un plan climat territorial sur la ville. C'est donc une démarche regroupant plusieurs services. Le rapport de développement durable a été fait en 2010 permettant d'anticiper les décrets. En plus du plan climat, la loi de transition énergétique oblige à faire un bilan des émissions de gaz à effet de serre. Ce sont des calculs très particuliers, très spécifiques. C'est une obligation pour le plan climat à l'échelle de la collectivité. On a alors une vision de l'impact carbone avec l'émission directe (kilo water) et au niveau de la ville avec l'émission indirecte (énergie grise), mais ce n'est pas une obligation légale. La métropole ne calcule pas ses émissions indirectes. On regarde aussi les produits alimentaires : pesticide/consommation d'eau, camion/énergie pour éliminer).

Il existe une démarche plus globale éco-établissement qui est l'équivalent agenda 21 d'équipement, c'est-à-dire un plan d'action en faveur du développement durable au niveau de l'équipement (exemple crèche, école, ateliers municipaux, etc.). Pour les cimetières, on est passé au zéro pesticide il y a quatre ans. Dans la démarche éco-établissement, il y a eu des formations aux éco-gestes il y a deux ans. Il s'agit de former aux éco-gestes de façon volontaire, il s'agit de former sur un laps de temps ou de cibler des établissements sur six mois d'affiler. Il n'y a pas la solution en développement durable et il faut s'adapter en permanence.

Certaines économies peuvent être réalisées, notamment dans la rénovation des bâtiments. Le ravalement est obligatoire par rapport à l'isolation thermique. Si l'on doit changer la toiture, on peut se poser la question de la végétalisation ou non (depuis 2007). Ce qui permettrait une économie de chauffage, de s'auto-alimenter et donc une économie réalisée car c'est programmer tôt. S'il y a plus de superficie, la facture d'énergie ne diminue pas forcément mais il est important de savoir comment évolue le programme. Cela ne se voit pas dans les budgets car on consomme car il y a plus de m2. Il faut faire des calculs pour montrer les économies en réinjectant pour faire des travaux. La performance énergétique coûte à un moment donné mais elle peut être réinjectée pour atteindre l'objectif. Ce qui demande une évaluation plus pointue et plus technique. La ville a respecté ses engagements en matière de politique climatique. Il y a une certaine orientation européenne puis on agit.

- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**
- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**

- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

#### **B) Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Pour le budget développement durable on ne sait pas faire. Pour la direction paysage et nature il faut améliorer la qualité de vie, on a végétalisé les façades et utilisation de 0 pesticide. Mais ce n'est pas évident car la politique est intégrée dans la direction et c'est pareil pour l'action sociale. Il faut proposer : qu'est-ce qui n'est pas du développement durable dans le budget de la ville ? Par exemple, il y a 33% de véhicules propres. La difficulté réside dans le calcul du surcoût. Par exemple, la rénovation de l'école intègre la performance énergétique. C'est directement intégré, donc difficile. Se pose la question de l'intégration d'une toiture végétale ou un système solaire (c'est la demande du politique donc on met). Cela n'a pas forcément du sens quand le développement durable est intégré dans la politique. Il faut avoir une démarche transversale mais ça n'a pas concrètement d'apport supplémentaire. Le DGS veut de l'action. Au niveau des finances, comment une collectivité fait appel à des emprunts ? (Question sur les paradis fiscaux et l'investissement carbone). Mais il y a une difficulté juridique car c'est encadré par les marchés publics. On a le choix des banques mais il y a une difficulté de contrôle. Le DGS finalise les budgets, ce qui implique différentes discussions au niveau de la construction des budgets.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

#### **C) Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**

Pour le rapport de développement durable, il y a 60 indicateurs élaborés avec les services depuis 2010. La visibilité est en évolution. Par exemple, l'émission de gaz à effet de serre est actualisée tous les trois ans (obligation réglementaire). Par contre, on ne connaît pas le terme tableau de bord. Il y a une grosse volonté d'une politique d'intégration de la part du maire et du DGS. Si on n'a pas ces soutiens, il est difficile d'avancer. Ça s'auto-alimente, c'est un effet d'entraînement puisque les choses se savent.

- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**
- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**
- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

**B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

## Annexe 49 : Entretien avec le Responsable du Pôle Bailleurs-Collectivités Tertiaires, Agence Locale de l'Énergie Lyon, 17 mars 2017, 20 minutes, R8.8

---

L'Agence est attachée à un territoire, ici la métropole de Lyon. Fonctionnalité : les territoires ont créé ces outils. Il existe des relations directes avec la métropole, en particulier concernant la mission énergie, habitat et logement. Côté habitat, la métropole va chercher les compétences techniques. Par exemple, pour l'innovation du logement, il faut définir un certain nombre de critères et faire un suivi. Il existe un lien avec les maîtres d'ouvrage concernés par ces politiques de développement durable, ce sont des liens indirects (bureau d'étude). La totalité des actions sont inscrites dans une démarche territoriale du PCEAT. En général, les bénéficiaires des actions sont sur le territoire.

Concernant les concepts de développement durable, la métropole et les communes peuvent mettre en place des stratégies de développement durable obligatoires ou volontaires. Il faut solliciter les communes par questionnaire. Il existe un outil européen, c'est-à-dire la mallette plan-climat visant à établir un référentiel de thèmes, d'actions classés par lettres.

E : transition énergétique jusqu'à la lettre A, Ambition, actions mobilisées, etc. Il s'agit d'un panel d'actions sur lequel les communes sont auditionnées. Il existe des liens entre actions du plan climat. Le rattachement des actions du plan climat se fait sous forme de déclinaison locale sur les périmètres communaux. Il convient d'affiner les positions sur le référentiel interne et observer au regard de ce référentiel, comme par exemple la labellisation cit'ergie (référentiel national avec cotation).

La difficulté du tableau de bord est la construction en commun, sinon il y a un tableau de bord par commune. Ce tableau de bord en commun permet une vue exhaustive de ce qui se passe sur le territoire. La métropole souhaite engager les partenaires à avoir leurs propres plans climat, à l'aide de la conférence énergie-climat, permettant de recueillir ce qui se fait dans les communes. 26 communes ont un plan-climat et donc il faut une façon de définir un tableau de bord dont les plans d'entrée sont le plan-climat métropolitain. Le tableau de bord est construit par eux, les communes sont souveraines dans leurs choix mais il faut passer au crible les actions des communes, ce qui permet d'avoir une vue homogène. Ainsi il convient de se poser la question : quelle gouvernance est en place ? Quel comité de pilotage ? Il faut donc être plus factuel.

Cela vient d'un outil européen climat pratique, mais on essaie de le personnaliser avec les spécificités du territoire.

## Autres entretiens (Annexes 50 à 63)

---

Aujourd'hui, l'agenda 21 est sur la fin car il n'y a que peu de demande, au profit des plans climats mais il y a une certaine dynamique pour la transition énergétique.

### **Comment est né le projet du Linéa 21 ? Pourquoi ?**

Le projet est né en 2003. L'idée était de fournir aux collectivités locales un outil de suivi et de pilotage pour l'agenda 21. C'est un outil couteau suisse car il possède plusieurs types de fonctionnalités, notamment la communication car une collectivité doit échanger avec ses partenaires et ses habitants (l'ADEME effectue des sondages sur le développement durable). Le concept est mieux appréhendé mais on ne sait pas trop ce qu'il y a derrière.

On voulait fournir des outils collaboratifs (pour faire participer les citoyens et les partenaires). C'est une démarche bottom-up, le suivi et le pilotage permettant à la collectivité de suivre leurs plans d'actions.

C'est une technologie utile : internet permet un accès décentralisé, n'importe où et quand. Cela va au-delà de la réunion publique peu adaptée à chaque citoyen (famille avec enfants en bas-âge).

En 2004, il y a eu la première version avec le balbutiement de l'agenda 21. Les collectivités locales s'interrogeaient sur la façon d'élaborer l'agenda 21. Pendant deux, trois ans l'outil n'a pas vraiment été utilisé.

Depuis 2004, on a fait le choix de la licence libre permettant d'avoir la liberté de l'utiliser, de pouvoir le modifier selon ses besoins, de redistribuer les modifications. Il y a un rapprochement entre développement durable et logiciel libre, permettant le partage, l'amélioration et de faire profiter aux autres collectivités. Ça a été un choix de le mettre à disposition gratuitement.

2006/2007 : le logiciel a été mis à disposition des collectivités et des autres acteurs (Pyrénées, etc.). Les petites et les moyennes collectivités ont été intéressées. Ils y voyaient plus un logiciel gratuit mais il y a eu peu d'investissement sur le déploiement et l'installation était peu complète. Suite à cela il y a eu une réorientation de l'approche car le déploiement ne servait pas. On a donc fait une proposition de prestation (mise en place du logiciel et formation). De nouvelles démarches de planification ont été mises en place (PCET et Région/État). Il y a eu une évolution du logiciel pour être un support efficace pour différents types de planification, ce qui permet d'avoir une méthodologie de projet. Le logiciel a été beaucoup utilisé dans l'élaboration de l'agenda 21 et aujourd'hui dans le cadre du Plan Climat (au sein de la ville d'Aix il a été utilisé dans le plan local de développement durable et au sein de la métropole d'Aix-Marseille dans le déploiement du PCET et la mise en place d'outils collaboratifs).

Le logiciel a été jusqu'à aujourd'hui majoritairement utilisé pour communiquer et mettre en place des outils collaboratifs). Il existe un décalage entre les fonctionnalités offertes et les mises en œuvre. Aujourd'hui on essaie de promouvoir l'usage et le suivi des plans d'actions. Des prestations sont offertes sous plusieurs formes en fonction des activités du logiciel et des besoins d'évolution.

Nous sommes deux à avoir co-conçu le logiciel.

En 2009, l'activité était plus de la communication (portage salariale, auto-entreprise, entreprise). Aujourd'hui, nous sommes associés en SARL et bureau d'études. On se sert du logiciel pour les appels d'offres du plan climat, mais certains sont hors marché sur l'applicatif. Par exemple, pour le plan climat Terre-Atlantique, le logiciel est un dispositif de suivi. On a co-élaboré le plan climat avec des groupes de travail thématiques qui deviennent des utilisateurs. On a fait une proposition des fonctionnalités pour échanger des informations, de la matière brute, des fichiers.

Les groupes de travail peuvent être utilisés en amont de la démarche mais aussi lors de la mise en œuvre. C'est un outil permettant une dynamique dans le temps. Certaines collectivités ont du mal à maintenir une dynamique (relâche suivi, pilotage). Il faut arriver à pérenniser l'engagement et aussi déléguer. Ce sont des outils applicatifs du plan d'action (action, objectifs, indicateurs associés à l'action, éléments de programmation, éléments en termes de pilotage). Les porteurs de l'action sont l'élu référent, le pilote de l'action. Le pilote de l'action a le droit de gestion à la fiche action, c'est-à-dire renseigner les indicateurs dans le Linéa 21.

Lorsqu'on installe le logiciel il n'y a pas de référentiel d'indicateurs. L'application est vierge. Il faut définir les indicateurs au regard des diagnostics, des collectivités très variées et des différentes spécificités. Par exemple, pour l'aspect social quel est le taux de criminalité. La fonctionnalité est la capacité de l'application à générer des rapports (format Word ou PDF). Il existe des rapports dynamiques sur les plans d'actions ou les indicateurs (à des actions précises ou des tableaux de bord stratégiques, ce qui permet de restreindre les indicateurs pour proposer une photo à un instant t). Ceci répond aux obligations du rapport de développement durable.

Il existe plusieurs types de représentations des indicateurs (graphes, etc.) en fonction de leur nature (quantitative ou qualitative). Les indicateurs qualitatifs sont des indices. Il existe des indicateurs booléens (vrai/faux). L'application est accessible sur le site. Le *Balanced Scorecard* n'est pas connu.

Par défaut, l'outil est organisé autour d'axes structurants reprenant les finalités du développement durable mais on peut les modifier, les libeller différemment pour s'approprier l'outil dans la collectivité.

On a pensé l'application pour les collectivités locales et on se rend compte qu'elle conviendrait bien aux démarches RSE du privé.

Dans la pratique, les politiques de développement durable sont écrasées par le reste.

**Bonjour, dans le cadre de ma thèse, je m'interroge sur les outils que peuvent utiliser les métropoles pour piloter le développement durable. Certaines personnes interrogées m'ont parlé d'un logiciel appelé Skovéo. Pouvez-vous m'en dire plus ?**

J'ai rencontré le dirigeant fondateur du logiciel. En 2012, il travaille avec la métropole et était en train de monter sa société avec l'aide aux start-ups. Skovéo est un tableau d'indicateurs et signifie « j'évalue » en grec. Mais pour une collectivité de type métropole qui a déjà des tableaux de bord, cela n'a pas d'intérêt phénoménal.

À la ville de Lorient, constituée de moins de 50 000 habitants, le Rapport de Développement Durable est sous forme de logiciel, tout est sous indicateurs avec des graphiques, des courbes, des histogrammes : consommation énergie, eau, etc., part de femmes dans les postes de direction et des indicateurs plus qualitatifs.

On importe des chiffres de l'INSEE qui sont des indicateurs socio-économiques. Le tableau de bord est sympa à mettre à disposition. Ensuite il y a un système de tableau de bord écrit, on pouvait raccrocher à des indicateurs des textes indicatifs et faire des regroupements. Les indicateurs étaient mis à jour, ce qui était intéressant en termes d'usage. Le Rapport de Développement Durable était interactif.

Les trucs moins bien étaient que le logiciel n'était pas très souple. L'information devrait créer les nouvelles cases à remplir chaque année pour chaque indicateur, comme l'indicateur spécialisé ce n'était uniquement lorsque la commune le demandait. La qualité de programmation du logiciel n'était pas terrible, il y avait un système d'attribution des tâches à des collaborateurs mais il fallait ouvrir des droits à chacun d'eux. C'étaient des trucs assez artisanaux. Le logiciel était moins ergonomique que ce qu'il aurait pu être. Il fallait un investissement nécessaire en programmation. Mais la société a coulé et le logiciel n'est plus accessible. Il y a donc eu une perte des données et heureusement que l'on avait un tableau Excel à côté. Le blog, le workpress, le tableau Excel ce n'est pas trop moche mais c'est plus artisanal. Le contexte Skovéo était génial, mais trop peu de personnes ont trouvé l'idée excellente. Dans le Rapport de Développement Durable les indicateurs changent, et il n'y a pas de mesure à long terme.

Le blog est sur [agenda21.lorient.fr](http://agenda21.lorient.fr). Il est orienté climat énergie. Aujourd'hui on utilise Excel. Les logiciels de tableau de bord ne sont pas top. Ce sont des machins à installer mais ce n'est pas sur le web donc c'est nul. Plus rien n'existe et le suivi est peu efficace. C'est un vrai problème. Il y a à peu près 250 indicateurs mais sans vision car l'État ne fournit pas de référentiel. Il existe l'Association 4D mais chaque collectivité présente sa sauce. Il y a une obligation de présenter mais on s'en fou du budget c'est quand même interpellant. L'Ancien Président du JEC était venu à Lyon pour une conférence et un homme se pose la question qu'est-ce qu'on devrait faire ? Il n'y a aucune idée des actions et donc des indicateurs. Il y a le problème d'indicateurs d'actions. Sur le climat il y a Cit'Ergie mais sur le Développement Durable il n'existe pas de référentiel autre que sur l'énergie climat. Il y a le problème de la faible implication des élus et des techniciens. Il faut que l'État impose un référentiel et donc faire un budget.

Il existe la notation extra-financière dans le privé. Il y a de super outils dans le privé mais personne n'a voulu s'en servir.

En 1990 il y avait l'économie urbaine, en 2000 Rio 92 Afrique du Sud Agenda 21, en 2008-2009 le Plan Climat. En 2020 c'est autre chose, un plan de secours, plan opérationnel. On a des modes. L'Agenda 21 est très compliqué. Le Rapport de Développement Durable n'est pas communiqué de la bonne façon mais on ne dit pas où on veut aller. Il y a l'obligation d'en sortir un pour 30 ans. La stratégie opérationnelle est la question du climat, de l'eau, de la qualité de l'air et vaguement la pollution, mais il ne se passe rien. En ce qui concerne la sphère sociale du Développement Durable il n'y pas grand-chose.

## Annexe 52 : Entretien avec la chargée de mission énergie et territoires, réseau CLER, 30 mars 2017, 20 minutes, R9.3

---

Dans un seul outil, l'agenda 21 est un projet de développement durable avec trois piliers mais il n'est peut-être pas assez opérationnel. L'agenda 21 ne répond pas forcément aux cadres légaux, c'est très large. Ce n'est peut-être pas un outil de gestion. Il existe un outil libre, le Linéa 21 d'Intermezzo (projet/sous-projet). Le Climat Pratic peut toucher plein de choses.

Utilisation d'outils de gestion budget. Un outil de gestion c'est quand quelque chose est capable de le coordonner mais dans plusieurs services. On peut perdre des données. Ce n'est pas une vision globale.

Le Climat Pratic est utilisé sur les territoires à énergie positive et sur des petits territoires. L'outil utilisé donne la capacité à travailler en mode projet. C'est un outil plutôt thématique. Il existe aussi les outils tels que Cit'Ergie qui sont un accompagnement, un soutien. Ce sont des outils qui permettent de réorganiser les services. Il existe une politique énergie, climat, environnement mais il n'y a pas d'objectif global. L'environnement est le facteur le plus important. Les outils sont de plus en plus des façons de faire des budgets. Les graphiques sont présents pour communiquer. Il existe des outils régionaux.

Dans la collectivité, il y a un projet politique mais il n'existe pas d'outils préconçus et il y a un manque d'innovation. L'outil doit être très réactif par rapport à l'innovation. Le besoin est dans la recherche d'un outil pouvant être adapté. Il existe des indicateurs communs pour se comparer. Il faut un outil souple sinon on manque de temps.

Il existe l'association Energy Cities, l'association européenne des autorités locales en transition énergétique (municipalités et inter-communalités et des agences locales de l'énergie).

Annexe 53 : Entretien la chargée de mission développement durable, Maison de l'Environnement et du Développement Durable, direction Environnement Déchets et Propreté, ville d'Angers, Angers Loire Métropole, 12 avril 2017, 90 minutes, R9.4

---

Il existe un lien entre le développement durable et la politique générale. Le développement durable a été pris en compte de façon précurseur dans les années 90. Le premier agenda 21 d'Angers date de 1999 où il y a eu une acculturation à la prise en compte du développement durable. C'est ce qui fait notre grande force. Il y a eu trois phases de la prise en compte du développement durable dans la ville et la métropole où il existe un service mutualisé du développement durable.

Première phase : des années 90 aux années 2000, c'est la phase de mise en place des choses. Le développement durable est rentré dans la ville d'Angers sous le volet environnemental avec la charte ville durable, la charte d'Aalborg. Le projet pilote Angers ville durable a été mené avec l'ADEME pour préfigurer et accompagner les agendas 21 dans les communes françaises. Il existe six agendas 21 au sein d'Angers Métropole en 2006 (Communauté Urbaine). L'agenda 21 a permis de formaliser la politique de développement durable et l'ensemble des thématiques, mais à la fin il y avait 150/200 actions, ce qui était compliqué de suivre mais c'était nécessaire car on apprend en marchant.

Par la suite, l'agenda 21 était trop exhaustif et englobant. En 2008, la volonté était d'avoir des agendas 21 thématiques tout en créant des ponts entre les agendas. Le PCET a été formalisé en 2006/2008 avant la réglementation (40 actions). Il a été construit de manière participative avec une action culturelle (spectacle et citoyenneté). Un agenda 21 des cultures (autre pilier du développement durable) a permis de renforcer la place de la culture dans le développement durable. C'est une logique d'innovation et ne pas se contenter des choses. Il y avait également un agenda 21 des biodiversités. C'étaient trois projets structurants qui guidaient l'ensemble des actions par rapport aux autres services. À chaque fois, la collectivité et les partenaires locaux sont intégrés à la concertation/ consultation mais également au suivi et la mise en œuvre des actions. 50 actions ont été décidées de manière collective. Sur les 50, environ 35 ont été mises en œuvre par la collectivité et les autres ont été mises en œuvre par les partenaires volontaires. Le point commun était l'agenda 21.

Troisième phase : 2014, la politique de développement durable est entrée sur deux thématiques prioritaires : la préservation de la biodiversité et la transition énergétique (agenda 21 biodiversité et plan climat). Ces deux projets structurent la politique de développement durable. Mais la politique de développement durable ne se résume pas à ça. On fait plus de projets structurants mais on a une vision globale grâce au rapport de développement durable, obligatoire depuis 2011. Ce qui permet un suivi de manière plus autonome de la part des directions.

La méthode du plan d'actions est bien ancrée : pour chaque action, il y a une fiche action puis on définit des objectifs de mise en œuvre et un calendrier de financement, ce qui a été prévu au départ. En fonction des pilotes d'actions, on les rencontre pour la mise en œuvre opérationnelle. Pour suivre les tableaux de bord construits en amont, il existe un document un peu technique, juste pour le service comportant l'action, quel axe ?, les sous-actions. Il existe un tableau Excel avec le budget et le calendrier prévisionnels et le pilote. Ceci permet de prioriser les actions et

le suivi. Sur le site on fait un bilan à mi-parcours avec un schéma par axe grâce au tableau de bord, qui est un outil de pilotage ainsi que le rapport de développement durable pour chaque action qui est évaluée chaque année sous forme de fiche action avec des indicateurs quantitatifs et qualitatifs.

Il existe 90 actions. L'idée est d'intégrer une action dans le rapport de développement durable si elle remplit deux finalités du développement durable (définies au niveau international). Il existe une grille de questionnaires qui permettent de remplir des frises d'années en années. On fait des petits schémas araignées pour voir où c'est qu'on en est.

Il y a à peu près 90 actions dans le rapport de développement durable de 2016, grâce aux frises pour chaque action. Ce qui a permis de prioriser les actions. La ville d'Angers est plus sur la cohésion sociale car c'est dans ses compétences, mais il existe quelques surprises. Il existe une grille de questions que l'on remplit par action. L'année dernière c'était sur la biodiversité avec 5 sous-questions, 5 sous-domaines et il faut tout englober pour prendre la finalité mais cela biaise le résultat. Il faut donc une vision globale rectifiée pour tenir compte de l'ensemble des sous-domaines et donc avoir une vision plus précise. Pour chaque finalité, on construit des schémas. Sur la partie climat, 80% des actions intègrent cette dimension.

Dans le public, les outils de pilotage c'est une affaire de personne. Il existe une forte demande de savoir si on est bon ou non (vient des élus). Dans le rapport de développement durable, on essaie d'introduire des indicateurs macro-économiques (gestion 0-phyto, fleurs rares/menacées). Un euro utilisé doit être efficace. Il y a un réel besoin pour les élus et les services, c'est de l'amélioration continue. On a des vues sur d'autres collectivités, permettant une évaluation factuelle. Mais c'est compliqué car c'est une affaire de personnes et on n'est pas forcément outillés. Les collectivités construisent leurs propres outils mais ce n'est pas parfait ni adapté d'années en années car il n'existe pas de cadrage. Il faut une volonté politique et une maîtrise des outils mais ça prend du temps. Cela permet de sortir des actions mais on n'a pas le temps d'avoir du recul sur les actions. Il ne faut pas évaluer mais produire car on n'a pas trop les outils. On pourrait avoir un référentiel de certaines collectivités ou chaque collectivité renseigne une batterie de 6/7 indicateurs pour se comparer, pour se rendre compte des choses. Un indicateur est difficile à appliquer car il coûte des sous, on ne peut pas le mettre en place tous les ans (on n'a pas les données).

À Angers, on essaie de renforcer l'évaluation.

Le rapport de développement durable représente l'ampleur de l'action dans le développement durable car c'est le nez dans le guidon. C'est important la fierté, la reconnaissance des élus. Une fiche est élaborée chaque année et permet de faire le bilan des actions de chaque service. C'est une logique de bilan et d'évaluation. Le rapport de développement durable n'est pas un tableau de bord mais il est également un outil de pilotage. Cette année est la sixième depuis l'élaboration du rapport de développement durable. Les deux premières étaient imbuables. C'était une suite d'actions, des copier/coller. C'était subi, règlementaire (300 pages).

Le projet qui fait le lien, qui rend compte de l'ensemble des actions, c'est le rapport de développement durable. Le développement durable ne doit pas être uniquement que dans des plans d'actions. Il a une vraie place pour nous puis dans les autres directions (les 2 tiers), et pour les élus (une fois par an on a une vision globale).

Il existe une grille de critères comportant 300 actions illisibles mais on n'a pas le temps de les renseigner dans l'ensemble des directions. La grille de critères permet de rendre mieux compte du développement durable car avant c'était factuel. Elle permet également de réinterroger chaque action et donc de faire une fiche bilan chaque année. En étant pas bon, on apprend de nos erreurs.

Il existe deux types de rapport de développement durable : le premier permet une communication magnifique mais il est creux, le second est très technique donc il est moche (fiche actions et schémas), mais une personne lambda ne peut pas le lire. Il est important mais peu apprécié par certains élus et citoyens.

Différents scénarios peuvent avoir lieu :

- 1) garder le rapport de développement durable technique qui sert les directions
- 2) à l'inverse on peut prendre là où les actions vont bien mais le problème est que l'on n'a pas une vision globale.
- 3) ou alors entre les deux : présenter deux versions, la première pour le grand public de 40 pages puis une partie actions territoire (avec les actions des autres communes et des partenaires afin de valoriser et donner des idées) et la seconde sous forme d'annexes regroupant les fiches actions (détail). C'est une expérimentation donc il faut voir si les gens sont satisfaits.

Pour moi, il y a un recentrage sur les politiques environnementales du développement durable (biodiversité, plan climat) car il y a des obligations réglementaires avec moins de moyens. C'est lié au fait que le développement durable n'est plus un terme à la mode, car le développement durable est trop global, transversal et pas assez concret. Il y a recentrage car il y a des priorités. L'agenda 21 (90/2000) a émergé pour mettre en place une acculturation mais il est à bout de course. Le nouveau terme à la mode est les transitions. L'agenda 21 est un plan d'actions ou un projet structurant.

L'agent est là pour accompagner les politiques, qu'il faut définir par rapport à son territoire puis il faut évaluer. Il y a 4 500 agents. L'évaluation des politiques publiques est une super technique mais on n'est pas forcément au courant des grands indicateurs qui sont déjà faits. La question de la communication est très importante dans les différentes directions. Plus la collectivité est grande, plus le rapport de développement durable permet de prendre du recul et d'interroger les différentes directions. Cela permet d'être en veille, au-delà de la réglementation et de maintenir les contacts.

## Annexe 54 : Entretien avec la Responsable Climat et territoires, Réseau action climat France, outil pack Climat Pratic, 27 mars 2017, 20 minutes, R9.5

---

Mission réseau action/climat : c'est une association d'associations créée en 1996. C'est une plateforme de coordination représentant une vingtaine d'associations environnementales telles que WWF, etc. Toutes les associations avaient envie d'un espace pour coordonner leurs actions dans le cadre. Elles représentent la société civile. Il existe plusieurs échelles et thématiques :

- 1) Coordination du plaidoyer
- 2) Expertise et publication

La coordination des associations locales, des groupes locaux et internationaux ont permis d'élaborer la loi de la transition énergétique et la loi Nôtre, ce qui a permis la publication et la diffusion d'un outil, Climat Pratic, ainsi que la décentralisation des plaidoyers des groupes locaux dans la co-construction des plans climats.

L'outil Climat Pratic date de 2011. Le PCET est obligatoire, mais rien n'a été fait par l'ADEME pour les petits territoires qui n'avaient pas de PCET. Il y a eu co-construction d'un outil simple d'utilisation sur les territoires volontaires pour s'approprier la thématique et les plans d'actions. Il faut articuler l'outil avec la démarche Cit'Ergie.

L'outil de pilotage est Cit'Ergie. L'agenda 21 permet une vision transversale avec une obligation plus importante dans le climat. Aujourd'hui c'est le plan climat. Le plan climat est constitué par le volet énergie de l'agenda 21. Il existe un référentiel à l'échelle européenne, l'European Energy Award.

Il existe le réseau CLER, qui est le réseau pour la transition énergétique. CLER a mené des enquêtes présentant les différentes méthodes des territoires à énergie positive. Ce sont des territoires ruraux et de petites communes.

## Annexe 55 : Entretien avec la, Responsable Territoires Durables, Comité 21, 22 mars 2017, 30 minutes, R9.6

---

Le Comité 21 est une association de statut 1901 depuis bientôt 22 ans. Il a été créé par le rapprochement de trois associations environnementales à la demande de Simone Veille en 1994. L'objectif est de déployer l'agenda 21 national. L'agenda 21 est décliné en plans d'actions. Le chapitre 28 est dédié aux collectivités territoriales pour leur permettre de monter en compétences. Puis l'agenda 21 est apparu dans les établissements scolaires mais pas dans les entreprises RSE.

Le Comité 21 repose sur un système d'adhésion : 450 regroupés en quatre collèges : collectivités, associations, entreprises, média/recherche.

Le pôle territoire ne parle pas que des collectivités territoriales. Il est en relation one to one. Il existe un accompagnement sur l'agenda 21, le PCET, le rapport de développement durable. Le Comité 21 permet de faire se rencontrer les entreprises et les collectivités, notamment le territoire durable. Concernant les outils de pilotage, il est difficile de généraliser avec la réforme territoriale. Les maillons des EPCI résident dans la loi de transition énergétique et la loi Nôtre.

Région : enjeu stratégique

Département : animation territoriale

Commune : démocratie participative

Métropole : faire des choses concrètes dans l'action

Il y a une nouvelle répartition des compétences : les métropoles s'orientent vers la transition énergétique, le PCAET qui suit la même méthodologie que l'agenda 21 sur le volet action et adaptation. Le PCAT est un projet du territoire. L'agenda 21 a un volet PCAET. Le rapport de développement durable qui peut devenir le socle opérationnel en interne et sur le territoire devient un outil de prospective car c'est une obligation, et voir une opportunité de fédérer, mobiliser.

Outil de pilotage : ISO 26 000, ISO 37 001 permettant de se recentrer en interne, et peut-être l'occasion de se poser des questions. L'ISO 26 000, ce sont les entreprises qui s'en sont emparé. Il faut défendre le rapprochement collectivité / entreprise. L'ISO 26 000 permet de rapprocher les enjeux. Certains élus qui viennent de l'entreprise ont tendance à vouloir le pragmatisme et donc utiliser les normes ISO. La norme ISO 37 001 est là pour guider mais ne donne pas tout, elle guide l'opérationnel.

Analyse de matérialité : le monde de l'entreprise, de la finance et comptabilité doit être décliner dans l'exercice de RSE en croisant business, développement durable et parties prenantes. De ce que l'on en ressort on établit un graphique pour positionner l'importance des enjeux de développement durable, ce qui permet de prioriser les actions de développement durable, ce qui très pragmatiques. Cela permet donc de répondre aux attentes des parties prenantes. Il faudrait que les collectivités fassent cet exercice car elles ne connaissent pas les parties prenantes et les débats publics. Ceci permettrait de faire monter en puissance les collectivités territoriales. C'est un acte pédagogique. Pour notre territoire les enjeux sont ceux-là. Ce sont les objectifs du développement durable. Beaucoup y voit l'opportunité d'un langage commun. Aujourd'hui, la priorité est de créer un outil permettant de croiser au niveau mondial. En effet, un tableau de bord peut être très différent d'une collectivité à une autre. Pour le rapport de développement durable, il faut un tableau de bord. Le plus souvent c'est un tableau Excel. Les plus en avance sont Angers (Pamela Bailly).

Dans les collectivités territoriales, sur ces missions il y a un turn-over tous les 4/5 ans, des changements réglementaires et la présence de l' élu. C'est donc un contexte particulier et la logique d'uniformisation des outils de gestion est difficile car il y a une libre gestion des

collectivités, comme par exemple en ce qui concerne le rapport de développement durable. De plus le contrôle est préfectoral sur la forme. Il y a donc une certaine hétérogénéité des rapports de développement durable, parfois même dans une collectivité publique visée. Il existe des indicateurs de reporting de manière chiffrée. Certaines collectivités ont des indicateurs de suivis et qualitatifs alors que l'on est sur un cadre commun. Il est difficile d'avoir un même format sur un même échelon. Il faudrait une logique PDCA dans un rapport annuel à prévoir mais il est très difficile de généraliser. Le budget pourrait former pareil socle commun.

Au niveau des praticiens de développement durable, il existe des panels très différents de caractéristiques/d'études. Il y a pluralité des méthodes, ce qui pourrait permettre de proposer quelque chose d'idéal.

L'Agenda 21 est une méthodologie sur plusieurs étapes. Certains disent que c'est un fourre-tout mais il a permis d'avancer sur le développement durable et de se l'approprier. Le rapport de développement durable peut être lissé pourrait être une nouvelle réglementation. Une collectivité peut devenir un grand sujet à porter.

**Bonjour, pouvez-vous me présenter le projet Visions+21 ?**

Visions+21 devait avoir de vraies stratégies au départ. C'était le point de vue de Quadrant Conseil. C'était un plan d'étude spécialisé qui a répondu à l'appel d'Offre du Commissariat Général qui partait d'un constat : malgré la production de guides (comment évaluer mon agenda 21, etc.) pour aider à évaluer les projets de territoire, beaucoup de collectivités dans leur dossier de labélisation avaient mis en avant un projet d'évaluation mais peu l'avait fait. Ils essayaient de mettre des ressources à disposition mais force est de constater que peu d'entre elles sont passées à l'acte. Est-ce que vous pouvez nous aider dans le design (besoin d'une démarche itérative pour parvenir un outil, un modèle). C'est un langage informel. Il faut lever les freins, les leviers pour passer à l'action. Quadrant est plus dans l'aspect évaluation. Il faut une démarche de design pour se lancer puis une démarche d'évaluation.

Première étape : diagnostic des freins (ensuite ils seront appelés raisons), puis leviers pour poser le bon diagnostic.

Il y avait beaucoup de freins à ne pas faire d'évaluation. L'idée était de donner un outil aux collectivités et de partager quels étaient les freins pour ne pas mener un projet durable. Il y a donc eu la production d'un jeu de cartes, permettant aux DGS, aux chargés de Développement Durable, aux Directeurs Énergie de tiraient les freins (c'est-à-dire les bonnes raisons de ne pas faire d'évaluation). C'était un exercice thérapeutique : soulager les préjugés, les freins du type « je n'ai pas le temps, c'est trop compliqué », mais également les éléments culturels de représentation de l'évaluation. Ceci a permis de dresser un préchauffage pour voir les voyants rouges/verts. Il y avait une sélection, un vote de chacun pour mettre en commun et au final il fallait tirer 5 cartes.

Il y a eu production de cartes leviers en bleu en correspondance des rouges. C'est la base de leur propre logique, en plus des leviers de correspondance mais en tant qu'évaluateur. C'est un jeu de 2x30 cartes et se présente sous la forme d'un jeu de cartes.

Concernant les outils de pilotage, le premier constat est pourquoi les collectivités ne passent pas à l'évaluation ?

Premièrement, il y a un manque de culture de l'évaluation, un manque des enjeux d'une légitimité. L'exercice est assez normé mais peu faire peur en référence à l'audit, au contrôle de gestion. Du coup on parle d'évaluation des politiques publiques : changement de paradigme, impliquant une transversalité. La gouvernance est élargie : il faut intégrer les différents acteurs autour de la table. Il y a un changement de paradigme pour le territoire durable.

Deuxièmement les stratégies de territoire durable manquent d'encrage stratégique dû à la complexité des enjeux transversaux systématiques. Il y a un catalogue d'actions. L'action a bien permis d'avancer sur tel ou tel domaine mais en quoi ça a permis d'avancer sur les enjeux globaux. Le projet de territoire durable complexifie l'évaluation : les enjeux sont compliqués, le territoire de la politique est assez restreint eu peu dépassé les compétences d'une métropole. Il y a pleins d'objectifs différents sur les différentes thématiques. Il y a une certaine complexité à appréhender mais on n'est pas sur des stratégies clairement définies.

Troisièmement il y a un manque de compétences techniques avec des gens qui ne sont pas forcément des évaluateurs, ou il n'y a pas forcément de service dédié. C'est un exercice difficile pour les politiques de développement durable. Avoir une expertise demande beaucoup de

pratiques et du cadrage, une cohérence d'analyse. L'exercice technique est réalisé par des gens qui ne sont pas du métier.

Même si on est contrôleur de gestion on n'est pas forcément évaluateur des politiques publiques. Les chargés de projets de développement durable sont relativement jeunes, isolés et pas forcément intégrés dans différents services. Les profils sont plus techniques par rapport au développement durable ou autre mais ils ne sont pas manager de projets. Il y a un enjeu de ressources pour externaliser. Il faut appréhender ce qu'est l'évaluation. Le chargé de projets arrive dans la collectivité, souvent jeune et on lui demande de s'occuper du développement durable. Il doit être très opérationnel et avec une mobilisation des parties prenantes, le projet accroche avec une petite dimension de pilotage, d'évaluation qu'il n'a pas forcément. La première porte d'entrée est la batterie d'indicateurs sur internet mais cela ne permet pas de piloter. Il y a alors un rejet, une sollicitation des collègues là où un évaluateur aurait un regard critique : action plus stratégique, avoir un plus gros budget. Les indicateurs marchent ou pas. Pour le chargé de développement durable, il y a pleins d'indicateurs, de beaux tableaux mais ils ne servent pas forcément au pilotage. Il faut formaliser les questions, prioriser les indicateurs suivis au lieu d'avoir une batterie d'indicateurs. Il faut regrouper les actions sous les objectifs. Exercer le pilotage est difficile. Du début à la fin il y a une multiplicité des enjeux et il faut avoir une vision de la cohérence globale. Il faut arriver en poste mais on n'a pas forcément ces compétences. Il faut représenter les freins dans les cartes rouges. La difficulté est : « j'embête mes collègues et m'envoie souvent balader ». Il faut dédramatiser les freins. A la pause-café, un évaluateur dirait de prioriser les indicateurs, les actions. Ce sont de bonnes pratiques et astuces, par exemple sur le manque de financement (intégrer des étudiants par exemple).

Dans la littérature il n'y a pas forcément beaucoup sur le sujet. Il y a des guides, une production ou une commande d'acteurs. L'Agence Régionale pour l'Énergie a réalisé un guide des bonnes pratiques sur les projets de développement durable. C'est un bilan des pratiques. Il faut piloter un programme. Le tableau de bord devrait être une occasion de réunir pour avoir des éléments de discussion. C'est assez rassurant d'avoir un beau tableau avec pleins d'indicateurs mais est-ce que ça va être décidé ? Le chargé de développement durable est assez isolé. Il faut donc avoir une bonne gouvernance pour discuter. On peut donner comme métaphore Ferrari/Fiat pour les tableaux de bord avec une certaine complexité. Ce n'est pas la peine de caler des tableaux de bord complexes alors qu'ils ont besoin d'une Fiat. Ils ont besoin de démarches, d'une entrée très technique mais ne savent pas à quoi ça leur sert.

Concernant les tableaux de bord du privé : quand on a toutes les références d'outils c'est ce que je devrais trouver dans une collectivité mais cela demande souvent des démarches spécifiques (accompagnement, externalisation) di on n'a pas forcément les compétences (temps, etc.). C'est ce que l'on propose aux collectivités.

**Bonjour Monsieur, j'étudie l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage des métropoles et je souhaiterais en savoir plus sur le programme Visions+21.**

Visions +21 vient d'une idée lancée par le ministère de l'Énergie en 2013. Visions+21 est devenu une boîte à outils par la suite. À la suite de Rio+20 et des agendas 21 de demain en 2012, le ministère de l'Énergie a voulu faire un exercice de prospective pour améliorer l'agenda 21. Trois scénarios ont été présentés : engagement 21, PCET 21. Mais finalement pour les collectivités et les territoires, ce qui est intéressant c'est de fournir les outils élaborés pour la prospective avec une logique de co-construction et l'évaluation du dispositif. Testé en prototype au Conseil Départemental de Gironde puis en Midi-Pyrénées. Puis on a essayé des essais (site). Cinq territoires ont utilisé Vision+21 et ça a permis d'ajuster et de réaméliorer dans le mode d'emploi. Puis il y a eu une logique formation-action, avec une série de personnes en capacité d'utiliser Vision+. Vision+ a été embarqué sur le terrain pour la formation mais pas de salle à Nièvre. 5/10 personnes extérieures au territoire sont venues se former à l'outil en plus d'une formation plus classique. L'outil a été mis en Creative Common pour que d'autres acteurs puissent l'utiliser dans la prospective, mais il n'y a pas de suivi de qui les utilise. Il existe des échos de différents acteurs. À Lorient, Visions+21 a été utilisé pour leur agenda 21. Le CERD Nord-Pas-de-Calais l'a utilisé pour améliorer, suivre les collectivités, à peu près 20 territoires. 13 ou 14 versions de la boîte à outils ont été réalisées.

Visions+21 n'est pas conçu pour le suivi, l'évaluation mais pour construire deux scénarios : garder l'agenda 21 ou le développer, le redesigner. L'agenda 21 se limitait à un plan d'actions et on coche les cases quand les actions sont faites. Mais il manque de stratégies pour transformer le territoire. Puis vient la question de l'évaluation des politiques publiques : il faut combiner évaluation du précédent et conception du nouveau. Il ne faut pas de rupture évaluation/conception.

Concernant l'évaluation, il y a eu le développement avec le ministère du jeu Evalophobia : on a tous une bonne raison de ne pas faire d'évaluation des politiques publiques, c'est-à-dire discuter du pourquoi il y a blocage de l'évaluation de l'agenda 21. Au départ, l'agenda 21 manque d'évaluation par manque d'outils car certains sont difficiles à évaluer surtout le qualitatif avec focus group, etc. Il faut donc développer des méthodes, des outils comme la DREAL Bretagne par exemple.

Résultat : les collectivités ne font pas plus d'évaluation, et donc création du jeu pour trouver les blocages.

Les collectivités ont une fâcheuse tendance à dire on ne fait pas d'évaluation car on a un tableau de bord, un suivi mais cela ne permet pas une évaluation stratégique. Est-ce que la politique est effectivement engagée ? Quelles sont les transformations enclenchées sur le territoire ? Ce qui est intéressant c'est de comprendre ce que les actions ont changé sur le territoire. Par exemple, la construction d'un parking, en quoi ça a fait une transformation des comportements sur le territoire. La question du tableau de bord est épineuse car les collectivités se planquent derrière et se perdent derrière les indicateurs et ne s'intéressent pas à l'évaluation des agendas 21. Quadrant Conseil est le grand cabinet d'évaluation des politiques publiques en France. Ils ont des expériences sur les tableaux de bord et les indicateurs. Les collectivités se perdent dans le tableau de bord car les agents ne sont pas très formés. Il n'y a pas de lien entre la stratégie et le

tableau de bord. Il y a un blocage interne et culturel vis à vis de l'évaluation et donc les outils sont peu adaptés. La DREAL de Bretagne a réalisé un guide d'évaluation de l'agenda 21.

Annexe 58 : Entretien avec un ancien chargé de mission au Commissariat Général au Développement Durable, nouveau poste à l'IFORE, la Fabrique à Projets, 10 septembre 2018, 40 min, R9.9

---

**Bonjour Monsieur, je vous contacte au sujet de la boîte à outils Visions+21 car je m'intéresse aux outils permettant le pilotage du développement durable au sein des métropoles. Vision + 21 est-il un outil de pilotage ?**

Cela dépend de la collectivité, si elle en fait ou non. Visions + 21 n'a jamais été testé dans les métropoles mais dans des communautés d'agglomération tels que Lorient ou en Martinique. Concernant le côté historique. Avant le travail été mené après Rio+20. En 2012 on cherchait à faire un bilan des expériences des collectivités territoriales en développement durable depuis 1992. Ce n'était pas uniquement de faire un bilan mais également de présenter ce qui va se passer en 2032, c'est-à-dire utiliser la prospective sur comment les territoires pourraient faire mieux plus vite et plus fort. Ces quelques mois de travail entre les collectivités, les services d'État, des experts en prospective pour répondre à la question, un projet en 2032 ce serait quoi ? Les gens étaient tellement homogènes qu'il en ressortait toujours le même scénario. On a fait appel au cabinet Strategic Design Scenario.

Fin 2011, ce cabinet a engagé des travaux en matière de design pour pousser à faire trois scénarios :

- Démocité 21, pour le droit à l'erreur et la territorialité
- Pact 21, pour la question du lien entre l'énergie, l'économie et le territoire
- Engagement 21, pour la question de la démocratie participative et le rôle de l'élu garant de la codécision.

Je suis arrivé au Commissariat en 2012 et le projet a été présenté. Le scénario était intéressant mais ce n'était que la vision de 40 personnes et donc se posait la question de comment la méthode pourrait être mise aux collectivités pour développer les scénarios.

Avec l'ONG 4D, on avait le constat que dans les collectivités territoriales, la notion même de projet était très faible, inexistante et peu affichée en public. La notion de projet est très lacunaire. Pour caricaturer, dans un très grand nombre de collectivités, face à un problème on sait réagir mais on ne sait pas repérer des signaux faibles pour empêcher des problèmes dans le long terme. La vision à long terme est très rare, la vision co-construire est rare et l'affirmer est très rare.

En ce qui concerne l'analyse de Visions+21, il y a environ 600 projets de territoires et des territoires qui ont un vrai projet il y en a environ 10. En 2014, il y a eu une forte réorganisation et moins de 5 ont voulu se lancer dans la boîte à outil Vision+21 pour se lancer dans la prospective territoriale. Il faut re-questionner la vision du territoire.

En 2013-2014, Vision+21 est co-construit avec cinq territoires. Les territoires paient Strategic Design Scenario et on vient pour co-construire. On va vous aider pour un temps de réflexion et en fonction de la façon d'avancer on va agréger la boîte à outils.

Au printemps 2014, Visions+21 est une méthode assez flexible qui permet à un groupe d'environ 40 personnes pour construire une vision de territoire dans 20 ans.

Il y a 5 outils mis à disposition :

- La contextualisation dans l'environnement stratégique : on définit les enjeux du territoire à partir d'articles de journaux fictifs et un choix des articles de ce qui plaît le plus
- Le deuxième outil vise à re-questionner les politiques publiques, de choisir des défis catastrophes dans 20 ans, de trouver des solutions avec des jeux de rôles (film sur France 3) et

la production de scénarios l'après-midi, de trouver un titre, des concepts pour faire émerger comment ils voient le territoire dans 20 ans.

- Il existe des outils complémentaires : le backcasting. Ok on produit des scénarios mais comment on le réalise ? Il faut imaginer de nouveaux services et comment on concrétise ça, comment atteindre les objectifs ? Ceci permet de structurer un projet à moyen et long terme, de poser les premiers jalons sur trois/quatre ans pour répondre à la question que dois-je faire pour lancer la machine ?
- Il existe aussi l'outil distillation. Cet outil je ne l'aime pas mais les territoires l'adorent. L'idée est de reprendre tous les scénarios, de noter les idées et après de faire de grands clusters, ce qui permet de remettre en tuyaux d'orgue un projet global et tout le monde doit aller dans le même sens. Mais après on distille, il y a restructuration (eau, énergie mais après on perd le projet).

Cinq territoires ont testé avec le Cerema, qui est le bureau d'étude du ministère mais c'est peu puisqu'il faut faire des formations dans les territoires. Le coût est pris par la Commission mais on n'a jamais travaillé avec les métropoles. La seule intéressée est Nice. La métropole de Nice est hyper structurée avec trois agendas 21 et ils sont reconnus par le Commissariat. Au sein des métropoles il y a des ingénieries, des services de prospective mais pas assez de ressources.

Par exemple la ville de Contrexéville a fait de la prospective de manière très classique avec la communauté de Communes et ça a duré très longtemps et au bout de six mois ils en avaient marre.

Visions+21 est très intensif sur deux jours donc c'est mieux car cela prend moins de temps que la prospective classique.

Visions+21 fait face à une alternance politique en 2014 : coup de booste ou requestionnement des projets. Visions + 21 ne s'inscrit pas dans des dynamiques sur deux jours, premiers jalons mais s'inscrit dans des dynamiques sur 2/3 ans. Il y a un temps de co-construction, une dynamique plus large. In fine, évaluer Visions+21 est très difficile. C'est comme la poule et l'œuf : quel est l'élément déclenchant la politique publique ?

Le Conseil de Département de Gironde avait inventé le Bonheur Intérieur Brut en référence au PIB et cela on voit d'où ça vient.

Concernant le rapport de situation en matière de développement durable, toutes les collectivités de plus de 50 000 habitants sont obligées de présenter le Rapport de Développement Durable. C'est la loi. Il y a un contrôle de légalité pour vérifier si ça bien était fait. Le Préfet peut casser le budget et mettre la collectivité sous tutelle pendant un an mais il n'y a pas de nomenclature de budget. C'est le principe de libre administration des collectivités. S'ils présentent 4 slides ils sont dans la loi et il n'y a jamais eu de contentieux.

Il faut qu'au moins une fois par an le développement durable soit un temps de pilotage. Pour être dans l'esprit de la loi, il faut répondre aux questions :

- 1) quels sont les enjeux de développement durable sur le territoire ?
- 2) est-ce que les moyens financiers sont pertinents ?
- 3) est-ce qu'on met plus ou moins ?

Mais dans l'analyse on en est loin. C'est présenté dans l'Assemblée délibérante, bien caché. Dans l'extraordinaire majorité des cas, il n'y a pas de données budgétaires, c'est assez interpellant.

Maintenant je suis à l'IFORE mais encore dans les travaux sur le développement durable. Nice avait été invitée mais pas de réponse. Il existe deux guides sur le développement durable et feu l'ETD, un bureau d'étude de la Caisse des Dépôts et Consignation pour aider au développement durable qui a produit un guide sur le Rapport de Développement Durable.

Depuis l'été dernier, Sébastien Lecornu a lancé des contrats de transition écologique, idée de travail avec certaines collectivités qui a été contractualisée avec les collectivités, l'État, les entreprises.

Pour l'intégration du développement durable et le pilotage : l'une des collectivités qui est allée le plus loin sont les Hautes-Franches, pour répondre à la question comment on transforme le territoire du Nord-Pas-de-Calais pour passer d'une ère industrielle à un territoire High Tech. C'est un territoire pionnier, basé sur l'information numérique, la gouvernance multi-acteurs. Il y a également Lille, Paris, Bordeaux, Lyon.

Dans une association très motrice (Eurométropole de Strasbourg), il faut se lancer dans le pilotage de développement durable pour être exemplaire. La DREAL Grand-Est travaille dessus avec le Septembre des Temps, qui est quelque chose de très vivifiant. Les grandes collectivités en parlent mais ne sont jamais formées.

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

C'est essayer d'intégrer dans les projets d'aménagement l'énergie.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

De plus en plus ensemble, en parallèle des politiques d'aménagement, c'est-à-dire le PLU qui intègre une composante forte qui est l'énergie. Le développement durable est quasiment intégré.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Reste dans les obligations légales, et au niveau européen.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Oui beaucoup par rapport au plan climat. Lancement en 2012 du plan climat territoriale air-énergie. Il existe 130 actions. Il faut se recentrer sur des actions et être transversal sur plusieurs.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

Il faut en mettre en place pour le prochain tableau de bord et identifier des indicateurs.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

Oui il existe une communication externe sur la vie des usagers (info-énergie). Il existe un groupe de travail interne élus/métropole. Il existe de la communication sur le réseau de chaleur, notamment l'économie en CO2 avec des dossiers de presse.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**

Elle peut en faire partie mais ce n'est pas l'outil principal. La communication peut initier des stratégies.

- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

Oui, via l'espace info-énergie, et via la table ronde de la métropole qui s'organise autour des axes énergie, impliquant une autorité organisatrice de l'énergie. Ainsi les avis sont écoutés.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**
- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

C'est difficile car le développement durable est peu palpable. C'est plus un plan climat.

**2) Pilotage du développement durable**

**A) Pilotage et développement durable**

- Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?
- Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?

Il existe une base de données informatique. L'énergie est le schéma directeur.

- Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?

Oui, il y a une certaine volonté. Dans les faits plus ou moins.

- Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?

En internes oui et l'on demande l'avis aux opérateurs privés au cas par cas.

- S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?

Outil élaboré par la métropole. On ne peut pas favoriser un outil plutôt qu'un autre, donc c'est un outil à nous.

- Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?
- Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?

Oui. On parle d'impact par rapport aux actions. L'aspect économique est obligatoirement regardé en amont du projet

#### B) Coûts, budgets

- Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?

Oui pas spécifiquement

- Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?

#### C) Tableaux de bord

- Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?
- Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?
- Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?
- Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?
- Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?

### 3) Gouvernance et pilotage

#### A) Petites collectivités et métropole

- Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?
- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?
- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?

#### B) Pilotage des projets en commun

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

**C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**Conclusion** : l'agenda 21 a été arrêté pour le plan climat. Historiquement, il y a eu un changement de majorité.

**1) Les projets de développement durable**

**A) Concept de développement durable**

- **Comment pouvez-vous définir le concept de développement durable ?**

Le développement durable est la prise en compte d'objectifs économiques, responsables et environnementaux à travers un même projet.

- **Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?**

Il n'y a pas de politique de développement durable spécifique. Il y a une politique sociale, une environnementale et une économique. On parle de métropole nature, solidaire, innovante car on peut y mettre du développement durable.

- **Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?**

Il y a une volonté politique très forte sur les questions sociales et environnementales. Le règlementaire a juste poussé à faire le rapport de développement durable qu'une seule fois.

**B) Actions de développement durable**

- **Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ? Préciser le périmètre**

Il faut diminuer la consommation énergétique mais le développement durable est un concept flou.

- **Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ses actions ?**

Il n'existe pas beaucoup d'indicateurs croisés. Il y a des indicateurs énergétiques (PCET). L'Observatoire de la Région Grenobloise permet d'avoir quelques indicateurs croisés pour permettre un regard croisé mais ils ne sont pas définis. Chaque politique a des indicateurs par rapport aux objectifs. Par exemple pour l'évaluation de l'emploi, il y a une corrélation avec la consommation énergétique et l'économie.

**C) Les actions de communication**

- **Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?**

La communication se fait sur le projet de la métropole selon trois axes : métropole innovante, métropole durable et métropole nature. Mais on ne sait plus trop car cela change avec les mandats. Cela n'a pas d'importance car la métropole est solidaire.

- **Pour vous, la communication est-elle un outil stratégique ?**
- **Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?**

On mène une politique de concertation assez bien structurée avec un conseil de développement. Le dispositif de concertation est sur des dispositifs particuliers. On localise par un logiciel leur proposition. Par exemple, pour la politique énergétique il y a un panel citoyen. On fait un tirage au sort d'une trentaine de citoyens. Il existe un panel sur la question de la densification.

- **L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?**

Oui on essaie car le panel coûte cher. Cela permet de donner des idées.

- **Selon vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?**

## 2) **Pilotage du développement durable**

### A) **Pilotage et développement durable**

- **Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?**
- **Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la métropole ?**

Les indicateurs sont définis par nous mais on n'est pas très fourni en indicateurs car la métropole est jeune. Les indicateurs des politiques sont toujours les mêmes. Le reporting de qualité des services est à bâtir. Il n'y a pas d'agenda 21. La collecte des ordures ménagères est gérée dans le privé. Il n'y a pas d'outils génériques sur le développement durable. L'outil est très compliqué à remplir et il n'est pas adapté à la collectivité. Que fait-on avec ça ? Il faut des indicateurs en lien direct avec les politiques.

- **Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?**
- **Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles et comment ?**
- **S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?**
- **Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?**
- **Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?**

Oui en matière de services publics. On doit être performant en ce qui concerne l'eau potable et l'assainissement et le transport. Il existe des indicateurs de performance comme dans l'industrie. Il y a un problème de suivi. On doit s'améliorer concernant la performance.

### B) **Coûts, budgets**

- **Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets globaux de la métropole ?**

Oui. Il y a le budget de transition énergétique avec les dépenses à faire dans l'année.

- **Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts (par exemple utilisation de coûts cachés), et dans le budget ?**

### C) **Tableaux de bord**

- **Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?**
- **Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?**

Sur l'énergie c'est plutôt quantitatif.

- **Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?**

Sur l'énergie, c'est du long terme avec des jalons à différentes périodes. Les objectifs sont fixés pour 2014 (on est en train de les traiter), 2020 et 2030 puis on a une vision à 2050. Mais ce n'est pas forcément le cas des autres politiques. On essaie d'avoir une vision le plus long terme possible car il faut une perspective (facteur 4 de la Cop 21). Le plus logique c'est d'avoir des objectifs sur un mandat. Il n'y a pas d'agenda 21 mais une démarche Cit'Energie et un PCET, car

l'agenda 21 n'a pas de sens. Pour le rapport de développement durable on a choisi les projets qui croisaient le mieux les trois dimensions du développement durable.

- **Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privée, comme le *Sustainability Balanced Scorecard* ?**
- **Comment les indicateurs sont-ils élaborés et appliqués ?**

### **3) Gouvernance et pilotage**

#### **A) Petites collectivités et métropole**

- **Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?**
- **Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?**
- **Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?**

#### **B) Pilotage des projets en commun**

- **Comment est organisé le pilotage des projets en commun ?**
- **Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?**
- **Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?**
- **S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?**

#### **C) Mise en œuvre des projets**

- **Comment les projets sont-ils exécutés ?**
- **Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?**
- **Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?**

**Bonjour, je suis en doctorat en Sciences de gestion et je travaille sur l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage. J'ai entendu parler du logiciel ViaMP, pouvez-vous m'en dire un peu plus ?**

Il n'y a pas d'outils de pilotage, on en peut pas le dire. La notion de pilotage est différente de chacun. C'est très compliqué. On a basculé dans l'évaluation des politiques publiques car le développement durable est trop restreint et ce ne sont pas toujours les interlocuteurs les plus actifs. Le pilotage du développement durable n'est pas encore mature.

On a fait 10 ans avec cet outil, ce qui a permis de fournir un outil à des collectivités quelle que soit l'échelle pour le suivi des agendas 21, mais c'est une démarche volontaire. Il n'y a pas de budget, c'est de l'affichage. Mettre en place un outil c'est un budget récurrent. Après le Plan Climat en 2012, c'était très concret avec des chiffres et des indicateurs derrière, il y avait plus d'outils. Ensuite il y a la démarche Cit'Ergie qui a connu plus d'engouement mais cela reste anecdotique, comme le développement durable, c'est une petite partie mais il n'y a pas de budget. Ce qui a permis de réorienter notre façon de présenter l'outil. Pour tout projet, il faut un outil qui mutualise le développement durable.

Chaque service doit intégrer le développement durable. Tout le monde n'est pas sensibilisé. Tout le monde peut saisir les actions. Il faut faciliter les extractions. Il y a plus l'accès sur l'énergie. Il faut donc rééquilibrer l'évaluation des politiques publiques en général mais avec un outil. Les clients sont Merignac, Perpignan, le Grand Poitiers sur l'agenda 21 et le plan climat et on équipe d'autres collectivités sur l'évaluation mais on les pousse au développement durable.

La métropole est une grosse machine et c'est plus compliqué. Bordeaux travaille avec des communes. C'est une démarche de réflexion mais le développement durable n'est pas la priorité. Le développement durable est un peu retombé. Il faut regarder le budget puisqu'il montre l'engagement. On sépare les piliers.

Le plan climat remplace les agendas21 mais c'est un volet très écologique. On ne parle pas de solidarité. On a séparé les piliers. Il y a une réelle difficulté dans les collectivités à intégrer le volet social. Ça a arrangé tout le monde. Il n'y a pas la même vision. Les rapports de développement durable, ils n'en font plus même s'ils y sont soumis. Il n'y a pas de pénalités, donc ils font le choix de ne pas en faire.

L'idée est la suivante : est-ce que les actions menées ont un impact ? Aujourd'hui il n'y a plus d'évaluation des politiques publiques. Le lien se fait grâce à des indicateurs de suivis, ou stratégiques.

On propose le logiciel avec un accompagnement. L'idée est : on regarde dans les ateliers et on étudie les éléments, les méthodes. On travaille avec eux mais on essaie de les pousser pour aller plus loin, à réfléchir. Le plus important est l'extraction. Il faut suivre l'avancement et y intégrer des éléments budgétaires. Il y a une journée d'atelier. On garde les données historiques. On met en forme. Après on laisse l'outil à disposition. Il faut saisir les données dans l'outil. Chaque service va saisir les informations. Le responsable retrouve toutes les actions de chaque service. Pour la thématique transport, par exemple, les indicateurs sont plutôt stratégiques. Les collectivités sont tombées dans des indicateurs opérationnels, mais c'est intéressant de savoir si les gens prennent moins la voiture. Il faut une évaluation des actions. Le travail est fait sur des restitutions un peu automatiques. Avant il y avait Excel et les restitutions. Avec le logiciel,

il y a le choix des extractions. Finalement le fait de les faire travailler, ça les fait réfléchir sur la méthode : est-ce que ma politique de développement durable va bien ?

Pour moi, la notion du budget est essentielle, pour répondre à la question, combien on a dû mettre en termes financiers. On les pousse dans cet aspect-là. On fait une prestation d'accompagnement et on revient. Avec un outil on va plus loin car on gagne du temps. Il y a alors un suivi dans le temps. Mais il y a beaucoup de trun-over avec les élections. Les directions s'en vont et on perd les projets. C'est donc compliqué. Le développement durable demande une certaine rigueur en termes de méthodologie. Si les actions sont vraies, cela représente une plus-value. La maturité n'est pas encore là dans les collectivités. Chacun fait ses méthodes et ce n'est donc pas simple. Le directeur est le patron mais c'est difficile. Les collectivités sont plus dans l'action mais il n'y a pas d'habitude de reporting, d'évaluation. Par contre dans les entreprises oui. Il y a des freins très importants au niveau des services. Rendre des comptes pose une certaine inquiétude.

En ce qui concerne les tableaux de bord, il y a plusieurs rapports type. L'idée est de personnaliser, de créer avec les utilisateurs pour que cela soit un bon modèle. Il y a un groupe de travail ABCD Durable qui a conduit des collectivités (5/6) en plus du CGDD sur le rapport de développement durable, c'est-à-dire comment réfléchir aux éléments à mettre en avant. Mais personne ne le lit et notamment les élus. Certaines collectivités ont mis du leur mais les élus ne lisent pas.

Trame : réutiliser ça et pousser à afficher les données, co-construction.

Le Département de la Somme a travaillé avec le service financier pour arriver à comptabiliser ce qui est fait en développement durable. Elle venait à chaque Commission.

Métropole d'Amiens.

La trame du rapport de développement durable est idéale. Il faut pousser les clients dans l'utilisation et de tendre vers ce type de tableau de bord. Pour être satisfait le tableau de bord est sur le suivi d'actions qui plaît et prend du temps. C'est dans le temps que les choses s'installent. Il y a des exemples d'outils. Les métropoles sont moins réactives et c'est plus compliqué mais ils ont plus de moyens. Les intercommunalités sont très actives et ne sont pas des métropoles. Peu ont proposé des outils dans des collectivités plus petites. Peu de Région alors que le développement durable est stratégique. Il y a une dimension collective très lourde.

Annexe 62 : Entretien avec l'Ingénieur d'études, chargée de formation-action du Réseau des praticiens territoriaux, UMR Territoires-AgroParisTech Executive, 14 septembre 2018, 40 minutes, R9.13

---

Je ne connais pas les métropoles. Le service de la DREAL ou du département est un appui auprès des collectivités. Il y a des enjeux politiques. Des associations d'élus existent. La question de l'entrée du développement durable relève parfois de procédures règlementaires. Il y a des documents de planification mais pas forcément de développement durable et qui introduisent du développement durable : le SCOT, le PLU avec des apports méthodologiques pour être élaborés. On peut parler de biodiversité. C'est une approche plus transversale et ce n'est donc pas forcément les services de développement durable mais aussi les services de planification. C'est une approche très localisée, de territorialisation. Il y a un Conseil de Développement Durable pour donner les annonces, les actions et contrôler les écarts. On en fait sans s'en rendre compte.

Visions+21 est une démarche participative, c'est une projection collective. C'est une construction par les participants de pistes d'actions afin de dégager des plans d'actions liés au développement durable. C'est une méthode portée par le CGDD du ministère de la transition écologique. La demande naturelle a été déployée avec les territoires via des appels à candidature, puis cela a été décliné au niveau local avec les DREAL et le CEREMA. Il y a un transfert de compétences sur l'usage. L'objectif premier est d'avoir une méthode pour faire émerger des pistes de territoire durable. Mais l'outil il ne faut pas trop en parler. La DREAL Grand-Est a beaucoup travaillé dessus. Il existe d'autres méthodes pour promouvoir le développement durable : comment on territorialise les politiques publiques ? Ce qui implique de sortir des visions sectorielles, des enjeux qui ne sont pas uniquement centrés sur la question de l'équipement. Ceci permet une globalité du territoire, aidé par les services de l'État. Il y a une certaine interaction et des méthodes et des outils communs. Les outils sont adaptés à un moment donné car le territoire a ses spécificités. Il y a un besoin d'hybrider. Comment on favorise le décroissement et il n'y a pas de vision descendante politique. Il y a une certaine ingénierie territoriale (Laurent Trognon).

Pour la métropole il y a une dynamique économique, des mouvements de personnes, et donc une gestion de l'espace, de l'eau, ce qui complexifie les approches. Comment les gens voient leur ville ?

Le ministère de l'Énergie met en place des dispositifs, site de la DREAL. Les Conseils Régionaux prennent de plus en plus d'importance. D'autres acteurs ont collaboré sur certains points. Ce sont les connaissances des uns des autres. (Clermont-Ferrand)

Pour l'Act21 il y a la question de la complémentarité entre ville et la métropole. Quels ont été les éléments pensés ?

Il faut coopérer avec la ville. Il y a des enjeux de pouvoir, d'équilibre, d'équité qui peuvent passer.

**Bonjour j'ai eu votre contact par M. Riclet car je m'intéresse aux outils de pilotage intégrant le développement durable dans les métropoles françaises. M. Riclet m'a informé que vous vous êtes occupé de l'évaluation de l'outil Visions+21, pouvez-vous m'en dire un peu plus ?**

Bonjour, je vous explique d'abord comment a commencé ma mission. J'étais étudiant en Master Action Publique et Aménagement à AgroParisTech de Clermont-Ferrand, alternant mission à la DGREN afin de traiter et caractériser les démarches participatives des projets territoriaux. C'est une démarche depuis 10 ans mais il n'y a pas de grille de lecture. Il y a quatre méthodes dont Visions+21.

Toutes les données recueillies froides avec des entretiens avec les agents de l'État (rapport de développement durable) et avec M. Riclet des données chaudes pour caractériser l'outil. C'est une démarche conçue par le CGDD en partenariat avec les Comités Régionaux d'Agenda21 de Gironde. C'est un aller-retour. On teste l'outil dans les agglomérations en 2011 et on crée la boîte à outils en 2013 de Visions+21. La boîte à outils est une démarche qui vise à faire une vision communautaire, une structuration d'un territoire. C'est une démarche prospective qui vise à projeter le joueur en l'avenir avec des outils ludiques tout en ayant un recul. À la fin, le but est de proposer des pistes d'actions. Il y a plusieurs outils adaptables. Vous en tant qu'apporteur de projets vous allez sur le site 5 outils de contextualisation. Ce sont des outils détachés que l'on peut moduler. Il y avait un circuit idéal pour Visions+21 :

- La contextualisation pour le diagnostic et identifier les spécificités, les atouts
- Le test de robustesse pour identifier les enjeux
- L'adaptation, la création de scénarios : réaliser les projets de développement durable en traitement des déchets

Il y a alors évolution de l'agenda 21 en axes stratégiques pour réaliser les scénarios. Il y a une distillation collective en parallèle de l'évolution de l'agenda 21 pour identifier les pistes d'actions les plus pertinentes, les plus applicables sur le territoire, pour produire une vision sur un territoire durable. Ce qui permet de faire émerger un projet et de sensibiliser les participants, les acteurs locaux, les agriculteurs, la DREAL, les agents de l'État, etc.

Les participants travaillent collectivement sur une journée et demie en petits groupes. Les documents sont préparés par les animateurs en amont, se projettent dans l'avenir en lien avec les enjeux du territoire : enjeu, urbanisme, démographie en parallèle de plusieurs supports. Point fort : superposer les thématiques pour faire ressortir quel enjeu est le plus important. Visions+21 est mobilisable en amont ou au cours d'un projet de territoire pour construire un SCOT, un PLU, ou faire une révision d'un SCOT. Le problème est le manque de mobilisation. Il faut demander des axes stratégiques plus élaborés.

Ensuite vient la capitalisation de la démarche Visions+21 : à la fin de chaque outil on capitalise à l'aide de vidéos où l'animateur filme les participants sur les enjeux. Il y a donc une production de documents, d'informations et de vidéos.

L'intérêt est d'avoir une approche prospective. C'est une démarche très prospective permettant la construction d'outils où tous les participants se projettent, imaginent des pistes d'actions, des axes stratégiques.

Par rapport à l'application : il existe plusieurs échelles territoriales et l'application est modulable, applicable sur n'importe quelle échelle, même très locale (éco-quartier). C'est l'avis des concepteurs de la démarche sur ce point.

Une des particularités : pour n'importe qu'elle participant, il y a une mallette pédagogique de tous les outils sur les sites avec des fiches. Cela ne nécessite pas un moment de formation. La démarche est applicable dans un délai ne dépassant pas trois mois.

Il existe un tabou de la démarche participative et du portage. Est-ce qu'elles sont applicables ou non ? Pour moi oui. Il existe une méthode de diagnostic partagé des territoires.

Il y a des risques du bon fonctionnement d'une démarche participative, c'est le portage. Il faut proposer des pistes d'actions et après elles sont où ? Ce sont les porteurs de projets. Le risque est que les acteurs institutionnels peuvent choisir les actions qui leur correspondent le mieux. La démarche participative consiste à appliquer les idées co-construites par les acteurs du territoire mais le pilotage des actions est dans les mains des acteurs institutionnels qui choisissent de les appliquer, partiellement ou non, mais elles ne correspondent pas forcément à leur propre vision.

Ce qui est intéressant c'est la démarche de dialogue, de méthodologie partagée des territoires, des acteurs de la DREAL, du département. C'est une note d'enjeux pour que les collectivités construisent leur projet. Ce sont des enjeux démographiques, environnementaux. Avant 2007, la note d'enjeux était réalisée par l'agent lui-même qui copie les données INSEE. L'outil permet de faciliter la prise en compte de l'État dans les enjeux. Ce sont des outils spatiaux. Visions+21 vise à faire émerger le développement durable. On est en train de faire travailler projectivement pour faire émerger les enjeux du territoire pour les agents à l'aide de fiches. C'est un regard un peu comparatif. La méthode de dialogue est sur différentes échelles, ce qui a pour intérêt d'appliquer dans l'émergence des projets de développement durable.

L'expérimentation de Visions+21 est la rencontre de trois personnes dont M. Riclet qui l'a conçu et qui est la référence de la méthode, M. Goxe du CRDD et le chargé de développement durable de la Manche. Ils ont appliqué Visions+21 pour des raisons différentes. Le CRDD, groupement d'intérêt public (je pense) sur la Région Hauts-de-France. En janvier 2017, l'objectif est d'orienter, réorienter dans le cas de cet appel à manifestation sur plusieurs territoires dont Amiens Métropole, sur un projet de vivre ensemble, de cohésion sociale et de transition écologique. Dans ce cas-là, le CRDD travaille sur l'évaluation, l'appropriation. Ce qui permet de sensibiliser les élus aux objectifs puisque les 17 objectifs de développement durable ne sont pas encore connus dans les territoires, les collectivités. Concernant l'agenda 2030, on peut appliquer la démarche Visions+21 sans rien changer. Ils ont présenté aux participants (participants sollicités pour les pistes d'actions pour élaborer les scénarios) 17 objectifs de développement durable pour l'agenda 2030. Quand vous pensez à votre projet du territoire, il faut que les actions soient en accord avec la réglementation nationale et internationale (Bestcasting), mais aussi les axes stratégiques, et les projets qui vont être acceptés par les services de l'État.

En termes de politiques publiques, les ambitions des élus et le développement durable peuvent donner des confrontations, des axes stratégiques qui n'ont pas eu avant Visions+21.

Il y a 12 applications. Cependant il y a un manque de communication, comment résoudre ces problèmes ? Comment faire de la communication ? Il y a un problème entre les connaissances et la communication interne.

Proposition : il manque de communication en interne. Il y a une application de démarche, de dialogue méthodique au sein du département de l'Ain pour faire travailler les services ensemble pour favoriser le travail entre eux, pour faire connaître les politiques de chaque service.

## Annexe 64 : Sans réponses ou sans entretiens

---

**Mme la contrôleuse de gestion, mairie de Grand Quevilly, métropole de Nantes** : « je fais suite à votre mail concernant votre recherche d'information sur le développement durable.

En tant que contrôleur de gestion dans une commune de 26000 habitants, je n'ai pas, de façon directe, d'indicateurs relatifs au développement durable dans mes tableaux de bord.

Notre chargé de mission développement durable a, de son côté, réalisé des fiches de suivi d'actions réalisées par nos services, mais pas d'indicateurs à proprement parlé.

Je ne pense donc pas que nous entrions dans le cadre de votre thèse.

Si toutefois vous souhaitez avoir un complément d'information, je reste joignable au numéro ci-dessous à partir du 29 mars prochain », 24/03/2017.

Aucune suite malgré des relances

**M le Responsable du Pôle Animation Développement Durable et Climat, métropole de Nantes**, aucune réponse malgré les nombreuses recommandations de ses collègues et de M. Béchu chargé de mission développement durable, conseil de gestion, ville de Sainte-Luce sur Loire, mars 2016

**Mme la chargée de mission du Pôle Dialogue citoyen, évaluation et prospective, métropole de Nantes**, réponse par mail « *trop loin du sujet* », 19/12/2016 pas d'entretien.

**Mme la Responsable du Pôle Environnement et Biodiversité, DGESU/DEER, métropole de Nantes**, réponses par mail : « Je ne suis pas sûre de pouvoir vous apporter beaucoup de réponses. Tout d'abord, je ne suis en poste que depuis 6 mois, ce qui n'est pas suffisant pour maîtriser le fonctionnement d'une métropole telle que NM. Ensuite, je ne traite que d'une petite partie de l'environnement (biodiversité, agriculture et risques) et je n'ai donc pas de vision globale sur la politique de développement durable.

Sachant cela, à vous d'estimer le bien-fondé d'un entretien avec moi ou pas », 05/12/2016

« Je suis désolée mais je ne pourrai pas donner de suite favorable à votre demande, je ne dispose pas de temps suffisant pour cela.

Vous souhaitant bonne chance pour la suite de votre thèse », 16/12/2016. Je n'ai donc pas eu d'entretien.

**Service Urbanisme, Ville de Bois-Guillaume, métropole de Rouen**, « En réponse à votre demande, je vous informe que la ville de Bois-Guillaume est une petite commune (environ 13 000 habitants) qui fait partie de la Métropole Rouen Normandie.

Dans le cadre du développement durable, la ville participe aux actions nationales (SEDD, SERD...) et a mis en place quelques actions (corbeilles de tri, informations auprès des agents...) mais ne dispose pas de service « développement durable ».

Je vous invite à vous rapprocher du service « *Education à l'Environnement et aux Pratiques Durables* » de la Métropole Rouen Normandie au 0800 021 021 », 27/03/2017.

Il n'y a donc pas eu d'entretien.

**Mme. Assistante de Direction, Ville de Vertou, métropole de Nantes**, « Nous sommes sensibles à votre mail du 26 mars 2017 relatif à votre sujet de thèse et notamment à la recherche d'informations sur l'intégration du développement durable dans les outils de pilotage des métropoles. Cependant, n'ayant actuellement pas de mission propre au développement durable ni à l'évaluation des politiques publiques, nous ne pouvons donner une suite favorable à votre requête », 11/04/2017. Il n'y a donc pas eu d'entretien.

**ABCD Durable**, en 2017, entreprise accompagnant les projets de développement durable.

Direction Exécutive de l'Action Territoriale/Service Animation Territoriale, Agence de l'Environnement et de la Maîtrise de l'Énergie, 27 janvier 2017, invitation à aller sur le site du label cit'ergie.

M., Ingénieur à l'ADEME, Direction Régionale Provence-Alpes-Côte d'Azur, septembre 2016  
(vague réponse par mail)

## Annexe 65 : Liste des métropoles

---

### Liste des métropoles en 2019

BORDEAUX - Bordeaux Métropole  
BREST - Brest Métropole  
CLERMONT-FERRAND - Clermont-Auvergne Métropole  
DIJON - Dijon Métropole  
GRENOBLE - Grenoble Alpes Métropole  
LILLE - Métropole Européenne de Lille  
LYON - Métropole de Lyon (MET 69) <sup>31</sup>  
MARSEILLE - Métropole d'Aix-Marseille-Provence  
METZ - Metz Métropole  
MONTPELLIER - Montpellier Méditerranée Métropole  
NANCY - Métropole du Grand Nancy  
NANTES - Nantes Métropole  
NICE - Métropole Nice Côte d'Azur  
ORLÉANS - Orléans Métropole  
PARIS - Métropole du Grand Paris  
RENNES - Rennes Métropole  
ROUEN - Métropole Rouen Normandie  
SAINT ÉTIENNE - Saint Etienne Métropole  
STRASBOURG - Strasbourg Eurométropole  
TOULOUSE - Toulouse Métropole  
TOULON - Métropole Toulon-Provence-Méditerranée  
TOURS - Tours Métropole Val de Loire

---

<sup>31</sup> La métropole de Lyon est une collectivité territoriale.

## Annexe 66 : tableau récapitulatif des répondants

Répondt	Fonction	Organisation	Territoire	Date	Durée	Modalité
R1.1	DGA DD	Métropole	Nice-Côte d'Azur	10/03/2015	30 min	!
R1.2	Chargé de mission au DD	Métropole	Nice-Côte d'Azur	18/03/2015	60 min	!
R1.3	Chargé de mission du PCAET	Métropole	Nice-Côte d'Azur	09/04/2015	20 min	!
R1.4	Responsable des espaces verts	Commune, Beaulieu-sur-Mer	Nice-Côte d'Azur	12/03/2015	30 min	!
R1.5	Chargé d'urbanisme et de DD	Commune, Beaulieu-sur-Mer	Nice-Côte d'Azur	13/03/2015	20 min	!
R1.6	Chargée de communication	Commune, Beaulieu-sur-Mer	Nice-Côte d'Azur	12/03/2015	40 min	!
R1.7	DGS	Commune, Beaulieu-sur-Mer	Nice-Côte d'Azur	12/03/2015	20 min	!
R1.8	M.le Maire	Commune, Beaulieu-sur-Mer	Nice-Côte d'Azur	13/03/2015	10 min	!
R1.9	Directeur des Systèmes d'Information et de Communication (avant Directeur du plan Bleu pour l'Environnement et le DD)	Commune, Cagnes-sur-Mer	Nice-Côte d'Azur	24/03/2015	60 min	!
R2.1	Chargé de projet	ARPE PACA	PACA	28/04/2017	45 min	!
R2.2	Chargé de mission	ORECA	PACA	21/06/2017	30 min	!
R2.3	Cheffe de service écologie urbaine	Pays d'Aix, Communauté d'Agglomérations	Aix-Marseille-Provence	21/04/2017	30 min	!
R2.4	Chargée de mission, Direction de l'environnement et de l'Ecologie Urbaine, DGA Développement Urbain	Métropole	Aix-Marseille-Provence	22/02/2017	30 min	!
R2.5 et R2.6	DGA du service développement durable et chargée de mission du PCET	Communauté d'agglomérations, Pays d'Aubagne et de l'Etoile	Aix-Marseille-Provence	28/03/2017	60 min	!
R2.7	Conseiller municipal délégué Nature en ville et biodiversité urbaine, Archives, Histoires et mémoire locale de la ville et conseiller communautaire de MPM	Commune, Septèmes-les-Vallons	Aix-Marseille-Provence	17/02/2015	60 min	!
R2.8	Ingénieur démarches territoriales, du changement climatique, du PCAET et de Cit'Ergie	ADEME PACA	PACA	06/03/2019	18 min	!
R3.1	Directrice Qualité du Service Public	Métropole	Lille (MEL)	16/06/2016	30 min	!
R3.2	Cheffe de service, Pilotage, Contrôle des opérateurs, Qualité/eau/assainissement, réseaux et services	Métropole	Lille (MEL)	20/05/2016	45 min	!

R3.3 et R3.4	Chargée de mission PCET et Responsable Développement Durable et Transition Energétique	Métropole	Lille (MEL)	13/04/2016	60 min	
R3.5	Chargé de mission Territoires et Développement Durable	Centre de Ressources du Développement Durable (CERDD)	Lille (MEL)	24/03/2017	60 min	
R4.1	Directeur mission DD, Direction Energie Climat- Pôle Territoire	Métropole	Grand- Nancy	30/03/2017	30 min	
R4.2	Chargé du label Cit'Ergie	Métropole	Grand- Nancy	05/04/2017	30 min	
R4.3	Chargée de mission démocratie participative	Métropole	Grand- Nancy	27/12/2016	40 min	
R4.4	Directrice de l'Urbanisme et de l'Ecologie Urbaine, Adjointe au DGA, Pôle Territoires, Mobilité, Environnement	Métropole	Grand- Nancy	29/09/2016	40 min	
R5.1	Chargé du PCAET, Direction de l'Energie et de l'Environnement	Métropole	Rouen	24/01/2017	45 min	
R5.2	Chargée du pilotage stratégique et performance	Métropole	Rouen	07/02/2017	39 min	
R5.3	DGA, Département Espace Public et Mobilités Durables	Métropole	Rouen	06/01/2017	10 min	
R6.1	Chargée de projet DD	Métropole	Brest	14/10/2016	40 min	
R6.2	Directeur Ecologie Urbaine, Directeur adjoint Pôle Espace Public Environnement	Métropole	Brest	01/06/2017	35 min	
R6.3	Responsable de service Energie, Division Energie	Métropole	Brest	21/04/2017	15 min	
R6.4	Chargée de mission stratégie et prospective, anciennement en charge du plan climat	Métropole	Brest	24/03/2016	30 min	
R7.1	Directrice Générale Energie Environnement Risques	Métropole	Nantes	20/12/2016	47 min	
R7.2	Chargée de mission appui au pilotage de la performance, Mission animation, Coordination et pilotage, Régulation des politiques publiques, Direction Générale environnement, Services Urbains	Métropole	Nantes	16/03/2016	30 min	
R7.3	Cheffe de projet du pôle animation Développement Durable Climat, Direction Energie Environnement Risques, Direction Générale Environnement et Services Urbains	Métropole	Nantes	13/05/2016	60 min	

R7.4	Chargée de mission de DD	Commune, Saint-Sébastien- sur-Loire	Nantes	04/04/2017	12 min	
R7.5	Responsable du service DD et démocratie locale	Commune, Couëron	Nantes	06/03/2017	30 min	
R7.6	Chargée de mission de DD	Commune, Orvault	Nantes	26/04/2017	60 min	
R7.7	Responsable du service DD et de la maison du DD	Commune, Rezé	Nantes	08/03/2017	30 min	
R7.8	Consultant et Conseiller Cit'Ergie	Entreprise, Projets Territoires	Nantes	06/03/2019	40 min	
R8.1	Chargée de mission, Délégation Développement Urbain et Cadre de Vie, Direction de la Planification et des Politiques d'Agglomérations/Mission Energie	Métropole	Grand- Lyon	05/12/2016	40 min	
R8.2	Cheffe projet Plan Climat Service Ecologie et DD	Métropole	Grand- Lyon	03/08/2016	60 min	
R8.3	Chargée de mission, Stratégie et DD, Direction de l'Eau	Métropole	Grand- Lyon	11/01/2017	40 min	
R8.4	Chargée de mission stratégie DD	Métropole	Grand- Lyon	27/05/2015	60 min	
R8.5	Directeur Général des Services	Commune, Dardilly	Grand- Lyon	08/03/2017	45 min	
R8.6	Responsable du service Environnement et Energie	Commune, Rillieux-la-Pape	Grand- Lyon	01/03/2017	30 min	
R8.7	Chargée de mission DD, Direction Générale des Services	Commune, Villeurbanne	Grand- Lyon	22/02/2017	45 min	
R8.8	Responsable du Pôle Bailleurs-Collectivités Territoires	Agence Locale de l'Energie	Grand- Lyon	17/03/2017	20 min	
R9.1	Concepteur du Linéa 21	Entreprise Intermezzo		07/04/2017	60 min	
R9.2	Responsable du Service Environnement, Pôle Cadre de Vie et DD	Commune, Lorient		13/09/2018	25 min	
R9.3	Chargée de mission Energie et Territoires	Réseau CLER		30/03/2017	20 min	
R9.4	Chargée de mission DD, Maison de l'Environnement et du DD, direction Environnement Déchets et Propreté	Commune, Angers	Angers Loire Métropole	12/04/2017	90 min	
R9.5	Responsable Climat et Territoires	Réseau action climat France		27/03/2017	20 min	
R9.6	Responsable Territoires Durables	Comité 21		22/03/2017	30 min	
R9.7	Consultant sur l'évaluation des politiques publiques	Quadrant Conseil		11/09/2018	45 min	
R9.8	Chargé de mission, designer de scénarios	Strategic Design Scenarios		04/09/2018	25 min	

R9.9	Chargé de mission au Commissariat Général au DD, nouveau poste à l'IFORE, la Fabrique à Projets	Commissariat Général au DD, IFORE		10/09/2018	40 min	
R9.10	Direction Générale Espaces Publics, Autorité Organisatrice de l'Energie	Métropole	Toulouse	03/08/2016	20 min	
R9.11	Direction Transition Energie, Direction des Services Techniques	Métropole	Grenoble	29/05/2016	30 min	
R9.12	Directrice de projet,	Act21, Groupe Artal		18/09/2018	35 min	
R9.13	Ingénieur d'études, chargée de formation-action du Réseau des praticiens territoriaux	UMR Territoires-AgroParisTech Executive		14/09/2018	40 min	
R9.14	Chargé de mission sur l'évaluation de Visions+21	AgroParisTech		27/09/2018	60 min	

## Annexe 67 : guide d'entretien

---

Après une étude des sites internet des métropoles et des entreprises qui participent à l'élaboration d'outils, nous avons envoyé des mails aux personnes référentes afin d'obtenir un rendez-vous, soit physique, soit téléphonique. Les répondants des métropoles ont été mis en évidence grâce aux organigrammes présents sur les sites internet. Lors de l'entretien, nous nous sommes présentés (même si cela a été déjà fait lors des demandes de rendez-vous par mail) et nous avons demandé aux répondants de se situer dans l'organisation de la métropole. L'entretien a alors pu commencer, à l'aide du questionnaire regroupé en trois grandes thématiques avec des questions principales et des questions complémentaires venant approfondir la question principale.

Questions principales	Questions complémentaires
<p><u>Concept de développement durable</u> Comment pouvez-vous définir le développement durable ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Les politiques publiques de développement durable sont-elles élaborées séparément de la politique générale ou en même temps ?</li> <li>- Les lois grenelles obligent à mettre en place des politiques publiques de développement durable. Mais vous arrive-t-il de dépasser la simple obligation légale dans l'élaboration des politiques de développement durable ?</li> </ul>
<p><u>Les actions de développement durable</u> Existe-t-il des actions de développement durable dans votre organisation interne ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Préciser le périmètre</li> <li>- Utilisez-vous des outils de pilotage pour contrôler ces actions ?</li> </ul>
<p><u>Les actions de communication</u> Communiquez-vous sur vos politiques de développement durable, que ce soit en interne ou en externe ? Si oui, quels sont les supports utilisés et les destinataires visés ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pour vous, la communication est-elle un outil de la stratégie ?</li> <li>- Les citoyens vous communiquent-ils leur point de vue sur la politique de développement durable ?</li> <li>- L'opinion des citoyens est-elle utilisée dans l'amélioration de la communication, des stratégies de développement durable ?</li> <li>- Selon-vous, comment pourrait-on améliorer la communication sur le développement durable ?</li> </ul>

Source : l'auteur

Questions principales	Questions secondaires
<p><u>Pilotage et développement durable</u></p> <p>Utilisez-vous des outils mesurant la performance globale par rapport aux trois piliers du développement durable ou utilisez-vous un outil propre pour chaque pilier spécifique (socialement responsable, écologiquement tolérable et économiquement viable) ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Les outils utilisés intègrent-ils les spécificités de la collectivité ?</li> <li>– Sont-ils en adéquation avec la politique menée ?</li> <li>– Les parties prenantes sont-elles impliquées dans l'élaboration des outils ? Si oui, lesquelles ? et comment ?</li> <li>– S'agit-il d'outils du secteur privé ? Si oui, un pilotage issu du secteur privé n'est-il pas un risque de déshumanisation du service public ?</li> <li>– Comment peut-on lier service public et évaluation des politiques publiques ?</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Peut-on parler de performance dans la sphère publique ? Est-ce la même performance que dans la sphère privée ?</li> </ul>
<p><u>Coûts, budgets</u></p> <p>Intégrez-vous la politique de développement durable dans les coûts et les budgets ?</p>	<p>Comment intégrez-vous le développement durable dans le calcul de coûts, par exemple en les intégrant dans des coûts cachés ?</p>
<p><u>Tableau de bord</u></p> <p>Utilisez-vous des tableaux de bord ? Si oui, comment sont-ils élaborés ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Utilisez-vous des indicateurs qualitatifs, quantitatifs ou les deux ?</li> <li>– Avez-vous une vision à plus ou moins cinq ans ?</li> <li>– Les tableaux de bord ont-ils été élaborés en prenant comme exemple des tableaux de bord issus de la sphère privé, comme le <i>Balanced Scorecard</i> ? Avez-vous entendu parler du <i>Sustainability Balanced Scorecard</i> ?</li> <li>– Comment les indicateurs sont-ils appliqués ?</li> </ul>

Source : l'auteur

Questions principales	Questions secondaires
<p><u>Petites collectivités et métropole</u>            Pourquoi élaborer un agenda 21 en faisant participer chaque collectivité dans des axes particuliers ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Sur quel axe stratégique votre collectivité apparaît-elle ? Pourquoi ?</li> <li>- Comment les relations sont-elles organisées entre votre collectivité et la métropole ?</li> </ul>
<p><u>Pilotage des projets en communs</u>            Comment est organisé le pilotage des projets ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Qui s'occupe du pilotage des projets de développement durable ?</li> <li>- Avez-vous vos propres indicateurs ou sont-ils élaborés par la métropole ?</li> <li>- S'ils sont élaborés par la métropole répondent-ils aux spécificités de votre commune ?</li> </ul>
<p><u>Mise en œuvre des projets</u>            Comment les projets sont-ils exécutés ?</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Comment s'organise la mise en place de ces projets ? Qui s'en occupe ? La municipalité ou les deux ?</li> <li>- Existe-t-il un retour d'expérience, c'est-à-dire une évaluation de ces réalisations ?</li> </ul>

Source : l'auteur

## Annexe 68 : la grille de codage

---

Le codage a suivi deux logiques, à la fois *a priori* et émergent. Le codage a été guidé par les propositions de recherche. Le codage a priori a été construit à partir de la revue de littérature et le codage émergent recouvre des thématiques mises en évidence sur le terrain, mais également des thématiques permettant de préciser certains éléments de la littérature. Nous restituons ici une partie du codage final.

Le premier code a été « **éléments de contexte** », ce qui nous a permis de mettre en évidence les spécificités de chaque métropole, comme par exemple à Lille où il y a eu un changement politique. Le codage a évolué suivant les thématiques du guide d'entretien. Le codage a évolué au fur et à mesure de nos études du terrain.

Le deuxième code est « **développement durable** ».

<b>2) Développement durable</b>	
<u>2.1) Définition</u>	Etant donné que de nombreuses définitions et représentations du développement durable existent nous avons souhaité mettre en évidence la définition du concept de développement durable de chaque répondant. Quatre représentations ont été relevées sur le terrain.
a) Culture	Certains auteurs et répondants considèrent que la culture est le quatrième pilier du développement durable.
b) Esprit	Pour certains répondants, le développement durable ne serait qu'un état d'esprit, une façon d'agir.
c) Mode	Le DD ne serait qu'une mode, une « utopie mobilisatrice » (Capron et Quairel, 2006).
d) Trois piliers	Définition et représentation standard du DD.
<u>2.2) Politique de développement durable</u>	Il convient de s'interroger si des politiques publiques en matière de développement durable sont élaborées au sein des métropoles
a) En même temps	Si les politiques de DD sont prises lors de la politique générale, alors il existerait une certaine volonté des élus de mettre en place le DD et qu'il devienne une stratégie.
b) Séparément	Si les politiques de DD sont élaborées à part de la politique générale alors le DD ne serait pas la priorité des élus, et donc il y aurait un décalage entre les discours et les actions (Brunsson).

Le troisième code représente « **les actions internes** ». Si la métropole veut montrer l'exemple et faire changer le comportement des citoyens, alors il serait souhaitable que les agents territoriaux eux-mêmes mettent en place des actions de DD au sein des services.

<b>3) Actions internes</b>	
3.1) <u>Existence</u>	Existence d'actions de DD au sein des services.
a) Exemple	
b) Non-utilisation d'outils	Si des actions existent sont-elles pilotées, ou même suivies par les agents ? Ces actions sont-elles prises en compte lors des décisions politiques à travers des outils ou des documents ?
c) Utilisation d'outils	
3.2) <u>Non-existence</u>	Si les services ne mettent pas en place des actions de DD, nous pouvons nous interroger sur l'exemplarité de la métropole.

Le quatrième code thématique est la « **communication** ».

<b>4) Communication</b>	
4.1) <u>Destinataires</u>	Il convient de s'interroger si les métropoles communiquent aux parties prenantes.
4.2) <u>Externe</u>	Il peut s'agir de partenaires, comme des entreprises ou des organisations telles que l'ADEME par exemple. La communication externe doit être également tournée vers le citoyen.
4.3) <u>Interne</u>	Il s'agit de mettre en avant la communication entre les services de la métropole, étant donné que le développement durable est multidimensionnel.
4.4) <u>Outil stratégique</u>	La communication est un moyen de légitimer une organisation. Il convient de mettre en avant l'utilisation de la communication par les agents.
4.5) <u>Retour citoyens</u>	Nous mettons en perspective la prise en compte de l'opinion publique, essentielle pour répondre à l'intérêt général.
a) Outils	Existe-t'il des outils permettant de mesurer la satisfaction des citoyens ? Existe-t'il un outil permettant au citoyen de donner son opinion ?
b) Prise en compte politique	L'avis des citoyens permet-il d'élaborer ou de modifier certaines politiques publiques.
c) Rôle métropole	La métropole est en lien avec les citoyens. Si elle met le territoire en transition pour un territoire plus durable, qu'elle rôle joue-t-elle ?
4.6) <u>Supports</u>	Quels sont les supports de communication de la métropole vers ses parties prenantes ?

Le cinquième code thématique est le « **pilotage de la performance globale** ». Ce code est un code *a priori* puisqu'il est construit à partir de la revue de littérature de la performance globale.

<b>5) Pilotage</b>	
<u>5.1) Existence d'outils</u>	L'existence d'outils correspond à la première proposition de recherche P1.
<u>5.2) Implication des parties prenantes</u>	La mesure de la performance globale suppose que les parties prenantes soient impliquées, comme pour le SBSC.
<u>5.3) Non-existence d'outils</u>	
<u>5.4) Outils du privé</u>	Si des outils existent il convient de s'interroger s'ils proviennent du privé, comme le suggère le NPM.
a) non	
b) oui	
<u>5.5) Performance publique</u>	La performance publique a du mal à être caractérisée. Elle est multidimensionnelle et dépend du territoire (Maurel <i>et al.</i> , 2014a). Il convient de s'interroger si les agents utilisent ce terme puisqu'il n'est apparu que récemment au sein des collectivités, et s'ils pensent que la performance publique est identique à celle du privé.
<u>5.6) Spécificités CT</u>	Les spécificités du territoire sont-elles prises en compte dans le pilotage ?

Le sixième code « **outils** » est la mise en perspective des outils de pilotage de la performance globale utilisés ou non. Au sein de la revue de littérature (chapitre 1), nous avons mis en avant trois types d'outils de pilotage, à savoir les budgets, les coûts et les tableaux de bord.

<b>6) Outils</b>	
<u>6.1) Budget</u>	Le DD est-il pris en compte ?
a) non	
b) oui	
<u>6.2) Coût</u>	Le DD est-il pris en compte ?
a) non	
b) oui	
<u>6.3) Frein évaluation</u>	Existe-t'il des freins à l'évaluation ?
<u>6.4) Outils règlementaires</u>	
a) PCEAT	Il convient de s'interroger sur l'élaboration du PCEAT et sa réelle utilisation lors des prises de décisions par exemple.
b) RDD	Comment est-il élaboré ? Quel est son rôle au sein des services ?
<u>6.5) Outils volontaires</u>	
a) Agenda 21	Existe-t'il encore ?
• Utilisation	Est-il utilisé lors des prises de décisions ?
b) Autres	Nous avons répertorié les quatre principaux outils pouvant être utilisés au sein des métropoles. Etant donné que chaque métropole a ses propres spécificités, il convient de s'interroger sur l'existence d'éventuels autres outils.
c) Label Cit'Ergie	Le label Cit'Ergie est un outil qui a été mentionné au sein de chaque métropole. Son élaboration, son utilisation est alors à approfondir au sein des métropoles.
• Comment	
• Utilisation	
d) Linéa 21	Le Linéa 21 est un outil mis en évidence dans certaines métropoles. Il convient de s'interroger s'il est utilisé, à quelles fins et comment il a été élaboré.
<u>6.6) TB</u>	C'est le troisième outil de pilotage référencé dans notre revue de littérature.
a) Connaissance du SBSC	Le SBSC est le modèle de tableau de bord mis en avant par les auteurs académiques pour piloter la performance globale.
• non	
• oui	
b) Construction	Il s'agit de mettre en avant l'élaboration des tableaux de bord et si les parties prenantes sont impliquées.
c) Types indicateurs	La revue de littérature nous a permis de mettre en perspective différents types d'indicateurs mais le peu de recherches sur notre terrain ne nous permet pas de connaître les indicateurs réellement utilisés par les agents des métropoles.
d) Utilisation	Nous nous interrogeons sur la place du tableau de bord au sein du système de pilotage de la métropole (Botton et al., 2012).
e) Vision LT	La prise en compte du développement durable sur un territoire suppose une vision à long terme.
<u>6.7) Utilisation</u>	Nous nous interrogeons sur l'utilisation de tous ces outils dans les prises de décisions, si l' élu les consulte.

Le septième code thématique est la « **gouvernance** », en lien avec les théories du NPM et de ses critiques (chapitre 3).

<b>7) Gouvernance</b>	
<u>7.1) Co-construction projet</u>	Pour répondre à l'intérêt général, il conviendrait que les projets soient élaborés avec toutes les parties prenantes du territoire et en particulier avec les différentes communes au sein de la métropole, mais également avec les citoyens.
a) Citoyen	Les citoyens sont-ils impliqués dans certaines actions ?
b) Commune	
<u>7.2) Liens organismes</u>	Les agents métropolitains travaillent-ils en relation avec des organismes tels que l'ADEME.
<u>7.3) Organisation interne</u>	
a) Communes	Il s'agit de mettre en perspective les relations entre les communes et la métropole.
• Dépendance	La métropole contrôle-t-elle les communes et leur impose-t-elle des directives ?
• Indépendance	Les communes sont-elles libres dans leurs décisions politiques vis-à-vis de la métropole ?
• Outils	Si la métropole et les communes sont en relation, mettent-elles en place des outils communs de suivi sur les actions ? Ont-elles des moyens de communiquer ?
• Rôle métropole	Qu'elle est le rôle joué par la métropole vis-vis des communes ?
b) Services	Les services sont-ils en relation pour élaborer les documents et les outils de pilotage ?
• Volonté des agents	Pour Botton <i>et al.</i> , 2012, les managers et les dirigeants doivent s'impliquer pour que le système de gestion perdure. Il convient de s'interroger si les projets de DD sont portés par les agents.
<u>7.4) Volonté politique</u>	Pour intégrer la dimension DD au sein du pilotage et de la stratégie de la métropole, l' élu doit être impliqué. Il convient d'interroger les métropoles au regard de cette volonté politique, à savoir si le DD n'est pas un outil de communication et de légitimation.

## **Titre : Le développement durable dans les métropoles françaises : entre pilotage et hypocrisie organisationnelle**

### **Résumé**

Les lois de décentralisation de 1982-1983 ont eu pour effet de développer le rôle des collectivités territoriales, d'où l'importance du contrôle de gestion pour améliorer la performance (Carassus *et al.*, 2011b). Le contrôle de gestion consiste à articuler la stratégie et l'opérationnel (Anthony, 1988 ; Bouquin, 1997 ; 2004). Plus précisément, le contrôle de gestion peut être défini comme étant « *le processus par lequel les managers influencent d'autres membres de l'organisation pour mettre en œuvre les stratégies de l'organisation* » (Anthony, 1988). Le contrôle de gestion pourrait alors permettre de piloter une organisation. Il peut être entendu comme « *une démarche de management qui relie stratégie et action opérationnelle* » (Demeestère, *et al.*, 2009). Pour cela, selon ces auteurs, cela suppose préalablement de définir la performance et la mesurer avec des indicateurs appropriés. Or, le secteur public, notamment les collectivités territoriales présentent des spécificités à considérer pour pouvoir piloter. Le nouveau management public (*New Public Management* selon Hood) vise à « moderniser » l'action publique « *souvent jugée comme contreproductive, en introduisant en son sein des pans de rationalité managériale* » (Amar et Berthier, 2007). Un enjeu semble être l'adaptabilité, des méthodes et des outils dans le secteur public, compte tenu des valeurs véhiculées et des attentes des multiples parties prenantes. Les outils de gestion semblent *in fine* peu adaptés au secteur public.

La responsabilité sociale des organisations et le pilotage des projets de développement durable dans les métropoles françaises pourraient supposer un glissement du « standardisé » maladroitement adapté au secteur public au « sur mesure » (Amar et Berthier, 2007). En l'occurrence, la notion de performance suppose la prise en considération de l'usager, sous contrainte d'efficacité opérationnelle, ainsi que les attentes des parties prenantes et de leurs comportements socialement responsables plus ou moins engagés ou contraints. Aussi, l'objectif de cette recherche est d'analyser la dynamique organisationnelle responsable des métropoles françaises. En référence aux travaux de Di Maggio et Powell, une dynamique collective peut en effet résulter de la contrainte, de la norme mais aussi de l'exemple quant au pilotage des projets de développement durable.

**Mots clés** : Développement durable - Outils de gestion - Métropole – Hypocrisie organisationnelle - Etude qualitative

## **Title : Sustainable development in French metropolis : between management control and organizational hypocrisy**

### **Abstract**

The decentralization laws of 1982-1983 developed the role of local authorities, hence the importance of management control to improve performance (Carassus *et al.*, 2011b). Management control consists in articulating the strategy and the operational (Anthony, 1988; Bouquin, 1997; 2004). More specifically, management control can be defined as "the process by which managers influence other members of an organization to implement organization's strategies" (Anthony, 1988). Only then can management control be used to manage an organization. It can be understood as "a management approach that links strategy and operational action" (Demeestère *et al.*, 2009). According to these authors, this presupposes the existence of a prior performance definition and its measurement with appropriate indicators. However, public sector, especially local authorities, have specificities which must be taken into account for the success of the control. The New Public Management (according to Hood) aims to "modernize" public action "often considered as counterproductive, by introducing a managerial rationality" (Amar, Berthier, 2007). The main challenge seems to be adaptability, of methods and tools in the public sector, given values conveyed and expectations of multiple stakeholders. Management tools seem ultimately poorly adapted to the public sector.

The social responsibility of organizations and the steering of sustainable development projects in French cities could suppose a shift from "standardized" clumsily adapted to the public sector to "tailor-made" (Amar, Berthier, 2007). In this case, notion of performance must integrate users, under constraint of operational efficiency, as well as stakeholders' expectations and their socially responsible behaviour, which may be more or less committed or forced. The objective of this research is to analyse the responsible organizational dynamics of French cities. In reference to Di Maggio and Powell, the collective dynamic relating to sustainable projects within a metropolis can result either from norms application, constraint or from imitation of other social environment actors

**Keywords** : Sustainable development – Management tools – Metropolis - Organizational hypocrisy- Qualitative Study