



**HAL**  
open science

# Quelle gestion de la performance en matière de développement économique local? Le cas des intercommunalités Françaises

Hamza Brakrim

► **To cite this version:**

Hamza Brakrim. Quelle gestion de la performance en matière de développement économique local? Le cas des intercommunalités Françaises. Gestion et management. Université Côte d'Azur, 2023. Français. NNT: 2023COAZ0001 . tel-03938297

**HAL Id: tel-03938297**

**<https://theses.hal.science/tel-03938297v1>**

Submitted on 13 Jan 2023

**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

## Quelle gestion de la performance en matière de développement économique local ? Le cas des Intercommunalités Françaises

**Hamza BRAKRIM**

Laboratoire Groupe de Recherche en Management (UPR 4711)

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

**Dirigée par :** David HURON

Professeur des Universités, Université Côte  
d'Azur

**Soutenue le :** 04 janvier 2023

**Devant le jury, composé de :**

**Damien BO**, Maître de Conférences HDR,  
Université Côte d'Azur

**Aude DEVILLE**, Professeur des  
Universités, Université Côte d'Azur

**David HURON**, Professeur des Universités,  
Université Côte d'Azur

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

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

**Corinne ROCHETTE**, Professeur des  
Universités, Université de Clermont  
Auvergne



# **Quelle gestion de la performance en matière de développement économique local ? Le cas des intercommunalités françaises**

## **Jury**

### **Présidente du Jury :**

Corinne ROCHETTE, Professeur des Universités, Université de Clermont Auvergne

### **Rapporteurs :**

Christophe MAUREL, Professeur des Universités, Université d'Angers

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

### **Examineurs :**

Damien BO, Maître de Conférences HDR, Université Côte d'Azur

Aude DEVILLE, Professeur des Universités, Université Côte d'Azur

### **Directeur de thèse :**

David HURON, Professeur des Universités, Université Côte d'Azur

## Résumé

La loi NOTRe de 2015 considère l'intercommunalité française comme un acteur incontournable dans la mise en œuvre des orientations stratégiques de développement économique du territoire. Parallèlement au transfert de ces nouvelles compétences économiques aux intercommunalités, ces dernières se trouvent dans un contexte de contraintes financières croissantes sur les dépenses publiques, ainsi que face à une pression de la demande sociale. Pour s'adapter à ces évolutions (Carassus, 2020), les intercommunalités recherchent des solutions dans leur fonctionnement organisationnel interne, en mettant en place un Système de Gestion de la Performance (SGP).

Aujourd'hui, les travaux sur la Gestion de la Performance (GP) publique concernent majoritairement des pays anglo-saxons ou nordiques. Plus précisément, la recherche sur la GP publique s'est concentrée sur des compétences spécifiques, telles que la gestion des déchets, la santé, l'éducation, les marchés publics, ou encore au niveau local, les collectivités françaises mobilisent des pratiques de GP en matière de politiques sanitaires et sociales pour répondre aux obligations réglementaires. Tandis que peu d'attention a été accordée à la GP en matière de développement économique local. En outre, les quelques études qui se concentrent sur la GP dans les collectivités territoriales françaises n'ont pas abordé le contexte des intercommunalités. Dès lors, cette recherche a pour ambition de réduire le décalage d'implémentation de la GP existant entre la France et les pays anglo-saxons ou nordiques. Cette recherche doctorale s'attache donc, d'une part, à comprendre et à examiner le processus de conception et de mise en place d'un Système de Gestion de la Performance (SGP) pour la mise en œuvre de la stratégie intercommunale de développement économique. D'autre part, il est question d'identifier les facteurs influençant la mise en œuvre du système, ainsi que ses effets paradoxaux, tant fonctionnels que dysfonctionnels.

Afin de combler ces manquements mentionnés ci-dessus, nous avons mobilisé une démarche qualitative exploratoire. Notre stratégie d'accès au réel s'appuie sur une étude de cas multiples au sein de cinq intercommunalités : Angers Loire Métropole (ALM), SICOVAL, Alpha Métropole, Rennes Métropole, Grand Besançon Métropole (GBM). Nous avons élaboré un cadre d'analyse fondé sur les travaux de certains auteurs (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009), afin d'analyser le contexte de GP en matière de développement économique d'une part, et de décrire comment le système de gestion de la performance est organisé au sein des intercommunalités françaises pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie de développement économique d'autre part.

Les résultats de ce travail mettent en évidence, tout d'abord, que le contexte de GP ne possède pas une incidence sur le déploiement du SGP au sein des intercommunalités. En effet, les pratiques de mesures de la performance et les évaluations ciblées sont deux approches complémentaires du SGP en matière de développement économique local. Deuxièmement, ces résultats mettent en lumière que les facteurs influençant la mise en œuvre du système sont individuels, mais aussi environnementaux et contextuels, et également liés aux parties prenantes, et enfin des facteurs liés à l'objectif de l'intercommunalité. Troisièmement, les résultats mettent en évidence trois grandes catégories d'utilisation du système, notamment, la

gestion interne, la recherche et l'apprentissage, et la responsabilisation. Cependant, l'utilisation rigoriste du SGP par les dirigeants a entraîné des effets négatifs sur le comportement des individus, et une distorsion du processus de mesure, ainsi que des dysfonctionnements liés à la conception SGP, tels que des mesures de performance incomplètes qui peuvent nuire à la qualité du service rendu, ainsi qu'une interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire strict, peut conduire les agents communautaires à se concentrer sur les objectifs budgétaires plutôt que sur les objectifs de performance.

**Mots clés** : Système de gestion de la performance ; Développement économique local ; Étude de cas multiples ; Intercommunalités françaises.

## **Title : What performance management for local economic development ? The case of a French intercommunalities**

### **Abstract**

The NOTRe law of 2015 considers the French intercommunality as an essential actor in the implementation of the strategic of economic development of the territory. In parallel with the transfer of these new economic competences to the intercommunalities, the latter find themselves in a context of increasing financial constraints on public spending, as well as facing pressure from social demand. To adapt to these changes (Carassus, 2020), the intercommunalities are looking for solutions in their internal organizational functioning, by setting up a Performance Management System (PMS).

Today, studies on public performance management (PM) are mainly carried out in Anglo-Saxon and Nordic countries. More specifically, research on public PM has focused on specific competencies, such as waste management, health, education, public procurement, or at the local level, French local authorities are mobilising PM practices in health and social policies to meet regulatory obligations. However, little attention has been paid to GP in local economic development. Furthermore, the few studies that focus on PM in French local authorities, have not addressed the context of intercommunalities. Therefore, this research aims to reduce the gap in the implementation of PM between France and Anglo-Saxon or Nordic countries. This doctoral research therefore, aims on the one hand, to understand and examine the process of designing and implementing a performance management system for the implementation of the intermunicipal economic development strategy. On the other hand, it aims to identify the factors influencing the implementation of the system, as well as its paradoxical effects, both functional and dysfunctional.

In order to address the above-mentioned shortcomings, we have mobilized an exploratory qualitative approach. Our strategy for accessing reality is based on a multiple case study within five intercommunalities: Angers Loire Métropole (ALM), SICOVAL, Alpha Métropole, Rennes Métropole, Grand Besançon Métropole (GBM). We have developed an analytical framework based on the work of some authors (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009), in order to analyze the context of GP in the economic development on the one hand, and to describe how the performance management system is organized within French intercommunalities, to check the implementation of the economic development strategy, on the other hand.

The results of this work highlight, firstly, that the context of GP does not have an impact on the deployment of the PMS within the intercommunalities. In fact, performance measurement practices and targeted evaluations are two complementary approaches to SGP in local economic development. Secondly, these results highlight that the factors influencing the implementation of the system are individual, linked not only to the will of elected officials and administrators, but also to the environmental and contextual, linked to the scarcity of resources and the size of the intercommunality, and also linked to stakeholders, and finally factors linked to the objective,

namely the creation of a social impact. Thirdly, the results highlight three main categories of using the system, namely internal management, research and learning, as well as accountability. However, the rigorous use of the PMS by managers has led to negative effects on the behavior of individuals, and to a distortion of the measurement process, as well as to dysfunctions related to the PMS design, such as incomplete performance measures that can undermine the quality of the service provided, In addition, it causes an interaction between performance measures and strict budgetary control, which can make community workers focusing on budgetary rather than on performance objectives.

**Key words :** Performance management system ; Local economic development ; Multiple case study ; French intercommunalities



*« L'université n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les thèses : ces opinions doivent être considérées comme propres à leur auteur »*



## Remerciements

Mes remerciements vont tout d'abord à mon directeur de thèse Monsieur le Professeur David Huron, pour sa confiance, son soutien, ses riches conseils, ses exigences rigoureuses, et ses réflexions critiques. Je le remercie pour le temps qu'il m'a accordé, mais aussi pour son empathie qui m'a permis de me rassurer et d'améliorer constamment ce travail. C'est un directeur de thèse plein de gentillesse et d'humour, que j'ai eu la chance de croiser dans mon parcours universitaire. Je tiens également à le remercier pour la confiance qu'il m'a toujours accordée, et ce, depuis qu'il a accepté de diriger mon mémoire de Master, il y a cinq ans. Qu'il trouve ici l'expression de ma profonde gratitude. Merci David, même si la fin de cette thèse marque la fin d'une aventure, j'espère qu'elle ouvrira la porte à de nombreuses collaborations futures. Merci encore une fois !

Je souhaite adresser mes remerciements aux membres du jury qui m'ont fait l'honneur d'évaluer ce travail. Je remercie le Professeur Christophe Maurel et le Professeur Pierre-Charles Pupion d'avoir accepté de faire partie du jury de soutenance en tant que rapporteurs. Je remercie également Madame la Professeure Aude Deville, Madame la Professeure Corinne Rochette, Monsieur Damien Bo Maître de Conférences HDR, de l'honneur qu'ils me font en acceptant d'être membres de mon jury. C'est un immense plaisir pour moi de vous présenter le fruit de mes efforts et de ma réflexion.

Je tiens également à remercier tous les membres du laboratoire GRM et de l'IAE de Nice. Merci également à mes camarades doctorants pour leur soutien sans faille, avec une pensée particulière pour Kousay, avec qui j'ai partagé cette expérience, nous avons commencé cette aventure depuis le Master et nous avons eu par coïncidence notre première expérience d'enseignement en tant qu'ATER à l'Université de Lille. Une deuxième équipe m'a permis de découvrir le métier très enrichissant d'enseignant-chercheur : celle de l'IAE de Lille. Je tiens à remercier tous les membres de cette équipe pour leur accueil si sympathique, parmi eux les doctorants du laboratoire LUMEN que j'ai rencontrés lors de cette expérience.

Les cinq études de cas n'auraient pu avoir lieu sans le concours de nombreux acteurs communautaires. Je les remercie de m'avoir accordé de leur temps et d'avoir partagé avec moi leurs expériences et réflexions sur le sujet de cette thèse.

Le travail de cette thèse n'aurait pu aboutir sans le soutien sans faille de ma famille et de mes amis, avec une pensée particulière pour Mourad. Mes remerciements vont enfin à ceux à qui je dois certainement le plus aujourd'hui, mes parents qui ont cru en moi et qui m'ont apporté leur soutien et leur affection tout au long de la recherche.

A toutes et tous, merci d'avoir participé à cette belle aventure.

Lille, le 31 octobre 2022

# Sommaire

**INTRODUCTION GÉNÉRALE : L'intercommunalité française un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire**

## **PARTIE 1. CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE**

**Chapitre 1 : Le système de gestion de la performance - un outil de la mise en œuvre de la stratégie économique de l'intercommunalité**

Section 1 : La gestion de la performance publique - principales caractéristiques

Section 2 : La gestion de la performance : évolution vers un système de gestion de la performance

Section 3 : L'émergence de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises

Section 4 : Les effets paradoxaux de la gestion de la performance

**Chapitre 2 : Méthodologie de la recherche**

Section 1 : Posture épistémologique

Section 2 : Choix méthodologiques

Section 3 : Le processus de collecte des données

Section 4 : Analyse des données

## **PARTIE 2. EXPLORATION EMPIRIQUE**

**Chapitre 3 : Présentation et apports des études intra-cas**

Section 1 : La communauté urbaine Angers Loire Métropole (ALM)

Section 2 : La communauté d'agglomération du SICOVAL

Section 3 : La Métropole ALPHA

Section 4 : Rennes Métropole

Section 5 : La communauté urbaine Grand Besançon Métropole

**Chapitre 4 : Discussion autour de la stratégie de développement économique local - les mesures de performance et les évaluations ciblées deux approches complémentaires de gestion de la performance**

Section 1 : La conception et la mise en œuvre du système de gestion de la performance en matière de développement économique local et ses déterminants

Section 2 : Les effets paradoxaux des systèmes de gestion de la performance des intercommunalités françaises

Section 3 : Synthèse des résultats de recherche et recommandations managériales

**Conclusion générale**

## Avant-propos

Les gens du monde des affaires nous disent souvent que si le secteur public était géré comme le secteur privé, il serait parfait (Brodtrick, 1990).

Cela correspondait exactement à mes premières réflexions, ayant travaillé pendant quelques années dans le secteur bancaire. J'ai remarqué comment mes managers, d'une part, assuraient le service à la clientèle, en mettant en place différents outils et moyens pour faciliter la tâche du personnel, ou même parfois en nous envoyant des clients mystères afin de simplement vérifier si nous rendions un bon service à la clientèle ou si nous maîtrisions bien nos missions.

D'autre part, les managers visaient à améliorer les performances de la banque en fixant des objectifs clairs pour le personnel avec des taux de réalisation, un suivi périodique des performances, avec des primes d'intéressement liées aux performances du personnel, etc. En effet, j'étais convaincu qu'avec ce mode de management, la banque réalisait chaque année des bénéfices plus élevés...

Dans ce contexte, je me suis dit pourquoi pas le secteur public, pourquoi pas une bonne gestion des organisations publiques, d'autant plus que je suis très intéressé par la sphère publique, comme citoyen et en confrontation avec l'administration, il est vrai que l'on mesure parfois une mauvaise qualité du service rendu par ces organisations. Ce sont donc tous ces éléments qui m'ont poussé à réfléchir et à me poser la question de savoir comment une organisation publique pouvait être plus performante. Voilà qui constituait le point de départ de cette thèse de doctorat...

## INTRODUCTION GENERALE

L'intercommunalité française un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire



### Partie 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

#### CHAPITRE 1

*Le système de gestion de la performance : un outil de la mise en œuvre de la stratégie économique de l'intercommunalité*

#### CHAPITRE 2

*Choix méthodologiques et démarche générale de la recherche*

### Partie 2 : EXPLORATION EMPIRIQUE

#### CHAPITRE 3

*Présentation et apports des études intra-cas*

#### CHAPITRE 4

*Synthèse des résultats et discussion*

*Apports théoriques et managériaux*

#### CONCLUSION GENERALE

*Limites et perspectives de recherche futures*

# INTRODUCTION GÉNÉRALE :

## **L'intercommunalité française un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire**

Cette recherche doctorale, combine contrôle de gestion et management public, afin de se focaliser sur les systèmes de gestion de la performance en matière de développement économique local, dans le contexte des intercommunalités françaises. Dans cette introduction, après avoir exposé le contexte de cette recherche, nous présenterons successivement l'intérêt de la recherche, la problématique et les questions de recherche, les choix épistémologiques et méthodologiques de la recherche. Nous concluons cette introduction en esquisant le plan suivi par cette thèse.

### **§ 1 - Contexte de la recherche**

En France, sous l'effet des transferts progressifs de compétences des communes intervenus depuis 25 ans, la plupart des grands services publics locaux et des équipements structurants relèvent désormais d'une gestion mutualisée à l'échelle des intercommunalités<sup>1</sup>. En 2015, la loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) a profondément modifié les modalités d'intervention économique des collectivités territoriales. Les intercommunalités et régions sont devenues les deux niveaux institutionnels de référence sur lesquels reposent la quasi-totalité des politiques économiques décentralisées. Cette réorganisation a donné une place très importante à l'intercommunalité qui constitue le bras armé de la région pour une mise en œuvre opérationnelle des grandes orientations stratégiques du Schéma Régional du Développement Économique, d'Innovation et d'Internationalisation (SRDEII). Les intercommunalités ont également la possibilité de définir leurs propres orientations stratégiques en prenant en compte le schéma régional. En effet, depuis le 1er janvier 2017, les intercommunalités ont la responsabilité désormais exclusive de l'immobilier d'entreprise et de la gestion des parcs ou zones d'activités de leur territoire<sup>2</sup>. Elles accompagnent également le parcours résidentiel des entreprises et leur apportent des services support au quotidien. Elles animent de surcroît l'écosystème entrepreneurial local (aides à la création d'entreprises, animation de clubs ou réseaux d'entreprises)<sup>3</sup>. L'État envisage toujours de décentraliser de nouvelles compétences aux collectivités, mais à la condition que ces dernières puissent exercer avec efficacité et efficience (Gaillard, 2016).

Notre recherche s'inscrit dans le cadre de la loi NOTRe du 7 août 2015. Cette loi consiste à imposer « *un transfert quasi-intégral aux intercommunalités des compétences économiques du bloc local. En substance, là où intervenaient quatre échelons institutionnels différents, le législateur a souhaité que le développement économique repose à l'avenir sur deux niveaux pivots : les régions et les intercommunalités* »<sup>4</sup>. Auparavant, la clause générale de compétence

---

<sup>1</sup> Rapport (2020) AdCF : Les intercommunalités de France : l'intercommunalité 2020-2026

<sup>2</sup> L. 1511-3 du CGCT

<sup>3</sup> L. 1511-2 du CGCT

<sup>4</sup> Développement économique : ce que change la loi NOTRe, 10 questions-réponses, n° 210 juin-juillet 2016, [www.adcf.org](http://www.adcf.org)

permettait aux collectivités territoriales d'avoir une capacité d'intervention qui n'était pas limitée par une énumération de compétences. Plusieurs collectivités (bloc local, département, régions) intervenaient en matière de développement économique. Sous l'effet de la loi NOTRe, la clause générale de compétence a été supprimée. Ainsi, le nombre d'acteurs intervenants dans ce champ a été réduit. Cette loi confie de nouvelles compétences aux régions, et renforce le rôle des intercommunalités en matière de développement économique (Verpeaux *et al.*, 2018). Selon Marcou (2015), les intercommunalités s'annoncent comme des pouvoirs concurrents dans ce champ sur le territoire régional.

L'intercommunalité « désigne une forme de coopération entre les communes. Celles-ci peuvent se regrouper afin de gérer en commun des équipements ou des services publics (ramassage des ordures ménagères, assainissement, transports urbains...), élaborer des projets de développement économique, d'aménagement ou d'urbanisme à l'échelle d'un territoire plus vaste que celui de la commune » (Verpeaux *et al.*, 2018, p.113). L'intercommunalité joue donc un rôle très important dans la gestion publique locale, ainsi que dans le développement des projets du territoire. Certains auteurs (Carassus, Baldé, 2020), affirment que le nombre important des communes en France a favorisé la création de la structure de l'intercommunalité, l'objectif étant de répondre aux enjeux de rationalisation et d'efficacité de la gestion publique. En effet, les communes se regroupent au sein d'un Établissement Public de Coopération Intercommunale (EPCI) pour gérer d'une manière collective un certain nombre de compétences. Plus récemment, la loi NOTRe du 7 août 2015 a renforcé les compétences intercommunales en matière de développement économique.

Face au transfert de ces nouvelles compétences économiques aux intercommunalités, ces dernières fournissent désormais un grand nombre d'infrastructures publiques essentielles et de services qui sont importants pour attirer les investissements des entreprises et pour développer la croissance économique du territoire (Caulfield, 2006). En effet, les responsables du développement économique local tentent d'attirer et de retenir les entreprises avec des subventions et des infrastructures ou des terrains subventionnés. Cette politique incitative (Thaler, Sustein, 2009) est parfois très diversifiée, notamment en ce qui concerne l'offre globale sur le territoire. Les initiateurs du développement territorial considèrent que ces incitations et l'accompagnement des entreprises sur le territoire constituent une solution pour fournir de meilleurs emplois aux citoyens (Lindblad, 2006). Cependant, ils subissent de plus en plus de critiques et de pressions pour contrôler les incitations et tiennent les entreprises responsables des accords conclus dans le cadre des actions incitatives. Les critiques provoquent de surcroît des pressions face à l'incapacité de certaines entreprises à fournir les avantages promis en matière de création d'emplois aux citoyens, ce qui a également soulevé la controverse et suscité des appels à évaluer l'action économique des collectivités locales (Nolan, Wong, 2004).

En outre, depuis plusieurs années, les collectivités territoriales françaises ont subi un effet de ciseau entre les dépenses qui augmentent, notamment sous la pression de la demande sociale, et les recettes qui ont tendance à stagner ou à diminuer. Elles sont alors obligées de rechercher des marges de manœuvre dans leur fonctionnement organisationnel interne. Cette situation les pousse à mettre en place des dispositifs avec des formulations différentes, qu'il s'agisse de gestion par les résultats, de démarches de performance, d'optimisation de la gestion ou encore



de gestion de la performance (GP) (Carassus, 2020). Cette dernière est définie comme étant « *la collecte et l'utilisation intentionnelle d'informations quantitatives sur les performances pour soutenir les décisions de gestion qui font progresser la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation ou du programme* » (Poister *et al.*, 2015, p.7).

La GP est un concept et phénomène qui s'est répandu dans les pays de l'Organisation de Coopération et de Développement Économique (OCDE), notamment au niveau de la gestion publique et la politique publique (Van Dooren *et al.*, 2015). La nécessité d'une politique et d'une gestion axées sur la performance est apparue parce que la raison d'être du secteur public traditionnel a cessé d'exister (Mizrahi, 2017). La GP représente depuis les années 1990 un enjeu majeur pour les collectivités locales (Newcomer, 2007), sous l'influence des pratiques du « *New Public Management* » (NPM) et des réformes entreprises par des pays anglo-saxons. Ces dernières tendent à diffuser l'image d'un modèle de gestion de la performance homogène et universel au sein du secteur public (Favoreu *et al.*, 2015). La GP a évolué vers une conception et une définition plus systémique, et holistique (Moynihan, 2008). Les systèmes de Gestion de la Performance (SGP) sont des outils de gestion grâce auxquels les décideurs et les gestionnaires fixent des objectifs et des indicateurs de performance pour l'organisation, définissent les normes attendues par rapport à des repères et appliquent des outils pour inciter les gestionnaires et les employés à respecter les normes attendues (Andrews, 2014 ; Boyne, 2010 ; Hood *et al.*, 2001 ; Heinrich, Marschke, 2010 ; Moynihan, 2008 ; Pollitt, Bouckaert, 2010).

En France, de nombreuses recherches soulignent l'initiation des pratiques de gestion de la performance dans les collectivités territoriales (Carassus, Gardey, 2009 ; Maurel *et al.*, 2011, 2014 ; Favoreu *et al.*, 2015 ; Carassus *et al.*, 2014, 2017, 2020). Ces pratiques constituent une innovation managériale pour ces structures. Dans ce cadre, l'émergence de la gestion de la performance publique dans le contexte local français sera développée en profondeur dans la revue de littérature, et son cheminement historique dans les organisations sera retracé. Le choix de l'intercommunalité comme terrain de notre recherche est fondé, d'une part, sur la montée en puissance de ce type de structures à la suite des réformes territoriales, ainsi que son importance dans la mise en œuvre des politiques publiques locales (Turc, Guenoun, 2009). Dans ce cadre, les grandes avancées législatives pour la consécration de l'intercommunalité seront présentées dans le chapitre méthodologie. D'autre part, la loi NOTRe de 2015 souligne que l'intercommunalité est un acteur crucial dans l'élaboration et la mise en œuvre des orientations stratégiques de développement économique du territoire.

Dans cette perspective, nous avons entrepris une recherche sur les outils de mise en œuvre de la stratégie économique intercommunale. En effet, plusieurs travaux montrent que le système de gestion de la performance est considéré comme un élément indispensable à la mise en œuvre des stratégies des organisations publiques (Bouckaert, Peters, 2002 ; Johnsen, 2005 ; Lapsley, 2008 ; Arnaboldi *et al.*, 2015 ; Pollanen *et al.*, 2017). En outre, ces SGP sont considérés comme importants pour traduire la stratégie en objectifs mesurables. Ils peuvent faciliter la mise en œuvre de la stratégie et aligner les décisions et les actions des unités organisationnelles sur les objectifs stratégiques, afin d'améliorer la performance organisationnelle (Bisbe, Malagueno 2012 ; Franco-Santos *et al.*, 2012 ; Micheli, Manzoni 2010). Certains auteurs (Abdel-Maksoud

*et al.*, 2015), montrent que les SGP sont utilisés pour les décisions de mise en œuvre et d'évaluation de la stratégie des organisations publiques.

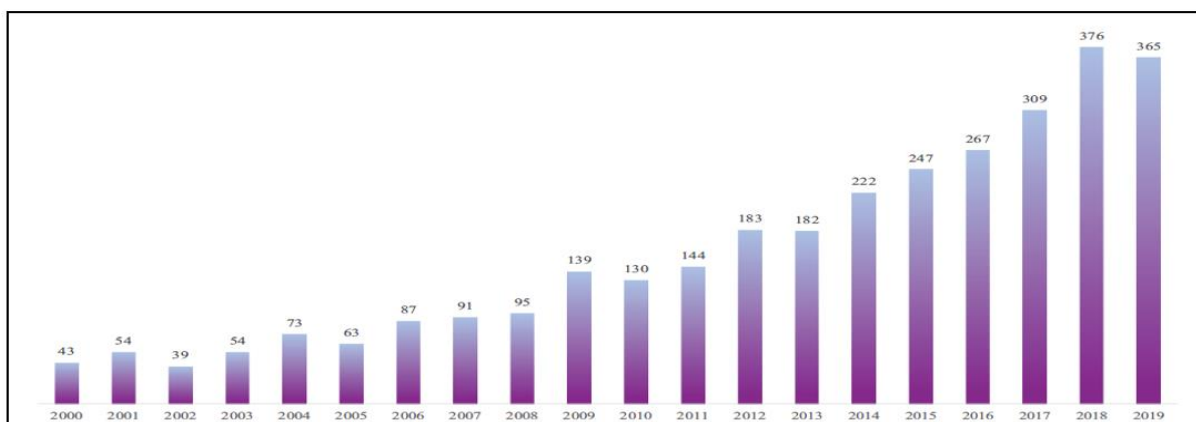
En effet, dans ce contexte, la question de la gestion de la performance s'impose aujourd'hui comme un enjeu essentiel tant pour les dirigeants des collectivités publiques que pour la recherche en sciences de gestion. Il nous a donc semblé important, dans notre étude, d'articuler la gestion de la performance et le développement économique local dans les intercommunalités françaises, ce qui constitue une compétence obligatoire pour ce type de structure selon la loi NOTRe de 2015.

Nous allons maintenant présenter l'intérêt théorique et managérial de notre recherche, puis nous exposerons la problématique et les questions de recherche, le design de la recherche, et le plan général de ce travail de thèse.

## § 2. Intérêts théoriques de la recherche

Compte tenu de ce contexte, la littérature souligne que les intercommunalités françaises constituent un terrain de recherche privilégié pour l'étude du management public en France (Turc, Guenoun, 2009). En ce sens, certains auteurs (Rey-Valette *et al.*, 2014) soulignent également que la gouvernance territoriale représente une thématique intéressante pour la recherche, ainsi qu'un enjeu institutionnel primordial pour l'ensemble des acteurs locaux. Plus particulièrement, les travaux sur la gestion de la performance locale ont suscité l'attention des chercheurs depuis les années 1990 (Newcomer, 2007 ; Kloot, Martin, 2000 ; Van Helden *et al.*, 2008). Certains auteurs (Mc David *et al.*, 2019) considèrent que les systèmes de gestion de la performance continueront à évoluer et resteront importants pour les organisations publiques et les politiques publiques. En effet, au cours des vingt dernières années, la recherche sur la performance publique locale a pris de plus en plus d'importance, comme le montre la figure 1 ci-dessous, notamment en ce qui concerne le nombre d'articles scientifiques qui ont été publiés durant cette période, qui a presque triplé (Kral, 2022).

**Figure 1 : Nombre d'articles traitant la performance publique locale entre les années 2000 et 2019**



*Source : Kral (2022, p.4)*

Selon Kral (2022), les travaux sur la performance publique locale ne sont pas spécifiques à une région donnée. Il note que les auteurs d'environ un quart de tous les articles de recherche sont originaires des États-Unis, avec une proportion importante (16 %) de chercheurs de la République populaire de Chine, 15 % du Royaume-Uni et des pourcentages de pays de tous les continents, par exemple l'Afrique du Sud, l'Indonésie et le Brésil. En effet, nous constatons que la majorité des travaux de la gestion de la performance publique locale concernent majoritairement des contextes anglosaxons ou nordiques (Ongaro, 2008). Ils n'abordent presque jamais le contexte français (Favoreu *et al.*, 2015).

Cependant, de nombreux auteurs se sont intéressés à la gestion de la performance publique dans des domaines spécifiques, par exemple la gestion des déchets (Jaunich *et al.*, 2019 ; Tüzüner, Alp, 2018 ; Yang *et al.*, 2018), la santé (Foster *et al.*, 2016 ; Ingram *et al.*, 2018), l'éducation (Corrêa Gomes, Do Valle, 2014) et les marchés publics (Flynn, 2018). En France, les travaux de Pouzacq et Carassus (2019) soulignent que l'évaluation des politiques publiques concerne principalement les politiques sanitaires et sociales, l'éducation, le sport et la culture. En effet, les collectivités locales mènent ces évaluations pour répondre aux obligations réglementaires qui peuvent exister dans ces domaines, particulièrement dans le secteur sanitaire et social.

En effet, les travaux qui traitent la GP en matière de développement économique local sont peu fréquents, et les études empiriques restent encore rares. Selon Lindblad (2006), la mise en œuvre des activités d'évaluation des politiques de développement économique local, telles que la gestion de la performance nécessite une étude empirique. Il souligne que la recherche sur la gestion de la performance dans les collectivités locales s'est concentrée sur les compétences où les mesures sont les plus faciles à élaborer, notamment, les services d'incendie et de police, les loisirs, l'enlèvement des déchets. Cependant, peu d'attention a été accordée à la gestion de la performance en matière de développement économique local. En effet, il y a quelques travaux qui sont plus proches de l'étude de la gestion de la performance dans le cadre du développement économique local (Sullivan, Green, 1999 ; Sullivan, 2002 ; Reese, 1997a ; 1997b).

Dans ce cadre, **le premier intérêt théorique de notre recherche réside donc dans la compréhension de la gestion de la performance en matière de développement économique local au niveau des intercommunalités françaises**, en raison de l'absence de travaux de recherche traitant cette thématique sur ce terrain. En outre, selon la loi NOTRe de 2015, les intercommunalités ont la possibilité de définir leur propre stratégie de développement économique du territoire. En effet, cette recherche nous a paru d'autant plus importante qu'il n'existe pas, à notre connaissance, de recherches consacrées à l'analyse des systèmes de gestion de la performance pour la mise en œuvre de la stratégie de développement économique intercommunale en France.

Notre choix d'étudier le système de gestion de la performance résulte également du fait que les systèmes des organisations publiques et leurs compétences peuvent différer considérablement d'une structure à l'autre et d'un pays à l'autre (Ebinger *et al.*, 2011 ; Padovani, Scorsone, 2009), il est donc très difficile, voire impossible, de créer un système de gestion de la performance qui puisse être facilement appliqué de façon universelle. Cependant, peu de publications ont présenté l'élaboration d'une proposition complète pour un nouveau système de gestion de la performance (Kral, 2022). Nous souhaitons donc enrichir ce champ de recherche par une

conceptualisation des systèmes de gestion de la performance en matière de développement économique au niveau des intercommunalités françaises. En d'autres termes, dans cette recherche, nous tenterons d'apporter une contribution à la fois conceptuelle et empirique en construisant un cadre conceptuel fondé sur les travaux de certains auteurs (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009), pour ensuite l'appliquer comme modèle d'analyse à des cas empiriques.

Nous visons également à répondre à la piste de recherche soulignée par certains auteurs Arnaboldi *et al.* (2015), qui insistent sur l'importance de traiter des études de cas sur la gestion de la performance publique, et plus précisément de réaliser une étude plus globale de la gestion de la performance en prêtant attention aux détails du SGP. Ces recherches ouvrent potentiellement la voie à l'élaboration d'un nouveau cadre spécifique pour l'examen de la gestion de la performance dans le secteur public. Par ailleurs, notre recherche vise à contribuer à la piste de recherche énoncée par certains auteurs (Carassus *et al.*, 2014), qui soulignent l'importance de comprendre, plus en détail, le processus d'institutionnalisation du changement, notamment, l'intégration et l'appropriation de l'innovation dans les collectivités locales françaises en matière de systèmes de gestion de la performance. En effet, compte tenu de l'émergence de ces pratiques dans ce contexte, de nombreuses recherches semblent importantes à mener à l'avenir sur ce thème de la gestion de la performance locale (Carassus *et al.*, 2017).

Dans ce cadre, la littérature précise que les variables relatives à l'environnement externe, à la stratégie, à la culture, à la structure organisationnelle, à la taille, et à la technologie, sont susceptibles d'avoir un impact sur la conception et l'utilisation des SGP (Chow *et al.*, 1999 ; Firth, 1996 ; Gordon et Narayanan, 1984 ; Govindarajan, 1988 ; Khandwalla, 1972, 1974 ; O'Connor *et al.*, 2004 ; Perrow, 1967 ; Simons, 1987). Par conséquent, l'étude du SGP nécessiterait donc leur prise en compte. Selon la théorie de la contingence, il n'existe pas de système de contrôle de gestion universellement applicable, mais le choix des techniques de contrôle appropriées dépend des circonstances propres à chaque organisation (Otley, Berry, 1980 ; Otley, 1999 ; Chenhall, 2003).

Nous visons, dans ce cadre, à répondre à la piste de recherche énoncée par Favoreu *et al.* (2015), qui consiste à étudier les facteurs locaux influençant le degré d'adoption et d'utilisation du SGP par les collectivités locales françaises, afin de comprendre la dynamique et les caractéristiques de la gestion de la performance publique locale. **Le deuxième intérêt théorique de notre recherche réside donc dans l'identification des facteurs influençant la mise en œuvre du SGP dans le contexte local français.** Quant aux types d'utilisation du SGP, il existe très peu de travaux dans le contexte local français. En effet, nous n'avons pu identifier qu'une seule publication qui lui soit spécifiquement consacrée, celle des travaux de Pouzacq et Carassus (2019), qui souligne que les pratiques de gestion de la performance publique commencent à se développer de manière significative dans les collectivités locales françaises. **Le troisième intérêt théorique de cette recherche est de mieux comprendre les différents types d'utilisation du SGP dans les intercommunalités françaises,** dans le sens où nous visons à répondre aux lacunes mentionnées par Carassus (2020), qui souligne que la majorité des intercommunalités ne mobilisent pas les SGP.

En ce qui concerne les effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre du SGP, la plupart des recherches antérieures sur le SGP sont fondées sur la théorie de l'agence (Franco-Santos *et al.*, 2012 ; Otley, 1999 ; Otley, Berry, 1980), qui postule que les effets dysfonctionnels du SGP sont susceptibles de se produire lorsqu'un système est conçu sur la base d'hypothèses erronées sur le comportement des individus, ce qui peut conduire à l'adoption de mécanismes de contrôle qui ne correspondent pas au contexte réel de l'organisation. En effet, les hypothèses de la théorie de l'agence sont trop restrictives pour s'appliquer à un grand nombre d'organisations et d'employés, de sorte que le fait de se fier exclusivement à ses idées et aux contrôles préconisés peut entraîner des conséquences indésirables (Davis *et al.*, 1997). En effet, nous constatons que la majorité des travaux traitant les dysfonctionnements du SGP se concentrent sur le contexte anglo-saxon (Mizhari, 2017). Ces travaux n'abordent quasiment jamais le contexte français (Favoreu *et al.*, 2015), sont peu répandus, et les travaux empiriques restent rares (Carassus *et al.*, 2012). De plus, la littérature en gestion est très peu présente sur ce sujet (Franco-Santos, Otley, 2018). **Le quatrième intérêt théorique de cette recherche réside dans l'identification des effets dysfonctionnels des SGP dans le contexte local français, afin de comprendre ainsi les sources de dysfonctionnement.**

### **§ 3. L'intérêt managérial de la recherche**

Actuellement, les travaux de recherche fournissent peu de précisions sur la mise en œuvre, l'utilisation et les dysfonctionnements des SGP dans les intercommunalités françaises. La présente thèse tentera, d'un point de vue managérial, de montrer dans quelle mesure les SGP sont développés dans les intercommunalités. Il s'agira de surcroît de montrer les limites d'un tel déploiement, et de présenter les différents mécanismes de contrôle utilisés, ainsi que les types d'utilisation des SGP et leurs dysfonctionnements. L'intérêt de cette recherche réside également dans la possibilité de proposer des préconisations pour la remise en cause des SGP, ainsi que de proposer une utilisation flexible de ces derniers afin de réduire les réactions négatives des agents.

**Notre travail vise à inspirer les dirigeants des collectivités locales à développer un SGP efficace en adoptant une approche fondée sur l'apprentissage, ce qui pourrait les amener à réduire les effets dysfonctionnels du système, et à faire évoluer leurs pratiques.**

L'objectif de notre thèse est de mettre en évidence les « bonnes pratiques » de différentes intercommunalités en matière de conception et de mise en œuvre du système de gestion de la performance et de son utilisation. De manière à permettre aux acteurs communautaires de comparer leurs pratiques, dans la mesure où la communication n'est pas suffisamment développée entre les différentes intercommunalités.

### **§ 4. Formulation de notre problématique et de nos questions de recherche**

Nous avons focalisé notre recherche autour de la problématique que nous avons identifiée. Notre cadre contextuel nous a permis de cerner les caractéristiques de l'intercommunalité et son rôle dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire. Au cours des dix dernières années, à la suite des réformes territoriales et du transfert de compétences, nous avons constaté la montée en puissance des intercommunalités. Ces dernières apparaissent aujourd'hui

incontournables dans la gestion des politiques publiques locales. Plus particulièrement, la loi NOTRe de 2015 considère l'intercommunalité comme un acteur crucial dans la mise en œuvre des orientations stratégiques de développement économique du territoire.

En outre, les intercommunalités se trouvent dans un contexte de contraintes financières croissantes sur les dépenses publiques, ainsi qu'elles sont devant des attentes fortes exprimées par les citoyens vis-à-vis de la qualité des services publics. En effet, cette situation pousse ces intercommunalités à repenser la gestion des services publics, à se réorganiser, à innover, à rechercher des solutions dans leur fonctionnement organisationnel interne, ainsi de mettre en place des pratiques de gestion de la performance (Carassus, 2020 ; Favoreu *et al.*, 2015 ; Maurel *et al.*, 2011 ; Carassus *et al.*, 2014, 2017).

En effet, ces évolutions forment un contexte où les systèmes de gestion de la performance s'imposent comme un outil indispensable pour les intercommunalités afin de répondre aux besoins d'efficacité et de modernisation, ainsi que pour la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire (Arnaboldi *et al.*, 2015 ; Pollanen *et al.*, 2017). En outre, la littérature sur la gestion de la performance couvre de nombreux services et compétences au sein des collectivités locales, mais néglige le domaine du développement économique local (Lindblad, 2006). La présente recherche vise à combler ces lacunes en étudiant la gestion de la performance en matière de développement économique local. En effet, c'est autour de cette problématique qu'est né ce projet de recherche, partant du principe que la performance est souvent envisagée sous un angle plutôt financier. Cependant, cette notion de performance peut être perçue comme un levier au bénéfice de la mise en œuvre des orientations stratégiques intercommunales de développement économique du territoire.

En nous inspirant de la littérature relevant à la fois du contrôle de gestion et du management public, notre travail de thèse vise donc à répondre à la question de recherche principale suivante : **Comment les intercommunalités françaises organisent-elles leurs systèmes de gestion de la performance pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique ?**

Par conséquent, nous déclinons notre question de recherche principale en 3 sous-questions de recherche :

- 1) Quels sont les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance ?
- 2) Quels sont les types d'utilisation constatés avec la mise en œuvre du système de gestion de la performance ?
- 3) Quels sont les effets dysfonctionnels constatés avec l'utilisation du système de gestion de la performance ?

Sur la base de ce corpus de questions, il convient de préciser les choix épistémologiques et méthodologiques. Nous exposerons ensuite l'architecture de la thèse.

## **§ 5. Choix épistémologique et méthodologiques**

Pour mener cette recherche, notre positionnement épistémologique s'est fondé sur l'interprétativisme (Perret, Séville, 2007), ainsi, sur un raisonnement abductif (Charreire Petit, Durieux, 2014) qui a favorisé les allers-retours entre la revue de littérature et notre terrain de recherche. En effet, ces choix sont pertinents pour améliorer la compréhension encore limitée que nous avons de l'émergence de la gestion de la performance dans les intercommunalités françaises. À partir du sens que les agents communautaires donnent à ce qu'ils réalisent, nous visons en effet à fournir une description détaillée du SGP (Geertz, 1973) qui nous aide à comprendre comment le SGP est organisé par les intercommunalités pour la mise en œuvre de la stratégie de développement économique.

Nous avons ainsi choisi une architecture de recherche orientée vers la méthode de l'étude de cas afin de décrire le système de gestion de la performance en matière de développement économique local, et de comprendre les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP, ses utilisations, et ses dysfonctionnements, afin d'identifier la richesse des réalités (Miles *et al.*, 2013 ; Yin, 2017). Dans ce cadre, nous avons mobilisé l'étude de cas multiples en raison de sa capacité comparative. Nous avons également réalisé des entretiens semi-structurés, que nous avons tous enregistrés et transcrits. Nous avons également utilisé le logiciel New Nvivo afin de réduire la quantité de données collectées et d'analyser les résultats obtenus. L'analyse de nos cas, rapprochée des travaux de recherche existants, nous a permis de relever certaines régularités et de fournir des éléments de réponse à nos questions de recherche énoncées ci-dessus.

## **§ 6. Architecture de la thèse**

La structure de cette thèse s'articule autour de deux parties. La première partie poursuit l'objectif de construire un cadre théorique et méthodologique de la recherche, et se subdivise en deux chapitres (Chapitres 1, 2). La deuxième partie se compose également de deux chapitres, présente les résultats issus de l'étude empirique (Chapitres 3, 4).

Cette première partie consacrée à la revue de la littérature et à la méthodologie se subdivise en deux chapitres. Le premier chapitre correspond au cadre conceptuel et théorique de la recherche. Le deuxième chapitre précise le cadre méthodologique de la recherche.

Plus précisément, le premier chapitre porte sur la gestion de la performance publique et son évolution vers un système de gestion de la performance. Nous exposons ensuite l'émergence de la gestion de la performance dans le secteur public, et plus particulièrement dans les collectivités territoriales françaises. Nous mettons également en lumière les effets paradoxaux de la gestion de la performance, qui se caractérise à la fois par des effets fonctionnels et dysfonctionnels. Le deuxième chapitre expose le positionnement épistémologique et méthodologique de la recherche, ainsi que les raisons du choix de l'intercommunalité comme terrain de recherche. Notre recherche, réalisée par une approche qualitative exploratoire, est ancrée dans une posture épistémologique interprétativiste.

La deuxième partie rend compte de l'exploration empirique de la recherche qui vise à répondre à notre question de recherche. Elle est structurée autour de deux chapitres. Le troisième chapitre met en perspective les résultats des cinq cas étudiés, obtenus à travers l'étude qualitative exploratoire menée pour chaque cas. Le quatrième chapitre procède à l'analyse inter-cas et à la discussion des résultats au regard des travaux antérieurs dans notre champ de littérature, ensuite nous identifions les contributions théoriques et managériales.

Une conclusion vient clore cette recherche. Nous y soulignons les limites de notre recherche et proposons des perspectives pour les recherches futures.



# **PARTIE 1. CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE**

Cette première partie vise à construire un cadre théorique sur les systèmes de gestion de la performance publique. Nous vous exposons également le cadre méthodologique de cette recherche doctorale.

Le **chapitre 1** met en évidence une revue de la littérature sur la gestion de la performance publique. Nous présentons les définitions de la performance publique qui ne font pas l'objet d'un consensus dans la littérature. Nous montrons la distinction entre la Mesure de la Performance (MP) et la Gestion de la Performance (GP), et la transition de la MP à la GP. Nous décrivons ensuite l'évolution de la GP vers un Système de Gestion de la Performance (SGP), et ses différentes composantes. Ainsi, nous mettons en évidence le décalage dans la mise en œuvre de ces pratiques de GP publique locale entre la France et les pays anglo-saxons et européens. Enfin, nous exposons les effets paradoxaux de la gestion de la performance.

Le **chapitre 2** présente le design de cette recherche doctorale. Nous clarifions notre posture épistémologique d'interprétativisme et exposons nos choix méthodologiques, qui se déclinent par l'adoption d'une approche qualitative exploratoire avec une étude de cas multiples comme stratégie d'accès au réel, de manière à pouvoir répondre à notre problématique de recherche. Par ailleurs, le présent chapitre apporte un éclairage sur notre collecte de données, les entretiens constituant la principale source de données. La présentation de notre exploration empirique est complétée par une explication de notre approche de l'analyse des données, et nous concluons en exposant nos précautions méthodologiques en termes de fiabilité et de validité de la recherche, et plus particulièrement en termes de validité du construit, de validité interne et de validité externe de la recherche.

## INTRODUCTION GENERALE

L'intercommunalité française un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire



### Partie 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

#### CHAPITRE 1

*Le système de gestion de la performance : un outil de la mise en œuvre de la stratégie économique de l'intercommunalité*

#### CHAPITRE 2

*Choix méthodologiques et démarche générale de la recherche*

### Partie 2 : EXPLORATION EMPIRIQUE

#### CHAPITRE 3

*Présentation et apports des études intra-cas*

#### CHAPITRE 4

*Synthèse des résultats et discussion*

*Apports théoriques et managériaux*

#### CONCLUSION GENERALE

*Limites et perspectives de recherche futures*

# CHAPITRE 1. LE SYSTÈME DE GESTION DE LA PERFORMANCE : UN OUTIL DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE ÉCONOMIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ

Le premier chapitre de cette recherche doctorale est consacré à l'exploration théorique des concepts en lien avec notre objet de recherche. Cette partie a pour objectif de construire le cadre conceptuel sur lequel nous allons nous appuyer dans la collecte et l'analyse des données pour répondre à la question de recherche posée. Ce chapitre se décline en quatre sections.

La **première section** sera consacrée à la littérature relative à la compréhension des concepts distincts de la performance, la mesure de la performance, et de la gestion de la performance dans le contexte public. Ainsi, nous soulignons également le passage de la mesure de la performance à la gestion de la performance.

La **deuxième section** s'intéressera à l'évolution de la gestion de la performance vers un système de gestion de la performance. Par ailleurs, nous identifions les différentes composantes d'un système de gestion de la performance dans le secteur public, et plus particulièrement dans les collectivités territoriales. Nous concluons cette section en élaborant un cadre conceptuel (Otley, 1999, Padovani, Scorsonne, 2009, Botton *et al.*, 2012) fondé sur les travaux relatifs aux systèmes de gestion de la performance. Ce cadre conceptuel ayant servi de guide dans la collecte et l'analyse des données, afin de répondre à notre question de recherche principale, dans la mesure où nous ambitionnons d'analyser la mise en place d'un système de gestion de la performance pour le déploiement de la stratégie économique des intercommunalités françaises.

La **troisième section** présentera l'histoire de la gestion de la performance dans le secteur public, en abordant les expériences des collectivités publiques anglo-saxonnes et d'Europe continentale dans ce champ, enfin, nous nous concentrerons sur l'émergence de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises.

La **quatrième section** exposera les effets paradoxaux de la gestion de la performance, nous présenterons dans un premier lieu ses différents effets fonctionnels. En second lieu, nous soulignerons les effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre de ces pratiques.

## **Section 1 - La gestion de la performance publique : principales caractéristiques**

La littérature sur la performance assimile parfois la gestion de la performance à la mesure de la performance. Sous le terme de gestion de la performance, les débats se réfèrent principalement à la mesure de la performance sans plus de détails sur son utilisation (Bovaird, Gregory, 1996 ; De Bruijn, 2002). La présente recherche doctorale fera une distinction claire entre la mesure de la performance et la gestion de la performance, cette clarification étant nécessaire pour une meilleure compréhension du fonctionnement des systèmes de gestion de la performance. Il est nécessaire de mieux définir ces notions afin d'éviter toute ambiguïté dans cette recherche.

Avant de commencer à distinguer la mesure de la performance de la gestion de la performance, il est utile de définir d'abord le concept de la performance publique qui est le thème central de cette recherche (§ 1), en effet, depuis les années 1990, le mouvement de la Nouvelle Gestion Publique (NGP) a donné plus d'importance à la notion de la performance dans le secteur public. Ensuite, nous présentons les différentes définitions de la mesure de la performance (§ 2). Enfin, nous concluons cette section en expliquant le passage de la mesure de la performance à la gestion de la performance (§ 3).

### **§ 1 - Analyse des différentes significations de la performance : absence de consensus**

La performance publique, qui demeure non encadrée par des pratiques communes, est un terme difficile à définir. La littérature dans ce champ montre que la performance publique peut être définie de différentes manières (Carassus, 2020). De nombreux auteurs s'accordent sur le fait que la performance peut signifier beaucoup de choses : La performance en tant que concept (A), La performance comme résultat d'un processus de production (B), la performance et les valeurs publiques (C), la performance multi-niveaux (D).

#### **A. La performance en tant que concept**

Selon Otley (1999), le terme performance est ambigu, il est difficile à définir. En revanche, l'auteur considère une organisation performante lorsqu'elle arrive à atteindre ses objectifs stratégiques avec succès. Pour Lorino (2001, p.3), la performance est « *l'atteinte des objectifs stratégiques* », ou plus particulièrement l'ensemble des outils contribuant à la réalisation des objectifs stratégiques.

Au cours des dernières années, le concept de la performance publique a été de plus en plus invoqué dans les collectivités locales (Folz *et al.*, 2009 ; Fryer *et al.*, 2009, Newcomer, 2007). Cependant, la performance publique n'est pas définie avec précision. La littérature sur cette notion montre qu'il y a souvent une complexité associée à ce concept. Cette complexité s'explique par les différents aspects à mesurer dans le fonctionnement d'une organisation publique et ses réalisations (Van Dooren, 2010 ; Van Helden, Reichard, 2013).

En effet, la performance publique a fait l'objet de nombreux travaux. Il fait difficilement consensus dans les organisations publiques (Bo *et al.*, 2013 ; Martin, Jobin, 2004 ; Carassus *et*

al., 2011 ; Emery, Giaque, 2012 ; Cappelletti, Khenniche, 2017 ; Khenniche, Henriot, 2021). L'absence de consensus est due aux différentes dimensions de la performance dont disposent les chercheurs et les gestionnaires publiques : financières, sociales, environnementales et celles relatives aux impacts sur les populations et territoires. Pour (Bourguignon, 2009, p.1125), la performance, « *est multidimensionnelle, à l'image des buts organisationnels ; elle est subjective et dépend des référents choisis* ». Cette multidimensionalité de la performance crée des difficultés pour le choix des dimensions nécessaires afin de vérifier les réalisations d'une organisation publique (Walker, Andrews, 2015).

Certains travaux montrent que la performance peut revêtir plusieurs significations (Dubnick, 2005). Ils proposent une classification de quatre perspectives de performance :

- La performance fait référence à l'ensemble des actions qui sont réalisées par l'agent, qu'elles soient réussies ou non. Elle est donc le comportement intentionnel des agents pour la réalisation d'une tâche. De même, pour Bartoli (2009), la performance est « *l'idée d'accomplir une action* » (p.105).
- La performance se concentre sur la qualité des actions qui peut être élevée ou faible. Selon Dubnick (2005, p. 392), la performance est considérée comme « *une compétence ou une capacité de l'institution exécutante* » dans la réalisation d'une action.
- La performance concerne la qualité des résultats obtenus. Ces derniers peuvent être à la fois les extrants et les impacts d'une organisation publique.
- La performance est conceptualisée en tenant compte à la fois de la qualité des actions et de la qualité des résultats, elle peut être qualifiée de résultats durables. Il s'agit de la capacité d'une organisation publique à convertir les entrées en impacts tout en passant par les extrants.

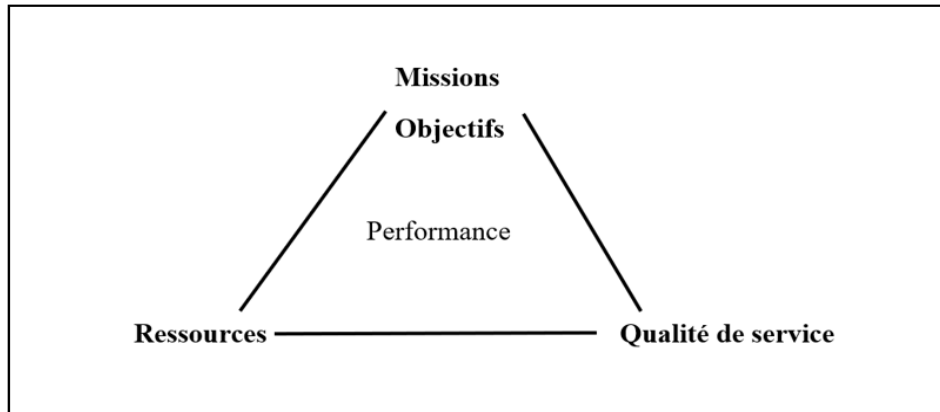
Certains auteurs considèrent que la performance est également vague, car elle revêt des significations différentes selon les acteurs. En ce sens, Maurel *et al.* (2014, p.40) ont mené une étude au niveau de 350 collectivités françaises pour développer une caractérisation holistique du concept de la performance publique. Ils ont, ainsi, défini la performance publique comme « *la capacité d'une organisation à maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de service public appropriée (qualité et quantité) répondant aux besoins de ses parties prenantes et génère des effets positifs sur son territoire* ». Les travaux de Carassus *et al.* (2017) soulignent que les organisations publiques peuvent mesurer la performance publique à travers des dimensions endogènes (financière, humaine et organisationnelle) et des dimensions exogènes (offre de service public et territoriale).

Plus récemment, certains auteurs (Huron, Spindler, 2019, p.89), définissent la performance publique selon trois dimensions. La performance est en réalité bien plus que l'efficacité, qui consiste à confronter les moyens et les résultats. Elle est également bien plus que l'efficacéité, qui consiste à comparer les résultats et les objectifs. « *La performance, doit être inscrite dans une troisième dimension, tout à fait essentielle, qui, dans le domaine du management, s'intéresse à la valeur subjective déterminée par le besoin de chacun de donner du sens à son*

activité et d'influencer son environnement. Cette valeur se crée dans l'humain, dans ses idées, son dialogue et sa capacité d'écouter les idées des autres ».

Selon Demeestere (2005), la performance d'une organisation publique signifie l'accomplissement de sa mission en gérant au mieux ses ressources. Il considère que la performance se trouve au cœur de trois notions comme le montre la figure 2 ci-dessous : L'élaboration et la mise en œuvre de politiques publiques, l'apport de valeur aux usagers et la maîtrise des ressources pour accomplir la mission de l'organisation.

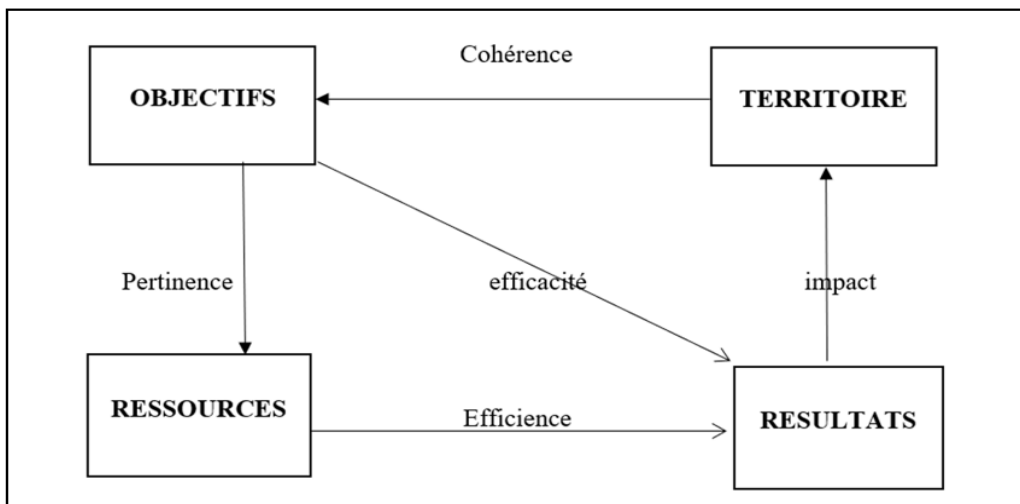
**Figure 2 : La définition de la performance publique**



*Source : Demeestere (2005).*

Huteau, (2006) considère que la performance d'une collectivité territoriale se situe autour de quatre pôles comme le montre la figure 3 ci-dessous : Territoire, objectifs, ressources et résultats. À travers ces pôles, la collectivité peut identifier les cinq dimensions qui contribuent à sa performance : Cohérence, impact, pertinence, efficacité et efficience.

**Figure 3 : Les dimensions de la performance d'une collectivité territoriale**



*Source : Huteau (2006).*

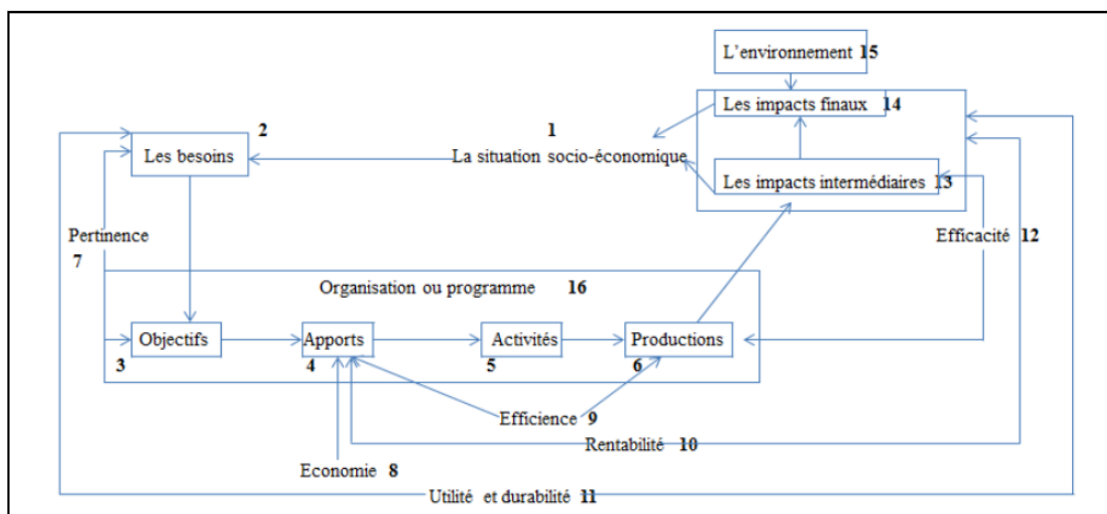
L'auteur explique les cinq dimensions de la performance d'une collectivité : La cohérence fait référence à la réalisation des objectifs stratégiques qui sont définis en fonction des besoins du

territoire. La pertinence permet d'apprécier l'adéquation des moyens mis en œuvre au regard des objectifs, il s'agit d'identifier les moyens nécessaires à la réalisation des objectifs. À partir du pôle résultats, sont appréciées l'efficacité et l'efficience. L'efficacité est la capacité à atteindre les objectifs préalablement fixés, et l'efficience consiste quant à elle à l'optimisation des moyens mis en œuvre pour arriver à ces résultats. Enfin, l'impact traduit l'effet réel de l'action de la collectivité sur l'évolution du territoire, il représente la performance globale de la collectivité.

## B. La performance comme résultat d'un processus de production

Le processus de production est la perspective dominante pour définir la performance (Van Doreen *et al.*, 2015). Cette définition a été initiée par l'un des théoriciens des systèmes, notamment Easton (1965). Ce dernier considère qu'une organisation publique est un système ouvert qui permet de transformer les intrants en extrants. En effet, le processus de base dérivé du secteur privé, ne prend en compte que les entrées, les activités et les sorties. Une prise de conscience croissante des insuffisances de ce processus pour les activités des organisations publiques a conduit plusieurs chercheurs dans le secteur public à redéfinir le processus (Hatry, 1999 ; Poister, 2003 ; Pollitt, Bouckaert, 2011). Les gestionnaires publics utilisent ce processus pour évaluer la performance de leurs programmes (Mc David, Hawthorn, 2006). La figure 4 comprend les éléments les plus importants du modèle de production.

**Figure 4 : Le processus de production de la performance**

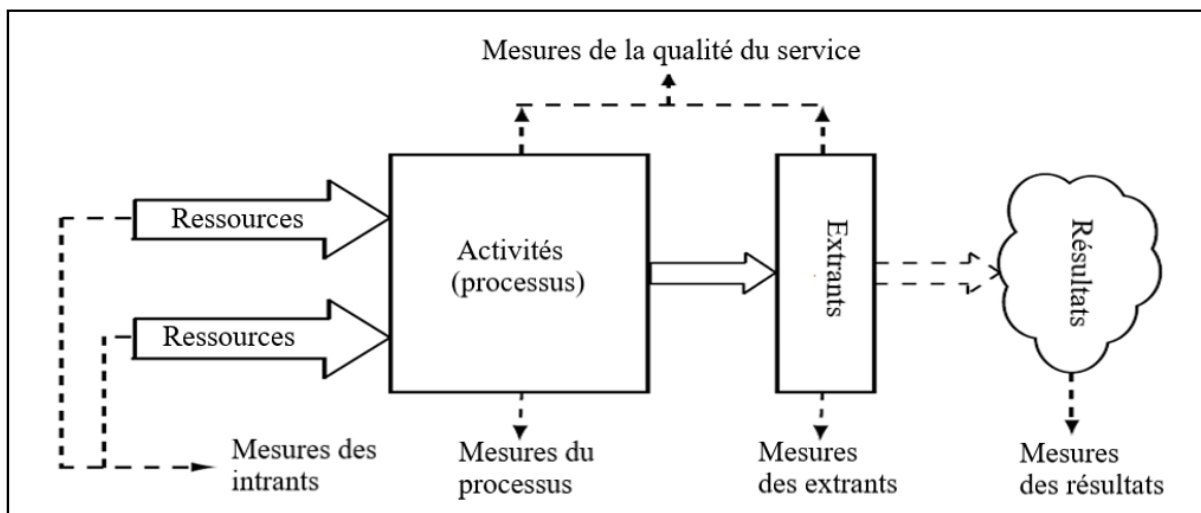


*Source : (Bouckaert, Pollitt, 2011, p.16).*

La figure ci-dessus montre l'ensemble de la logique de production de la performance. Le point de départ est la réalisation d'un diagnostic. Il s'agit d'analyser la situation socio-économique (1). Une organisation publique ne peut et ne doit fonder son action que sur les besoins. Ce diagnostic permet aux gestionnaires publics de mieux appréhender l'environnement et d'identifier les besoins de la société (2), l'objectif est de déterminer les priorités à mettre en place. Ces priorités sont traduites en objectifs (3) de l'organisation ou du programme examiné. La cohérence (7) des objectifs avec les besoins permet de mieux répondre aux problèmes de la société. Ensuite, il s'agit d'identifier et d'allouer les moyens (4) nécessaires à la réalisation des

activités (5) qui produisent des extrants et des résultats. Les résultats d'un programme ou d'une organisation doivent répondre aux besoins de la société. Dans ce modèle, les résultats peuvent être intermédiaires qui ne sont pas toujours à court terme (13), ou finaux qui ne sont pas toujours à long terme (14). Les impacts finaux en particulier sont influencés par l'environnement (15) sur lequel l'organisation ou le programme a un impact limité ou nul. Quant aux dimensions de la performance proposées par ce modèle, il s'agit de l'efficacité qui est le rapport entre la production et le résultat (12). La rentabilité est le rapport entre les intrants et le résultat (10). Ensuite la confrontation des besoins et des résultats est primordiale pour évaluer la durabilité et l'utilité (11) du programme ou de l'organisation. Enfin, l'économie (8) concerne le rapport d'un intrant monétaire sur un autre intrant. L'efficience est le rapport entre les intrants et les extrants (9). Selon Pidd (2012), la performance est basée sur un modèle de transformation d'entrées en sorties dans lequel les ressources sont utilisées de manière organisée pour ajouter de la valeur, comme l'illustre la figure 5 ci-dessous. Certains auteurs (Poister *et al.*, 2015) montrent que les principales ressources mobilisées pour la mise en œuvre des programmes publics sont le personnel, les installations physiques, l'équipement, le matériel et les services contractuels. Cette transformation de ressources se fait par le biais d'activités dont certaines sont sous le contrôle direct de l'organisation et d'autres peuvent être assurées par des coproducteurs.

**Figure 5 : Un intrant simple : la théorie de la transformation des résultats**



*Source : Pidd (2012, p.16).*

Le processus vise à montrer le rôle d'une organisation publique dans la transformation des activités qui sont considérées nécessaires à la production des résultats. Les résultats reflètent ce que le programme ou l'organisation essaie de réaliser, c'est-à-dire la valeur qu'il ajoute. Les résultats sont beaucoup plus diffus que les extrants. En ce sens, Poister (2003) souligne que les résultats se produisent parfois dans une séquence chronologique, les premiers résultats étant observés en premier, suivis plus tard par les résultats intermédiaires et, finalement, par les résultats à plus long terme. Cette division chronologique peut se révéler être une manière utile de penser à la façon dont les résultats peuvent être mesurés et la distinction peut aider à éviter une certaine confusion. Selon Gibert (1980), le modèle entrées-sorties-résultats (IOO) examine



la séquence des entrées « *inputs* », des sorties « *outputs* » et des résultats « *outcomes* ». Les entrées sont comparables à l'économie. Les sorties concernent la quantité et la qualité de la production. Les résultats comprennent l'impact d'un programme ou d'une politique sur la population concernée.

Certains travaux (Boyne, 2003 ; Checkland, 1981) proposent un certain nombre de modèles afin de proposer des solutions à cette complexité de la définition de la performance publique. Ils considèrent qu'un ensemble vertueux de trois E devrait dominer la performance publique. Ces dimensions permettent aux chercheurs de mieux comprendre et évaluer la performance d'un système d'une collectivité locale (Walker *et al.*, 2010). En effet, le modèle des 3E se concentre sur l'économie, l'efficacité et l'efficacités des services publics :

- **L'Économie** est le coût d'acquisition d'intrants de services spécifiques (installations, personnel, équipements). Il s'agit d'une focalisation sur le coût, mais qui est un intrant plutôt qu'un extrant. L'Économie consiste à se procurer les ressources au moindre coût.
- **L'Effizienz** est généralement définie de manière simple comme le coût par unité de production. Par conséquent, un programme efficient est celui qui utilise le minimum de ressources pour maximiser la quantité de produits et services.
- **L'Efficacités** est la réalisation effective des objectifs et finalités d'une organisation ou d'un programme.

Selon Kral (2022), la performance publique locale est le résultat d'un processus. Il souligne l'existence d'une caractéristique commune pour évaluer la performance publique. Il s'agit de se baser sur les critères 3Es : Effizienz, Économie et Efficacités (Mouzas, 2006 ; Palmer, 1993), pour avoir un retour d'information sur les réalisations des objectifs. Ces critères peuvent être utilisés également pour la planification, l'organisation et la mise en œuvre des programmes et des politiques publiques. En plus de ces trois critères, Pidd (2012), souligne que l'équité est un critère pertinent pour l'évaluation de nombreux programmes publics, notamment, il permet de comprendre si les gens sont traités équitablement par le programme, ainsi, de savoir si les avantages du programme sont répartis de manière inégale entre les citoyens qu'il est censé servir.

### C. La performance et les valeurs publiques

La performance peut être considérée comme une valeur parmi d'autres dans l'univers des valeurs publiques (Van Doreen *et al.*, 2015). Dans ce cadre, Hood (1991) distingue trois types de valeurs publiques à savoir :

- Le premier type de valeurs concerne la rationalité des organisations publiques, en mettant en cohérence les ressources et les tâches définies. Il s'agit d'utiliser les ressources d'une manière rationnelle par rapport aux objectifs donnés. Cette valeur fait référence à la production des services avec effizienz et efficacités, d'où l'appellation de valeurs « produit ».
- Le deuxième type de valeurs vise l'honnêteté et l'équité des organisations publiques, en anticipant les distorsions et l'abus de pouvoir. Une bonne valeur implique des processus ouverts et honnêtes, d'où l'appellation de valeurs de « processus ». Il s'agit

de mettre en place des processus permettant le respect des codes d'éthique et la production de rapports publics.

- Le troisième type de valeurs concerne la robustesse, la résilience et la fiabilité des organisations publiques. Il s'agit donc de s'adapter rapidement en cas de crise et de continuer à fonctionner dans les conditions critiques. Une bonne valeur implique l'assurance de régimes forts sur lesquels s'appuyer, d'où l'appellation de valeurs « régime ».

Dans ce sens, Boyne (2002) souligne l'existence de différentes dimensions possibles de la performance qui font référence aux valeurs publiques : les extrants (quantité et qualité), l'efficacité, les résultats (impacts) du service (efficacité formelle, impact, équité, coût par unité de résultat du service), la réactivité (satisfaction du consommateur, satisfaction du citoyen, satisfaction du personnel, coût par unité de réactivité) et le résultat démocratique (participation, responsabilité, coût par unité de résultat démocratique). Ces différentes dimensions de la performance constituent un cadre de référence pour l'évaluation des performances. Elles permettent de comprendre dans quelle mesure les organisations publiques apportent des impacts visant l'intérêt général.

#### **D. Une analyse multiniveau de la performance**

La performance peut être analysée à différents niveaux. Nous pouvons distinguer trois niveaux d'analyse : macro, méso et micro (Bouckaert, Halligan, 2008). La performance macro a un caractère plus global. La performance micro est définie au niveau d'une organisation et de son interaction avec les autres parties prenantes. Entre la macro et la micro, la performance méso se réfère soit à la performance d'un secteur politique (par exemple, le développement économique), ou de réseaux (par exemple, un projet de développement urbain).

Certains auteurs (Andrews *et al.*, 2006) soulignent l'existence de nombreux points de vue permettant de juger la performance d'une organisation publique et de multiples sources d'information sur lesquelles s'appuyer pour l'évaluer (Walker *et al.*, 2010). Les jugements sur l'atteinte de la performance sont portés par les parties prenantes, qui peuvent être internes, notamment, le personnel, ou externes, les utilisateurs de services, et les citoyens. Les sources de données utilisées sont perceptives provenant d'enquêtes, ou à partir de sources secondaires (indicateurs de performance audités) ou une combinaison des deux. La gestion de la performance dans les collectivités territoriales devrait s'appuyer en effet sur une série de dimensions de la performance provenant d'acteurs internes et externes et utilisant une variété de données. Au niveau des collectivités locales, selon (Guenoun, 2009) la performance interne s'analyse sous l'angle de l'optimisation de l'existant, et la performance externe mesure l'atteinte des objectifs poursuivis. Le pilotage des activités permet de mesurer la performance interne, et le pilotage des objectifs offre une mesure de la performance externe. En revanche, la mesure de la performance globale s'opère par la contribution de l'un et/ou l'autre de ces deux axes, sur les zones d'enjeux identifiées et sélectionnées comme prioritaires ou stratégiques.

Après avoir présenté les différentes définitions de la performance publique proposées par la littérature, il convient maintenant de se pencher sur les définitions de la mesure de la

performance. Pour Gibert (2008, p. 18), « *le mode de légitimation dominant pour les organisations est la performance. Une organisation est légitime parce qu'elle est performante, c'est-à-dire qu'elle atteint ses objectifs avec une consommation de moyens relativement restreinte. Le management public est alors orienté vers la recherche, et plus encore l'affirmation, de la performance de l'ensemble du système public* ». La mesure de la performance peut alors constituer un moyen de justifier la performance d'une organisation publique.

## **§ 2 - La mesure de la performance une source d'information**

La performance fait référence à la capacité d'une organisation à générer de la valeur dans le futur, et afin de gérer cette performance, il est nécessaire de s'appuyer sur un système de mesure de la performance qui évalue le degré de conformité entre les objectifs fixés et les objectifs atteints (Botton *et al.*, 2012), et d'adopter une politique de gestion proactive plutôt que réactive (Bititci, 1994).

La littérature qui traite de la Mesure de la Performance (MP) est abondante, à tel point qu'elle constitue pour le chercheur, notamment débutant, une source de confusion. La MP est née dans les organisations marchandes, il s'agit d'un outil de gestion qui permet à une entreprise de fournir une évaluation de l'efficacité et l'efficience des actions, ainsi qu'une meilleure compréhension du progrès et des gains réalisés (Neely *et al.*, 1995). La MP dans le secteur public n'est pas un concept nouveau (Ridley, Simon, 1938). Depuis le travail fondateur de Simon (1937), la MP a été considérée comme un outil permettant aux gestionnaires publics de répondre aux questions d'efficacité, de la qualité et de l'efficience dans la fourniture des services publics.

La MP fait référence à la mesure des résultats, de l'efficience, de l'efficacité et de l'équité des politiques publiques (Johnsen, 2005). Hatry (2006, p.3) considère que la MP consiste en « *une mesure régulière des résultats (impacts) et de l'efficacité des services ou des programmes* ». Selon (Poister, 2008, p.1) la MP est définie comme le « *processus de définition, de suivi et d'utilisation d'indicateurs d'objectifs de la performance des organisations et des programmes sur une base régulière* ». La MP constitue un élément central des systèmes de contrôle dans les organisations publiques (Johnsen, 2005 ; Lapsley, 2008).

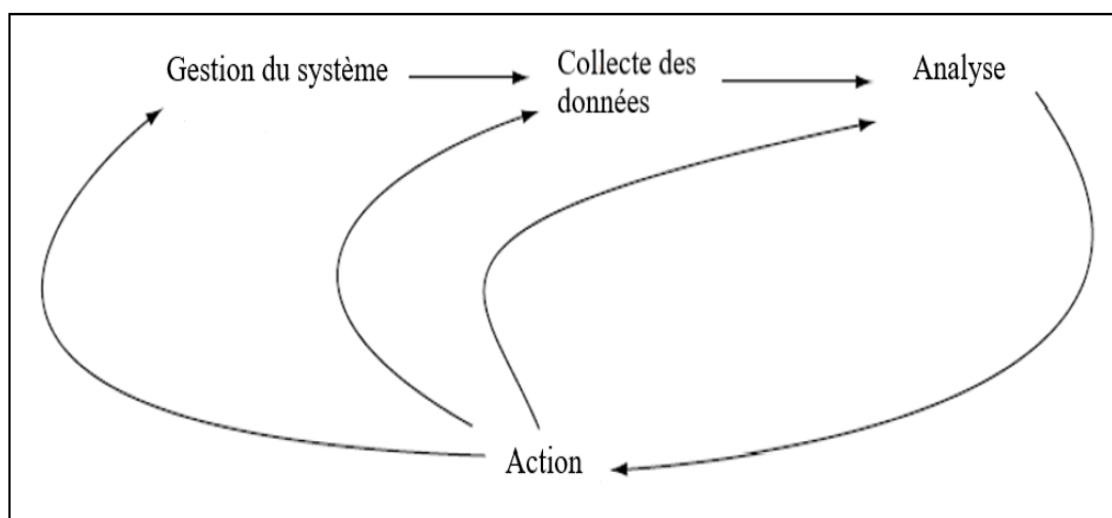
La MP est définie également comme « *un ensemble d'activités délibérées visant à quantifier la performance. Le résultat de ces activités est l'information sur les performances* » (Van Doreen *et al.*, 2015, p.32). Certains auteurs (Mc David *et al.*, 2019) considèrent que la mesure de la performance est une approche qui complète l'évaluation des programmes. Elle permet d'apprécier l'efficacité des programmes et des politiques. Elle a pour objectif de remplir des fonctions de responsabilisation. En outre, la MP est définie également en tant que système (A). Dans ce cadre, les gestionnaires peuvent utiliser le modèle logique de programme pour la mise en place de ce système (B). Ce dernier est fondé sur différents types d'indicateurs de performance (C). Il peut notamment s'agir d'indicateurs de performance concernant une politique ou un programme de développement économique local (D).

## A. La mesure de la performance en tant que système

Selon Hood (2002), un système de mesure de la performance impliqué dans le processus de contrôle d'une organisation publique est caractérisé par trois dimensions : ce qui est contrôlé, qui contrôle, et comment ce contrôle est réalisé. Cette première dimension concerne l'unité d'analyse. Il s'agit de comprendre ce qui est contrôlé, d'où l'importance de poser la question « quoi », car elle permet de préciser qui est responsable de chaque unité organisationnelle, et de définir également les responsabilités de chaque agent au sein d'une organisation. C'est un élément fondamental pour la mise en place du système. La deuxième dimension fait référence à l'agent de contrôle « qui ». Il s'agit de déterminer l'acteur responsable de la collecte des données concernant la réalisation des objectifs. Il faut donner du pouvoir à l'agent de contrôle pour avoir une certaine légitimité au sein de l'organisation dans l'exercice de sa mission de collecte. Enfin, dans un système de mesure directif, la mise en place des indicateurs de performance constitue généralement la manière dont le contrôle est réalisé. Ces outils permettent de diriger les actions et les activités de l'organisation (Agostino, Arnaboldi, 2015).

Poister (2003) suggère que toute mesure de la performance devrait s'appuyer sur un système de mesure de la performance pour systématiser la collecte, l'analyse et l'utilisation d'indicateurs de performance. La mise en place d'un système efficace nécessite quatre éléments essentiels comme l'illustre la figure 6 ci-dessous.

**Figure 6 : Les quatre éléments du système de mesure de la performance**



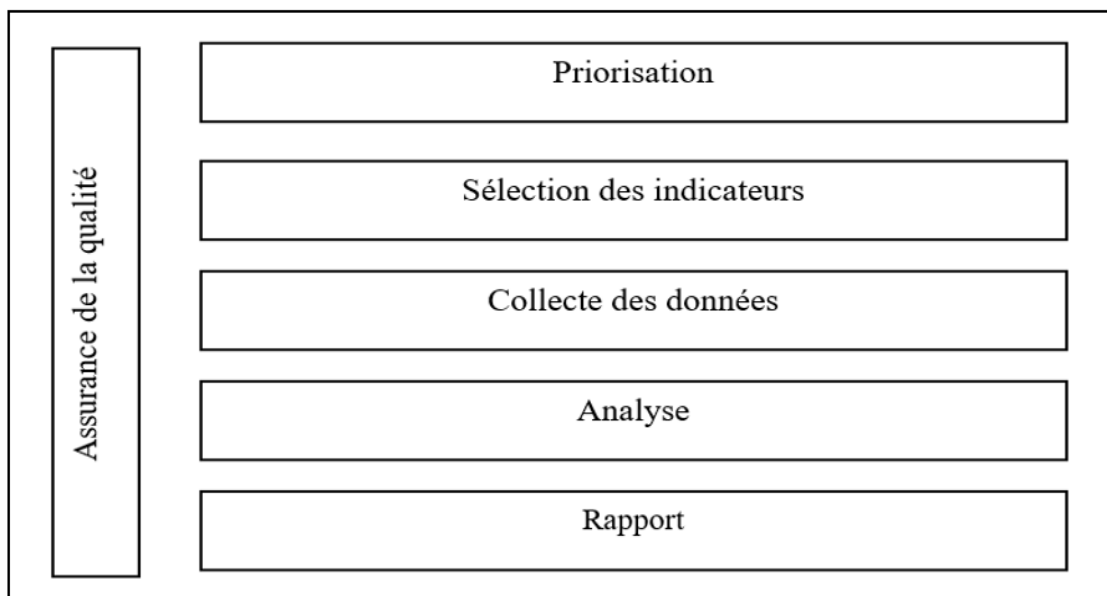
*Source : Poister (2003, p.16).*

Dans cette phase de gestion du système, il est primordial d'impliquer tous les acteurs dans la démarche de conception du système pour leur montrer son importance et son utilisation. Il s'agit de commencer par un débat et une discussion, afin de montrer l'objectif du système et dans quelle mesure il sera utilisé. Ce système de mesure de la performance doit être également lié aux objectifs et à la mission de l'organisation ou du programme. La deuxième phase s'intéresse à la collecte de données concernant les processus, la qualité, les extrants ou les résultats du programme ou d'une politique. Cette collecte se fait à l'aide des systèmes d'information qui automatisent et standardisent une grande partie de cette phase. Ensuite, l'analyse des données permet de transformer les données en informations et en renseignements, afin de prendre des

mesures correctives. L'analyse des indicateurs de performance doit conduire à mettre en place des actions appropriées par les gestionnaires publics. Le système doit donc participer à améliorer la performance future de l'organisation. Il ne s'agit pas de mettre en place un système de contrôle fournissant des informations qui ne présentent qu'un intérêt historique ou un stockage des données.

En ce sens, selon Van Doreen *et al.* (2015), la mesure de la performance est conçue comme un processus en cinq étapes (figure 7). Il s'agit d'une représentation idéale-typique du processus de mesure. La première étape consiste à hiérarchiser les efforts de mesure. Il faut répondre à la question de savoir ce qui est mesuré. Ensuite, les indicateurs doivent être sélectionnés. Ensuite, les données doivent être collectées et les résultats doivent être analysés. Enfin, les résultats doivent être communiqués. Selon ces auteurs, il y a cinq activités permettant de produire des informations quantitatives sur les performances : la définition d'un objet de mesure, la formulation d'indicateurs, la collecte de données, l'analyse des données et la production de rapports.

**Figure 7 : Un modèle idéal-typique du processus de mesure de la performance**



*Source : Van Dooren et al. (2015, p.63)*

#### ❖ **Priorisation**

Cette étape consiste à hiérarchiser les efforts de mesure. La complexité et le caractère multidimensionnel de la gestion des organisations publiques font qu'il est pratiquement impossible de tout mesurer. Il est nécessaire de définir l'objet de mesure, « *Il faut donc faire un choix sur ce qu'il faut mesurer et ce qu'il ne faut pas mesurer* » (Van Doreen *et al.*, 2015, p.67). Il s'agit donc de comprendre si la mesure de la performance concerne un programme, une politique ou une organisation d'une manière globale. Si l'organisation vise à mesurer la performance d'un programme ou d'une politique, il est nécessaire de mesurer les intrants, les activités, les résultats à court et à long terme d'un programme. Il s'agit d'une phase importante

pour la sélection des indicateurs permettant la mise en œuvre d'une politique ou d'un programme.

#### ❖ **Sélection des indicateurs**

Une fois l'organisation décide de ce qu'il faut mesurer, il s'agit d'identifier les outils nécessaires pour la mesure. La sélection de bons indicateurs constitue une phase primordiale. Il faut que l'indicateur soit compris par tous les acteurs concernés. Cette étape permet de définir l'indicateur, l'unité de mesure, les sources de données. Il s'agit d'identifier les indicateurs sur les ressources utilisées, la qualité des produits et services fournis, l'impact immédiat des extrants, et leurs résultats finaux, il faut également prendre en considération les indicateurs sur l'environnement pour montrer les variables qui influencent les résultats de l'organisation ou du programme. Ces indicateurs doivent permettre aux utilisateurs d'effectuer des actions visant l'amélioration de la performance.

#### ❖ **Collecte des données**

Pour la collecte des données, l'organisation peut avoir recours à des sources de données internes ou externes. Les données internes sont généralement produites par l'organisation elle-même, elles sont facilement accessibles et moins coûteuses. Les données externes sont également utilisées, elles sont sous forme d'enquêtes et de sondages menés auprès des citoyens et d'utilisateurs. L'organisation peut se baser sur les observatoires et les institutions statistiques pour avoir des données sur les résultats d'un programme ou d'une politique.

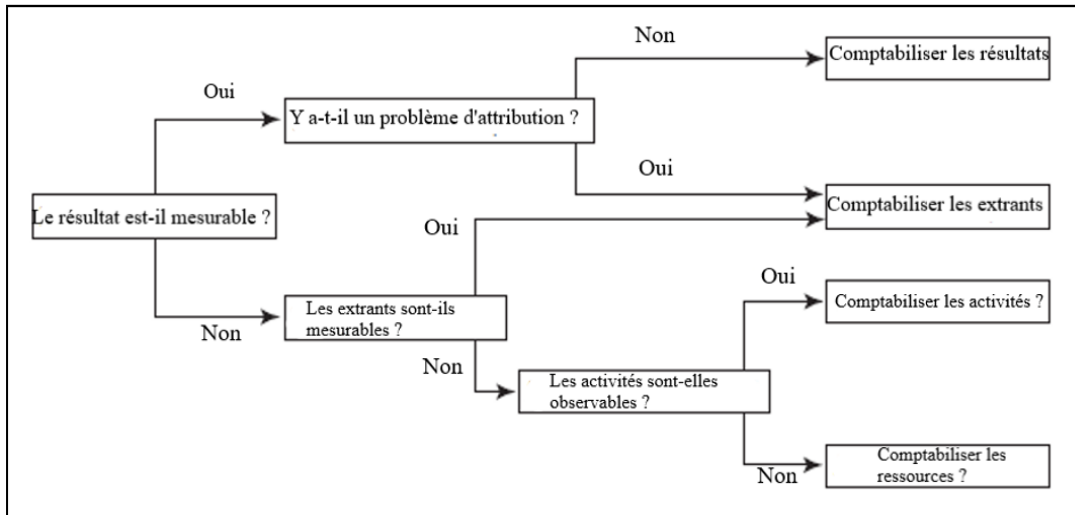
#### ❖ **Analyse**

Cette étape consiste à transformer les données en informations permettant aux gestionnaires publics de prendre des décisions. Les auteurs proposent quelques stratégies pour analyser les données : la fixation de normes et l'analyse causale. Pour la première stratégie, il s'agit de mettre en place une norme afin de la comparer avec les résultats obtenus (Weiss, 1998). Cette norme consiste généralement à réaliser des résultats plus élevés que l'année précédente. La deuxième stratégie consiste à identifier les relations de cause à effet de la performance. Cette méthode mobilise des analyses statistiques afin de tester ces relations, ainsi une recherche qualitative à travers des entretiens ou des groupes de discussion, afin d'analyser en profondeur les causes sous-jacentes de la performance.

Néanmoins, certains auteurs soulignent l'existence de difficultés à l'attribution de la performance à l'intervention d'un seul programme ou politique (Ammons, 2020), comme le montre la figure 8 ci-dessous. Les difficultés de mesure de l'impact s'expliquent par la présence de facteurs socio-économiques et démographiques qui ne sont pas maîtrisés par les organisations (Kloot, 1999 ; De Bruijn, 2002). Lorsqu'il est difficile de mesurer l'impact ou résultats d'un programme ou d'une organisation, il serait important de montrer la responsabilité des organisations à travers la mesure des extrants. Selon (Poister *et al.*, 2015), la mesure des extrants fait partie de la logique du programme et produit des résultats immédiats dans les situations où les mesures des résultats seraient trop coûteuses ou difficiles à obtenir. Elles fournissent des informations sur la fourniture et l'utilisation des ressources, mais ne donnent pas une représentation exacte des résultats réels du programme. En ce sens, lorsque les extrants

ne sont pas mesurables, la responsabilité peut être basée sur les activités et efforts. Lorsque même les efforts ne sont pas observables, les mesures d'intrants semblent restées la seule option pour rendre l'organisation responsable de sa performance (Bouckaert *et al.*, 2003).

**Figure 8 : Les résultats dans les relations de responsabilité**



*Source: (Bouckaert et al., 2003)*

#### ❖ Rapport

L'objectif final de ce processus est la production d'un rapport. Ce dernier doit prendre un format qui est adapté en fonction de la cible visée. Au niveau interne, le rapport peut être destiné à la direction générale, donc il s'agit de choisir un format où l'information sur les performances devra être plus spécialisée et détaillée. Au niveau externe, le rapport peut être publié aux médias et aux groupes d'intérêt, il s'agit donc de mettre un format intelligible pour les acteurs concernés. Les rapports peuvent prendre différentes formes pour présenter la performance d'une organisation au grand public, telles que les rapports annuels, les documents financiers, et les tableaux de bord.

#### ❖ Assurance de la qualité

L'organisation doit assurer la qualité des informations sur les performances tout au long du processus de mesure. Dans le sens où la qualité d'une phase du processus est une condition nécessaire pour la phase suivante. Bouckaert (1993) propose trois dimensions de la qualité à prendre en considération. La première dimension consiste à mettre en place des mesures de performance aptes à être utilisées. La deuxième dimension implique des indicateurs qui sont valides et fiables. Une mesure est valide lorsqu'une étude mesure ce qu'elle est censée mesurer. La fiabilité est la cohérence de la mesure, ou le degré auquel un instrument mesure de la même manière chaque fois qu'il est utilisé dans les mêmes conditions avec les mêmes sujets. La troisième dimension de la qualité est la légitimité d'un système de mesure. Il s'agit d'adhérer tous les membres de l'organisation pour qu'ils soutiennent le système de mesure.

Pour résumer, les travaux de Van Doreen *et al.* (2015) expliquent en détail la conception d'un processus de mesure idéal-typique. Le modèle en cinq étapes commence par la décision de ce

qu'il faut mesurer, suivie par l'identification des indicateurs et la collecte des données. La quatrième étape est l'analyse des données, et enfin, les informations sur les performances doivent être communiquées, avec le bon format pour le bon groupe cible. Il n'y a pas une seule bonne façon de mesurer la performance. La conception du système de mesure doit être conditionnée par l'utilisation envisagée des informations sur les performances.

## **B. Le modèle logique de programme : un outil indispensable à la mise en place d'un système de mesure de la performance**

La littérature sur la performance propage de plus en plus l'utilisation de modèles logiques pour renforcer les fondements théoriques des systèmes de mesure de la performance (Newcomer, Caudle, 2011). Les travaux de Devaux-Spatarakis (2014) montrent que la mise en place de ces modèles est initiée aux États-Unis à la fin des années 1970. L'apparition de ces modèles constitue une réponse aux échecs des démarches d'évaluation des grands projets américains. Cette nouvelle approche permet de mieux comprendre les effets d'une politique publique. Ces modèles logiques amènent à appréhender la politique publique comme une chaîne causale allant des intrants à l'impact final. Ils constituent un outil nécessaire pour la mise en place d'un système de mesure de la performance. Ils sont essentiels pour la définition des indicateurs de performance (Frechtling, 2007). Le modèle logique est un diagramme schématique qui permet de décomposer analytiquement le processus de production du programme ou de la politique évaluée. Il permet de comprendre les effets d'enchaînement entre les objectifs fixés, les moyens engagés, les extrants et les impacts engendrés par un programme ou une politique (Sowa *et al.*, 2004 ; Mc David, Hawthorn, 2006 ; Funnell, Rogers, 2011 ; Knowlton, Phillips, 2012). En d'autres termes, le modèle logique de programme peut servir de base pour la définition des indicateurs de performance, dans la mesure où les gestionnaires peuvent fixer des indicateurs pour chaque étape du modèle, notamment, les indicateurs de ressources, des activités, des résultats/effets, afin de vérifier la relation de cause à effet entre ces étapes.

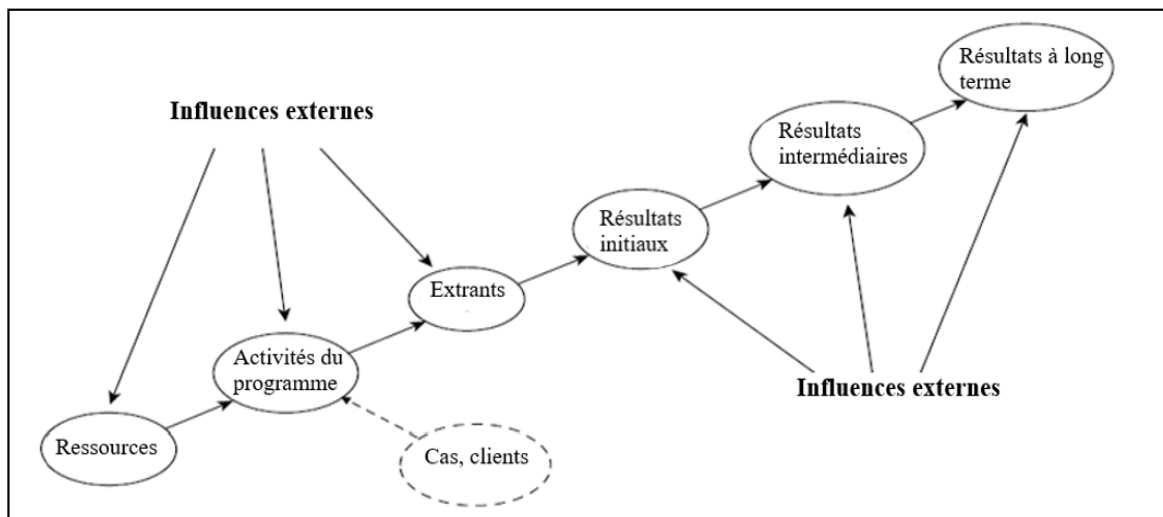
En ce sens, Poister *et al.* (2015) proposent un modèle logique du programme, c'est un processus qui commence par l'identification des ressources nécessaires à la réalisation des activités du programme (Figure 9). Ces activités peuvent être menées par des agents publics de l'organisation, ou par des entreprises privées qui sont engagées sous contrat, dont l'objectif est de fournir des extrants. Ces derniers apportent des effets sous forme d'améliorations et de changements afin de répondre aux besoins d'un ensemble de cas ou d'utilisateurs concernés par les résultats du programme. Cependant, il est important de faire la distinction entre les extrants et les résultats. Les extrants concernent ce qu'un programme produit réellement, en revanche les résultats représentent les effets qu'il génère.

Dans ce modèle, les auteurs distinguent trois types de résultats : effets initiaux, effets intermédiaires et à long terme. Au niveau opérationnel, les gestionnaires se concentrent sur la qualité et l'efficacité des extrants. Néanmoins, au niveau stratégique, les gestionnaires se préoccupent de la performance globale du programme. Ils se concentrent sur les effets au-delà des extrants. Il est préférable également de considérer que les effets ont tendance à être plus fortement influencés par un plus large éventail de facteurs externes. D'où l'importance



d'identifier les facteurs externes dans l'environnement ou dans le contexte opérationnel d'un programme, qui sont susceptibles d'influencer la performance. Ces facteurs échappent largement au contrôle du programme ou de l'organisation. Il s'agit donc d'assurer un suivi régulier de ces facteurs. Il est primordial de prendre en compte tous les facteurs (sociaux, économiques, financiers, ou culturels...) permettant l'interprétation de la performance obtenue. La figure 9 ci-dessous présente un modèle logique du programme qui peut aider à clarifier le processus pour tout programme public.

**Figure 9 : Le modèle logique du programme**



*Source : Poister et al. (2015, p.55)*

Les auteurs considèrent que les organisations publiques élaborent et gèrent des programmes ou des politiques visant à résoudre un problème ou à répondre à un besoin particulier. D'où l'importance de mettre en place un modèle logique de programme permettant de montrer la réalisation des résultats souhaités et les impacts positifs. Ces derniers apportent du soutien à ces programmes. En effet, le modèle logique d'impact constitue un cadre de performance clair, il est nécessaire pour la mise en place d'un système de mesure utile et axé sur les résultats et non sur les données. Il permet d'identifier les paramètres de performance du programme ou d'une politique, et de décrire, ainsi, les relations de cause à effet entre eux. La mise en place de ce modèle permet d'améliorer la justification des indicateurs utilisés, de bien comprendre l'évaluation et de la faire comprendre aux acteurs concernés.

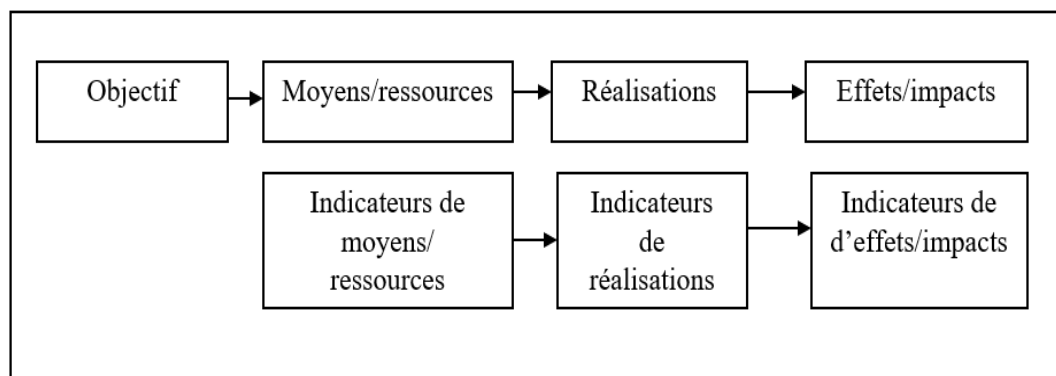
Certains auteurs (Mc David *et al.*, 2019) montrent que les modèles logiques de programme permettent d'en avoir des représentations visuelles. Ces modèles ont pour objectif de montrer comment les ressources d'un programme ou d'une politique sont converties en activités et en résultats. Les auteurs soulignent que la mise en place d'un cadre de base pour la modélisation des logiques de programme, il est nécessaire d'identifier les intrants, les composantes du programme, les activités à mettre en œuvre, les extrants et les résultats. Ce modèle permet de montrer les relations de cause à effet entre les intrants et les résultats.

Le modèle facilite l'évaluation des programmes. Il constitue une base fondamentale aux évaluateurs pour identifier l'efficacité du programme, ainsi, pour vérifier si le programme a

effectivement produit les résultats observés. Il permet également de développer des systèmes de mesure de la performance, en identifiant les composants clés d'un programme : les activités, les extrants et les résultats, ainsi que les liens entre eux, qui sont susceptibles d'être traduits en mesures de performance, afin d'assurer le suivi des programmes et des politiques. Les auteurs soulignent également l'importance de ces modèles. En effet, lorsque les organisations publiques n'arrivent pas à montrer la valeur ou l'impact d'un programme ou politique complexe, ils peuvent se fonder sur ces modèles pour expliquer l'influence d'un certain nombre de facteurs externes (environnement, contexte) sur la performance du programme.

Carassus (2020) considère que le modèle logique est complexe, dans le sens où il distingue deux types de résultats : intermédiaires et finaux. Les gestionnaires publics trouvent des difficultés à différencier et à mesurer ces résultats. Pour faire face à ces difficultés, l'auteur propose un diagramme logique d'impact modifié (Figure 10). Il s'agit de regrouper les deux types de résultats sous la terminologie effets/impacts, son choix est fondé sur son cadre d'analyse du pilotage des politiques publiques, en distinguant les objectifs, moyens/ressources, réalisations et effets/impacts.

**Figure 10 : Le diagramme logique d'impact modifié**



*Source : Carassus (2020, p.455).*

Les composantes du diagramme logique constituent un outil d'aide à la définition et la justification des indicateurs utilisés pour une politique publique.

### **C. Le système de mesure de la performance : quelle typologie d'indicateurs ?**

Les indicateurs de performance représentent des éléments constitutifs du système de mesure de la performance. Il est important donc de comprendre la notion d'indicateur et d'expliquer la typologie d'indicateurs faisant partie de ce système.

#### **❖ La notion d'indicateur**

La littérature souligne l'existence de différentes définitions de la notion d'indicateur. Lorino (2001) propose une définition de l'indicateur de performance qui n'est pas spécifique au secteur public. Un indicateur de performance constitue une information nécessaire permettant d'aider les gestionnaires à conduire une action vers l'atteinte d'un objectif, et à évaluer le résultat, afin de mieux cerner l'impact des actions (Demeestère, 2002).

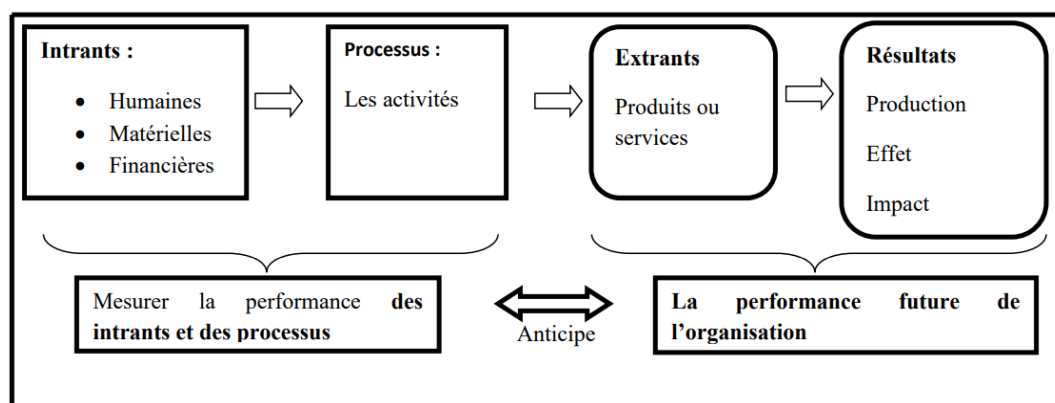
La Commission européenne en 2014 définit, elle, un indicateur comme « *une variable fournissant des informations quantitatives et qualitatives sur un phénomène donné. Il inclut normalement une valeur et une unité de mesure* ». Pour Carassus (2020, p.378), un indicateur est défini comme « *une représentation synthétique d'une information, concernant les résultats, les moyens et les impacts d'une action* ».

Certains auteurs (Neely *et al.*, 1995, p. 81), définissent le système de mesure comme « *un ensemble de métriques utilisées pour quantifier à la fois l'efficacité et l'efficience des actions* », ainsi, qu'un indicateur de performance clé est « *une métrique utilisée pour quantifier l'efficacité et/ou l'efficience d'une action* » (p. 80). Il constitue en effet un outil d'analyse permettant de mesurer une activité, un processus ou une action.

### ❖ Les différents types d'indicateurs de performance

Certains auteurs (Fitzgerald *et al.*, 1991) proposent une matrice de mesure de la performance organisationnelle. Ils suggèrent deux types de mesure de la performance, d'une part, les résultats (résultats financiers et compétitivité), d'autre part, les déterminants du résultat (qualité, flexibilité, utilisation des ressources et innovation). Ils considèrent que tout système de mesure de la performance doit être conçu autour de ces deux catégories d'indicateurs. De plus, que toute mesure de performance relative aux résultats doit être analysée par rapport aux mesures de performance relatives aux déterminants. À ce titre, ils présentent une chaîne de résultat pour montrer l'importance de la mesure de la performance (Figure 11), plus particulièrement les déterminants du résultat et leurs impacts sur la performance globale de l'organisation.

**Figure 11 : La chaîne des résultats**



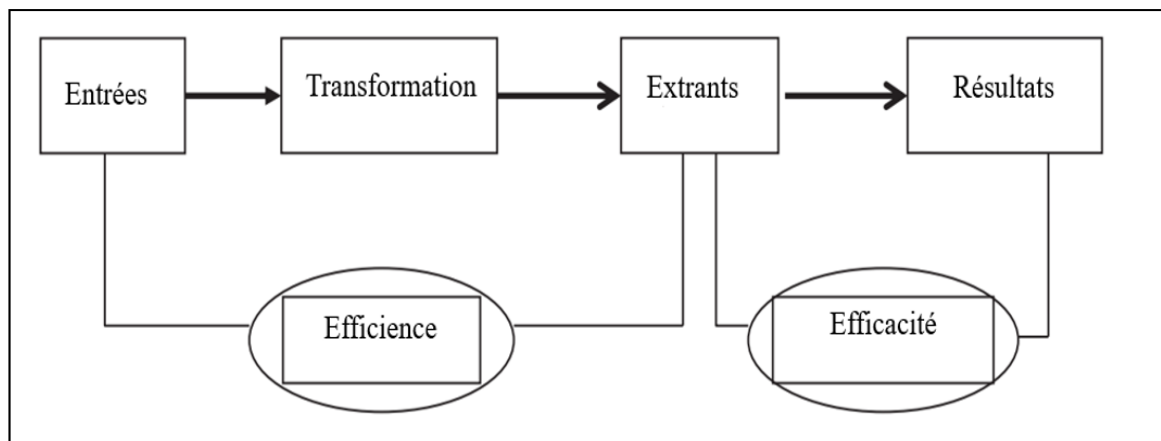
*Source : Fitzgerald et al. (1991).*

En nous appuyant sur la chaîne des résultats, il s'avère nécessaire de mesurer les activités, et même les ressources investies de façon concourante aux résultats escomptés. Parce que ces résultats sont la conséquence d'efforts des activités articulées en processus. De plus, les indicateurs qui sont mis en place pour mesurer les activités et processus pourront anticiper la performance à venir de l'organisation et permettre, du même coup, de reconnaître la contribution de chacun des maîtres d'œuvre aux activités réalisées.

Les organisations publiques comme toutes les organisations, sont considérées comme un système de transformation de ressources en activités et puis en extrants qui produisent des

résultats et effets. Les organisations fixent des objectifs pour chaque étape de ce système, ces objectifs sont mesurés à travers des indicateurs de performance (Van Helden, Reichard, 2016). Des mesures de performance peuvent être identifiées pour les ressources (en termes monétaires ou physiques), les extrants (services proposés) et les résultats (effets). Les gestionnaires cherchent à faire une comparaison entre les chiffres fixés et réalisés afin d'apporter des actions correctives. Dans ce cadre, les auteurs proposent une conceptualisation permettant d'évaluer l'efficacité (coût par unité de service) et l'efficacé (effet par unité de service) d'une organisation publique comme le montre la figure 12 ci-dessous.

**Figure 12 : Le processus de transformation d'une organisation du secteur public**



*Source : (Van Helden, Richard, 2016, p.3).*

Dans ce processus, il s'agit de relier les intrants aux extrants afin d'évaluer l'efficacité, en vérifiant si les extrants sont produits avec le moindre coût. Quant à l'efficacé, il s'agit de relier les résultats aux extrants, en évaluant si les extrants ont généré les effets souhaités (Jackson, 2011 ; Van Dooren *et al.*, 2010). Ces auteurs soulignent l'existence d'autres dimensions de la performance publique qui ne sont pas intégrées dans ce processus, telles que la réactivité vis-à-vis des citoyens et la légitimité vis-à-vis des différentes parties prenantes.

De nombreux auteurs se sont également intéressés à identifier les types de mesures de la performance. Selon Johnsen (2005), la mesure de la performance fait référence à la mesure des résultats, de l'efficacité, de l'efficacé à différents niveaux d'organisation. Pour mesurer l'efficacé et l'efficacité, il existe quatre types d'indicateurs de performance concernant les intrants, les processus, les extrants et les résultats (Ammons, 1995 ; Hoque, Adams, 2011 ; Pollanen, 2005). Les mesures d'entrée impliquent une quantification des ressources utilisées pour fournir un service. Les mesures de processus incluent le rapport entre l'entrée et la sortie, c'est-à-dire l'efficacé. Les mesures de sortie indiquent la quantité de travail effectuée. Les mesures de résultats indiquent l'effet des services fournis.

En suivant le processus de transformation d'entrée en sortie pour apporter de la valeur (Pidd, 2012), l'auteur propose quatre types de mesures de la performance permettant de répondre à quatre questions :

- Les **mesures du processus** fournissent une réponse partielle à la question : « Dans quelle mesure avons-nous bien fait ce que nous avons fait ? ».

- Les **mesures de qualité des services** fournissent le reste de la réponse à la question « Dans quelle mesure avons-nous bien fait ce que nous avons fait ? ».
- Les **mesures des extrants** permettent de répondre à la question « Combien avons-nous fait ? ».
- Les **mesures de résultats/impacts** répondent à la question « Les gens sont-ils meilleurs grâce à ce que nous avons fait ? ».

Voyer (1999) souligne le caractère multi-typologique des indicateurs. Il considère que les indicateurs peuvent concerner la gestion ou la performance, le plan opérationnel ou stratégique. Ils peuvent être quantitatifs ou qualitatifs.

- Les indicateurs de gestion sont liés à l'objectif de la minimisation et de la maîtrise des ressources mobilisées, qu'elles soient financières, humaines ou patrimoniales. Cependant, les indicateurs de performance, concernent les objectifs stratégiques et opérationnels d'une politique publique.
- Les indicateurs stratégiques concernent l'impact global et à long terme d'une politique publique sur un territoire. En revanche, les indicateurs opérationnels s'intéressent aux actions et aux activités à court terme.
- Les indicateurs peuvent être de nature quantitative : un nombre, un pourcentage, un temps, un montant, ou encore de nature qualitative : une perception de satisfaction.

Certains auteurs (Poister *et al.*, 2015) montrent que les mesures de performance les plus pertinentes sont souvent combinées en différentes catégories : Les mesures d'activités, d'efficience et de productivité, de qualité du service, de résultats, de satisfaction du client, de productivité du système, des ressources, de la charge de travail. Les mesures externes et autres mesures environnementales, et les indicateurs de besoins. Le tableau 1 ci-dessous résume l'ensemble des mesures de la performance qui peuvent intégrer un système de mesure de la performance.

**Tableau 1 : Les différents types d'indicateurs de performance**

<b>Mesures de la performance</b>	<b>Justifications</b>
<b>Mesures de production ou d'activité</b>	Elles représentent les réalisations d'une organisation publique, d'une politique ou d'un programme. Elles sont mesurées en termes de quantité d'activité, de travail accompli, ou de nombre de cas traités.
<b>Mesures d'efficience</b>	Elles se concentrent sur l'efficience opérationnelle d'un programme ou d'une organisation. Il s'agit des mesures de coût unitaire exprimées comme le rapport entre les extrants et le coût des ressources consommées pour les produire.
<b>Mesures de qualité des services</b>	Elles se rapportent plus directement aux processus et aux résultats de la prestation de services. Elles permettent d'examiner la qualité des résultats.
<b>Mesures de résultats</b>	Elles représentent le degré auquel un programme produit les résultats escomptés et atteint les résultats souhaités. Elles peuvent se rapporter aux résultats initiaux, intermédiaires ou à plus long terme. Les mesures de résultats les plus importantes sont liées à l'objectif de base d'un programme ou d'une politique.
<b>Mesures de satisfaction des clients</b>	Elles sont souvent étroitement liées à la qualité du service et à la perception des clients par rapport à un service donné.
<b>Mesures de la productivité du système</b>	Elles examinent le rapport entre les mesures des résultats et les mesures des extrants connexes afin de mesurer l'efficacité d'une organisation ou d'un programme public à convertir les extrants en résultats. Elles fournissent une indication claire montrant le lien entre la production des extrants et la réalisation des résultats souhaités.
<b>Mesures relatives aux ressources</b>	Elles ne sont pas considérées comme des mesures de performance à part entière, mais elles sont souvent utilisées pour calculer d'autres mesures de performance, telles que les mesures d'efficience.
<b>Mesures relatives à la charge de travail</b>	Elles peuvent être définies pour représenter les besoins en ressources dans un système de production. Elles peuvent être considérées à juste titre comme des mesures de performance.
<b>Mesures externes et autres mesures environnementales</b>	Elles représentent l'ensemble des facteurs (physiques, sociaux, économiques, culturels, politiques et interpersonnels...) influençant la performance d'un programme ou d'une politique. L'identification de ces facteurs permet d'apporter un sens aux données de performance. Il est utile d'intégrer ces variables environnementales dans le système de mesure de la performance.
<b>Indicateurs de besoins</b>	Ces indicateurs constituent l'ampleur et les caractéristiques du besoin d'un programme public. L'intégration ce type d'indicateur dans le système de mesure de la performance permet d'apporter des indications complémentaires concernant l'efficacité globale d'un programme au fil du temps. Ces indicateurs sont susceptibles d'influencer les résultats des programmes

*Source : Poister et al. (2015).*

Les auteurs recommandent aux gestionnaires publics de prendre en considération l'ensemble de ces mesures de performance lors de la conception d'un système de mesure pour tout programme ou politique publique.

Au niveau des collectivités publiques, certains auteurs (Poister, Streib, 1999) identifient les différents types de mesures de la performance utilisées dans les villes américaines de plus de 25 000 habitants. L'étude montre que 38 % des personnes interrogées ont déclaré utiliser des mesures de performance. Il ressort de cette étude que les mesures les plus mobilisées s'intéressent à la production ou à la charge de travail plus que les mesures de résultats ou d'efficacité. Ce constat s'explique par la simplicité de collecte des informations concernant les extrants.

Dans la même lignée de travaux, Chan (2004) a distribué des enquêtes à 467 agents de municipalités canadiennes et à 451 gouvernements locaux aux États-Unis, pour étudier

l'adoption du tableau de bord équilibré. Parmi les répondants figuraient des maires, des directeurs généraux, des gestionnaires, des cadres de la ville ou du conseil municipal, et des contrôleurs ou des trésoriers. L'étude montre que les types de mesures de performance utilisées concernent : la performance financière, l'efficacité du fonctionnement, la satisfaction des clients, la performance des agents et l'innovation.

#### **D. Les mesures de la performance en matière de développement économique local**

Les travaux d'Ammons (2020) présentent un ensemble de mesures de performance concernant un programme de développement économique au niveau d'une collectivité locale. Il ressort de ces recherches que les responsables de développement économique mettent l'accent sur plusieurs types de mesures de la performance, telles que, les extrants, l'efficacité, l'efficience, et l'impact, comme le montre le tableau 2 ci-dessous.

**Tableau 2 : Les mesures de performance d'un programme de développement économique local**

Mesures des extrants	Mesures d'efficacité	Mesures d'efficience	Mesures de l'impact
Nombre de nouvelles entreprises créées  Contacts avec des entreprises potentielles/ Perspectives d'expansion des entreprises	Taux d'inoccupation des bureaux Taux d'occupation des hôtels	Dépenses du programme en pourcentage du montant de l'investissement créé grâce aux efforts de développement économique	Nombre de nouveaux emplois créés grâce aux efforts de développement économique

*Source : Ammons (2020)*

Le responsable du service développement économique met en œuvre ces différentes mesures afin de focaliser l'attention des agents sur les résultats souhaités du programme.

### **§ 3 - Le passage de la mesure de la performance à la gestion de la performance**

La Gestion de la Performance (GP) est une approche plus large et holistique, qui implique la mesure de la performance (Poister, Streib, 2005). Le système de mesure de la performance est un élément central du système de gestion de la performance, mais il n'est généralement pas un système autonome (Fryer *et al.*, 2009). La mesure de la performance est l'ensemble des activités visant à obtenir des informations sur la performance. En revanche, la gestion de la performance est un type de gestion qui intègre et utilise les informations sur les performances pour la prise de décision (Van Doreen *et al.*, 2015).

Certains auteurs (Poister *et al.*, 2015) font la distinction entre la mesure de la performance et la gestion de la performance dans la littérature et dans la pratique. Ils soulignent que ces deux termes sont souvent considérés comme des synonymes, bien qu'ils soient nettement différents. La mesure de la performance est définie comme « *la collecte systématique et ordonnée de données quantitatives selon un ensemble d'indicateurs clés de la performance des organisations ou des programmes* » (p.7). Elle permet aux gestionnaires publics de contrôler la performance de leurs activités, ainsi de suivre les intrants et les extrants. La collecte des données sur les performances peut faire l'objet de rapports communiqués aux différentes parties prenantes. En

effet, la collecte et la communication des résultats ne suffisent pas pour développer l'apprentissage et améliorer la performance.

Cependant, la GP fait référence à une utilisation stratégique des informations sur les performances, elle est définie comme « *la collecte et l'utilisation intentionnelle d'informations quantitatives sur les performances pour soutenir les décisions de gestion qui font progresser la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation ou du programme* » (p.7). La GP utilise systématiquement la mesure et l'analyse des données ainsi que d'autres outils de gestion. La mesure de la performance est donc un élément primordial de la gestion de la performance. En effet, la GP englobe un ensemble de pratiques visant à créer une culture de la performance. Ces pratiques facilitent le passage de la mesure et du compte rendu à l'apprentissage et à l'amélioration des résultats. La GP permet aux gestionnaires publics de se baser sur ces informations de la performance afin de prendre des mesures correctives permettant d'améliorer les insuffisances de la performance.

Au niveau des collectivités locales, de nombreux travaux considèrent que la mesure de la performance en tant que processus autonome ne répond pas aux attentes des citoyens, des élus ou des gestionnaires intéressés par l'obtention de résultats. Ces recherches soulignent que la seule collecte des données ne garantit pas l'amélioration de la performance (Halmachi, 2005). Dans ce cadre, Plant (2006) montre que les collectivités locales s'intéressent à la mesure de la performance plutôt qu'à la gestion de la performance. Ces collectivités limitent leurs pratiques d'amélioration de la performance à la collecte des données plutôt qu'à la gestion stratégique. L'étude de Moynihan (2008) montre trois éléments principaux qui distinguent la gestion de la performance de la simple mesure de la performance. Il indique que la GP doit évoluer à partir de ces éléments :

- Passage d'un système axé sur les extrants, les résultats directs des activités de l'organisation à une focalisation sur le résultat final des actions ;
- Développement d'une culture où les informations sur les performances sont utilisées pour nourrir la prise de décision d'une organisation, et non pas simplement collectées dans un processus séparé ;
- Délégation du pouvoir de décision aux gestionnaires de première ligne en échange de la responsabilité des résultats.

Les travaux de Van Helden et Reichard (2016) soulignent également une distinction entre la mesure de la performance et la gestion de la performance. La mesure de la performance s'intéresse à la collecte des données concernant les indicateurs de performance. Elle est utilisée par les gestionnaires publics pour la communication de ces indicateurs. Cependant, la gestion de la performance concerne la manière dont les informations des indicateurs de performance sont utilisées pour la planification, le contrôle, la responsabilisation et l'apprentissage. Les auteurs considèrent que la gestion de la performance publique est le résultat d'un changement d'une logique de pilotage focalisée sur les intrants et les ressources, à une logique plus large de performance couvrant les intrants et les activités ainsi que les extrants et les résultats. Dans ce cadre, les gestionnaires se basent plutôt sur un pilotage par les objectifs et les résultats escomptés par un programme ou une politique. Le passage à la gestion de la performance



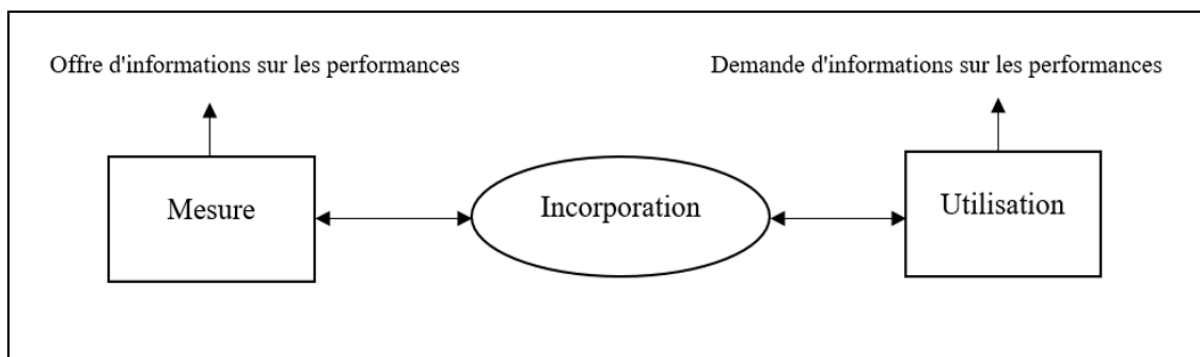
nécessite un changement culturel, par le basculement d'une culture bureaucratique à une autre managériale.

D'autres travaux utilisent également indifféremment les concepts de mesure de la performance et de gestion de la performance :

- La mesure de la performance concerne le passé, tandis que la gestion de la performance extrapole les données pour fournir des informations sur l'avenir (Lebas, 1995).
- La mesure de la performance permet de quantifier les intrants, les extrants ou le niveau d'activité ou d'un processus. En revanche, la gestion de la performance se base sur les mesures et des rapports de performance pour apporter des améliorations du comportement, de la motivation et des processus (Radnor, Barnes, 2007).
- Le système de mesure de la performance peut être considéré comme faisant partie d'une stratégie plus large visant à adopter la gestion de la performance (McDavid, Hawthorn, 2006)

Certains auteurs (Bouckaert, Halligan, 2008), soulignent que la gestion de la performance commence tout d'abord par la collecte et le traitement des données de performance en informations, puis les intégrer dans les documents, les procédures et les discours des parties prenantes, et troisièmement, pour enfin les utiliser dans une stratégie d'amélioration de la prise de décision, des résultats et de la responsabilité (Van Doreen *et al.*, 2015). Comme l'illustre la figure 13 ci-dessous.

**Figure 13 : De la mesure de la performance à la gestion de la performance**



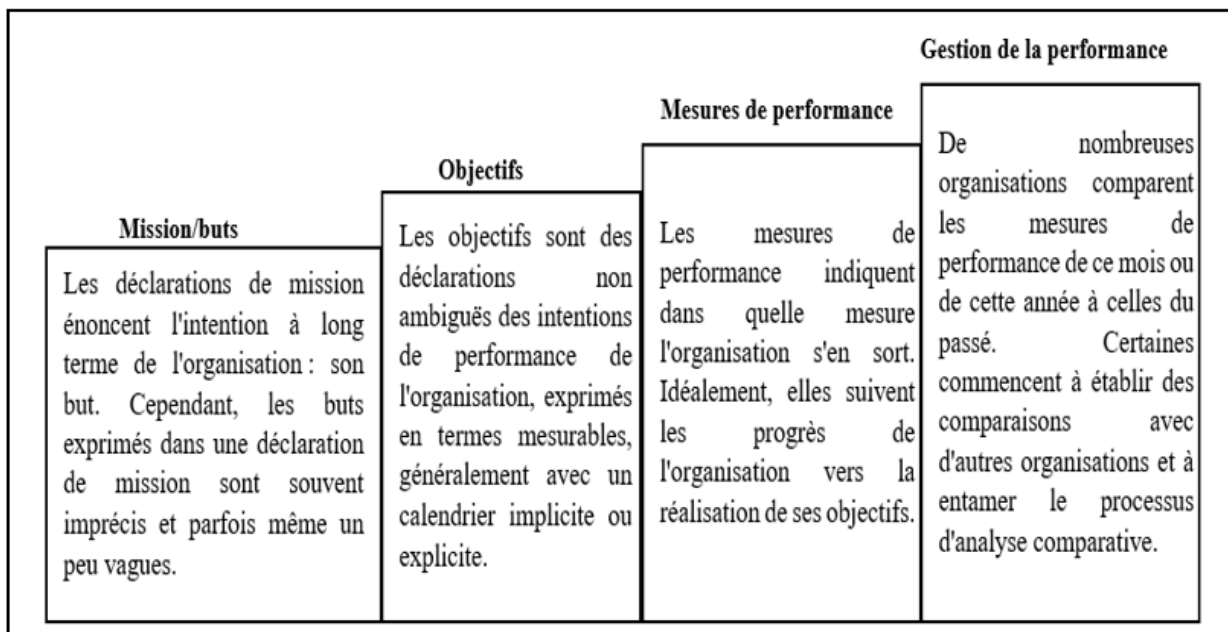
*Source : (Bouckaert, Halligan, 2008)*

La mesure de la performance consiste à collecter systématiquement des données en vérifiant la réalisation des objectifs. Il s'agit d'une séquence logique de collecte de données. Ensuite, l'incorporation consiste à importer intentionnellement des données liées à la performance dans des documents, l'objectif est d'intégrer ces informations dans la culture et la mémoire de l'organisation. Dans ce cadre, les gestionnaires peuvent recourir à des outils et à des techniques permettant de générer et d'ancrer les informations dans des documents. Pour enfin utiliser les informations sur les performances incorporées pour concevoir des politiques, pour prendre des décisions, pour allouer des ressources, des compétences et des responsabilités, pour contrôler et réorienter la mise en œuvre des politiques et des programmes.

Ammons (2020, p.23) considère que le passage à la gestion de la performance commence par la reconnaissance des gestionnaires publics que « *la mesure de la performance est quelque chose qu'ils font pour eux-mêmes, et pas seulement pour les autres* », ce qui constitue le premier pas vers la GP. Dans la mesure où les gestionnaires ont besoin des informations sur la performance permettant de les aider à gérer leurs programmes. L'auteur souligne que la mesure de la performance est essentielle pour impliquer les agents dans l'amélioration de la performance, pour documenter les succès du programme, pour prendre des mesures correctives si nécessaire, et pour mieux justifier les besoins du programme en ressources. En effet, l'utilisation des informations sur la performance favorise la gestion des politiques et des programmes en améliorant la qualité du service, l'efficacité et les résultats.

L'auteur propose le cheminement de la gestion de la performance en passant par quatre étapes comme le montre la figure 14 ci-dessous : En partant des aspirations générales (mission et buts) (1) aux objectifs ciblés déclarant les résultats à court terme (2), suivis des mesures de la performance pour suivre les progrès (3), et enfin l'utilisation des informations sur la performance pour guider les efforts vers des résultats améliorés (4).

**Figure 14 : Gravier les échelons vers la gestion de la performance**



*Source : Ammons (2020, p.45)*

Pour un passage réussi à la GP, l'auteur souligne l'importance de développer des mesures de performance alignées sur les objectifs. Un alignement clair et correctement ciblé permet de rendre ces mesures très pertinentes. Ces mesures peuvent donc constituer un véritable outil de gestion des programmes. L'auteur insiste également sur l'implication des gestionnaires de programmes et les agents dans l'élaboration de ces objectifs et mesures, pour garantir l'appropriation des objectifs par tous les membres de l'organisation (Walker, Boyne, 2006 ; Streib, Poister 1999). Cependant, lorsque les objectifs et les mesures du programme sont imposés, il est difficile d'obtenir l'adhésion des agents, il est particulièrement important que les

spécialistes du programme influencent la conception ou la sélection des objectifs et des mesures (Pollitt 2006).

## Section 2 - La gestion de la performance : évolution vers un système de gestion de la performance

Dans notre recherche, nous préférons utiliser le terme « gestion de la performance », que nous considérons comme l'ensemble des outils de gestion par lesquels les décideurs et/ou les responsables publics définissent des objectifs et des indicateurs de performance pour l'organisation, fixent les normes attendues par rapport à des repères et mettent en œuvre des outils pour encourager les agents à répondre aux normes attendues. (Andrews, 2014 ; Boyne, 2010 ; Hood *et al.*, 2001).

Selon Král, (2022), la gestion de la performance constitue une approche stratégique de gestion. Elle permet aux gestionnaires d'avoir les outils et les techniques nécessaires à la planification, au contrôle, à la mesure de la performance, en se basant sur des critères d'efficacité et d'efficience de l'objectif (Conradie, Schutte, 2003). La gestion de la performance publique a évolué vers une conception et une définition plus systémique, et holistique (Moynihan, 2008). Selon l'approche de la théorie des systèmes (Boulding, 1956 ; Scott, Davis, 2007), la gestion de la performance est un système permettant d'orienter les efforts d'une organisation vers la réalisation de ses objectifs.

La GP est définie en tant que système ou modèle de management. Celui-ci se traduit tout d'abord par la définition d'indicateurs et d'objectifs de performance, et par la collecte d'information sur les performances, et l'utilisation de ces informations dans la prise de décision stratégique et budgétaire (Moynihan, 2006), ainsi que dans le management des ressources, notamment des ressources humaines (Den Hartog *et al.*, 2004), ou des programmes et des politiques publiques (Bouckaert, Van Dooren, 2002). Les indicateurs clés de la performance des organisations et des programmes sont plutôt essentiels, et font l'objet de rapports aux gestionnaires ou autres décideurs appropriés, pour soutenir et renforcer d'autres processus de gestion et de prise de décision, tels que la planification, la budgétisation, la gestion des organisations et des employés, la gestion des programmes, l'amélioration des processus, la gestion des subventions et des contrats, et l'évaluation comparative des performances (Poister *et al.*, 2015).

Le Système de Gestion de la Performance (SGP) organise la pensée de l'organisation de manière stratégique vers la réalisation des objectifs de performance clés fixés. Il permet aux gestionnaires de prendre des décisions à travers l'utilisation de l'information sur la performance en visant l'amélioration des résultats (Agostino, Arnaboldi, 2018). La MP se trouve donc au cœur des préoccupations du SGP. Dans ce cadre, certains auteurs (Deville, Chatelain-Ponroy, 2018, p.25), définissent les SGP comme « *des outils de formalisation et de communication de sens au sein de l'organisation dans la mesure où ils indiquent les valeurs cibles à atteindre, conduisent à calculer des écarts, suggèrent d'éventuelles actions correctives, assurent le déploiement stratégique, incitent à certains comportements, mettent en cohérence des buts globaux avec des objectifs locaux, et définissent des contrats de gestion entre les gestionnaires des centres de responsabilité et leur hiérarchie* ».

Cette section 2 s'articule autour de cinq points. En premier lieu, nous présenterons les mécanismes de contrôle formels et informels mobilisés par les SGP (§1). En deuxième lieu, nous exposerons les différentes conceptions du SGP dans le secteur public (§2). En troisième lieu, nous précisons que les mesures de performance et les évaluations de programmes constituent deux éléments centraux du SGP (§3). En quatrième lieu nous nous concentrons sur la conception du SGP dans les collectivités territoriales (§4). Enfin, nous élaborons un cadre d'analyse fondé sur les travaux de certains auteurs (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009), qui va guider la suite de notre recherche en matière de collecte et d'analyse des données (§5).

### **§ 1 - Le système de gestion de la performance : entre mécanismes de contrôle formels et informels**

Certains auteurs (Flamholtz *et al.*, 1985) indiquent qu'un SGP comprend au minimum quatre composantes. La première concerne la planification, il s'agit de définir les objectifs stratégiques reflétant les besoins et les attentes des différentes parties prenantes, ainsi la performance à atteindre. La deuxième concerne la mesure de la performance, il s'agit de mettre en place des indicateurs pour opérationnaliser la performance. La troisième s'intéresse à l'examen, il s'agit d'évaluer la performance pour avoir un retour d'informations sur les niveaux des réalisations. La quatrième s'intéresse au système de récompense lié à la performance, qui peut prendre deux formes, extrinsèque sous forme de primes et rémunération, ou intrinsèque sous forme de reconnaissance des efforts fournis par le personnel.

Dans le prolongement des travaux de Flamholtz *et al.* (1985), certains auteurs (Ferreira, Otley, 2009, p.264) définissent les SGP de la manière suivante : « *les mécanismes, processus, systèmes et réseaux évolutifs, formels ou informels, utilisés par les organisations pour véhiculer les objectifs et buts clés induits par le management, pour assister le processus stratégique et le management continu au travers de l'analyse, la planification, la mesure, le contrôle, la récompense, et plus largement manager la performance, et pour supporter et faciliter le changement et l'apprentissage organisationnel* ». Le SGP est un ensemble de mécanismes de contrôle de gestion permettant aux gestionnaires de réaliser des objectifs organisationnels, en influençant le comportement et la performance des personnes (Broadbent, Laughlin, 2009).

Selon Malmi et Brown (2008), les mécanismes de contrôle composant un SGP constituent chacun des sous-systèmes, notamment, le système de mesure de la performance et le système de récompense. Ils sont considérés comme étant connectés les uns aux autres de diverses manières. Ces sous-systèmes sont censés agir comme un système coordonné pour faciliter la réalisation des objectifs d'une organisation. Cependant, les travaux d'Otley (2016) soulignent que les organisations rencontrent des difficultés pour assurer une intégration complète de ces sous-systèmes distincts dans un SGP. En d'autres termes, les organisations peuvent avoir des défis par exemple dans la liaison entre la performance du personnel et les récompenses à fournir. Selon (Weick, 1976, p. 4) certains mécanismes de contrôles, sont étroitement couplés, ils sont également très dépendants les uns des autres, de sorte que les changements dans un contrôle entraînent des changements conséquents pour les autres (Franco-Santos *et al.*, 2014).

Nous considérons, à l'instar de nombreux auteurs (Broadbent, Laughlin, 2009 ; Ferreira, Otley, 2009 ; Malmi, Brown, 2008), que les mécanismes de contrôle qui composent un SGP peuvent être formels ou informels. Les mécanismes de contrôle formels sous forme des mesures de performance et des objectifs. Ils sont considérés comme des objets tangibles qui peuvent être contrôlés et facilement modifiés. Les mécanismes de contrôle informels sous forme de discussions ou de réunions informelles entre les membres d'une organisation. Ils sont des phénomènes sociaux, moins tangibles qui sont plus difficiles à étudier et à modifier (Chenhall, Morris, 1995 ; Kreutzer *et al.*, 2016).

Dans la suite de notre réflexion, les travaux de Messner (2009) considèrent qu'un système de gestion de la performance comporte deux composants principaux : hiérarchiques et socialisants.

- **Les composants hiérarchiques.** Ils font référence à un contrôle hiérarchique fondé sur des pratiques formelles sous forme d'indicateurs de performance clé. Ces derniers ont pour objectif de piloter et de contrôler les activités individuelles et organisationnelles. Ces indicateurs permettent également de vérifier la mise en œuvre des objectifs et de contrôler les performances d'une organisation. Selon Simons (1995) ces pratiques sont connues sous le nom du contrôle diagnostic, ou de contrôle formel (Dekker, 2004), ou de systèmes directifs mobilisant des mécanismes de contrôles comme la mesure de la performance, les récompenses et les sanctions (Franco-Santos, Otley, 2018), les tableaux de classement sont utilisés pour nommer et faire honte aux agents moins performants. Le composant hiérarchique est caractérisé par un contrôle d'agents selon des lignes hiérarchiques claires et selon un ensemble de mesures prédéfinies.
- **Les composants socialisants.** Au contraire du contrôle hiérarchique, le contrôle de socialisation est fondé sur les relations humaines. Ces dernières sont considérées comme un élément informel de contrôle (Provan *et al.*, 2004 ; Romzek, Leroux, 2012). Ces mécanismes sont fondés sur des normes sociales, des valeurs et des relations interpersonnelles. Les interdépendances sont sous forme de relations de coordination et de dialogue. Ces mécanismes ont été définis comme un contrôle informel (Dekker, 2004), un contrôle interactif (Simons, 1995), ou un mécanisme de clan (Ouchi, 1979) ou plutôt une forme organisationnelle communauté/confiance (Adler, 2001).

Dans notre recherche, nous faisons le choix de se focaliser sur les mécanismes de contrôle formels afin d'identifier les composantes du SGP des cas étudiés, dans la mesure où ces mécanismes sont considérés comme des objets tangibles faciles à décrire (Broadbent, Laughlin, 2009 ; Ferreira, Otley, 2009 ; Malmi, Brown, 2008).

## **§ 2- La conception des systèmes de gestion de la performance dans le secteur public**

Les travaux de recherches qui s'intéressent aux modèles ou aux systèmes de gestion de la performance dans les organisations publiques peuvent être classés en deux catégories.

### **❖ Des études nationales ou régionales**

Le premier groupe s'intéresse à des études nationales ou portant sur des zones régionales dites homogènes. Les cas américains (Folz *et al.*, 2009), néo-zélandais (Northcott, Taulapapa, 2012), canadien (Chan, 2004), anglais (Sanderson, 2001) et nordique (Johnsen, Vakkuri, 2006). Ces études concernent des contextes anglo-saxons ou nordiques, aucune n'abordant le cas français (Ongaro, 2008). Elles visent à caractériser les pratiques de la GP en se focalisant sur la diffusion des principes de la Nouvelle Gestion Publique (NGP), ainsi qu'à évaluer le degré de pénétration et d'utilisation effective des pratiques de la GP.

### **❖ Des études comparatives internationales**

Le deuxième groupe d'études concerne les études comparatives internationales (Boyle, 2009 ; Pollitt, 2006 ; Sterck, Scheers, 2006). L'objectif de ces études est de comparer les défis et les difficultés de la mise en œuvre de la gestion de la performance dans le secteur public, ainsi que d'étudier l'influence des structures et des héritages politiques et administratifs sur la dynamique de la modernisation managériale dans les organisations publiques (Kuhlmann, 2010a ; Wollmann, 2004, 2008).

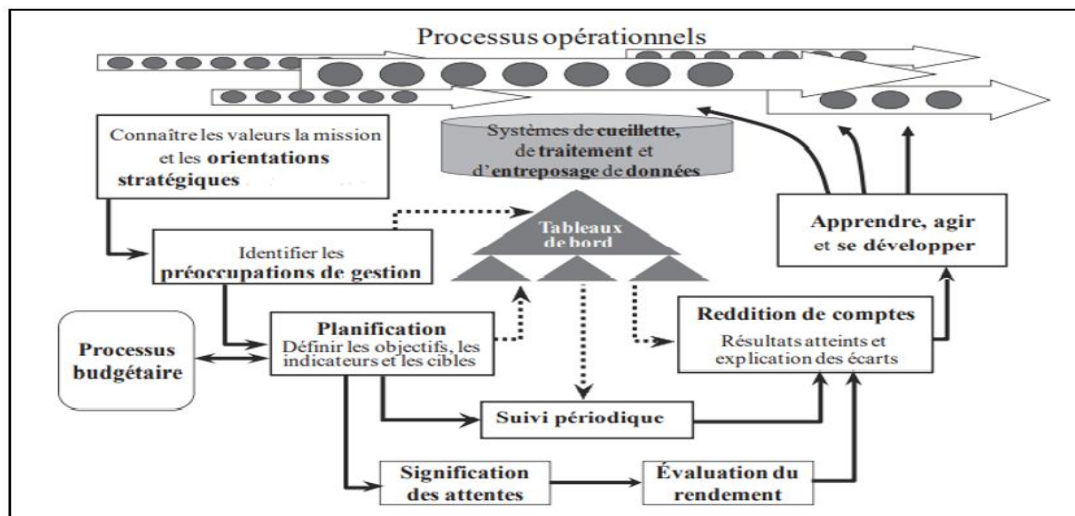
Notre recherche se positionne dans le cadre de ce premier groupe d'études. Tout d'abord, nous nous intéressons à la caractérisation des pratiques de la GP au regard de la diffusion des principes de la NGP. Ainsi, nous cherchons à évaluer le degré de pénétration et d'utilisation effective de la GP au sein des structures intercommunales françaises dites homogènes. Nous nous positionnons également dans le deuxième groupe, dans la mesure où nous cherchons à identifier les difficultés de mise en œuvre du SGP, mais dans une perspective comparative locale et non-internationale.

Afin de caractériser ces pratiques, nous nous appuyons sur une revue de la littérature qui s'intéresse aux systèmes de gestion de la performance. Les travaux de recherche dans ce champ nous ont fourni un certain nombre d'exemples concernant la conception et la mise en œuvre des SGP. Ils permettent de transmettre des considérations et des perspectives identifiées dans chaque SGP. Ce dernier constitue un terme relativement récent, il est issu des travaux de recherche traitant les systèmes de contrôle de gestion (Ferreira, Otley, 2009 ; Otley, 1999). Certains auteurs considèrent ces systèmes comme synonymes (Franco-Santos, Otley, 2018).

À partir des travaux (Botton *et al.*, 2012), nous avons dénombré les principales composantes d'un système de gestion de la performance. La figure 15 ci-dessous montre le cycle des activités les plus importantes du système : les orientations stratégiques, les mesures de la performance,

le suivi périodique, le système d'information et tableau de bord, la reddition des comptes et l'apprentissage organisationnel.

**Figure 15 : Le cycle des activités du système de gestion de la performance**



Source : (Botton et al., 2012, p.39)

#### ❖ Les orientations stratégiques

Le SGP commence tout d'abord par une analyse stratégique. Il s'agit de définir les grandes orientations stratégiques de l'organisation. À ce niveau, il est nécessaire de donner une plus grande attention à l'environnement externe, aux facteurs politiques, sociaux, culturels et économiques, tout en prenant en compte les besoins des différentes parties prenantes. La définition de la stratégie globale permet de déterminer l'orientation des actions de l'ensemble de l'organisation et l'allocation des ressources nécessaires à la réalisation des objectifs (Botton et al., 2012). Certains auteurs (Ferreira, Otley, 2009) soulignent que les orientations stratégiques vont alors être déclinées dans l'organisation par les managers à différents niveaux hiérarchiques, afin d'être mis en œuvre de manière opérationnelle.

#### ❖ Les mesures de la performance

En effet, les systèmes formels, tels que le système de mesure de la performance, est considéré comme un mécanisme permettant de lier les indicateurs de performance aux objectifs stratégiques (Otley, 1999). Les indicateurs de performance permettent d'appuyer les objectifs stratégiques et vérifier si la stratégie est bien implantée et validée dans la réalité (Bourne et al., 2000). Selon Bénet (2014, p.121), « le choix des mesures de performance incluses dans les systèmes de contrôle ne peut s'effectuer sans prendre en considération les orientations stratégiques, et par extension, la capacité informative de ces mesures quant aux décisions et aux efforts des agents ». La mesure de la performance apparaît ici comme un élément central du système. Celle-ci doit s'aligner avec la stratégie (Bushman et al., 1996 ; Gibbs et al., 2009) car la connexion entre ces deux éléments permet de lier les actions à court terme avec les objectifs stratégiques à long terme, et ce, pour mettre en œuvre avec succès la stratégie (Kaplan, Norton, 1992, 1996, 2000 ; Ferreira, Otley, 2009).



### ❖ Le suivi périodique

Les gestionnaires doivent mettre en place une fréquence de suivi des objectifs (hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle, annuelle...). Le suivi constitue une étape primordiale dans un SGP. Il permet aux gestionnaires de s'assurer que chaque objectif est en bonne voie d'être réalisé, dans le cas contraire, les gestionnaires peuvent prendre des mesures correctives, et mettre tout en œuvre pour l'atteinte des objectifs.

### ❖ Le système d'information et le tableau de bord

Le système d'information facilite le suivi des objectifs grâce à ses outils de cueillette, d'entreposage et de traitement de données (Neely *et al.*, 1999). Dans tout SGP, la mise en place d'un système d'information permet de suivre la performance de l'organisation, de mieux communiquer entre les différents membres d'une organisation. Il permet à chaque gestionnaire d'avoir un accès en temps réel aux données dont il a besoin, afin d'évaluer la performance de ses activités. Il permet également de produire des tableaux de bord qui se situent au cœur de ce système (Voyer, 1999, p. 39). Il est défini comme étant « *une façon de sélectionner, d'agencer et de présenter les indicateurs essentiels et pertinents, de façon sommaire et ciblée* ». Le tableau de bord se présente généralement comme un ensemble organisé d'écrans interactifs. Ces derniers permettent de suivre les niveaux de réalisation des objectifs, et de soulever les problématiques rencontrées.

Dans ce cadre, certains auteurs (Arnaboldi *et al.*, 2015), identifient le tableau de bord prospectif comme l'une des cinq technologies de gestion de la performance régulièrement utilisées dans le secteur public. Il s'agit d'une technologie issue du secteur privé, plus précisément vient d'Analog Devices, une entreprise d'électronique. La recherche des idées de gestion dans le secteur privé est un élément fondamental de la NGP. Ce tableau de bord a suscité un grand intérêt dans le secteur public au cours de la dernière décennie du XXe siècle et de la première décennie du XXIe siècle. Cet outil a été introduit par les deux professeurs de Harvard Kaplan et Norton (1992). Il consiste à rendre compte des différentes facettes de la performance d'une organisation. Il permet de compléter l'utilisation des indicateurs financiers par des indicateurs non financiers, c'est-à-dire qualitatifs (la satisfaction des clients, la qualité du service, la qualité d'une relation avec un partenaire). L'outil est conçu pour fournir un système d'information global à la haute direction permettant de saisir la multi-dimension de la performance. Dans ce cadre, la performance globale se décline selon les quatre perspectives suivantes : l'axe financier, l'axe clients, l'axe processus internes et l'axe de l'apprentissage et du développement organisationnel. Chaque dimension s'appuiera sur l'utilisation d'un ensemble d'indicateurs de mesures de performance appropriés pour témoigner de l'atteinte des objectifs à poursuivre dans chacun des axes.

Cependant, ce tableau de bord a connu des critiques considérables. En particulier, il s'agit d'un modèle orienté principalement vers la haute direction. Il ne propose que très peu d'indicateurs de performance au niveau opérationnel (Hudson *et al.*, 2001). Il a été également critiqué parce que le lien entre ses quatre dimensions de la performance n'est pas bien défini (Neely *et al.*, 2000 ; Modell, 2004), ainsi ses dimensions sous-estiment la complexité de nombreuses organisations publiques (Norreklit, 2000). Un examen minutieux de 20 ans d'études de

recherche sur le tableau de bord prospectif révèle des difficultés de mise en œuvre avec peu d'intégration avec les systèmes d'information comptable (Hoque, 2014). Bien que le tableau de bord prospectif ait eu un immense attrait populaire, il semble que de gestion soit maintenant, ou peut-être en train de devenir, démodée. Le bien-fondé de cette pratique est contestable, étant donné les difficultés de transposition du secteur privé au secteur public.

En ce sens, Moullin (2002) a développé un tableau de bord du secteur public « *Public Sector Scorecard (PSS)* » destiné à fournir un cadre global pour mesurer la performance et améliorer le service, en adaptant le BSC à la culture et aux valeurs des secteurs public et semi-public. Le modèle a été adapté en ajoutant une nouvelle dimension de performance, celle de la perspective « utilisateur / acteur », impliquant la mesure de la satisfaction des utilisateurs et la perception de l'utilisateur du service. Le PSS consiste donc en cinq perspectives. L'élément clé du modèle est l'intégration des utilisateurs et des parties prenantes dans le processus d'établissement des objectifs. L'objectif est d'aligner la stratégie, les processus et la mesure de la performance avec les besoins et les attentes des utilisateurs directs et des autres parties prenantes. Alors que le BSC traditionnel vise uniquement à assurer la cohérence entre les différentes perspectives de performance, cependant, le PSS cherche à dépasser les frontières de l'organisation en incluant des représentants d'organisations partenaires et d'autres parties prenantes.

#### ❖ **La reddition des comptes**

La reddition des comptes permet de donner un sens aux résultats obtenus en les comparant avec les objectifs fixés. Elle permet de contrôler les résultats et les comportements des gestionnaires, mais aussi des employés dans le cadre de l'exécution de leurs missions (Bénet, 2014). Cette étape prend la forme d'un rapport de performance, ou d'un bilan annuel qui contient l'ensemble des réalisations de l'organisation.

#### ❖ **L'apprentissage organisationnel**

Le SGP conduit automatiquement les gestionnaires vers la phase de l'apprentissage organisationnel. À ce niveau, les managers observent les dysfonctionnements ayant bloqué la réalisation des objectifs, afin de prendre des initiatives d'amélioration et d'innovation visant la performance organisationnelle. Ces éléments constitutifs du système de gestion de la performance sont essentiels à la conduite de l'action, dans la mesure où ils guident l'organisation vers la création de la valeur. Les auteurs considèrent que « *la performance ne naît pas spontanément, il faut la gérer, la planifier, l'organiser, la diriger et la contrôler* » (Botton *et al.*, 2012, p.41).

Dans la suite de notre réflexion, plusieurs travaux de recherche s'intéressent à la conception et la mise en œuvre des SGP. En ce sens, Otley (1999) propose un cadre d'analyse permettant d'identifier les composantes d'un système de gestion de la performance. Il souligne cinq composantes essentielles qui doivent être abordées dans ce système. Il évoque ces cinq composantes sous forme d'un ensemble de questions (Tableau 3). Ces dernières peuvent être utilisées comme outil de recherche pour identifier les pratiques de la GP.

**Tableau 3 : Les cinq questions centrales d'Otley d'un système de gestion de la performance**

<b>Étapes de la mise en œuvre d'un SGP</b>	<b>Questions</b>	<b>Orientations</b>
<b>1.</b>	Quels sont les principaux objectifs qui sont au centre de la réussite globale future de l'organisation ?	<b>Stratégie</b>
<b>2.</b>	Quels plans l'organisation a-t-elle adopté et quels sont les processus et activités qu'elle a décidé de mettre en œuvre avec succès ?	<b>Activités et processus</b>
<b>3.</b>	Quel niveau de performance l'organisation doit-elle atteindre dans chacun des domaines définis dans les deux questions précédentes ?	<b>Performance</b>
<b>4.</b>	Quelles récompenses les managers (et les autres employés) obtiendront-ils en atteignant ces objectifs de performance (ou à l'inverse, quelles pénalités subiront-ils en ne les atteignant pas) ?	<b>Système de récompense</b>
<b>5.</b>	Quels sont les flux d'information (boucles de rétroaction et d'anticipation) qui sont nécessaires pour permettre à l'organisation de tirer des enseignements de son expérience et d'adapter son comportement actuel à la lumière de cette expérience ?	<b>Système d'information</b>

*Source : Adapté d'Otley (1999, p 365-366).*

La première étape du cadre proposé est conçue pour définir les buts et objectifs de l'organisation. Une organisation définit une stratégie en prenant en compte la satisfaction des besoins de toutes les parties prenantes. La stratégie constitue un moyen utilisé par l'organisation pour décider comment ses objectifs peuvent être atteints. Dans ce cadre, Pupion (2018, p.7), définit la stratégie publique comme « *une orientation à long terme qui comporte des objectifs à long terme. Elle est une projection dans l'avenir déterminée où tout au moins encadrée par les politiques publiques. Elle est influencée par les valeurs et les aspirations plus ou moins différentes des diverses parties prenantes* ».

La deuxième étape concerne les questions de la déclinaison de la stratégie. Cette étape est associée à l'identification et à l'allocation des moyens nécessaires à la réalisation des objectifs stratégiques (Goold, Campbell, 1987).

La troisième étape s'intéresse à la mise en œuvre de mesures et d'objectifs de performance. Cette étape consiste à lier la stratégie et les mesures de la performance. En nous référant à la théorie de la contingence, les mesures de performance sont considérées comme une fonction de la stratégie de l'organisation (Cavalluzzo, Ittner, 2004), ainsi, la performance organisationnelle représente un produit de cette liaison entre la stratégie et les mesures de la performance (Luft, 1997).

La quatrième étape concerne les systèmes de récompense, la motivation, et les mesures d'incitation. Cette étape a pour objectif d'évaluer les récompenses permettant de renforcer les mesures de performance, et d'influencer les comportements des gestionnaires et employés vis-à-vis des objectifs de performance. Les récompenses peuvent être de nature financière, sous forme d'augmentation de salaire, des primes ponctuelles, ou de nature moins tangible, sous

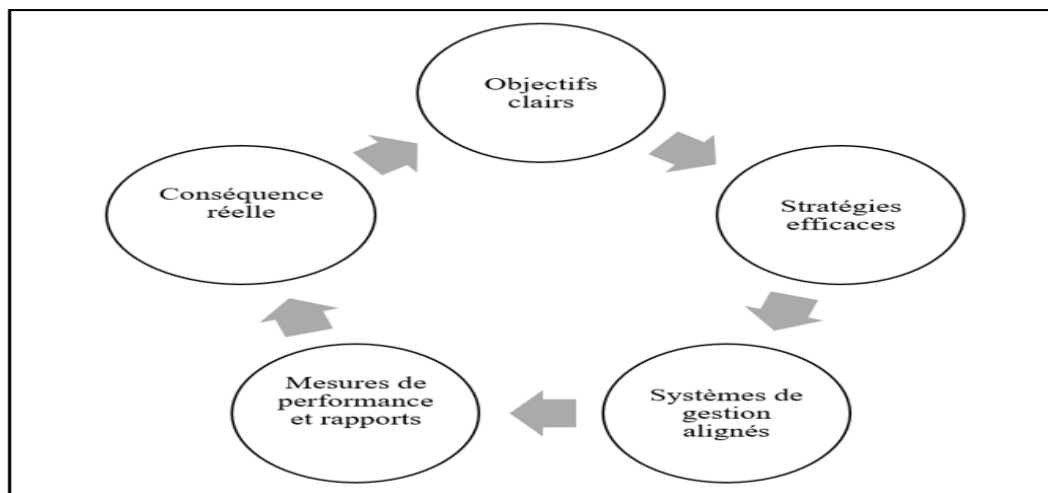
forme de reconnaissance de l'investissement et de l'effort des employés. Plusieurs travaux s'intéressent à l'impact des systèmes de récompense sur les performances et la motivation des employés (Otley, 1999). D'ailleurs, Mizrahi (2017) considère que les systèmes de gestion de la performance comprennent des systèmes de récompense permettant de créer de la motivation chez les agents. Pour la mise en place de ce système de récompense, l'organisation a besoin de mesurer la performance des agents de manière continue à travers les indicateurs de performance. Ainsi, d'établir un lien entre la réalisation des résultats prévus des programmes et la récompense des agents (Bevan, Hamblin, 2009 ; Poister *et al.*, 2015). Dans ce cadre,

La dernière étape consiste à mettre en œuvre un système d'information de gestion pour compléter la boucle du système. Le système d'information permet aux gestionnaires de comparer les réalisations avec les objectifs fixés, il permet également d'identifier les écarts afin de mettre en place des actions correctives permettant la révision de la stratégie. Il est nécessaire dans le développement du processus de l'apprentissage.

Les travaux de Bracci *et al.* (2017) montrent que le modèle d'Otley offre une méthodologie précieuse pour les organisations publiques lors de la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance, tel que le BSC. La prise en compte des cinq questions clé du modèle est une condition logique et conceptuellement efficace pour le développement de ce système.

Certains auteurs (Mc David, Hawthorn, 2006) identifient cinq processus que doit intégrer un système de gestion de la performance, comme l'illustre la figure 16 ci-dessous.

**Figure 16 : Le système de gestion de la performance dans le secteur public**



*Source : Mc David et Hawthorn (2006).*

Les auteurs synthétisent les composantes du SGP en cinq points :

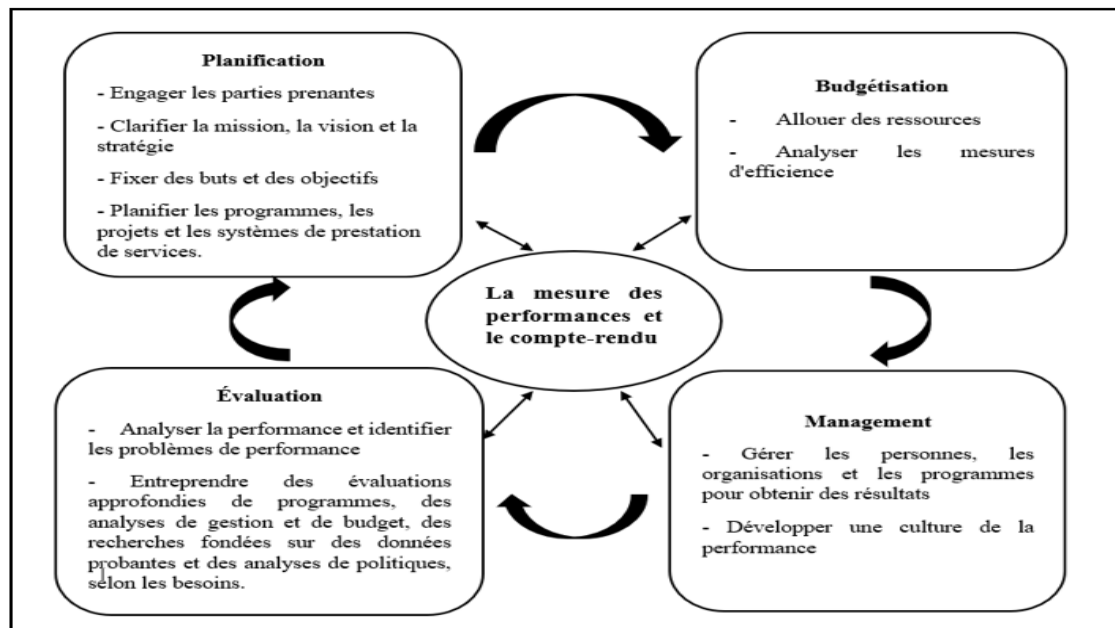
- Fixer des objectifs clairs par le biais du processus de planification stratégique ou d'élaboration des politiques. Cette étape consiste à définir des objectifs permettant de satisfaire des parties prenantes ayant des intérêts différents. Dans ce cadre, Pupion (2018) souligne que le NPM qui préconise une modernisation du secteur public orientée vers la performance, a favorisé le développement de l'analyse stratégique dans ce secteur ;

- Élaborer des stratégies efficaces pour atteindre les résultats souhaités des politiques ou des programmes. Cette étape consiste à décliner les orientations stratégiques à travers la planification des activités critiques contribuant à la réalisation des objectifs fixés dans l'étape précédente ;
- Mettre en œuvre des systèmes de gestion alignés avec la stratégie de l'organisation. Cette phase consiste à allouer les ressources nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie, à mettre en place un système d'information pour assurer une communication fluide entre les unités organisationnelles, et à exercer un contrôle à la fois financier et de réalisations ;
- Rendre compte des mesures de performance. Il s'agit d'avoir des accords de performance avec les unités organisationnelles, ensuite d'identifier les mesures de performance à mettre en œuvre pour suivre les réalisations, ainsi de procéder à l'évaluation des programmes. L'objectif de cette étape est de présenter des rapports annuels aux différentes parties prenantes ;
- Transformer les résultats de la mesure de performance en conséquences réelles. Cette phase consiste à utiliser l'information sur la performance pour apporter des ajustements et des modifications si nécessaire concernant les programmes, les politiques, et les objectifs. Cette utilisation peut concerner également les décisions de financement ou même le processus électoral.

Certains auteurs (Poister *et al.*, 2015), considèrent que les SGP peuvent prendre plusieurs formes et tailles. Il peut s'agir de systèmes complets qui contiennent la planification stratégique, la mesure de la performance, la budgétisation axée sur les performances, et les évaluations des performances. D'autres systèmes peuvent fixer des objectifs et contrôler d'une manière régulière les indicateurs de performance d'un processus de production ou d'une activité au sein d'une organisation. D'autres visent la mesure globale de la performance d'une organisation dans son ensemble sur une base annuelle.

Les auteurs proposent un système de gestion de la performance comme le montre la figure 17 suivante, qui est fondé sur l'interaction entre la mesure de la performance et le compte-rendu avec d'autres fonctions, telles que la planification, la budgétisation, le management et l'évaluation.

**Figure 17 : Le système de gestion de la performance publique**



*Source : Poister et al. (2015, p.7).*

Les auteurs considèrent que la mesure et le compte rendu des performances constituent le noyau d'un système de gestion de la performance. Les gestionnaires publics peuvent mesurer la performance des programmes, des politiques et des unités organisationnelles de manière régulière afin d'établir des rapports de performance. Ces derniers peuvent informer les fonctions de la planification, de budgétisation, de gestion et d'évaluation dans une logique de performance. En effet, ces fonctions influencent le processus de mesure de la performance, et donc il y a des liens bidirectionnels entre la mesure de la performance et ces fonctions.

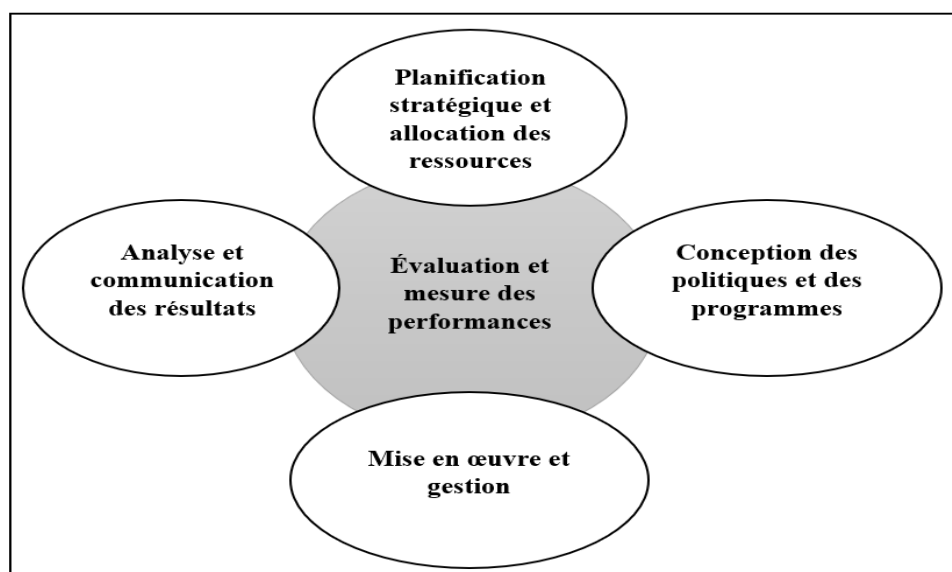
- **La planification.** Cette étape engage et sollicite les réactions des parties prenantes pour mieux cerner leurs besoins. L'organisation transforme leurs attentes et besoins sous forme de vision, de missions et des objectifs stratégiques. Elle met en place également des plans d'actions, des programmes, des projets pour mieux répondre à leurs besoins. Pour l'ensemble de ces activités de planification, l'organisation fait un recours à des informations issues des processus de mesure continue des performances pour analyser les niveaux actuels de la performance et les tendances. En effet, la planification permet d'identifier les mesures de performance nécessaires pour vérifier la réalisation des objectifs fixés. Ces mesures peuvent faire partie du système de mesure.
- **La budgétisation.** Elle concerne l'allocation de ressources pour financer les activités et les processus organisationnels. Les décisions d'allocation se basent généralement sur des préférences politiques. Cependant, dans le cadre d'une gestion de la performance, ces décisions sont influencées par les informations sur les performances, c'est-à-dire l'allocation des ressources est effectuée en fonction des résultats à atteindre. Dans cette étape, il s'agit de développer des mesures d'efficacité en se basant sur le lien entre l'allocation des ressources et la quantité des extrants ou des résultats/effets à produire.

En effet, la budgétisation permet d'identifier les types d'indicateurs à introduire dans le système de mesure de la performance.

- **La gestion.** Elle concerne la mise en œuvre de la stratégie, des programmes et des projets. Dans une logique de performance, cette étape est fondée sur la gestion, la motivation des agents et des unités organisationnelles pour réaliser les objectifs fixés. Cette étape permet de proposer d'autres types d'indicateurs de performance, tels que la productivité des agents, la qualité du service, le climat organisationnel, qui sont nécessaires à contrôler régulièrement.
- Enfin, le volet **évaluation** s'intéresse à l'analyse des données de performance communiquées, à l'identification des problèmes de performance pour mettre en œuvre des actions correctives permettant l'amélioration des résultats. Cette étape propose de mener d'autres évaluations plus approfondies au-delà de la simple mesure de la performance. Il s'agit d'analyser les programmes et les politiques, les processus de gestion, le budget et la qualité de service. Ces évaluations approfondies constituent un outil complémentaire des données issues des processus de mesure de la performance, dans le sens où elles permettent de suggérer des ajouts ou même des révisions des indicateurs du système de mesure de la performance de l'organisation.

Dans la lignée des travaux de Poister *et al.* (2015), d'autres auteurs ont également mis en avant l'importance de l'évaluation et la mesure de la performance dans un SGP. Selon Mc David *et al.* (2019), la gestion de la performance est fondée sur la collecte et l'analyse des résultats concernant les programmes et les politiques. Ces informations sont utilisées pour surveiller, développer l'apprentissage et prendre des décisions. Les auteurs proposent un SGP qui permet aux gestionnaires d'intégrer la planification stratégique, la conception de programmes et de politiques, la mise en œuvre et l'évaluation des résultats, dans un système où l'évaluation et les mesures de performance permettent d'informer toutes les phases du cycle, ainsi de fournir des informations aux gestionnaires publics concernant les résultats des politiques et des programmes afin de rendre compte au public. Ils estiment que toutes les phases du SGP peuvent être éclairées par l'évaluation et la mesure de la performance. Comme l'illustre la Figure 18 ci-dessous.

**Figure 18 : Le cycle de gestion de la performance publique**



*Source : Mc David et al. (2019, p.22)*

Les auteurs soulignent que le SGP commence tout d'abord par la formulation et la budgétisation d'objectifs stratégiques clairs pour les organisations. Ensuite, les objectifs stratégiques sont traduits en programmes et en politiques, cette phase consiste à construire et à adapter les structures et les processus organisationnels permettant la mise en œuvre et la gestion des politiques ou des programmes. Dans ce cadre, les gestionnaires peuvent conduire des évaluations *ex-ante* afin de procéder aux choix des programmes et des politiques à concevoir et à mettre en œuvre. La troisième phase du système concerne la mise en œuvre et la gestion des politiques et des programmes. Dans cette étape, les gestionnaires peuvent réaliser des évaluations formatives, ces dernières sont considérées comme un type d'évaluation liée à la mise en œuvre. Ces évaluations permettent d'informer les gestionnaires sur la manière d'améliorer leurs programmes. Autrement dit, elles montrent aux gestionnaires le niveau de réalisation des résultats escomptés d'un programme ou d'une politique. Elles examinent la manière dont les structures organisationnelles, les processus, les cultures et les priorités existants facilitent la mise en œuvre du programme. La quatrième phase du système consiste à évaluer les résultats de la performance et à en rendre compte aux différentes parties prenantes, internes et/ou externes. Dans cette étape, les gestionnaires peuvent réaliser une évaluation sommative. Cette dernière permet de vérifier l'atteinte effective des résultats escomptés d'un programme ou d'une politique. Les enseignements issus de cette évaluation permettent d'apporter des changements au programme, ou de prendre des décisions concernant l'avenir du programme.

Les deux modèles précédents (Poister *et al.*, 2015 ; Mc David *et al.*, 2019) ont fait la différence entre la mesure de la performance et l'évaluation des programmes, il s'agit bien de deux approches qui font partie du système de gestion de la performance. Ces deux modèles nous ont poussé à expliquer en détail le rôle de ces outils dans la gestion de la performance à savoir : la mesure de la performance et l'évaluation des programmes.



### §3- La mesure de la performance et l'évaluation des programmes : deux approches complémentaires du SGP

Plusieurs travaux de recherche montrent que la mesure de la performance n'est qu'un élément d'un SGP (Mc David, Hawthorn, 2006 ; Botton *et al.*, 2012 ; Poister *et al.*, 2015 ; Bracci *et al.*, 2017 ; Mc David *et al.*, 2019). En effet, face aux ressources limitées pour la mise en œuvre de tout un système de mesure de la performance, certains gestionnaires publics donnent plus de valeur à l'évaluation des programmes (De Lancer Julnes, 2006 ; Scheirer, Newcomer, 2001). À partir des travaux de recherche de certains auteurs (Hatry, 2013 ; Kroll, Moynihan, 2017 ; Lahey, Nielsen, 2013), nous pouvons souligner les distinctions existantes entre l'évaluation des programmes et la mesure de la performance. Le tableau 4 ci-dessous résume les principales distinctions entre l'évaluation des programmes et la mesure de la performance (Mc David *et al.*, 2019).

**Tableau 4 : Les distinctions entre l'évaluation des programmes et la mesure de la performance**

<b>Évaluation du programme</b>	<b>Mesure de la performance</b>
Épisodique (généralement)	Continue
Problématique spécifique	La conception d'un système de mesure de la performance tient compte des grands problèmes et des questions générales.
Des mesures spécifiques pour chaque évaluation de programme.	Les mesures sont construites et les données collectées à travers un processus routinier pour mesure la performance.
L'attribution des effets observés du programme constitue une question clé.	L'attribution est généralement supposée.
Des ressources sont allouées pour chaque évaluation de programme.	Il s'agit d'un système continu. Les ressources de sa mise en œuvre font partie de l'infrastructure de l'organisation.
Les évaluateurs de programmes ne sont généralement pas des gestionnaires de programmes.	Les gestionnaires des programmes et politiques jouent un rôle clé dans l'élaboration des mesures de performance, ainsi, dans la communication des informations sur les performances.
Les objectifs d'une évaluation de programme sont généralement négociés au préalable.	Les utilisations de l'information peuvent évoluer dans le temps pour refléter l'évolution des besoins et des priorités en matière d'information.

*Source : Mc David et al. (2019, p.426).*

Il existe plusieurs distinctions entre la mesure de la performance et l'évaluation des programmes. Selon Mc David *et al.* (2019) ces deux approches peuvent constituer deux sources d'information pour les gestionnaires publics. Elles font toutes deux parties du système de gestion de la performance.

- **Les évaluations de programmes sont épisodiques, tandis que la mesure de la performance est continue.**

L'évaluation de programmes adopte un calendrier bien défini qui ressemble à un projet. Les gestionnaires déterminent les informations dont ils ont besoin concernant un programme ou une politique. La mise en place d'une évaluation de programmes marque le début du processus, la communication des résultats, des conclusions et des recommandations marquent la fin du

processus d'évaluation. En revanche, le système de mesure de la performance permet d'assurer un suivi régulier et continu des informations à des fins de programmes et d'organisation. Il fait partie de l'infrastructure d'information d'une organisation. Il est utilisé par les gestionnaires pour produire de manière périodique des tableaux de bord et des rapports de performance.

- **Les évaluations de programmes sont spécifiques à un problème ou à un contexte, tandis que les systèmes de mesure de la performance sont conçus en fonction de problèmes plus généraux.**

L'évaluation de programmes vise à répondre aux problèmes ou aux questions spécifiques déclenchés par les parties prenantes concernées par le programme. Les gestionnaires identifient donc les clients de l'évaluation, et les ressources nécessaires pour la mise en œuvre de cette évaluation afin de rendre compte des résultats. Cependant, lorsque les gestionnaires mettent en œuvre un système de mesure de la performance, ils fixent au préalable les mesures de la performance concernant les questions ou les problèmes généraux pour orienter leur système.

- **Les évaluations des programmes et la mesure de la performance : quels types de données utilisées ?**

Les mesures et les éléments de preuve sont adaptés à chaque évaluation de programme. Cette dernière se base sur un mélange de sources de données primaires et secondaires, d'une part, les données primaires reflètent les questions et les problèmes que l'évaluation doit aborder, d'autre part, les évaluateurs peuvent se baser sur les données secondaires existant déjà dans une organisation, il peut s'agir des données issues des systèmes de mesure de la performance, qui peuvent être adaptées à une évaluation. Certains auteurs soulignent que la mesure de la performance est désormais censée soutenir la fonction d'évaluation des programmes ou même lui être égale (Lahey, Nielsen, 2013). En revanche, les systèmes de mesure de la performance ont tendance à s'appuyer généralement sur les sources de données existantes, ainsi que les procédures de collecte de ces données sont généralement définies et intégrées dans les routines organisationnelles. Ces systèmes permettent aux dirigeants de faire des comparaisons périodiques des résultats réels des performances et, généralement, des comparaisons entre les résultats réels et les résultats visés.

- **L'évaluation des programmes et la mesure de la performance : quelle attribution ?**

Plusieurs travaux se sont concentrés sur les discussions concernant la conception des évaluations permettant d'identifier l'attribution causale des résultats réels d'un programme (Cook *et al.*, 2010 ; Forss *et al.*, 2011 ; Picciotto, 2011 ; Scriven, 2008). Les évaluateurs de programmes ont pour objectif d'identifier si le résultat observé est dû au programme fixé par l'organisation. En d'autres termes, il s'agit de vérifier si les effets constatés sont attribuables au programme par opposition à d'autres facteurs.

Cependant, selon certains auteurs (Scheirer, Newcomer, 2001), il est rare d'intégrer la capacité à effectuer des comparaisons permettant de déterminer l'attribution des résultats dans les systèmes de mesure de la performance. Les gestionnaires n'arrivent pas à répondre à la question de l'attribution seulement à l'aide des mesures de performance. Les auteurs expliquent cette difficulté par la dépendance du système aux sources de données déjà existantes. Cette

dépendance constitue un obstacle pour déterminer l'attribution. Étant donné aussi que les résultats se produisent dans l'environnement des programmes, d'autres facteurs externes peuvent donc avoir une incidence sur les mesures de résultats. En revanche, les systèmes qui se concentrent sur des mesures de performance en termes de résultats et d'impacts, peuvent analyser les variables extérieures qui peuvent impacter la performance de l'organisation ou du programme. En effet, les types de mesures de performance choisis dans un système permettent d'indiquer aux gestionnaires si le programme a réellement rempli sa mission.

- **Des ressources ciblées sont nécessaires pour chaque évaluation de programme, tandis que les ressources de la mesure de la performance font partie de l'infrastructure organisationnelle.**

Les évaluations de programme peuvent être menées par des consultants contractuels, du personnel interne, ou les deux, afin de produire des rapports. Lorsque l'organisation mène une évaluation en interne, elle consacre un budget pour la collecte de données, met en place d'autres activités propres à cette étude. Cependant, les ressources pour l'élaboration et la mise en œuvre des systèmes de mesure de la performance sont définies au préalable et font partie de l'infrastructure de l'organisation.

- **L'évaluation de programmes et la mesure de la performance : entre évaluateur et gestionnaire de programme**

Pour l'évaluation de programmes, les évaluateurs ne sont généralement pas des gestionnaires de programmes. Il peut y avoir des responsables des unités d'évaluation des politiques ou de programmes au sein d'une organisation (Mc David *et al.*, 2019). En revanche, plusieurs travaux mettent l'accent sur la participation des gestionnaires dans l'évaluation de leurs programmes : il s'agit de l'évaluation de l'autonomisation (Fetterman *et al.*, 2015). Cette approche consiste à intégrer les gestionnaires du programme à l'évaluation, en raison de leurs connaissances approfondies et de leurs expertises techniques liées au programme. Certains auteurs (Austin, 1982 ; Love, 1991) soulignent l'importance de cette intégration ; cette dernière permet de garantir que les évaluations soient menées par les personnes les mieux placées pour les utiliser et en tirer des enseignements.

En revanche, les gestionnaires de programmes jouent un rôle très important dans l'élaboration des systèmes de mesure de la performance. Ils contribuent à l'élaboration et à la définition des mesures de la performance, notamment en indiquant les mesures de réalisations et les résultats escomptés. Les gestionnaires sont généralement des acteurs clé dans le développement et la communication des résultats des performances.

- **Les objectifs d'une évaluation de programme donnée sont généralement négociés au départ, alors que les objectifs du système de mesure de la performance peuvent évoluer dans le temps pour refléter les besoins et les priorités changeantes en matière d'information.**

Les objectifs de l'évaluation de programmes peuvent être formatifs ou sommatifs. Ils sont fixés au moment de la planification des évaluations. Dans ce cadre, les termes de référence sont fixés par le client de l'évaluation, et sont supervisés par un comité de pilotage qui a pour mission

l'évaluation du programme. Cependant, comme les systèmes de mesure de la performance font partis des processus continus au niveau d'une organisation, les objectifs de l'utilisation de l'information sur les performances évoluent au fur et à mesure des besoins et des priorités de l'organisation. En effet, ces systèmes peuvent contenir des mesures de performance qui deviennent moins utiles avec le temps. Les gestionnaires peuvent donc supprimer ou ajouter des mesures en fonction de leur pertinence en matière d'information.

Dans la même lignée de travaux résumant les distinctions entre la mesure de la performance et l'évaluation de programmes (Mc David *et al.*, 2019), certains auteurs (Pouzacq, Carassus, 2019) montrent qu'il y a deux types d'évaluation. La première concerne l'évaluation ponctuelle, qui consiste en l'évaluation d'un programme spécifique à un moment donné. Elle s'intéresse à un objet qui peut concerner une politique publique d'une manière générale ou une action bien précise. Elle permet de produire des résultats plus complets, plus opérationnels, mais sur des périmètres restreints. À l'aide de ces résultats, les gestionnaires peuvent prendre des décisions d'ordre organisationnel. La deuxième évaluation concerne l'évaluation systématique, elle est fondée sur les normes du contrôle de gestion. Ce type d'évaluation permet de suivre les résultats de manière régulière, et de disposer de résultats sous forme de tableaux de bord stratégiques. À l'aide de ces résultats, les gestionnaires publics peuvent prendre des décisions de réallocation budgétaire et/ou d'alignement stratégique. Les auteurs considèrent que l'évaluation ponctuelle peut compléter l'évaluation systématique, afin de fournir des sources d'informations importantes aux gestionnaires publics.

Certains auteurs considèrent que la mesure de la performance et l'évaluation des programmes constituent deux approches fondamentales et complémentaires de l'évaluation (Hatry, 2013 ; Kroll, Moynihan, 2017 ; Lahey, Nielsen, 2013 ; Nielsen, Hunter, 2013). Les travaux de Mc David *et al.* (2019) considèrent également que ces deux approches sont des stratégies d'évaluation complémentaires. L'évaluation des programmes et la mesure de la performance font toutes deux parties du système de gestion de la performance. Elles sont toutes deux destinées à faire partie de la boucle de rétroaction qui rend compte, évalue et attribue les résultats des politiques et des programmes.

#### **§4 - La conception des systèmes de gestion de la performance dans les collectivités territoriales**

Après avoir présenté les différents SGP développés dans le secteur public, nous nous intéressons maintenant aux SGP dans le contexte de cette recherche, celui des collectivités territoriales. Ce titre a pour objectif de mettre en avant les dernières avancées théoriques en matière de gestion de la performance publique locale.

Certains auteurs (Plant *et al.*, 2005) soulignent que le SGP locale représente l'ensemble des outils et de pratiques organisationnelles stratégiques, permettant de s'assurer que le comportement lié au travail correspond aux normes fixées et aux attentes de l'organisation. Les auteurs proposent en effet une variante du cadre développé par Mc David et Hawthorn (2006)<sup>5</sup>,

---

<sup>5</sup> Ce cadre (Mc David, Hawthorn, 2006) est expliqué en détail dans le titre SGP dans le secteur public.

il s'agit d'un cadre adapté aux collectivités locales. Le modèle conserve les éléments de base d'un système de gestion de la performance :

1. Mandat du conseil municipal (buts et objectifs clairs) ;
2. Planification stratégique (stratégies efficaces) ;
3. Cycle de traduction des plans en services (systèmes de gestion alignés) ;
4. Mesure et suivi (mesure de la performance et rapports) ;
5. Décisions d'évaluation (conséquences réelles).

En effet, le système de gestion de la performance est composé de trois niveaux :

- L'évaluation des performances au niveau macro et la prise de décision ;
- Le niveau opérationnel de mise en œuvre et d'amélioration des performances ;
- Et les conditions favorables qui améliorent le SGP.

**Au niveau macro**, le processus commence par la définition de l'orientation globale de la collectivité par le conseil. Cette orientation est déclinée sous forme d'objectifs stratégiques au niveau des différents départements de la collectivité. Ces objectifs constituent le point de départ des plans d'activités. Ces derniers identifient les actions spécifiques, les ressources et les calendriers nécessaires pour atteindre les résultats escomptés. Les auteurs montrent que le SGP se caractérise par l'alignement de la stratégie, des plans d'activités et des mesures de performance.

Sur le plan stratégique, les mesures de résultats/impacts sont utilisés pour opérationnaliser l'orientation globale de la collectivité, afin de les aider à communiquer ses attentes. Ainsi, la perception des citoyens, des agents et des élus est prise en compte dans l'évaluation des programmes et services pour une prise de décision stratégique. Les services ou programmes peuvent être modifiés pour réaliser les objectifs du mandat. Au niveau macro, les mesures sont examinées dans le cadre du cycle budgétaire ou sur une base annuelle. Les travaux de Guenoun et Saléry (2009) soulignent que le dialogue de gestion est une composante au cœur du SGP. Il s'agit d'un véritable lieu d'échange entre les acteurs au sein d'une collectivité sur les réalisations en matière de performance, ainsi sur l'avancement des grands projets du territoire. Certains auteurs (Pupion, Trébucq, 2019, p.10) définissent le dialogue de gestion comme le « *processus d'échange existant entre un niveau administratif et les niveaux qui lui sont subordonnés, relatifs aux volumes de moyens mis à disposition des entités subordonnées et aux objectifs qui leur sont assignés* ».

**Au niveau opérationnel**. Il s'agit de mettre en œuvre les orientations stratégiques de la collectivité, afin d'améliorer la performance opérationnelle des services. Ce système propose un cycle d'amélioration continue au niveau opérationnel. Il s'agit de procéder à une gestion proactive permettant d'identifier les problèmes pour prendre des mesures correctives. En évaluant de manière régulière les mesures de la performance qui sont déclinées à tous les niveaux de la collectivité. Les auteurs insistent sur une condition clé pour assurer la pérennité du cycle d'amélioration : l'implication des agents pour élaborer et remplir les tableaux de bord. Ces derniers constituent un outil d'aide à la gestion des activités.

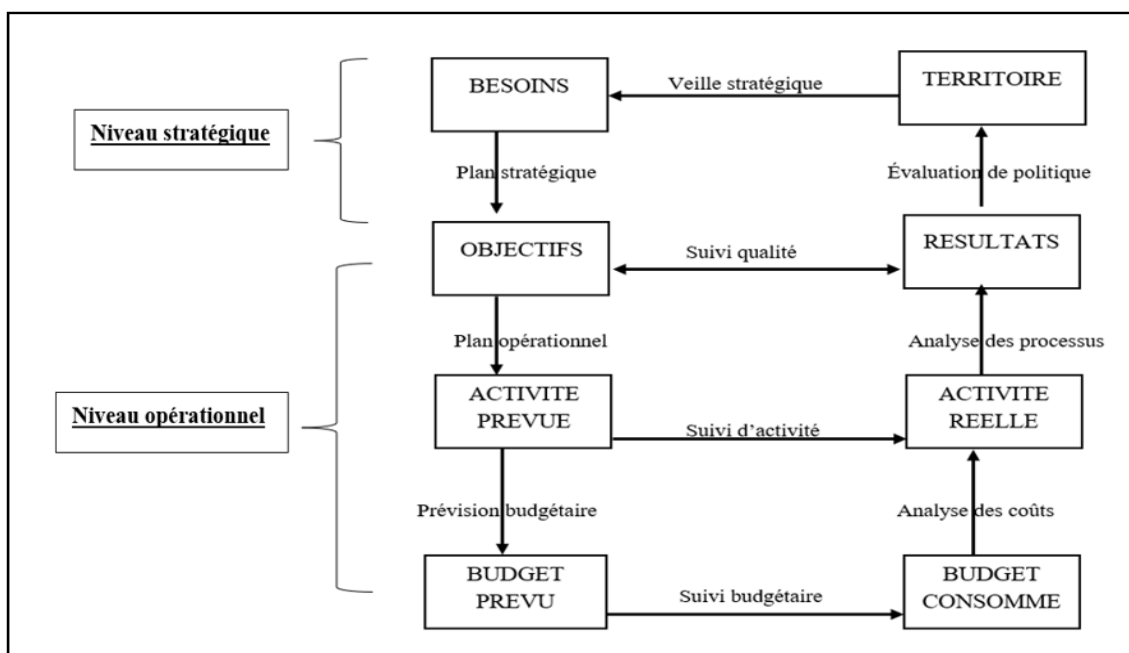
Les auteurs soulignent également l'importance des conditions favorables pour la mise en œuvre d'un SGP. Ces conditions sont représentées par les cercles plus petits reliés au niveau opérationnel : la formation, le retour d'information sur la communication, les connaissances, les ressources, et la récompense de la responsabilité. Elles facilitent l'implication des agents de différents niveaux en les responsabilisant sur les mesures de performance perçues comme un moyen d'améliorer leur travail.

Dans la suite de notre réflexion, les travaux de Huteau (2006) considèrent que le point de départ d'un SGP d'une collectivité territoriale est l'identification des besoins de développement de son territoire. La collectivité doit avoir une vision à la fois stratégique et prospective pour répondre aux besoins du territoire. Selon Bartoli (1997) la démarche stratégique couvre deux niveaux de raisonnement. Les orientations de politique générale, qui constituent des axes à long terme, notamment la mission, la vocation, les valeurs ou la vision. Les objectifs stratégiques, qui représentent les résultats attendus à moyen terme, et traduisent les priorités de la politique en question. Cette démarche se poursuit par la mise en place de plans d'actions, de moyens, et d'indicateurs permettant la mise en œuvre de la stratégie.

Selon Huteau (2006), le SGP d'une collectivité territoriale dispose de deux facettes comme le montre la figure 21. La première concerne le déploiement ou la déclinaison de la stratégie en activités et objectifs opérationnels. La deuxième s'intéresse au retour d'expérience. Il s'agit de capitaliser les expériences et d'actualiser la stratégie. Ces deux facettes constituent des éléments importants à prendre en compte dans la mise en place des outils d'évaluation. Ces derniers sont conçus eux-mêmes pour répondre à la notion de la performance publique locale.

L'auteur distingue deux niveaux d'évaluation de la performance des collectivités territoriales. Le niveau stratégique permet d'évaluer la performance globale, autrement dit la performance externe de l'organisation. Ensuite, le niveau opérationnel consiste à évaluer la qualité des processus de gestion et le suivi des activités, en d'autres termes, d'apprécier la performance interne. En effet, les outils de suivi et d'évaluation doivent couvrir ces deux niveaux qui se chevauchent. Au niveau stratégique, il s'agit de développer des outils, permettant de lier les actions mises en œuvre et la situation du territoire. Au niveau opérationnel, les outils s'intéressent à l'évaluation de la qualité des processus selon trois critères : le coût, la qualité et le délai. D'où l'architecture du système de gestion de la performance ci-dessous (Figure 19).

**Figure 19 : Le système de gestion de la performance d'une collectivité territoriale**



*Source : Huteau (2006)*

#### ❖ Au niveau opérationnel

Plusieurs outils d'évaluation de la performance peuvent être développés au sein d'une collectivité, notamment :

- **Le contrôle de gestion par processus :**

Partant du principe que le niveau opérationnel est le niveau de coordination d'un ensemble d'activités concourant à un objectif particulier. Ce dernier peut concerner un service ou plusieurs services. Pour la réalisation de cet objectif, il s'agit donc d'identifier les activités critiques ou les facteurs clés de succès qui concourent directement à la performance. Autrement dit, pour assurer la cohérence entre les objectifs stratégiques de la collectivité et la gestion des activités, il faut définir les activités les plus influentes ainsi que les critères de performance interne.

- **Définition des inducteurs de performance**

Le contrôle de gestion vise à améliorer la performance de ces activités critiques. Il s'agit donc de définir des leviers d'amélioration sous forme de critères influençant la performance de ces activités. Ces critères peuvent concerner la qualité intrinsèque de l'activité, son coût ou son délai de mise en œuvre.

- **Les outils de contrôle de gestion**

Le contrôle de gestion se base sur plusieurs types d'outils pour la mise en œuvre d'une démarche de pilotage : les tableaux de bord de pilotage reposent sur la définition d'un certain nombre d'indicateurs. Ils constituent l'outil central du contrôle de gestion. Le contrôle budgétaire constitue un outil incontournable pour les collectivités afin de suivre la

consommation des ressources, et d'analyser les écarts pour déterminer la cause des résultats constatés. La comptabilité analytique et le suivi des coûts, permettent de ventiler des charges enregistrées en nature dans la comptabilité générale entre différents secteurs (directions, service...) ou prestations. En effet, la fonction de contrôle de gestion a donc pour ambition de maîtriser les activités qui sont la condition même de la performance globale.

#### ❖ **Au niveau stratégique**

Plusieurs outils peuvent être développés pour évaluer la performance externe d'une collectivité. L'auteur qualifie cette évaluation de « contrôle stratégique » qui tient à la fois des méthodes d'évaluation des politiques publiques et de contrôle de gestion.

##### • **L'évaluation des politiques publiques**

Selon l'auteur, la collectivité peut procéder à trois types d'évaluation : l'évaluation *a posteriori* lorsque l'évaluation est effectuée après avoir menée l'action, l'évaluation *a priori* lorsque l'évaluation est préalable au lancement de l'action, et l'évaluation concomitante lorsque l'évaluation est effectuée au cours de l'action. Selon Dupuis (1998), plusieurs outils d'évaluation peuvent être développés selon le type d'évaluation. Dans le cas de l'évaluation *a posteriori*, les gestionnaires contrôlent les réalisations, et peuvent analyser les écarts entre les résultats souhaités et les résultats obtenus, repérer les causes et analyser les blocages. Pour l'évaluation *a priori*, les gestionnaires cherchent à comprendre une situation ou un phénomène social, ils peuvent mobiliser des enquêtes ou une analyse stratégique externe. Enfin, l'évaluation concomitante permet aux gestionnaires de contrôler la progression de la mise en œuvre d'une action. Ils peuvent y faire usage par exemple d'indicateurs de suivi.

##### • **Le contrôle stratégique**

Cette approche consiste à mettre en œuvre des tableaux de bord stratégiques pour avoir une vue d'ensemble sur les politiques mises en œuvre. Il s'agit de mettre en regard les résultats obtenus pour chaque processus au sein de chaque segment de politique, avec les objectifs stratégiques et des données environnementales significatives. L'objectif est d'ajuster la stratégie et les moyens d'action en fonction des résultats constatés et de l'évolution de l'environnement territorial. Pour ce faire, les tableaux de bord stratégiques mobilisent des indicateurs de trois types. Des indicateurs d'impact, de résultats (réalisation des objectifs) et des indicateurs d'environnement qui visent à identifier l'existence d'un décalage entre la démarche prospective et la situation du territoire, ce qui permet à la collectivité de modifier ses objectifs stratégiques en fonction de l'évolution du territoire.

En résumé de ces travaux, le pilotage opérationnel est complémentaire au pilotage stratégique, dans le sens où le niveau opérationnel apporte des détails supplémentaires à l'analyse et à l'ajustement de l'action. Le pilotage des activités permet de mesurer la performance interne, et le pilotage des objectifs contribue à la mesure de la performance externe. En effet, la mesure de la performance globale d'une collectivité s'opère par la contribution de ces deux types de pilotage (Guenoun, Saléry, 2009).



En outre, certains auteurs (Padovani, Scorsone, 2009) proposent un cadre d'analyse afin de comprendre des variables importantes qui doivent être prises en compte dans le processus de mise en œuvre d'un SGP au niveau des collectivités locales. Ils soulignent qu'un contexte de gestion de la performance comporte des dimensions essentielles, à savoir le régime de performance et la nature des relations intergouvernementales. L'articulation entre ces deux éléments possède une incidence sur la mise en œuvre du SGP au sein des collectivités locales.

La première joue un rôle important dans l'élaboration du type et de la prévalence des SGP adoptés par les gouvernements du monde entier. Tous les niveaux de gouvernement opèrent dans des cadres juridiques, administratifs et judiciaires, et les cadres institutionnels jouent un rôle dans l'élaboration des incitations à s'engager dans de nouvelles réformes de l'administration publique, en particulier la gestion de la performance. Il peut y avoir une raison causale, par exemple une loi ou un règlement qui oblige une organisation publique à collecter des données spécifiques (Van Doreen *et al.*, 2015).

Ces régimes se manifestent sous la forme de règles, de mécanismes de responsabilité, de décisions judiciaires, de fonctions ou de services mandatés et d'exigences en matière de rapports de performance. Il s'agit d'identifier la structure et l'influence des organismes de normalisation nationaux et régionaux, des lois, des règles, et des agences gouvernementales qui ont un impact sur les SGP au niveau des collectivités locales. Talbot *et al.* (2005, 2008) définissent certains des acteurs institutionnels importants à inclure dans cette dimension, tels que les départements gouvernementaux, les ministères de tutelle, les corps législatifs, les organismes d'audit, d'inspection et de réglementation, les organes judiciaires, les instituts professionnels et les utilisateurs. Chacun de ces acteurs, qui d'une certaine manière peuvent être considérés comme des parties prenantes, peut avoir le pouvoir de partager et d'imposer le type d'utilisation de mesures de performance au sein des collectivités territoriales. Le gouvernement national pourrait agir comme l'un des acteurs centraux dans la détermination du SGP d'une collectivité locale *via* l'exigence des mesures de performance (Bovaird, Halachmi, 2001). Par conséquent, le régime de performance est un concept qui peut être analysé comme un cadre institutionnel soit au niveau national/fédéral, soit au niveau de l'État/région, soit au niveau local/municipal.

La deuxième dimension est relative à la nature des relations intergouvernementales. Wright (1988) souligne l'importance d'évaluer les gouvernements impliqués dans la fourniture de services publics. Cette évaluation affecte la nature de la concentration de la responsabilité et de l'obligation de rendre compte de la prestation de service. S'appuyant sur plusieurs cadres théoriques, Bobbio (2002) a défini des modèles différents de relations intergouvernementales qui font référence à des interactions verticales ou horizontales. Chaque modèle a un impact potentiel sur le contexte de gestion de la performance.

En ce qui concerne les ressources et les règles, il existe une réelle dépendance des collectivités locales envers les gouvernements de rang supérieur. Il peut s'agir donc d'une certaine uniformité des SGP, puisqu'ils peuvent être définis et sélectionnés par le gouvernement qui agit en tant qu'acteur principal. Ensuite, la séparation est construite sur l'autonomie de chaque gouvernement à poursuivre ses propres intérêts et ceux des citoyens locaux. Chaque collectivité locale possède sa propre idée de la performance et, par conséquent, son propre SGP. Enfin, la coopération est observée lorsqu'une collaboration existe entre les collectivités territoriales.

Dans ce cas, il existe une idée homogène de la performance en ce qui concerne les résultats. La compétition s'observe lorsque des gouvernements sont en conflit à propos des objectifs et des méthodes. Ce modèle évolue lorsque différents gouvernements ont des compétences partagées sur un même territoire.

Certains auteurs (Favoreu *et al.*, 2015) proposent un cadre d'analyse du système de gestion de la performance publique locale (tableau 5). Ce cadre s'appuie sur les modèles de gestion de la performance proposé par Bouckaert et Halligan (2008), ainsi que sur l'étude de (Favoreu *et al.*, 2011) qui propose quatre composantes instrumentales du système de gestion de la performance : les outils de planification, de responsabilisation et d'évaluation, et une dernière composante relative aux modalités de pilotage. Cette composante permet d'analyser le niveau d'intégration des acteurs locaux dans le pilotage de la collectivité.

**Tableau 5 : La grille de caractérisation des différents systèmes de gestion de la performance publique locale**

Caractéristiques des démarches locales de performance			Modèles				
			Adm. de la perf.	Managt des perf.	Managt de la perf.	Gouvernance par la perf.	
Outils de pilotage	Planification	Stratégique et budgétaire			x	x	
		Opérationnelle		x	x	x	
	Responsabilisation	Individuelle			x	x	
		Politico-administrative		x	x	x	
		Administrative	x				
	Evaluation	Objets	Politiques publiques			x	x
			Directions, agents		x	x	x
		Dimens.	Territoriale				x
			Services publics			x	x
			Organisationnelle		x	x	x
			Humaine		x	x	x
		Critères	Financière	x	x	x	x
			Pertinence				x
			Qualité			x	x
			Efficacité		x	x	x
		Efficience	x	x	x	x	
Modalités de pilotage	Niveau d'intégration des acteurs locaux dans le pilotage	Démocratique				x	
		Politico-administratif		x	x	x	
		Administratif	x				

*Source : Favoreu et al. (2015, p.721).*

Les auteurs caractérisent les pratiques de gestion de la performance locale par les éléments suivants :

- La planification concerne le volet stratégique puis opérationnel. Cette étape consiste à formuler la stratégie de la collectivité, puis à adapter les moyens nécessaires à la stratégie. Ensuite, la planification opérationnelle consiste à décliner les orientations

stratégiques sous forme d'objectifs opérationnels afin de favoriser la mise en œuvre des politiques publiques ;

- Les outils de responsabilisation sont de nature politico-administrative, administrative ou individuelle. Ils permettent d'exercer une bonne gouvernance par des acteurs responsables de leurs choix, de leurs décisions, de leurs ressources, et de leurs résultats (Toulouse, 2007). Ces outils peuvent être mesurés par l'émergence de projets de service dans les collectivités, permettant de piloter les orientations stratégiques, plus globales, à des niveaux structurels ou individuels ;
- Au niveau d'une collectivité, l'évaluation peut concerner des objets, tels que les politiques publiques pour vérifier la mise en œuvre des objectifs stratégiques, ou plutôt la performance des directions et agents dans une logique interne. L'évaluation s'intéresse également aux différentes dimensions, telles que les ressources et modes de fonctionnement, et à la réponse aux besoins du territoire. Elle se base sur plusieurs critères, tels que la qualité, la pertinence l'efficacité ou à l'efficience de l'action publique (Hood, 1995) ;
- La dernière composante, concerne le niveau d'intégration des acteurs dans le pilotage de la collectivité. Cette intégration peut être de nature politico-administrative, ou administrative, et démocratique. Dans le cas d'une intégration de nature administrative, cela signifie que seuls les agents administratifs qui sont concernés par la gestion des interactions entre les différents niveaux hiérarchiques. Ensuite, dans le cas d'une intégration démocratique, il s'agit d'intégrer plusieurs acteurs à la démarche de pilotage des politiques publiques, tels que les citoyens et les entreprises du territoire.

Le cadre d'analyse du système de gestion de la performance publique locale proposé par Favoreu *et al.*, (2015) en s'appuyant sur les travaux de Bouckaert et Halligan (2008), nous permet d'identifier quatre types idéaux de gestion de la performance : Administration de la performance, Management des performances, Management de la performance et Gouvernance de la performance. Ces modèles servent de base pour caractériser les pratiques de gestion de la performance publique.

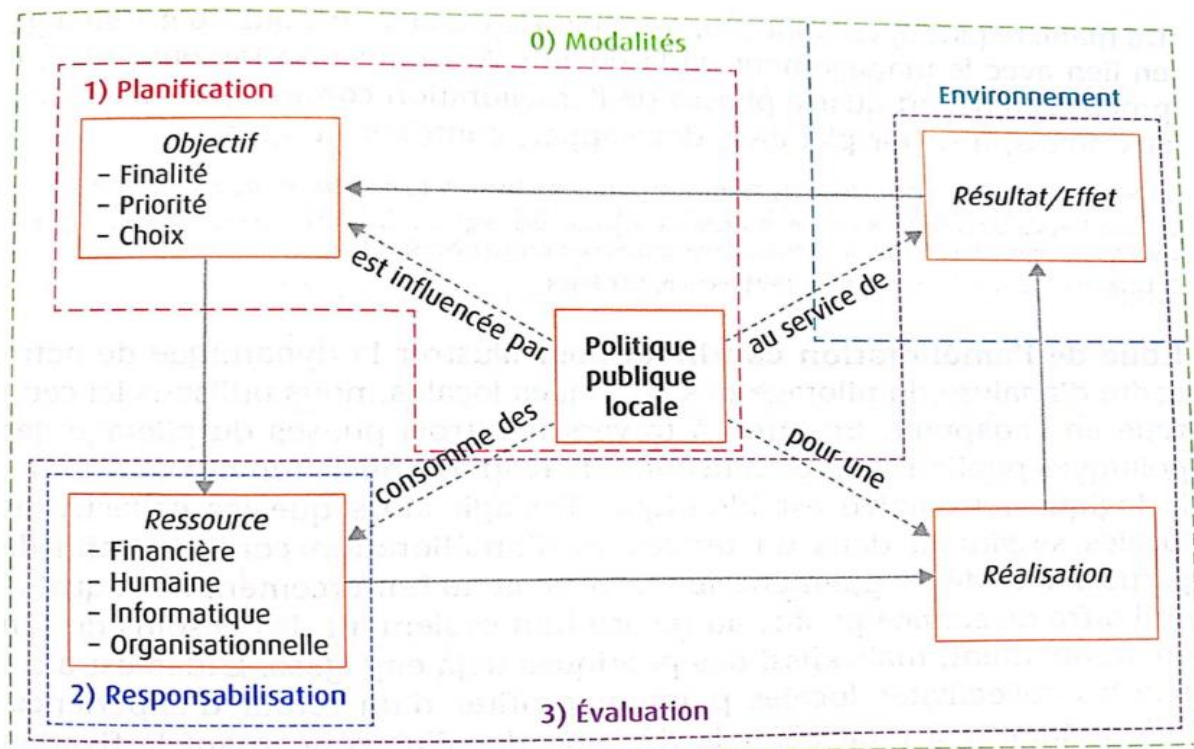
- Administration de la performance : ce modèle se caractérise tout d'abord par l'absence des outils de planification stratégique et opérationnelle. L'évaluation s'intéresse aux logiques purement financières visant l'efficience de l'action. Les administratifs sont les seuls acteurs concernés par le pilotage opérationnel de leurs actions et activités ;
- Management des performances : ce modèle se focalise sur une planification plutôt opérationnelle, avec une responsabilisation de nature politico-administrative. L'évaluation s'intéresse à des logiques plutôt internes et à portée managériale. Le niveau d'intégration de la démarche est à la fois administratif et politique ;
- Management de la performance : ce modèle est caractérisé par une planification à la fois stratégique, budgétaire, et opérationnelle. Les acteurs à la fois politiques et administratifs sont concernés par le pilotage de l'action publique, et une gouvernance coproduite de la collectivité. Les élus et les agents sont responsabilisés et évalués sur leurs activités dans une logique englobante ;
- Gouvernance par la performance : ce modèle garde l'ensemble des caractéristiques du

modèle précédent. Cependant, il est focalisé sur le territoire et l'environnement de la collectivité, ainsi que le niveau d'intégration des acteurs à la démarche de performance est plutôt démocratique. Cette intégration permet la co-construction et le partage de la stratégie de la collectivité avec l'ensemble des acteurs du territoire.

Dans ce cadre, certains auteurs (Carassus *et al.*, 2012) recommandent la prise en compte de quatre thèmes dans un SGP : les systèmes de planification, de responsabilisation et d'évaluation ainsi que les modalités d'intégration des acteurs (Favoreu *et al.*, 2011), pour caractériser les systèmes de gestion de la performance au niveau des collectivités territoriales. Ces auteurs soulignent que le SGP publique s'assimile à un système de pilotage des politiques publiques. Dans ce système, la collectivité définit des objectifs et des priorités de développement, ensuite, elle fixe les ressources et les moyens nécessaires pour la mise en œuvre de ses objectifs, enfin, elle met en place des systèmes d'évaluation et de contrôle. L'objectif donc est d'être gérée et organisée en fonction de la réalisation des résultats escomptés.

Plus récemment, les travaux de Carassus (2020) proposent un processus détaillé en quatre phases à suivre pour le pilotage des politiques publiques locales, comme le montre la figure 20 ci-dessous.

**Figure 20 : Le système de pilotage des politiques publiques locales**



Source : Carassus (2020, P.57)

- La phase 0 consiste à définir les modalités de mise en œuvre du processus, il s'agit de constituer une équipe ou un comité de pilotage pour porter la démarche de pilotage et assurer sa pérennité, ainsi de présenter la démarche à l'ensemble des parties prenantes de l'organisation. Cette phase consiste également à mobiliser un outil informatique comme outil d'aide au pilotage de la collectivité ;

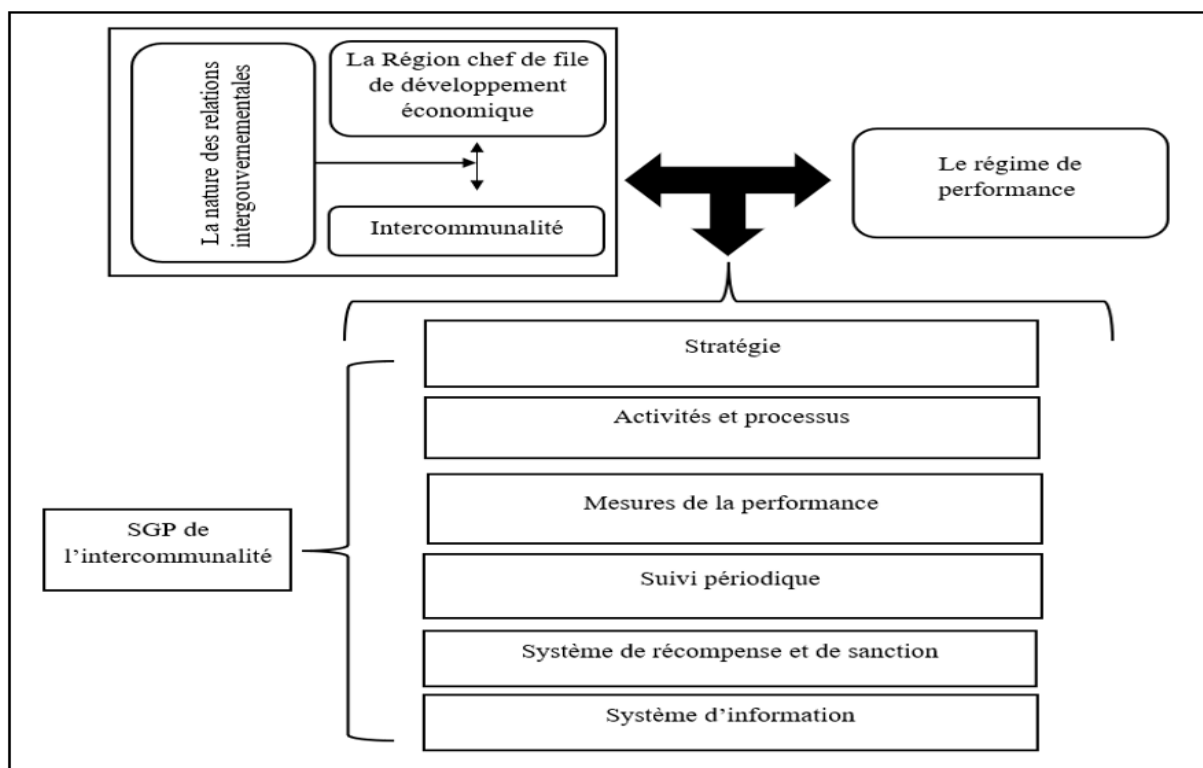
- La phase 1 concerne la planification politique et opérationnelle des politiques locales. Il s'agit de réaliser un diagnostic interne et externe pour connaître l'existant, ensuite de définir une ambition globale et une segmentation stratégique en se basant sur ce diagnostic, puis décliner cette ambition globale sous forme d'objectifs pour donner du sens, et choisir un niveau de priorité en fonction des besoins de la population ou le projet politique de la collectivité, afin de faciliter la prise de décisions pour les gestionnaires locaux. Une fois les politiques publiques formalisées, objectivées et priorisées. Les gestionnaires peuvent mettre en place un système d'information pour piloter les politiques locales, à travers le suivi d'utilisation des ressources et des activités. Ce système d'information constitue donc un outil d'aide à la décision et au pilotage de la collectivité ;
- La phase 2 permet la responsabilisation de l'organisation de la collectivité sur ses politiques publiques. Une fois, la phase 1 de formulation de la stratégie est terminée, il est, en effet, nécessaire de mobiliser l'organisation à la mise en œuvre de cette stratégie. Il s'agit de lier la partie stratégique et l'organisation à la fois politique des élus, mais aussi administrative des agents, *via* les organigrammes politiques et administratifs, afin d'identifier les acteurs qui vont mettre en œuvre le projet stratégique de la collectivité. Ensuite, il est nécessaire d'opérationnaliser ce projet stratégique par l'identification des moyens nécessaires, qu'ils soient financiers, humains, techniques ou patrimoniaux. Après avoir mis en cohérence les objectifs et les ressources de la collectivité, il s'agit ensuite de formaliser ces éléments évoqués sous forme de projets de service. Ces derniers représentent la vision organisationnelle des politiques publiques. Ils déclinent de manière opérationnelle les orientations stratégiques du projet communautaire, et décrivent les enjeux, les orientations, les priorités du service pour les années à venir, ainsi mobilisent les acteurs autour d'un projet commun, et mettent en cohérence leurs actions ;
- La phase 3 s'intéresse à l'évaluation des politiques publiques locales. Elle boucle tout ce système, en évaluant les politiques publiques engagées, et en constituant un retour d'expérience, une aide à la décision à la fois sur le mode de fonctionnement de la collectivité, mais aussi sur les politiques réalisées. Pour la réalisation de cette phase, il est nécessaire de suivre trois étapes de manière chronologiques. Tout d'abord, il s'agit de déterminer des indicateurs de performance pour mesurer, ensuite, de définir des tableaux de bord par politique et par structure pour suivre l'activité, enfin, d'établir des rapports d'activité par politique publique, pour formaliser et rendre compte.

## **§5 - Construction d'un modèle de recherche comme cadre structurant**

L'exploration de la littérature sur les SGP, dans le secteur public en particulier, nous a permis d'aboutir à élaborer un cadre d'analyse fondé sur les travaux de certains auteurs (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009) parmi les différents cadres d'analyses existants. L'objectif est de développer un cadre conceptuel pour l'analyse des systèmes de gestion de la performance, qui puisse être utile pour une compréhension approfondie des SGP des intercommunalités.

En effet, la construction de ce cadre d'analyse va guider la suite de notre recherche. Ce cadre s'inscrit dans une logique de complémentarité puisqu'il permet, en premier lieu, d'analyser le contexte de la gestion de la performance en matière de développement économique local (régime de performance et la nature des relations intergouvernementales entre la région en tant que chef de file en matière de développement économique sur le territoire et l'intercommunalité). Il s'agit d'identifier si le contexte possède une incidence sur la conception et la mise en œuvre d'un SGP au sein de l'intercommunalité. En second lieu, il s'agit de fournir une compréhension détaillée du SGP et ses composantes. Notre modèle de recherche trouve donc sa source dans les SGP proposés par Otley (1999), Botton *et al.* (2012), et de Padovani et Scorsone (2009) précédemment exposés et dont un rappel schématique est présenté dans le schéma 1 ci-après :

### **Schéma 1 : Le cadre d'analyse du système de gestion de la performance**



*Source : Adapté d'Otley (1999), de Padovani et Scorsone (2009) et de Botton et al. (2012)*

#### **❖ Le contexte de la gestion de la performance**

De nombreux travaux s'intéressent aux systèmes de gestion de la performance imposés de l'extérieur et les pratiques réellement utilisées (Barbato, Turri, 2017 ; Goddard *et al.*, 2016 ; Van Helden *et al.*, 2008 ; Yetano, 2013). À ce titre, Padovani et Scorsone (2009) soulignent l'importance d'analyser deux dimensions dans le cadre d'une recherche en gestion de la performance publique locale. Ces dimensions permettent de considérer deux aspects sur le plan externe : le régime de performance et la nature des relations intergouvernementales.

Tout d'abord, en matière de régime de performance, nous rappelons ici, qu'il convient d'identifier les organismes de normalisation nationaux et régionaux, des lois, et des règles qui

possèdent une incidence sur le déploiement du SGP en matière de développement économique au sein des intercommunalités.

Ensuite, nous soulignons qu'il s'agit d'identifier la nature des relations intergouvernementales qui existent entre la région et l'intercommunalité afin de comprendre la manière dont ces collectivités interagissent. Bobbio (2002) a défini quatre modèles différents de relations intergouvernementales (dépendance, séparation, coopération, compétition). En effet, chaque modèle a un impact potentiel sur l'adoption du SGP. L'objectif est donc de cerner la responsabilité et l'imputabilité de l'action économique. Partant du principe que la loi NOTRe de 2015 affirme que la région est le chef de file en matière de développement économique du territoire, nous visons donc à identifier si la région dispose d'un pouvoir pour imposer des pratiques de gestion de la performance aux intercommunalités.

Enfin, l'objectif de l'analyse du contexte de gestion de la performance, est d'identifier si ces deux dimensions influencent le déploiement du SGP au sein de l'intercommunalité.

### ❖ **Conception du système de gestion de la performance**

Sur le plan interne, le modèle d'Otley (1999) considère cinq questions centrales ou étapes successives pour décrire comment une organisation met en œuvre un système de gestion de la performance. La première phase définit les objectifs stratégiques. La deuxième phase constitue la mise en œuvre des activités et des processus, tels que l'identification des ressources, et l'opérationnalisation des objectifs stratégiques. La troisième phase établit la définition d'un ensemble cohérent de mesures et de cibles de performance. La quatrième phase examine les récompenses potentielles susceptibles de renforcer les mesures de performance et d'influencer le comportement du personnel par rapport aux objectifs fixés, ou les sanctions en cas de non-réalisation des objectifs. La dernière phase considère le système d'information nécessaire pour évaluer la performance et permettre l'apprentissage.

La construction de notre modèle de recherche s'appuie principalement sur le cadre d'analyse d'Otley. Ce choix s'explique par l'intérêt de la communauté scientifique et des praticiens pour ce modèle. Ferreira (2002) l'a utilisé pour structurer les éléments probants de quatre études de cas, ainsi que la base d'interprétation et d'identification des questions clés de la gestion de la performance. De même, Tuomela (2005) s'est inspiré de ce cadre pour présenter les conclusions de son étude de cas qui porte sur l'introduction d'un nouveau système de gestion de la performance.

Pour certains auteurs (Ferreira, Otley, 2009) le cadre permet d'analyser le fonctionnement du SGP dans son ensemble, parce qu'il peut être utilisé avec des organisations à but non lucratif. Plus récemment, les travaux de Bracci *et al.* (2017) montrent que le modèle d'Otley offre une méthodologie précieuse pour les organisations publiques lors de la mise en œuvre d'un SGP. L'application du cadre a été jugée simple, les domaines à traiter sont clairs et sans ambiguïté, et les questions posées semblent pertinentes à différents niveaux de gestion. Enfin, le modèle d'Otley facilite le processus de traitement des données, un aspect particulièrement important compte tenu de la difficulté de traiter de grandes quantités d'informations dans les recherches fondées sur une étude de cas multiples (Ferreira, 2002). En effet, ce cadre d'analyse nous paraît

le plus approprié pour guider la collecte et l'analyse de nos données afin de répondre à la question de recherche de notre thèse.

Néanmoins, le cadre d'Otley présente également un certain nombre de faiblesses (Ferreira, Otley, 2009) puisqu'il n'aborde pas explicitement les questions concernant les mécanismes et les processus utilisés pour sensibiliser les employés et les gestionnaires aux objectifs (Stringer, 2007). Pour répondre à ces critiques, nous avons donc ajouté à notre modèle de recherche le suivi périodique, qui constitue une composante du système de gestion de la performance proposé par Botton *et al.* (2012). Ce suivi permet aux gestionnaires de s'assurer que la réalisation de chaque objectif est en bonne voie, en s'appuyant sur les indicateurs de performance, et ce, afin de focaliser l'attention des agents et mettre tout en œuvre pour atteindre les objectifs.

En nous appuyant sur ce cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009), nous visons à comprendre la manière dont les intercommunalités organisent leurs SGP pour la mise en œuvre de leurs stratégies de développement économique. D'ailleurs, nous rappelons ici que de nombreux travaux considèrent le SGP un élément indispensable de la mise en œuvre de la stratégie d'une organisation publique (Bouckaert, Peters 2002 ; Plant *et al.*, 2005 ; Johnsen, 2005 ; Pollanen *et al.*, 2017).

Après avoir présenté la distinction entre mesure et gestion de la performance, et exposé les différents systèmes de gestion de la performance existants, il nous semble important de discuter par la suite et de manière détaillée l'évolution de la GP dans le secteur public, et plus particulièrement dans les collectivités publiques anglo-saxonnes et européennes, ainsi que de souligner l'émergence de ces pratiques dans les collectivités locales françaises ces dernières années.



## Section 3- L'émergence de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises

L'objectif de cette section est de rendre compte de l'évolution de la gestion de la performance dans le secteur public (§ 1), ainsi de présenter les expériences des collectivités anglo-saxonnes et européennes en matière de GP (§ 2), et de souligner l'émergence de la GP dans les collectivités territoriales françaises (§ 3). Il s'agira également de mettre en évidence le décalage de la mise en œuvre de ces pratiques entre la France et les pays anglo-saxons et européens.

### §1 - La gestion de la performance dans le secteur public

Les concepts de la mesure et de la gestion de la performance existent depuis une centaine d'années. Dans ce cadre, différents mouvements de performance sont apparus pour montrer leurs pensées et pratiques concernant la performance publique. Chaque mouvement a une vision particulière de la performance, de sa mesure et de sa gestion. Les travaux de Van Dooren *et al.* (2015) résument dans le tableau 6 ci-dessous les mouvements de performance les plus connus du vingtième et du vingt-et-unième siècle. En effet, la période actuelle connaît une forte expansion de la gestion de la performance dans les organisations publiques (Mc David *et al.*, 2019).

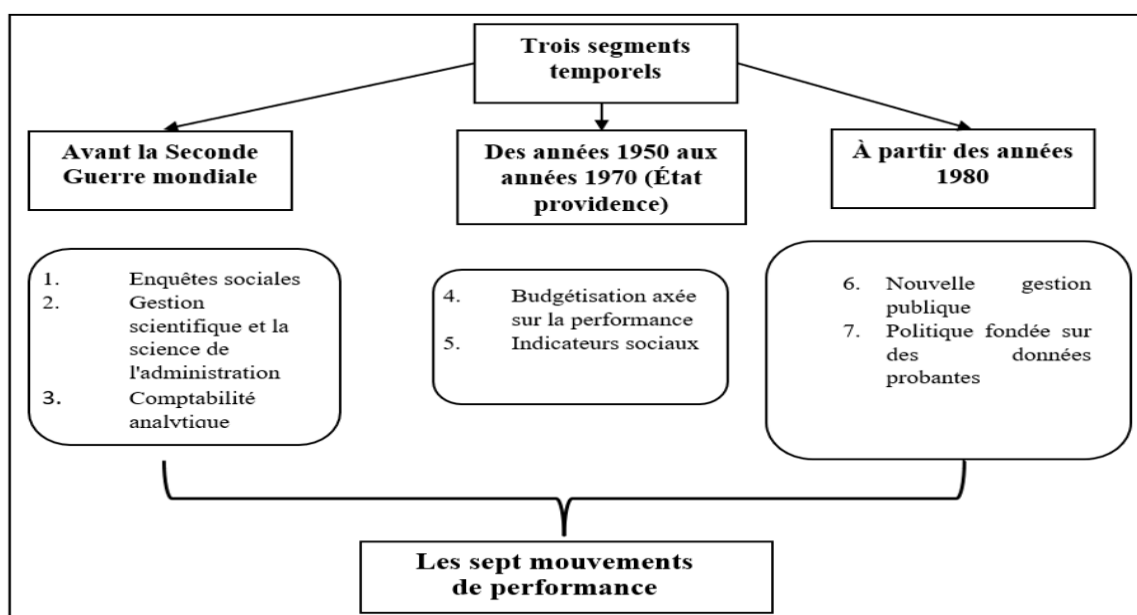
**Tableau 6 : Les mouvements de performance au vingtième siècle**

Mouvement de performance	Périodes	Caractérisation
Mouvement d'enquête sociale	1900s -1940	Les réformateurs sociaux avaient besoin d'informations sur les problèmes sociaux
La gestion scientifique et la science de l'administration		Le gouvernement a besoin d'une approche scientifique, par opposition à l'adhocratie.
Comptabilité analytique		Les organisations publiques avaient besoin de connaître les coûts des produits et des services à des fins de gestion et de transparence.
Budgétisation axée sur la performance	1950 -1960-1970	Déplacer l'attention dans le processus budgétaire des entrées aux sorties et aux objectifs, Coïncide souvent avec un programme de contrôle exécutif
Indicateurs sociaux		L'ingénierie sociale de l'État-providence
Nouvelle gestion publique	1980- à nos jours	Les secteurs publics du monde entier sont sous pression et adoptent des stratégies de performance.
Politique fondée sur des données probantes (EBP)		La recherche et les indicateurs, plutôt que l'idéologie et l'opinion, devraient sous-tendre la politique.

*Source : Van Dooren et al. (2015).*

Les mouvements de la performance publique sont de nature politique ou de gestion. La nature politique, s'intéresse à la performance en termes d'impact. La nature de gestion, adhère à une vision de la performance en termes de réalisations et d'efficacité des organisations et des programmes publics. La littérature montre l'existence de sept mouvements regroupés en trois segments temporels, comme le montre la figure 21 ci-dessous.

**Figure 21 : Les sept mouvements de performance selon trois segments temporels**



*Source : Inspiré de Van Doreen et al. (2015).*

Ces mouvements seront abordés dans les paragraphes suivants dans l'ordre chronologique.

### **A. La période antérieure à la Seconde Guerre mondiale (1900-1940)**

Trois mouvements de performance se sont développés dans cette période à savoir : Le mouvement des enquêtes sociales, la gestion scientifique et la science de l'administration, et la comptabilité analytique. Ces trois mouvements étaient une réponse aux problèmes de la pauvreté, des inégalités sociales, et des gouvernements corrompus. Les mouvements de performance de l'époque cherchaient à répondre aux problèmes de société par la rationalisation et la quantification de la politique et de l'administration.

#### **1. Le mouvement des enquêtes sociales**

Le mouvement des enquêtes sociales avait comme objectif principal d'identifier les raisons des inégalités sociales (Bulmer *et al.*, 1991). Dans ce cadre, Booth qui a publié l'ouvrage le plus connu de ce mouvement « *Life and Labour of the People of London (1886-1903)* », considérait que le sujet de pauvreté était sous développé. Selon lui, trois questions restaient sans réponse, à savoir : « combien de personnes étaient pauvres ? Pourquoi l'étaient-elles ? Et que faudrait-il faire pour atténuer la pauvreté ? ». Ces trois questions montraient donc l'importance de la quantification des politiques publiques afin de mieux répondre aux problèmes sociaux.

## **2. La gestion scientifique et la science de l'administration**

La corruption au sein des gouvernements constituait un obstacle au développement de grands projets et d'infrastructures. Les partisans de ce mouvement ont exprimé leur préoccupation face à ces obstacles. Ils considéraient que les organisations publiques avaient besoin d'une main-d'œuvre professionnelle et d'une réglementation rationnelle de type wébérien, et que l'administration était désormais considérée comme une profession et une science à part entière. En ce sens, Ridley et Simon (1938) montraient que la transparence à elle seule n'était pas suffisante pour qu'une organisation soit louable : elle doit être aussi efficace dans le sens où elle doit montrer ses réalisations. Mosher (1968) montre que la base commune entre la gestion scientifique et la science de l'administration est la mesure quantitative appliquée à l'ensemble des activités des organisations publiques (Sayre, 1958).

## **3. La comptabilité analytique**

La comptabilité analytique était la troisième évolution au début du vingtième siècle pour donner suite aux revendications de contrôle et d'ouverture dans le secteur public (Previts, Merino, 1979 ; Rivenbark, 2005). Elle a pour objectif d'enregistrer et analyser les coûts associés à l'activité d'une organisation publique. Selon Pollitt et Bouckaert (2011), la comptabilité analytique est encore considérée comme innovante dans le secteur public de la plupart des pays de l'OCDE.

### **B. Les mouvements des années 1950-1970**

Après la deuxième guerre mondiale, la période des années 1950 à 1970 correspond au développement de l'État-providence et à la croissance du gouvernement qui en découle, elle a connu l'apparition d'autres mouvements de performance. Ces mouvements proposent de nouvelles pratiques, telles que la budgétisation axée sur la performance et les indicateurs sociaux.

#### **1. Budgétisation axée sur la performance**

La Budgétisation Axée sur la Performance (BAP) a été déclarée lors de la commission Hoover<sup>6</sup>. Elle s'est imposée dans les années 1960 avec l'introduction des systèmes de planification et de programmation. Les dépenses des programmes publics doivent être mises en balance avec les avantages et les objectifs de performance de chaque programme de manière systémique. En ce sens, d'autres initiatives sont apparues, telles que la gestion par objectifs qui vise à mettre un lien entre les objectifs fixés et leurs demandes budgétaires. Cet outil permet de rendre responsable les gestionnaires publics de la réalisation des objectifs déclarés. La performance était définie comme les résultats des dépenses d'une organisation. Dans le même cadre, la budgétisation à base zéro consiste à élaborer des budgets à partir de zéro, c'est-à-dire sans

---

<sup>6</sup> Hoover est l'ancien président des États-Unis. Il a insisté sur le fait que les processus budgétaires du gouvernement doivent être améliorés, afin d'exprimer les objectifs du gouvernement en termes de travail à accomplir plutôt que par une simple classification des dépenses, il partageait une croyance en l'importance d'un gouvernement efficace (Hyde, 2004)

référence à une base budgétaire antérieure. Il s'agit de fixer des priorités sur la base des résultats des programmes qui pouvaient être atteints à des niveaux de dépenses préalablement définis.

La BAP a été introduite dans d'autres pays, tels que l'Australie, l'Autriche, la Belgique, le Canada, l'Irlande et le Japon (Novick, 1973). Par exemple, la Grande-Bretagne l'a introduit au sein du ministère de la Défense à la fin des années 1960, puis l'a étendu à d'autres ministères, notamment dans les domaines de l'éducation et des sciences. En France, la rationalisation des choix budgétaires constitue la variante du BAP, elle a été appliquée pour la première fois en 1968 au ministère de la Défense, puis dans les secteurs de l'énergie, de l'urbanisme, et des services postaux.

## **2. Indicateurs sociaux : l'ingénierie sociale de l'État-providence**

La période 1950 à 1970 a connu une forte croissance économique, dont les limites se sont fait sentir et le développement de l'État-providence a déclenché la demande de données sociales (De Neufville, 1975). Ces facteurs ont permis l'apparition d'un autre mouvement de collecte d'indicateurs de résultats : le mouvement d'indicateurs sociaux. Ce mouvement propose de mettre en place un certain nombre d'indicateurs pour avoir une meilleure caractérisation sociale d'une population et de milieux de vie, notamment des indicateurs permettant de mesurer l'état de santé, la criminalité, le bien-être et l'éducation. Ce mouvement a eu un impact dans le développement des indicateurs sociaux concernant la qualité de vie, le bonheur et le développement durable (Eckersley, 1998). L'extension de ces indicateurs a poussé les gouvernements à instaurer des systèmes de mesure de la performance, ces derniers permettant de mieux couvrir les résultats et les effets de leurs actions.

## **C. Les mouvements des années 1980-à nos jours**

À partir des années 1980, le secteur public a connu l'apparition du mouvement le plus connu jusqu'à nos jours, il s'agit du « *New Public Management* » (NPM). Cette période a connu également l'apparition d'un autre mouvement, il s'agit de la politique fondée sur des données probantes.

### **1. Le mouvement du NPM et la gestion de la performance**

À partir des années 1980, les États-providence ont été mis sous pression par diverses sources. Les difficultés budgétaires ont constitué une pression énorme pour les organisations publiques. Ces dernières sont considérées comme de grandes bureaucraties dans lesquelles le respect des règles était très important, et les processus et procédures étaient étroitement définis. Ainsi, le contrôle était exercé sur les intrants et les ressources, plutôt que sur les extrants et autres résultats (Pidd, 2012). Ces éléments ont conduit à une offre inefficace de services publics et une insatisfaction des citoyens. La demande d'une gouvernance plus efficace des organisations n'a donc cessé d'augmenter. Par la suite, sous la pression du public, des tentatives ont été faites pour mettre en œuvre des outils de gouvernance d'entreprise dans l'environnement de des organisations publiques. En ce sens, plusieurs pays, tels la Nouvelle-Zélande, l'Australie et le Royaume-Uni, ont mis en place des pratiques managériales pour répondre à ces pressions. Le

managérialisme de cette époque a permis l'apparition des réformes de gestion à l'échelle internationale sous la dénomination du NPM (Hood, 1991 ; Boston, 1991).

Le NPM est apparu comme une réaction contre la vision classique de la fonction publique (Pidd, 2012). Ce mouvement est considéré comme une réponse aux critiques concernant le gaspillage bureaucratique et le manque de réactivité des dirigeants politiques dans les organisations publiques (Mc David *et al.*, 2019). Elle exprime un changement dans la manière de la gestion des organisations publiques, en remettant en question les hypothèses de l'administration publique traditionnelle (Dunleavy, Hood, 1994). Ce mouvement propose aux organisations publiques de résoudre l'ensemble de ces déficiences, en adoptant des stratégies managériales appliquées dans la sphère privée (Hood, 1995 ; Osborne, Gaebler, 1992). Dans ce cadre, Pupion (2016) souligne que parmi les réformes de l'administration publique qui s'inscrivent dans les principes du NPM, la mise en place de récompenses au mérite plutôt qu'à l'ancienneté, et ce, en s'inspirant notamment du secteur privé. Ainsi, il convient d'orienter les activités administratives au regard des produits à délivrer plutôt que de se focaliser sur les règles à suivre.

Le NPM constitue une approche de gestion publique fondée sur les expériences acquises en gestion des affaires, afin d'améliorer l'efficacité, l'efficience de l'action publique. Les stratégies du NPM consistent à adopter une approche axée sur le client et les résultats (Greener, 2019), notamment sur la mesure de la performance, la privatisation des services, et la sous-traitance (Lane, 2002 ; Weikart, 2001). Dans ce cadre, Huron (2013), souligne que la performance publique est souvent associée à la mise en œuvre d'outils issus de la sphère privée. Cette approche, initialement inscrite dans les théories libérales anglo-saxonnes, tend à se diffuser depuis les années 1980, dans les pays de l'OCDE puis dans le monde entier. En effet, les différentes réformes, notamment en France, suivent cette logique qui s'inspire des théories du NPM.

Selon Hood (1991), la doctrine du NPM prescrit aux organisations publiques que la performance doit être le critère fondamental d'évaluation des programmes et des politiques. D'où l'importance d'utiliser les informations sur les performances dans l'ensemble des fonctions de gestion. La mise en place des approches quantitatives et de la mesure de la performance dans les organisations publiques, constitue un événement remarquable en faveur de la performance au XXe siècle. D'ailleurs, le NPM représente le premier mouvement à introduire l'information sur les performances dans la gestion publique (Van Doreen *et al.*, 2015).

Selon Talbot (1999), cette période a connu la montée en puissance de la performance en tant que question dans la théorie et la pratique des organisations publiques. La performance publique et plus généralement la gestion de la performance, constituent depuis les années 1990 un enjeu majeur pour le secteur public (Newcomer, 2007 ; Favoreu *et al.*, 2015). Dans ce cadre, sous l'influence du NPM et des réformes entreprises dans le contexte anglo-saxon, plusieurs pays européens se sont engagés également dans l'adoption des pratiques impliquant la performance (Curristine, Flynn, 2013). Plus récemment, certains auteurs (Mc David *et al.*, 2019) considèrent que la gestion de la performance des programmes, des politiques, des organisations, des gouvernements et des personnes, constitue une attente universelle dans le secteur public au

cours des 30 dernières années, en particulier dans les pays occidentaux. Ces derniers ont consacré des ressources importantes pour la mise en place de ces pratiques. Selon Hood (1991) ces pratiques consistent à mettre en place des normes et mesures explicites de la performance. En d'autres termes, les organisations fixent des objectifs clairs à atteindre par rapport auxquels la performance peut être évaluée.

Ce mouvement constitue l'effet le plus marquant pour la diffusion des pratiques de gestion de la performance (Huron, Spindler, 2019), faisant suite aux pressions issues de la mondialisation, de la dette publique, de l'insatisfaction des citoyens à l'égard des services publics, des pénuries budgétaires et des progrès des technologies de l'information. Ces pressions ont conduit de nombreuses organisations publiques à adopter un modèle de réformes du secteur public qui comprend des systèmes de gestion de la performance (Gruening, 2001 ; Hood, 2000 ; Jakobsen *et al.*, 2018).

Cependant, en réaction aux effets négatifs du NPM, plus récemment, plusieurs travaux s'intéressent aux mouvements *post* NPM (Matyjasik, Guenoun, 2019). Ces derniers constatent que le NPM n'est plus considéré comme l'une des réformes administratives fondamentales, et que d'autres alternatives au NPM constituent des modèles d'inspiration de l'action publique. La littérature nous enseigne sur quelques modèles durant les dix dernières années : une nouvelle gouvernance publique (Osborne *et al.*, 2016 ; Arnaboldi *et al.*, 2015 ; Osborne, 2010 ; Pollitt, Bouckaert, 2011), la *Digital Era Governance* (Lindquist, Huse, 2017), la gouvernance à valeur publique (Bryson *et al.*, 2014), et la gouvernance plus agile (OCDE, 2015 ; Room, 2011). Ces modèles se caractérisent par des traits dominants, tels que la numérisation, la participation, et l'intégration.

En effet, malgré l'apparition de ces alternatives au NPM, ces derniers insistent toujours sur la transposition dans le secteur public des outils développés dans le secteur privé. Il s'agit donc d'un principe qui est au cœur du mouvement NPM. Certains outils favorisés par le NPM semblent bien partis pour durer (Matyjasik, Guenoun, 2019). En ce sens, certains auteurs (Bezes, Le Lidec, 2016) considèrent que malgré l'émergence de ces alternatives au NPM, la crise de 2008 a donné une place importante au NPM. Ils soulignent la pérennité de quelques transformations évoquées par le NPM qui font parties des pratiques de la GP, comme le renforcement des contrôles et de la régulation par le chiffre, ou la prolifération des outils de management et de pilotage stratégique. Dans le même sens, certains auteurs (Mc David *et al.*, 2019) soulignent que l'apparition de ces contre-modèles n'empêche pas la continuité de l'évolution des systèmes de gestion de la performance. En effet, la prise de décision fondée sur des éléments probants restera une caractéristique importante dans les organisations publiques, et pour la mise en œuvre des politiques publiques.

## 2. Politique fondée sur des données probantes

La politique fondée sur des données probantes constitue un mouvement de performance récent. Ce dernier est principalement d'origine britannique (Solesbury, 2001) et a été pratiqué principalement dans le secteur médical et de la santé publique (Davies *et al.*, 2000). Ce mouvement propose des pratiques qui sont fondées et déterminées par des données scientifiques rigoureuses. La méthode scientifique se base sur des principes essentiels pour produire des connaissances et pour minimiser la possibilité de biais et d'erreurs dans la compréhension et l'interprétation d'un phénomène. Elle nécessite une analyse des phénomènes dans le temps. Elle engage un effort collectif, de la part des scientifiques ou des chercheurs pour observer le phénomène sous différents angles, afin de formuler des hypothèses expliquant les phénomènes. Elle vise la vérification des hypothèses en mettant en place des méthodes quantitatives/expérimentales pour mieux décrire et interpréter le phénomène en question. La politique fondée sur des données probantes a pour objectif d'améliorer l'efficacité des politiques en se basant des informations pertinentes pour prendre des décisions concernant la conception, le financement, la mise en œuvre et la gestion des programmes.

Elle a été adoptée également dans les domaines de la politique sociale, tels que l'éducation, la réduction de la pauvreté, le travail et l'emploi, la criminalité et la justice. À la fin des années 1990, ce mouvement s'est étendu à pratiquement tous les secteurs politiques (Van Doreen *et al.*, 2015). À la suite de la demande croissante de connaissances sur la manière de traiter efficacement les problèmes sociaux, les gouvernements nationaux au Royaume-Uni et aux États-Unis ont pris des mesures pour étendre le rôle de la recherche en sciences sociales dans l'orientation des décisions des politiques publiques (Sanderson, 2002).

L'histoire nous a montré que ce n'est que depuis les années 1980 que la gestion de la performance est devenue un domaine de pratique en plein essor qui imprègne les organisations publiques, à tous les niveaux et en tous lieux du globe, sous l'influence du mouvement NPM (Pollitt, Bouckaert, 2011 ; Poister *et al.*, 2015). Ces années ont connu le développement des premières pratiques de GP dans les pays d'origine anglo-saxonne. Ces pratiques ont pour objectif d'évaluer la pertinence des politiques publiques par rapport aux attentes des citoyens. Quelques années plus tard, d'autres pays, comme la Grande-Bretagne, les Pays-Bas et la France ont introduit ces pratiques afin de rendre compte aux différentes parties prenantes (Carassus, 2020).

En effet, dans cette recherche, nous nous intéressons plus particulièrement aux collectivités territoriales. Dans le paragraphe suivant, nous montrons le développement des pratiques de gestion de la performance dans les collectivités publiques anglo-saxonnes et européennes.

## **§2 - Le développement des pratiques de gestion de la performance dans les collectivités publiques anglo-saxonnes et européennes**

À l'échelle internationale, les collectivités publiques ont engagé des pratiques de GP dans le cadre du mouvement NPM. Ce dernier a permis l'apparition de plusieurs principes, tels que la planification stratégique, la transparence de l'information, la reddition des comptes, ainsi que la responsabilisation des acteurs publics (Carassus, 2020).

### **A. Les collectivités publiques anglo-saxonnes**

Certains auteurs (Maurel *et al.*, 2011) observent que les premières tentatives de démarches de gestion de la performance publique locale se trouvent dans les grandes villes anglo-saxonnes, telles que New York, Charlotte, ainsi que dans différents pays, comme le Canada et le Royaume-Uni.

Les pratiques de la gestion de la performance se sont développées au niveau des collectivités publiques à partir des travaux de Ridley et Simon (1943) en publiant un livre « Mesurer les activités municipales ». Des décennies plus tard, d'autres travaux (Hatry, Fisk, 1971) ont encouragé les activités de mesure au sein des gouvernements locaux. Dans les années 1990, ces pratiques ont connu une attention accrue au niveau des collectivités publiques, pour plusieurs raisons : la volonté de suivre et rendre-compte des performances, le souhait d'améliorer la confiance du public, l'engagement à fournir aux citoyens des informations sur les résultats des programmes (Benowitz, Schein, 1996).

Des auteurs ont situé les débuts de la mesure de la performance dans les collectivités locales américaines dans les années 1960, avec le développement des systèmes de gestion des performances, tels que les systèmes de planification, de programmation et de budgétisation, et la budgétisation à base zéro (Perrin, 1998 ; Wildavsky, 1975 ; Williams, 2003). Au cours de cette période, la logique de la performance se focalise sur l'évaluation de l'*output* et de l'*input* qui l'a généré. Certains auteurs (Hatry, 1994) notent que cette période est caractérisée par un système de planification visant le contrôle et la comptabilisation des coûts.

En 1907, la ville de New York a mis en place le bureau municipal de recherche. Ce bureau a pour objectif de collecter et communiquer des données concernant les coûts, les résultats et les effets de certaines activités de la ville. Dans ce cadre, la ville a développé des pratiques de la mesure de la performance et de la productivité liées au budget (Williams, 2003 ; Lee, 2006). Parmi les innovations que ce bureau a apportées à la ville, on retrouve l'exposition annuelle publique du budget et du rapport de performance. Ce dernier contient des chiffres présentés graphiquement sur ce qui a été fait concernant les activités de la ville (Sands, Lindars, 1912). Le bureau a mis en place également un système de comptabilité pour la ville. Ce système a pour objectif de calculer les coûts des activités et des services, permettant ainsi de produire des informations sur les coûts unitaires des services fournis, afin de comparer ces informations dans le temps et entre les unités organisationnelles de la ville.

En parallèle des mouvements de performance dans le secteur public, le bureau municipal de recherche de New York a mis en pratique les différents outils de mesure de la performance concernant la gestion scientifique, de la comptabilité analytique et de l'enquête sociale



(Schachter, 1989 ; Stivers, 2000). La ville de New York a utilisé ces pratiques pour la collecte de données afin de les intégrer aux pratiques comptables. Elle a mis en place des indicateurs de réalisations, de résultats, et des indicateurs sociaux. Ces pratiques sont étendues à d'autres villes qui ont créé leurs propres bureaux d'efficacité (Williams, 2003).

En 1916, les autres villes américaines ont mis en place également des bureaux de recherche municipaux, en suivant la même démarche que la ville de New York. Il s'agit d'un mouvement qui a pour objectif de mesurer et rendre compte des performances de ces collectivités. En effet, la publication des informations de performance s'explique par une volonté des élus à attirer les votes des électeurs, en se basant sur la connaissance des performances réalisées par ces collectivités plutôt que sur les campagnes électorales des partis politiques urbains. Dans cette suite chronologique de l'évolution des pratiques de gestion de la performance, la période de la seconde guerre mondiale a connu un élargissement de la publication des rapports de performance par les collectivités locales américaines. Ces dernières distribuaient les rapports aux résidents, publiaient leurs rapports dans les journaux et exposaient des affiches dans les métros, les tramways et les bus (Lee, 2006).

De plus, progressivement, l'approche de la performance proposée par Kaplan et Norton (1996) avec le « *Balanced scorecard* » (traduit par tableau de bord équilibré) semble se généraliser dans les collectivités américaines et canadiennes. La ville de Charlotte aux États-Unis a utilisé le tableau de bord équilibré pour redéfinir ses priorités stratégiques ainsi que pour se concentrer et créer de la valeur pour ses citoyens (Kaplan, Norton, 2001). La première étape de la mise œuvre de cet outil consiste à redéfinir la stratégie avec des objectifs clairs pour chaque axe du tableau, au niveau des clients, des finances, des processus internes, et apprentissage. La deuxième étape consiste à élaborer un plan d'action permettant d'atteindre les objectifs fixés. Chan (2004) a mené une enquête auprès des collectivités publiques aux États-Unis et au Canada. L'étude montre que ces collectivités développent des mesures de performance pour évaluer les finances, la satisfaction des citoyens, l'efficacité opérationnelle, l'innovation et les changements, ainsi que la performance de leurs agents. Ces derniers déclarent que ces mesures étaient utilisées dans diverses fonctions de gestion.

Les travaux de Plant *et al.* (2005) montrent que la ville de Coral Springs, en Floride, est reconnue par le « *National Partnership for Reinventing Government* » comme une organisation ayant les meilleures pratiques en gestion de la performance. La ville a établi un système qui traduit la stratégie en action. Les gestionnaires de la ville ont mis en place un système de planification stratégique, avec un plan d'affaires permettant de décliner de manière opérationnelle les orientations stratégiques de la ville, ainsi qu'un budget qui est lié à ce plan d'affaires. Un système d'évaluation de la performance est également défini. En effet, les plans de travail des agents sont directement liés aux mesures de performance, ce qui facilite la responsabilisation des agents en liant leur performance à l'augmentation annuelle des salaires. Les auteurs montrent que la mise en place de ce processus a permis à la ville de réaliser ses priorités stratégiques.

Dans la même lignée de travaux, certains auteurs (Melkers, Willoughby, 2005), montrent que la plupart des collectivités locales américaines sont actives dans le développement et dans l'utilisation de la mesure de la performance depuis plusieurs décennies. Les données sont tirées

d'une enquête nationale menée auprès des administrateurs et des responsables du budget des villes et des comtés, à laquelle ont participé près de 300 collectivités. Les résultats indiquent que l'utilisation de la mesure des performances par les services locaux est généralisée. Selon Ammons (2020), actuellement, les collectivités locales américaines sont considérées comme des leaders de la gestion de la performance. La mise en place des programmes locaux clairement définis et faciles à mesurer, a permis aux collectivités américaines d'être précurseurs dans ce champ.

Selon Greener (2019), en Angleterre, le gouvernement central exerce un fort contrôle juridique et financier sur les collectivités locales. Depuis les années 1980, ces collectivités sont soumises à un régime de mesure de la performance défini par le gouvernement central. Il s'agit d'un système d'inspection et de mesure catégorisant les performances en cinq mesures allant de médiocre à excellent. Plusieurs dimensions de la performance sont évaluées au niveau de ce système, concernant l'activité de l'organisation, l'utilisation des ressources et la prestation de services. Cette évaluation permet de générer un score final pour chaque collectivité. L'objectif de ce système est de publier les rapports de performance des collectivités les moins performantes, afin de les nommer et de les dénoncer à travers les journaux locaux et les réseaux professionnels. Selon l'auteur, ce système a créé une motivation chez les gestionnaires en raison de la compétition entre les collectivités, ce qui est pris très au sérieux par les élus, parce qu'il y a un risque de perdre les élections suivantes.

## **B. Les collectivités publiques européennes continentales**

Avant de présenter les différentes expériences des collectivités européennes en matière de gestion de la performance, il nous paraît utile d'évoquer les dispositifs européens permettant le développement de ces pratiques au niveau local. L'Europe impose aux régions d'évaluer les politiques publiques financées par le fonds européen de développement régional, ainsi que de rendre compte sur la performance des financements octroyés (Carassus, 2020).

En ce sens, selon Carassus *et al.*, (2015), le comité européen sur la démocratie locale et régionale qui représente les ministres européens chargés des collectivités territoriales, insiste sur la bonne gouvernance locale et régionale lors d'une conférence à Valencia en 2007. Les travaux menés par un certain nombre d'organes internationaux et les discussions des partenaires du Conseil de l'Europe, ont abouti à la mise en place d'un label ELOGE (label européen d'excellence en matière de gouvernance) contenant un certain nombre de principes de bonne gouvernance. L'évaluation des politiques publiques constitue un élément crucial dans ce label, plus particulièrement au niveau du cinquième principe concernant l'efficacité et l'efficience : *« les résultats sont conformes aux objectifs fixés, les ressources disponibles sont utilisées de façon optimale, des systèmes de gestion de la performance permettent de mesurer et d'améliorer l'efficacité et l'efficience des services, et des audits sont effectués à intervalles réguliers afin d'évaluer et d'améliorer les services »* (Carassus, 2020, p.403). En parallèle de ces incitations européennes, plusieurs collectivités européennes se sont engagées dans les démarches de gestion de la performance, comme l'Espagne, l'Italie, la Suède, le Danemark, l'Allemagne et la France.

Les travaux de Kasperskaya (2008) décrivent l'expérience de deux collectivités espagnoles ayant mis en place le *Balanced scorecard* (BSC), également appelé le tableau de bord prospectif. Ils identifient les éléments principaux de ce système de gestion de la performance dans ces deux organisations.

La première collectivité a procédé de la manière suivante pour concevoir son système :

- La collectivité a constitué une équipe BSC qui a pour objectif d'étudier les expériences de mise en œuvre de ce tableau de bord prospectif dans d'autres collectivités, telles que Charlotte (Caroline du Nord, États-Unis), de Calgary (Canada), de Londres et de Wakefield (Royaume-Uni). Ensuite, l'équipe BSC a élaboré une carte stratégique autour de quatre grands domaines stratégiques pour résumer la vision : (1) l'amélioration de l'image de l'organisation (2) la promotion des activités économiques (3) la gestion efficace des ressources, et (4) la croissance durable.
- La collectivité a mis en place des plans et des actions stratégiques pour atteindre ses objectifs. L'équipe BSC a construit son modèle autour de quatre perspectives du BSC secteur public (Moullin, 2002) : « Clients », « Santé financière », « Processus internes » et « Apprentissage et croissance » ;
- Ensuite, l'équipe BSC a sélectionné des indicateurs pour chaque objectif stratégique, elle a précisé à la fois la source et la fréquence de la collecte des données et a fixé des cibles. Cette étape a permis la sélection de 48 indicateurs ;
- La collectivité a créé un poste spécifique pour une personne chargée de collecter les données auprès des différentes unités organisationnelles. L'objectif est d'introduire ces informations dans le logiciel BSC afin de les transformer, de les analyser, afin de comparer les valeurs réelles des indicateurs avec les cibles fixées. Le logiciel BSC permet de produire des informations qui se situaient dans la gamme, "très bien" en bleu et ceux qui se situaient dans la gamme "très mauvais" en rouge. Enfin, les résultats de l'analyse fournis par le logiciel sont publiés sur le site web de la collectivité.

En ce qui concerne la deuxième collectivité, son système a été conçu de cette manière :

- Le processus de formulation de la stratégie reposait sur les principes stratégiques choisis par le conseil municipal pour la période 2004-2007. Ils ont été définis comme suit : participation publique, durabilité, cohésion sociale et progrès économique et social ;
- Les gestionnaires de la collectivité ont élaboré un programme de travail annuel permettant de définir 120 objectifs stratégiques, et de mettre en place 479 actions stratégiques nécessaires à la réalisation de ces objectifs. Ces actions ont été assignées aux différentes unités organisationnelles de la collectivité, et un budget détaillé pour l'année à venir a été inclus. Ensuite, les gestionnaires des unités opérationnelles ont défini plus en détail les objectifs opérationnels concernant les activités de leurs unités ;
- L'équipe BSC a décidé de ne pas se référer aux quatre aspects du BSC. Ils ont plutôt sélectionné des indicateurs spécifiques pour chaque objectif stratégique et chaque action. Les élus et les administratifs ont tous participé au processus de transformation de leurs objectifs stratégiques en actions, et à la sélection des indicateurs de performance pour vérifier la mise en œuvre des objectifs ;

- Les données concernant la réalisation des objectifs stratégiques ont été remontées à l'équipe BSC. Cette dernière analyse les données et produit un rapport global. Ce rapport contient les actions stratégiques et les objectifs détaillés dans le programme de travail annuel et le degré de réalisation de ceux-ci. Les gestionnaires utilisent un système de « feux de signalisation », le vert indiquant « à l'heure/très bien » et le rouge indiquant un retard ;
- Des réunions trimestrielles du conseil de la collectivité ont été convenues pour vérifier la réalisation des objectifs stratégiques énumérés dans le programme de travail annuel. Il s'agit d'un lieu de rencontre entre les élus et les administratifs, qui a pour objectif d'analyser les retards, et d'apporter si nécessaire des actions correctives pour les objectifs qui se révèlent soit problématiques, soit irréalisables. Enfin, les rapports globaux sont publiés sur l'intranet de la collectivité.

Les deux collectivités n'ont pas fait le recours au système de récompense lorsque les agents atteignent les résultats prévus. La mise en place de ce système contreviendrait à la législation en vigueur. Cependant, ces collectivités mettent des incitations sous la forme d'une reconnaissance publique de mérites de chaque agent, à la fois sur l'intranet ou lors des réunions régulières.

En Italie, le secteur public a entrepris également des réformes du NPM. Toutes les organisations publiques doivent mettre en œuvre des systèmes de gestion de la performance, et publient des rapports sur la performance. Dans ce cadre, les travaux de Bracci *et al.* (2017) étudient également le processus de conception et de mise en œuvre d'un système de gestion de la performance tel que le BSC au niveau d'une collectivité italienne. Cette dernière a créé un groupe de pilotage composé du directeur général et des trois directeurs départementaux. Ce groupe de pilotage a déterminé les principaux objectifs, et développé six priorités stratégiques en fonction du programme politique du maire. Ensuite les objectifs stratégiques ont été reclassés selon quatre perspectives du BSC : communauté, finances, processus, apprentissage et croissance. En ce sens, les travaux de Agasisti *et al.* (2020) examinent les facteurs favorisant la mise en œuvre d'un SGP au niveau de trois collectivités italiennes. Il ressort de cette étude que le cadre institutionnel et les lois nationales jouent un rôle important dans la mise en œuvre d'un SGP. En d'autres termes, les récentes réformes ont été conçues pour obliger les collectivités locales à rechercher une plus grande efficacité.

Dans la suite de notre réflexion, certains auteurs (Siverbo *et al.*, 2019) analysent la conception et la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance au niveau de l'une des plus grandes collectivités suédoises. La collectivité a procédé de la manière suivante pour la mise en œuvre de son système :

- Le système a commencé par un document budgétaire qui permet un contrôle complet de toutes les activités de la collectivité. Il s'agit d'une décision prise par le conseil de la collectivité ;
- Ce document budgétaire contient des limites et des objectifs de dépenses, des orientations stratégiques détaillées, ainsi que des tâches et des plans d'actions traduisant

la stratégie de la collectivité. Ces plans ont été élaborés après plusieurs réunions entre les gestionnaires de niveau supérieur et opérationnel, et avec le soutien des contrôleurs ;

- Ensuite, le conseil de la collectivité a déterminé 18 objectifs, 160 orientations et 85 tâches pour l'ensemble des unités organisationnelles. Le processus de déclinaison et de communication des objectifs au niveau opérationnel a été soutenu par un logiciel appelé Rappet ;
- Les gestionnaires des différents niveaux hiérarchiques ont participé à la définition des objectifs de performance pour leurs opérations. Pour la collecte des données, les rapports des gestionnaires opérationnels constituent la base des rapports des gestionnaires supérieurs. La collecte des informations n'était pas automatique, mais un travail manuel était nécessaire ;
- L'étape finale consiste à produire des rapports de performance pour les présenter au conseil de la collectivité, ainsi pour tous les comités et conseils pour évaluation.

L'objectif de ce système est que les élus communiquent les priorités de la collectivité, en contrepartie, ils reçoivent des informations sur les performances.

Au Danemark, certains auteurs (Roge *et al.*, 2018) analysent la mise en œuvre d'un SGP au niveau d'une grande collectivité danoise. Ils montrent que le système développé s'inspire du tableau de bord que proposent (Kaplan, Norton, 1992). La mise en œuvre de ce système a commencé par :

- La définition de deux thèmes stratégiques : (1) utilisation optimale des ressources et haute qualité, et (2) croissance et développement. Pour la réalisation de ces orientations stratégiques, chaque unité opérationnelle doit formuler ses objectifs stratégiques. Pour la réalisation de ces objectifs stratégiques, chaque unité opérationnelle doit signer un contrat de performance avec le conseil de la collectivité. Ce contrat de performance contient un ensemble d'indicateurs de performance, de cibles et d'initiatives, qui sont conformes aux critères de mesure de la performance que sont l'efficacité et l'efficacités ;
- Dans ce cadre, les auteurs analysent le contrat de performance d'une seule unité opérationnelle « *City and Culture* » représentative de la mise en œuvre et de l'utilisation du SGP. Ils examinent les indicateurs de performance qui sont liés aux objectifs stratégiques pour la réalisation du thème stratégique « utilisation optimale des ressources et haute qualité » dans le cadre du contrat de performance de cette unité opérationnelle selon deux perspectives du BSC, comme le montre le tableau 7 ci-dessous.

**Tableau 7 : Extrait traduit du contrat de performance de l'unité opérationnelle « City and Culture »**

Thème stratégique	Utilisation optimale des ressources et haute qualité		
Perspectives BSC	Processus		Effets
<b>Objectifs stratégiques</b>	Contrôle de la collaboration, amélioration de l'efficacité et numérisation	Capacité d'innovation	Assurer des finances saines et une qualité de travail élevée
<b>Indicateurs de performance</b>	Un sondage sur la satisfaction au travail	Le nombre de cours d'innovation achevés,  Le nombre d'idées mises en œuvre à partir de ces cours,	La durée de traitement des dossiers  La culture financière : - Atteindre un financement externe annuel de 10 millions de DKK, - Réduire les dépenses énergétiques de 10%
<b>Interprétations</b>	Analyser le niveau de satisfaction des agents à l'égard de la collaboration croisée, a été noté sur une échelle, de un à cinq.	Analyser le degré d'innovation de cette unité opérationnelle	Mesurer l'efficacité des services fournis par la collectivité

*Source : Roge et al. (2018, p. 400).*

Les auteurs estiment que le processus de mise en œuvre du système a suivi les recommandations des organisations privées et publiques (Fryer *et al.*, 2009 ; Northcott, Taulapapa, 2012 ; Radnor, Lovell, 2003). La direction générale a sélectionné les perspectives du SGP de manière à correspondre au contexte actuel de la collectivité.

En Allemagne, Weiss (2020) analyse les pratiques de gestion de la performance au niveau de dix collectivités locales qui sont considérées comme ayant de bonnes pratiques dans ce champ. Il considère que l'appui des cadres supérieurs joue un rôle important dans la mise en œuvre de ces pratiques managériales. Les résultats montrent que la GP en tant que pratique supplémentaire pour les agents des collectivités, n'a pas conduit à une suppression des outils traditionnels. Ainsi, les acteurs interrogés soulignent que les processus de mise en œuvre sont terminés et que les pratiques actuelles ne seront pas modifiées de manière significative au cours des prochaines années.

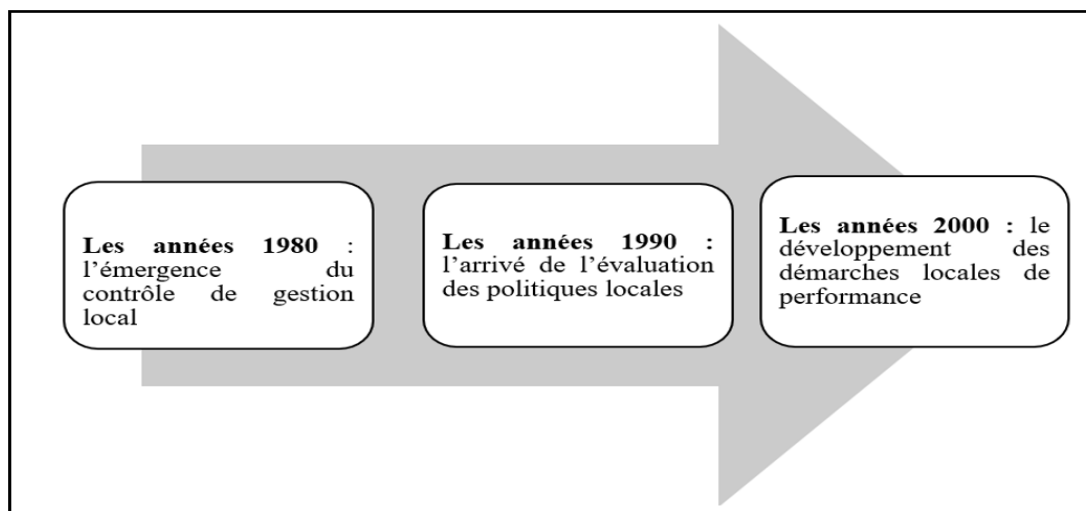
Les pratiques de gestion de la performance sont présentes, depuis les années 1990, dans les collectivités anglo-saxonnes et européennes continentales. Ces dernières ont connu une évolution vers des systèmes de gestion de la performance plus complexes et formels, tels que le tableau de bord prospectif. Elles ont intégré plusieurs dimensions de la performance, en s'intéressant à l'évaluation de l'impact des politiques publiques, des processus de décision stratégiques, opérationnel et budgétaire, ainsi de la qualité du service et de la satisfaction des citoyens (Folz *et al.*, 2009 ; Ammons, Rivenbark, 2008). Cependant, le contexte français n'est pas abordé par la plupart d'entre elles (Boyle, 2009 ; Curristine, 2007 ; Sterck, Scheers, 2006) ou alors de manière très succincte (Curristine, 2005). Dans le contexte local français, les démarches engagées apparaissent plus récentes et moins développées (Carassus, 2020). Le

point suivant montre les différents travaux traitant l'émergence de ces pratiques dans les collectivités territoriales françaises.

### **§3 – Le cheminement de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises**

Nous présentons dans cette partie une synthèse chronologique montrant l'évolution des pratiques de gestion de la performance dans le contexte de cette recherche, celui des collectivités territoriales françaises. La littérature nous enseigne que le cheminement vers la GP commence tout d'abord par le développement de la fonction du contrôle de gestion local dans les années 1980 (A), puis l'arrivée de l'évaluation des politiques publiques locales dans les années 1990 (B), et une dernière période, concerne le développement des démarches locales de performances dans les années 2000 (C), plus précisément, l'étude de AFIGESE-CT (2008) souligne que l'année 2006 représente le point de départ de ces pratiques (D). La figure 22 ci-dessous synthétise les grandes étapes de cette trajectoire.

**Figure 22 : La trajectoire de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises**



*Source : l'auteur*

#### **A. Les années 1980 : l'émergence du contrôle de gestion local**

L'enquête de l'association des Directeurs Financiers et Contrôleurs de Gestion (DFCG<sup>7</sup>) réalisée en 1994 sur 160 collectivités, montre que ces dernières ont introduit les outils de contrôle de gestion dans leur mode de fonctionnement au milieu des années 1980.

Meyssonier (1993) a étudié le système de contrôle de gestion dans les collectivités françaises. Il s'agit d'une enquête concernant un échantillon représentatif de quatre-vingt-deux communes françaises. Il concluait à un développement faible et inégal des outils de contrôle de gestion. De plus, les pratiques de contrôle de gestion sont mal connues. Cette enquête montre que les outils de contrôle de gestion sont caractérisés par l'utilisation des indicateurs concernant les

<sup>7</sup> DFCG-Ville et Finance, « De l'analyse financière à l'évaluation », Échanges 1999, n°151.

engagements financiers par rapports aux budgets, le degré de réalisation des opérations ou travaux par rapport aux prévisions, le suivi des charges de personnel, et la mesure des coûts. À cette époque, les collectivités s'intéressent plutôt à des logiques financières.

A la même époque, Pariente (1998) a mené une enquête en 1992 auprès de 50 communes de taille moyenne. L'auteur a mis en évidence la jeunesse de cette fonction de contrôle de gestion. L'enquête montre que des outils naissants ont été mis en œuvre au sein de ces communes, tels que les tableaux de bord, et un développement faible de la comptabilité analytique. Dans ce cadre, l'étude de Dupuis (1996) montre que les contrôleurs de gestion développent des outils, tels que les tableaux de bord et les indicateurs d'activité, la maîtrise des coûts et le contrôle budgétaire. Dans ce cadre, l'enquête nationale de la DFCG<sup>8</sup> réalisée en 1999 auprès de 112 collectivités, souligne l'importance de la fonction de contrôle de gestion pour ces collectivités. Ces dernières ont mis en œuvre des outils, tels que le suivi des satellites, et le développement d'une comptabilité analytique.

Selon Huteau (2006), cette période a connu les premiers efforts de rationalisation des collectivités territoriales avec une logique de gestion financière. Les collectivités ont développé des démarches d'optimisation dans la gestion des ressources, de la dette et de la trésorerie. Elles ont mis en place des outils tels que le contrôle budgétaire, la comptabilité analytique, et la gestion pluriannuelle des investissements. Cette période caractérise le système de management des collectivités par une prédominance de la logique de moyens. En effet, la fonction de contrôle de gestion a évolué vers une pratique de pilotage *via* l'essor des évaluations de politiques publiques dans les années 1990 (Carassus, 2020).

## **B. Les années 1990 : l'arrivée de l'évaluation des politiques locales**

Dès le début des années 1990, en parallèle de l'apparition du mouvement de la nouvelle gestion publique, certains auteurs (Santo, Verrier, 1993) montrent que même si l'évaluation des politiques publiques est considérée comme un outil nécessaire pour conduire l'action publique, elle ne constitue pas une priorité pour les élus et les administratifs. En effet, les auteurs constatent un nombre d'évaluation faible des politiques publiques au sein des collectivités françaises.

L'émergence des dispositifs d'évaluation au niveau de l'État, tels que le décret du 22 janvier 1990 relatif à l'évaluation des politiques publiques, a favorisé l'apparition de ces pratiques au niveau des collectivités territoriales (Deleau, 1986 ; Viveret, 1989). En ce sens, l'enquête de l'AFIGESE-CT en 2006 montre qu'à partir des années 1994, l'évaluation des contrats de plan État-Région est devenue une obligation pour les régions. Les évaluations sont réalisées conjointement par les services de l'État et par les conseils régionaux.

L'enquête nationale de la DFCG<sup>9</sup> (1999) auprès de 340 collectivités, montre que seulement 9 % des collectivités interrogées déclarent avoir mis en place en leur sein une fonction évaluation. Suivant l'enquête de Busson-villa comportant 91 réponses concernant les villes de plus de 20.000 habitants, près de 99% des répondants ne procèdent pas à une démarche formalisée pour

---

<sup>8</sup> DFCG-Ville et Finance, « De l'analyse financière à l'évaluation », art. cit.

<sup>9</sup> DFCG-Ville et Finance, « De l'analyse financière à l'évaluation », art. cit.



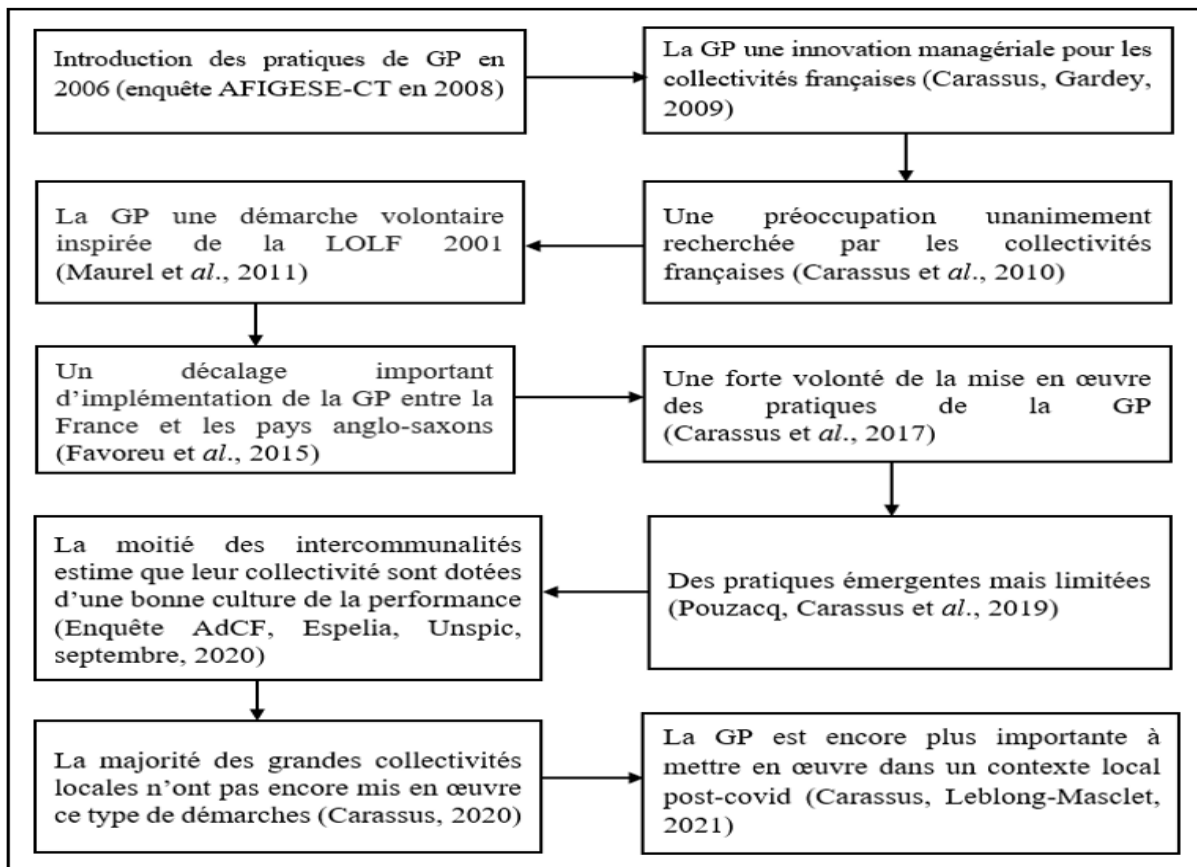
les évaluations de politiques, il s'agit plutôt de démarches ponctuelles. Ce faible développement de l'évaluation des politiques publiques s'explique le plus souvent par des problèmes de méthode d'évaluation et un manque de formation des agents.

Gibert (2003) considère que les bases d'une évaluation d'une politique publique consistent à définir des objectifs et des programmes d'actions. Cependant, ces derniers ne sont pas toujours présents dans les collectivités. Il souligne également que les pratiques d'évaluation sont encore à leurs balbutiements, et qu'elles nécessitent un développement opérationnel au-delà des discours. En effet, les démarches locales de performance viennent englober l'ensemble de ces pratiques au début des années 2000.

### **C. Les années 2000 : le développement des pratiques de gestion de la performance**

Au milieu des années 2000 à l'échelle internationale, plusieurs études montrent que des démarches de performance ou de gestion par les résultats s'imposent dans les collectivités locales. En parallèle des mouvements de performance, les collectivités locales françaises ont engagé plusieurs dispositifs, avec des formulations différentes, qu'il s'agisse de gestion par les résultats, de gestion de la performance, de démarches de performance, d'optimisation de la gestion, de relecture des politiques publiques ou encore de pilotage des politiques publiques. Ces dispositifs consistent à mobiliser des outils dépassant la logique du contrôle des moyens, en introduisant des notions telles que les objectifs, les réalisations, les effets et impacts de l'action publique sur le territoire (Carassus, 2020). La figure 23 ci-dessous montre les différents travaux traitant de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises.

**Figure 23 : L'émergence des pratiques de gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises**

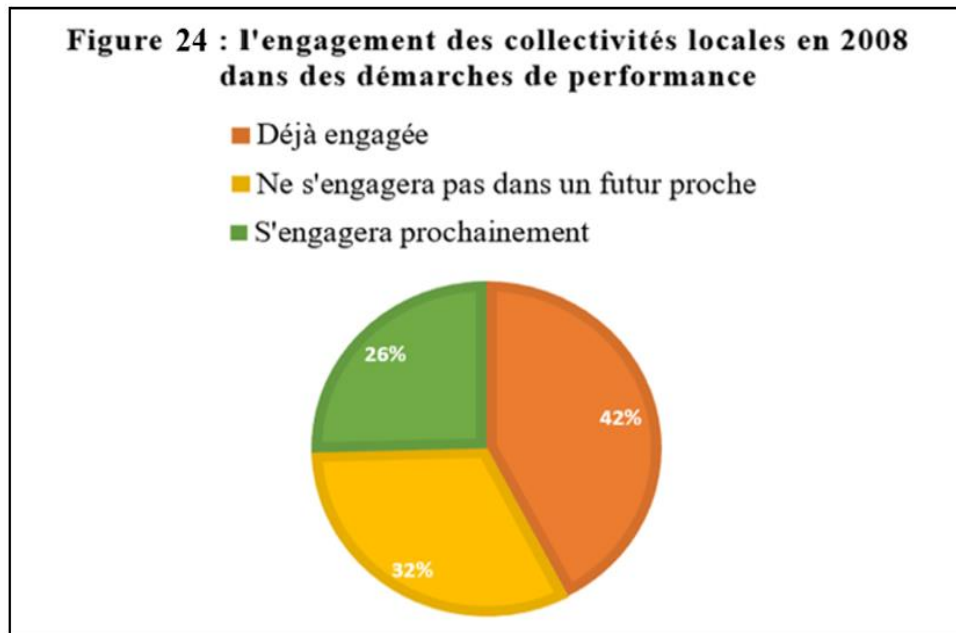


*Source : l'auteur*

#### **D. L'année 2006 : Le point de départ des pratiques de gestion de la performance**

L'enquête nationale menée au premier trimestre 2008 par l'Association finance-gestion-évaluation des collectivités territoriales (AFIGESE-CT) auprès de 360 collectivités françaises avec un taux de réponse de 53 %, a permis de présenter les résultats d'engagement des collectivités dans la mise en œuvre des démarches de performance, comme le montre la figure 24 ci-dessous.

**Figure 24 : L'engagement des collectivités locales en 2008 dans des démarches de performance**



*Source : Carassus et Gardey (2009)*

Les collectivités ayant engagé des démarches de performance montrent que ces pratiques ont été mises en œuvre à partir des années 2006 et 2007. L'enquête montre également les différents outils mobilisés dans le cadre de ces démarches. Les collectivités définissent d'abord une segmentation stratégique, ensuite, elles s'occupent de la formalisation du budget par politique publique, puis la détermination d'objectifs de performance, enfin les pratiques évaluatives sont moins développées que les autres outils. En effet, les pratiques de la GP peuvent être considérées comme une application ou une résultante managériale de la NGP (Moynihan, 2006). Elles représentent en revanche une innovation managériale récente pour les collectivités territoriales françaises (Carassus, Gardey, 2009). Selon Pupion (2018), l'innovation dans le secteur public se caractérise par la mise en place de nouveaux outils dans un service public qui se traduisent par de nouvelles connaissances, une nouvelle organisation ou gestion, ou de nouvelles compétences ou processus, ce qui implique une véritable rupture avec le passé.

### **1. La gestion de la performance : une préoccupation unanimement recherchée par les collectivités françaises**

Certains auteurs (Carassus *et al.*, 2010) montrent que la gestion de la performance est une préoccupation unanimement recherchée par les collectivités territoriales françaises. Cette situation peut en effet s'expliquer par différents enjeux. L'enjeu financier est d'abord concerné par la mise en place d'une démarche de performance dans un contexte de contrainte budgétaire. L'enjeu organisationnel, vise à clarifier les missions et responsabilités de chacun. Enfin l'enjeu démocratique, pour améliorer la lisibilité du budget de la collectivité et des actions envers les administrés.

## **2. La gestion de la performance : une démarche volontaire inspirée de la LOLF 2001**

Les travaux de Guenoun et Salery (2009) montrent que le modèle français de gestion de la performance publique locale s'inspire du processus de modernisation de l'État. Les collectivités sont influencées par les recommandations de la LOLF. En France, il s'agit d'une logique volontariste contrairement à l'approche anglo-saxonne imposant ces pratiques.

En ce sens, certains auteurs (Maurel *et al.*, 2011) soulignent que les démarches de performance locale se sont développées dans les collectivités locales françaises en parallèle de la LOLF de 2001 dans les administrations d'État. Ces pratiques ont été imposées au niveau de l'État au début de l'année 2006, en revanche, les collectivités locales se sont engagées volontairement. Les auteurs ont pour objectif de vérifier la mise en application des recommandations de la LOLF par les collectivités locales pour définir des démarches de performance publique locale. Ils ont sélectionné des collectivités ayant déjà initié une démarche de performance entre 2005 et 2008, sur la base des informations obtenues auprès de l'AFIGESE-CT et des responsables territoriaux.

Il ressort de ces travaux que les indicateurs mobilisés dans les démarches de performance étudiées s'inspirent du BSC dans les deux premiers conseils généraux, et pour les trois autres, un lien peut être relevé avec la LOLF. Cependant, l'influence du *Balanced Scorecard* sur les systèmes de management reste faible du fait du non-remplissage des indicateurs et de l'absence de causalité ou une hiérarchie entre les axes d'analyse. En revanche, les préconisations de la LOLF apparaissent plus fortes à travers les instruments mobilisés. En effet, selon les auteurs, le contenu global des démarches de performance locale est similaire à celui qui figure dans la LOLF. Ainsi, ce rapprochement des démarches volontaires des collectivités locales vers un cadre institutionnalisé peut être expliqué par la volonté de se doter d'un cadre de référence, adapté ensuite à l'objectif de développement territorial.

## **3. La gestion de la performance : une innovation managériale pour les collectivités françaises**

Certains auteurs (Carassus *et al.*, 2014), montrent que 40 % des collectivités territoriales de l'échantillon étudié ont initié une démarche locale de la performance. Cet échantillon est décomposé comme suit : 4,6 % de conseil régionaux, 29,5 % de conseils généraux, 20,9 % d'établissements publics de coopération intercommunale et 45 % de communes, répartis sur toute la France. Ce taux peut être considéré comme important mettant en évidence la pénétration de ces innovations managériales dans le secteur public local. Les auteurs soulignent que la gestion de la performance constitue alors, pour les collectivités françaises, une innovation managériale, mais aussi un vecteur de changement organisationnel, voire culturel et comportemental.

#### **4. La gestion de la performance : un décalage d'implémentation entre la France et les pays anglo-saxons et nordiques**

Les travaux de Favoreu *et al.* (2015) soulignent l'existence d'un décalage important d'implémentation des pratiques de gestion de la performance locale entre la France et les pays anglo-saxons et nordiques. Il s'agit d'un écart observé par une partie de la littérature dans ce champ de recherche. Les auteurs montrent que les collectivités françaises se sont engagées depuis moins d'une dizaine d'années dans la mise en œuvre de ces pratiques. La gestion de la performance représente donc une nouveauté pour les collectivités françaises.

#### **5. La gestion de la performance : un modèle plus administratif que politique**

Ces mêmes auteurs (Favoreu *et al.*, 2015) ont mené une enquête auprès des dirigeants des collectivités territoriales (conseils régionaux, conseils généraux, intercommunalités et villes). Grâce à l'appui de l'AFIGESE-CT, les auteurs ont pu adresser un questionnaire à environ 400 collectivités. Ils ont recueilli 60 réponses auprès de collectivités ayant déjà engagé des pratiques de gestion de la performance.

Il ressort de cette étude que le modèle français est de type « Management des performances ». Ce modèle se caractérise par le développement des outils de planification de nature opérationnelle, c'est-à-dire une focalisation sur l'activité quotidienne des services, ainsi par la mise en place des outils de responsabilisation qui se caractérisent par une faible dimension politique dans le portage de la démarche de performance. Enfin, il convient de noter un faible développement des évaluations. Ces dernières s'intéressent plutôt aux dimensions financières et organisationnelles, ainsi qu'aux critères endogènes focalisés sur l'efficacité et l'efficacités des ressources. En réalité, certains auteurs (Maurel *et al.*, 2014), soulignent les démarches de performance se caractérisent par des logiques plutôt administratives et internes. Dans le prolongement de leurs travaux, Maurel *et al.* (2014a, p.22-23) soulignent que les démarches de performance initiées par quatre collectivités se caractérisent par « *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)* ».

#### **6. La gestion de la performance : une forte volonté de mise en œuvre**

Dans le même ordre d'idées, l'étude de Carassus *et al.* (2017) vise à identifier les dispositifs et les actions engagés par les collectivités territoriales pour réaliser des économies. Les auteurs ont mobilisé une analyse quantitative fondée sur les résultats d'une enquête par questionnaire menée auprès de 120 collectivités françaises de plusieurs catégories (communes, départements, régions, EPCI, etc.) pour caractériser les pratiques de recherche d'économies engagées. Il ressort de cette étude que les outils et dispositifs mobilisés sont majoritairement guidés par une logique de contrôle des ressources. Cette dernière consiste à développer des outils tels que le budget, le contrôle budgétaire, le compte financier, et le tableau de financement. Cependant, les résultats mettent en évidence la faiblesse de la logique de pilotage, caractérisée par la mise en œuvre des outils tels que la comptabilité analytique, le dialogue de gestion, le budget par

politique, les projets de service, les indicateurs/tableaux de bord, le rapport d'activité, et les enquêtes de satisfaction (Lorino, 1995, 1999).

Les résultats de l'étude mettent en évidence la volonté des collectivités d'engager des dispositifs de pilotage dans l'avenir et d'initier des démarches d'amélioration de l'efficacité, et de la performance, en mettant l'accent sur un système de pilotage des activités et des actions publiques qui pourrait compléter le système de contrôle par les ressources.

## **7. La gestion de la performance : des pratiques émergentes mais limitées**

Plus récemment, les travaux de Pouzacq et Carassus (2019) identifient deux formes d'évaluation des politiques publiques émergentes dans les collectivités locales françaises. La première forme concerne les évaluations-audit qui ne sont pas cycliques. Ils ont pour objectif de mener des recherches approfondies pour évaluer l'impact, et sont postérieurs à l'action engagée. La deuxième forme concerne des évaluations continues, qui prennent des formes simplifiées et portent sur toutes les politiques locales. Elles sont réalisées de manière récurrente, avec des finalités stratégiques et décisionnelles.

Cependant, ces pratiques ne sont pas systématiques. La majorité des collectivités n'arrivent pas à évaluer l'ensemble des politiques publiques de manière continue. L'évaluation est plutôt ponctuelle et concerne un objet spécifique ou un périmètre restreint d'une politique publique. Elle se caractérise par la présence d'objectifs et d'indicateurs pour décliner la stratégie de la collectivité et la mise en œuvre des politiques publiques. Selon l'enquête menée par ces auteurs, les pratiques de gestion de la performance restent limitées. Les résultats montrent l'absence des objectifs et indicateurs au niveau d'un tiers des collectivités. En effet, si l'objectif et l'indicateur ne sont pas fixés, l'évaluation devient difficile. Ainsi, l'absence des systèmes d'information décisionnels au niveau de 60 % des collectivités constitue un obstacle pour l'évaluation des politiques publiques. La collecte des données sur les performances n'est pas systématisée. Les collectivités procèdent à une collecte manuelle par l'intermédiaire de logiciels de type tableur. En effet, les auteurs montrent que ces pratiques pénètrent de plus en plus les pratiques locales. Plus précisément, 58 % des répondants déclarent qu'ils les ont mises en œuvre depuis 2010 et 32 % depuis 2015. Carassus (2020) souligne que la majorité des collectivités locales n'ont pas encore mis en œuvre ce type de démarche. Il fait référence plus particulièrement aux grandes collectivités, comme c'est le cas des régions, des départements, des métropoles et des communautés d'agglomération.

Dans la suite de notre réflexion, une enquête quantitative (104 répondants) menée en collaboration entre le CNFPT<sup>10</sup> et la Société Française de l'Évaluation en 2018 auprès des régions, des départements, des EPCI et des villes de plus de 40.000 habitants, vise à identifier les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale. Il ressort de cette étude les éléments suivants :

---

<sup>10</sup> CNFPT (2018), Étude sur le rôle et les pratiques d'évaluation de l'action publique territoriale, en coopération avec la SFE, réalisation Asdo Études, octobre 2018, 60 pages, [https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/14098-pratiques\\_devaluation.asdo\\_validee.pdf](https://www.cnfpt.fr/sites/default/files/14098-pratiques_devaluation.asdo_validee.pdf)

- Plus de 20 % des collectivités n'ont pas une fonction d'évaluation. Parmi celles qui en ont, plus que la moitié ont mis cette fonction en place récemment (moins de 2 ans) ;
- La mise en œuvre d'une évaluation est toujours à l'initiative des administratifs, ce qui montre le faible investissement des politiques dans le processus évaluatif ;
- L'évaluation s'intéresse à un objectif bien précis. Elle ne concerne pas la dimension stratégique de l'action publique. Elle est généralement mise en œuvre pour convaincre de l'importance d'un sujet ou d'un dispositif, légitimer une équipe, et pour intéresser des partenaires. Elle constitue en effet, un outil de management interne ;
- Dans l'ensemble, certaines collectivités ont mis en œuvre des fonctions « évaluation » mais les budgets consacrés sont modestes pour évaluer l'ensemble des politiques publiques.

L'enquête de l'AdCF–Espelia–Unspic<sup>11</sup>(2020) auprès des intercommunalités françaises a permis de recueillir la perception des acteurs communautaires de la performance publique. Les résultats montrent que la moitié des répondants considèrent que leurs intercommunalités sont acculturées à la performance. La moitié des acteurs communautaires soulignent que la définition des objectifs à atteindre constitue la meilleure méthode pour exprimer la performance publique. La mise en œuvre de cette méthode nécessite un fort portage politique pour que les objectifs fixés puissent être atteints. En effet, il ressort de cette enquête que seulement un quart des intercommunalités ayant répondu à l'enquête ont mis en place de tels objectifs, ce qui montre l'existence d'un faible développement des pratiques de la GP.

## **8. La gestion de la performance : une démarche encore plus importante à mettre en œuvre dans un contexte local post-covid**

Certains auteurs (Carassus, Leblong-Masclat, 2021) montrent l'importance accrue de la mise en place de ces démarches de performance dans un contexte local post-covid. Depuis l'année 2020 qui a connu une crise sanitaire mondiale, cette dernière a dévoilé plusieurs problématiques concernant les modes actuels de fonctionnement des collectivités. La mise en place des pratiques de gestion de la performance semble donc importante pour répondre aux problématiques suivantes :

- **Problématiques de planification et d'anticipation** : La crise sanitaire a dévoilé des difficultés dans la prévention, la planification, ou la priorisation. D'où l'importance d'intégrer des pratiques permettant l'analyse des besoins sociétaux afin de mieux faire face aux évolutions contextuelles et conjoncturelles. Ces pratiques font partie de la première phase du SGP, celui de la planification stratégique pour bien penser l'activité de la collectivité dans son ensemble ;
- **Problématiques organisationnelles** : La crise sanitaire a révélé des difficultés dans la coordination et la coopération des différents acteurs publics y compris locaux. Ces difficultés peuvent s'expliquer par la complexité de la répartition des responsabilités entre les acteurs. En effet, dans une logique de responsabilisation, les pratiques de GP permettent de mieux savoir les politiques menées par une collectivité, ainsi de répondre

---

<sup>11</sup> Construire la performance des services publics locaux livre blanc 2020 : <https://www.adcf.org/files/Public--publications/AdCF-Guide-performance-18x24-page-a-page.pdf>

à la question de qui fait quoi. Ces pratiques permettent de construire un écosystème public favorisant la coopération entre les acteurs publics, en déterminant les responsabilités des différents acteurs et en les impliquant à la réalisation des politiques publiques ;

- **Problématiques informationnelles :** La crise sanitaire met également en exergue les difficultés de communication des informations entre les acteurs publics, en particulier avec la population. En se fondant sur les pratiques GP, les collectivités peuvent organiser la communication de l'information vers les différents acteurs du territoire. Ces pratiques consistent à utiliser des tableaux de bord opérationnels, et de partager des rapports d'activités *via* les réseaux sociaux ou d'autres plateformes, afin de mieux rendre compte à la population des activités prévues ou menées par la collectivité.

Dans cette section, les résultats de l'analyse de la littérature montrent que les collectivités publiques anglo-saxonnes et européennes ont connu une forte évolution du SGP. En effet, celles-ci sont passées d'outils classiques comme le budget traditionnel, à des outils plus intégrateurs et plus modernes tels que le *Balanced scorecard* (BSC), ou encore le BSC secteur public (Moullin, 2002). Ces outils permettent, d'une part, la planification et la gestion stratégique des politiques publiques et, d'autre part, l'évaluation des politiques publiques et l'impact de celles-ci sur leur environnement externe, en développant des mesures de performance liées à la satisfaction des citoyens.

En revanche, la gestion de la performance est une innovation managériale récente pour les collectivités territoriales françaises. Il apparaît que les outils et méthodes de ces démarches de performance, tels qu'ils sont actuellement mis en œuvre, restent guidés par une logique administrative et interne, en mobilisant des indicateurs de performance mesurant l'efficacité de la gestion. Les indicateurs ont une vocation interne plutôt qu'externe, tel que la qualité de l'offre et la satisfaction des bénéficiaires. En effet, les collectivités françaises considérées comme avancées en matière de gestion de la performance, possèdent un système de planification développé, mais la responsabilisation et l'évaluation sont moins présentes (Maurel *et al.*, 2011, 2014 ; Favoreu *et al.*, 2015).



## **Section 4 : les effets paradoxaux de la gestion de la performance**

Nous avons vu précédemment comment la gestion de la performance s'est largement diffusée dans les collectivités locales, plus particulièrement au niveau du contexte anglo-saxon et européen, avec une émergence de ces pratiques au niveau des collectivités territoriales françaises durant cette dernière décennie. Il convient, ainsi, de comprendre si ces pratiques ont des effets et des conséquences sur ces organisations.

Notre recherche portant sur la gestion de la performance dans les intercommunalités s'inscrit dans le cadre du mouvement NPM. À la suite des réformes de ce mouvement, la gestion de la performance a occupé une place importante au niveau du secteur public. Les travaux concernant la gestion de performance ont attiré l'attention de plusieurs chercheurs, ces derniers sont répartis entre des partisans et des détracteurs des pratiques de la nouvelle gestion publique.

Dans cette section, nous nous tournons vers l'examen des idées acquises dans la littérature sur les effets fonctionnels (§ 1), et dysfonctionnels de la mise en œuvre d'une gestion de la performance (§ 2).

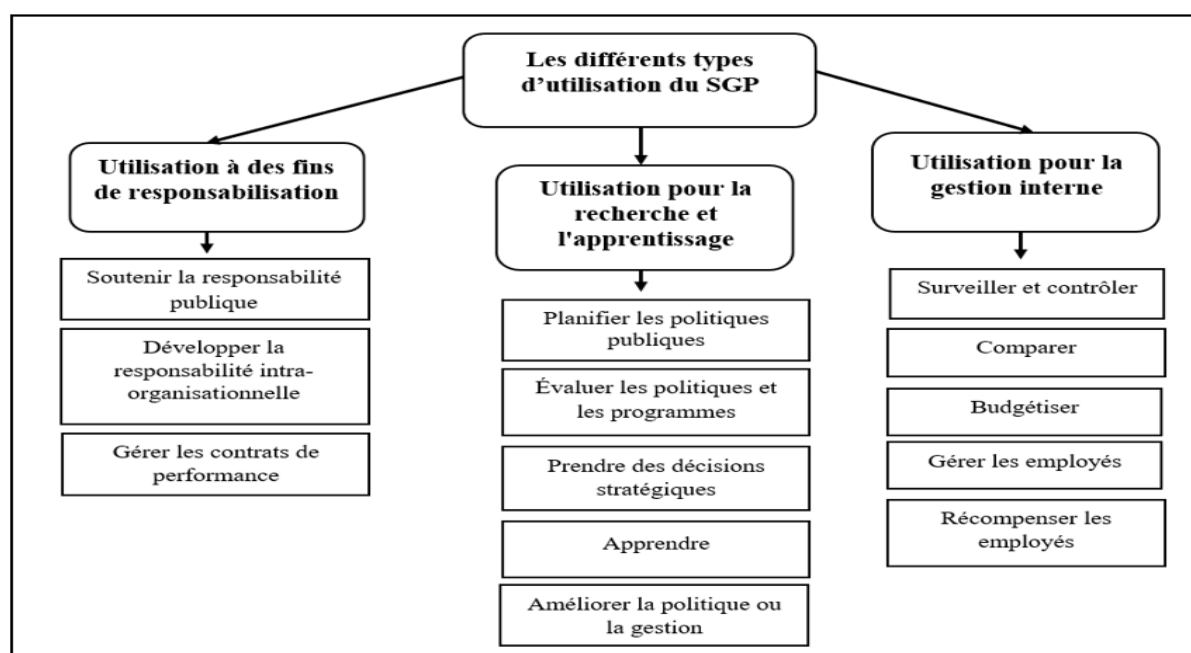
### **§1- Les effets fonctionnels de la gestion de la performance**

Selon Merton (1951), un phénomène est considéré fonctionnel lorsqu'il impacte positivement une organisation. En ce sens, la mesure de la performance est considérée comme fonctionnelle lorsqu'elle facilite la réalisation des objectifs organisationnels.

La littérature sur la gestion de la performance a tenu compte à la fois de la conception et de l'utilisation de systèmes de gestion de la performance (Agostino, Arnaboldi, 2012 ; Broadbent, Laughlin, 2009 ; Ferreira, Otley, 2009). Après avoir présenté précédemment les différents modèles de conception des systèmes de gestion de la performance, ce paragraphe est consacré aux nombreux travaux traitant les différents types d'utilisation du SGP dans son ensemble (Henri, 2006).

La gestion de la performance consiste à utiliser des informations sur la performance. Ces informations proviennent des mesures de performance financières et non financières mesurant les extrants, les résultats ou les impacts (Moynihan, 2008 ; Moynihan, Pandey, 2010 ; Poister, 2008 ; Poister, Streib, 1999 ; Van Dooren, 2005 ; Van Dooren *et al.*, 2015). Selon Ammons (2020), la mesure de la performance locale constitue un outil de gestion à la fois pour les administratifs et les élus. Elle permet aux cadres supérieurs de responsabiliser les agents de tous niveaux et de suivre ainsi les performances de leurs subordonnés. Elle contribue alors à améliorer les services et à prendre les meilleures décisions. Elle permet également aux élus de surveiller le fonctionnement de leurs collectivités. Certains auteurs (Sanger, 2013 ; Van Dooren *et al.*, 2010) considèrent que l'engagement des gestionnaires publics dans la mise en œuvre de la mesure de la performance reflète un signe de professionnalisme, de modernité et de bonne gouvernance. En effet, la littérature nous enseigne sur plusieurs types d'utilisation du SGP. Comme l'illustre la figure 25 ci-dessous.

**Figure 25 : Les différents types d'utilisation du SGP**



*Source : l'auteur*

Nous avons identifié les différents types d'utilisations en nous fondant sur plusieurs travaux dans ce champ. Nous pouvons classer les types d'utilisation du SGP selon trois catégories d'utilisation : pour la recherche et l'apprentissage (A), à des fins de responsabilisation (B), et pour la gestion interne (C).

### **A. La recherche et l'apprentissage**

Cette catégorie consiste à collecter des données de performance afin d'identifier ce qui fonctionne. Elle se fonde sur la recherche et l'apprentissage. Certains auteurs (Boaz, Nutley, 2003), soulignent que cette catégorie peut être analysée sous l'angle des politiques fondées sur des données probantes. Ce type d'utilisation motive les individus à apprendre comment améliorer leur travail pour obtenir de bons résultats. En effet, les informations sur la performance sont utilisées dans les processus de planification (1), d'évaluation des programmes et politiques (2), de prise de décision stratégique (3), d'apprentissage (4), et d'amélioration (5).

#### **1. Planifier les politiques publiques**

La planification stratégique est considérée comme un processus de production des décisions et des actions permettant d'orienter l'activité d'une organisation (Bryson *et al.*, 2018). Les gestionnaires publics utilisent des mesures de performance pour éclairer leurs décisions en matière de politiques et de programmes, ainsi que pour suivre les réalisations par rapport aux objectifs fixés (Ammons, Roenigk, 2015). Plusieurs travaux considèrent que la planification stratégique constitue la base de la gestion de la performance, dans le sens où les objectifs stratégiques jouent un rôle important dans la définition des mesures de performance. De manière explicite, il est important de lier ces mesures de performance aux objectifs stratégiques, afin de vérifier la mise en œuvre de la stratégie d'une organisation (Poister, Streib, 2005 ;

Sanger, 2008 ; Walker *et al.*, 2011). Le tableau de bord équilibré développé par Kaplan et Norton (1996), constitue un cadre utile pour lier les objectifs stratégiques aux mesures de performance.

En outre, certains auteurs (Poister, 2008 ; Van Dooren, 2011) soulignent qu'il s'agit d'une utilisation proactive de la mesure de la performance pour permettre à une organisation de planifier la meilleure façon de déployer ses ressources pour atteindre ses objectifs. En ce sens, Roge *et al.* (2018) montrent qu'au niveau d'une grande collectivité danoise, la MP oriente les actions de gestion vers la réalisation d'objectifs stratégiques par le biais de contrats de performance contenant divers types d'indicateurs de performance.

Selon Pidd (2012), la distinction entre les niveaux de planification des organisations et des programmes permet de comprendre les types d'utilisation de la MP pour chaque niveau.

- La planification stratégique s'intéresse principalement à la vision et à l'orientation de l'organisation. En ce sens, la mise en place des mesures de résultats semble raisonnable pour montrer l'effet des programmes, et si l'organisation atteint ses objectifs. Certains auteurs (Poister *et al.*, 2015) soulignent l'importance de la mise en place des indicateurs au niveau macro pour suivre les performances dans leur ensemble, ainsi que pour soutenir la planification stratégique.
- La planification tactique consiste à mettre en œuvre à moyen terme l'orientation stratégique de l'organisation. En effet, les mesures des réalisations sont liées à la planification tactique. Ces mesures permettent de savoir si l'organisation est dans la bonne voie pour réussir la mise en œuvre de sa stratégie. Elles communiquent des informations sur l'efficacité du programme ou de l'organisation.
- La planification opérationnelle consiste à mettre en œuvre à court terme des options convenues dans la planification tactique. Elle a pour objectif de veiller à ce que les ressources soient disponibles en cas de besoin et que le service fonctionne comme convenu. Les mesures de processus sont clairement opérationnelles, tout comme certaines mesures de qualité de services. Ces mesures sont également importantes pour vérifier le bon fonctionnement des programmes.

En effet, la liaison des mesures opérationnelles telles que la qualité des processus et des services, des mesures tactiques concernant les réalisations, et des mesures stratégiques s'intéressant aux effets, permet d'avoir une vision globale de la réussite d'un programme ou de l'organisation.

## **2. Évaluer les politiques et programmes**

Behn (2003) suggère que l'évaluation des politiques des programmes est l'une des raisons pour mesurer la performance publique. Cette évaluation permet d'informer les contribuables si ces politiques fonctionnent de manière efficace. Selon Poister (2003), l'évaluation des politiques doit prendre en compte des mesures en termes d'extrants et de résultats. Poursuivant ses travaux, Poister *et al.* (2015), suggère que l'objectif principal d'un SGP est de collecter des données sur les performances des politiques et programmes, pour ensuite les analyser et prendre

des mesures correctives si nécessaire. Le suivi permanent des mesures de performance permet d'agir au bon moment, et ainsi de prendre des décisions permettant de maintenir l'alignement de l'organisation sur ses priorités stratégiques.

### **3. Prendre des décisions stratégiques**

Une décision stratégique concerne un problème inhabituel qui nécessite une intervention et un engagement de la part des dirigeants. Elle entraîne des répercussions sur le bon déroulement de l'organisation (Hickson *et al.*, 1986). Pour gérer les grandes orientations stratégiques d'une organisation, les dirigeants doivent avoir recours à des informations pertinentes afin de soutenir leurs processus analytiques, en révélant les relations de cause à effet entre les processus internes et la réalisation des objectifs (Langley, 1990 ; Atkinson *et al.*, 1997). Certains auteurs (Gunasekaran *et al.*, 2001), montrent que la MP fournit l'information indispensable aux dirigeants pour prendre des décisions stratégiques.

En ce sens, Simon *et al.* (1954) soulignent que l'information sur la performance peut être utilisée dans la prise de décision stratégique, il s'agit de répondre à la question suivante : « Parmi les différentes alternatives, qui est rationnellement la meilleure ? ». En suivant la logique du passage de la simple mesure de la performance à la gestion de la performance, certains auteurs (Ammons, Roenigk, 2015 ; Moynihan, 2008) montrent un élément fondamental pour concrétiser ce passage, il s'agit d'utiliser les informations sur les performances pour nourrir la prise de décision stratégique au niveau d'une organisation (Bouckaert, Halligan, 2008). Les travaux de Van Dooren et Van de Walle (2008) considèrent que l'information générée par les systèmes de mesure de la performance permet de prendre des décisions opérationnelles ou stratégiques.

Certains auteurs (Pouzacq, Carassus, 2019) affirment que les pratiques de gestion de la performance permettent d'améliorer ainsi la production des informations sur les politiques publiques, ces pratiques constituent une aide à la décision, notamment sur le plan stratégique. L'utilisation des mesures de résultats joue un rôle d'anticipation, dans le sens où elles permettent d'évaluer la situation actuelle et prendre des décisions pour faire face aux changements futurs sans attendre que l'action ne soit accomplie (Carassus, 2020).

### **4. Apprendre**

Certains auteurs (Bird *et al.*, 2003), montrent que les mesures de performance peuvent être utilisées pour voir ce qui fonctionne, en d'autres termes, les gestionnaires publics qui souhaitent encourager l'apprentissage, visent à identifier les approches les plus efficaces et les plus efficaces pour le bon fonctionnement de leur organisation. En ce sens, Behn (2003) considère que l'information sur la performance permet d'apprendre. Il s'agit de comprendre pourquoi un outil ou un processus fonctionne ou ne fonctionne pas. En effet, le diagnostic est important pour traiter les problèmes rencontrés, ce qui permet de prendre des mesures correctives et d'améliorer la performance.

Dans la suite de notre réflexion, les travaux de Van Doreen *et al.* (2015) insistent sur une fonction principale des mesures de performances : celle de l'apprentissage. Ce dernier permet

de répondre à la question « *comment améliorer la politique ou la gestion ?* » (p.120). Les mesures de performance permettent de déterminer ce qui ne fonctionne pas et pourquoi, à travers l'évaluation des processus et des résultats. Elles aident les gestionnaires publics à savoir comment la politique ou la gestion peut être améliorée.

À la lumière de nombreux travaux, nous pouvons faire une distinction entre les différents types d'apprentissages organisationnels liés aux pratiques de gestion de la performance (Fiol, Lyles, 1981 ; Bouckaert, Halligan, 2008 ; De La Ville 1998 ; Garvin, 1996).

- L'apprentissage adaptatif permet de conduire à des changements de comportements de nature adaptative. Par exemple, les gestionnaires peuvent modifier les allocations financières en fonction des résultats des politiques et des programmes ;
- L'apprentissage génératif permet de produire un changement majeur au sein d'une organisation. Ainsi, les gestionnaires peuvent réviser les stratégies suivies en se basant sur les critères de performance définis ;
- L'apprentissage cognitif consiste à produire, à diffuser, à mémoriser, à utiliser des informations sur la performance dans les pratiques de gestion d'une organisation ;
- L'apprentissage culturel consiste à acculturer les membres d'une organisation aux pratiques de gestion de la performance, ainsi qu'à la mise en œuvre de changements organisationnels ;
- Enfin, l'apprentissage structurel, « *correspond à l'adaptation de la structure organisationnelle à son environnement, sur la base des évaluations réalisées. Les apprentissages des pratiques évaluatives peuvent donc être variés, en mobilisant des logiques comportementales, organisationnelles ou stratégiques* » (Pouzacq, Carassus, 2019, p.17). Il s'agit donc de modifier les modes de fonctionnement de l'organisation en se référant aux informations sur la performance.

Certains auteurs (Pouzacq, Carassus, 2019) analysent les effets et impacts de l'évaluation des politiques au niveau des collectivités françaises. Il ressort de cette étude l'existence de forts apprentissages organisationnels de nature cognitive pour les cadres territoriaux. Dans le sens où l'information sur la performance permet de prendre des décisions stratégiques. Dans une moindre mesure, les apprentissages de nature culturelle ont été observés, ces derniers ayant pour objet de développer une culture de performance au niveau interne de la collectivité. Enfin, des apprentissages structurels semblent plus limités, ce qui montre le faible impact des mesures de performance sur l'organisation locale. Dans ce cadre, les travaux de Berman et Wang (2000) montrent que les collectivités américaines mesurent la performance pour améliorer la rapidité d'exécution. Ils affirment que l'utilisation des informations sur les performances constitue un processus d'apprentissage progressif.

En outre, la mise en place des dialogues organisationnels constitue une perspective émergente sur la mesure et la gestion des performances au niveau international (Jakobsen *et al.*, 2018). Plus particulièrement, les dialogues sur les performances entre les parties prenantes internes permettent d'obtenir des avantages liés à l'apprentissage des SGP, dans le sens où les indicateurs

de performance constituent un outil d'apprentissage pour prendre des mesures correctives (Laihonen, Mäntylä, 2017).

Dans ce cadre, Moynihan (2008) suggère également une utilisation des informations sur les performances, basée sur la théorie du dialogue. En ce sens, Simons (1990) considère que les mesures de performance agissent comme un contrôle interactif pour favoriser le dialogue organisationnel. Moynihan (2005) souligne que l'importance de la gestion de la performance réside dans sa capacité à alimenter le dialogue sur les performances, à travers des forums d'apprentissage (Van Doreen *et al.*, 2015), il énumère des caractéristiques importantes pour la mise en place des forums d'apprentissage : des événements de routine, une approche non conflictuelle pour éviter les réactions défensives, une collégialité et égalité entre les participants, une participation de différents acteurs responsables de la production des résultats examinés, un dialogue centré sur les objectifs de l'organisation, une utilisation des informations quantitatives permettant d'identifier les réussites et les échecs, y compris les objectifs, les cibles, les résultats et les points de comparaison.

En effet, le dialogue représente une pratique d'apprentissage dans le sens où les informations sur les performances sont utilisées à des fins d'apprentissage. Dans ce cadre, les questionnaires se réunissent afin de comparer leurs performances, analyser les indicateurs, discuter les résultats, en tirer des conclusions, et les mettre en correspondance avec les bonnes pratiques (Lewis, Triantafillou, 2012).

## **5. Améliorer la politique et la gestion**

Pour Behn (2003), l'amélioration des performances nécessite un outil permettant de découvrir les bonnes performances, afin qu'elles puissent être généralisées ailleurs. La collecte des informations sur les performances et leurs utilisations par les organisations publiques, les élus et les citoyens, peut être étudiée comme un instrument d'amélioration des services et politiques fournis à leurs clients (Van Dooren *et al.*, 2008), ainsi que pour améliorer la réactivité vis-à-vis des clients (Poister, 2003). Les questionnaires publics peuvent mettre en place des processus de sollicitation des réactions des clients et des autres parties prenantes, afin d'améliorer les performances des programmes ou des organisations (Poister *et al.*, 2015). Behn (2003, p.588) souligne que tous les objectifs du SGP sont subordonnés à un objectif ultime. Il considère que la mesure de la performance a un seul véritable objectif : il s'agit d'améliorer les performances, car « *les sept autres objectifs sont simplement des moyens d'atteindre cet objectif ultime* ». Cependant, Ammons (2020) considère que les mesures de performance sont nécessaires mais insuffisantes pour garantir l'amélioration des performances. Il s'agit de mettre en place des mesures bien conçues, pertinentes, précises et exploitables. Il est également nécessaire d'avoir un engagement fort de la direction pour obtenir de bonnes performances, ainsi que des agents compétents et bien formés ayant la volonté d'assurer la qualité du service, l'efficacité et d'obtenir de bons résultats.

## **B. La responsabilisation**

Il convient de noter que les organisations publiques doivent rendre des comptes aux citoyens, aux contribuables et aux politiciens (Bolton, 2003). Ce qui implique de divulguer au public la performance de leurs politiques publiques. Cette pression des différentes parties prenantes amène ces organisations à utiliser l'information sur la performance pour soutenir la responsabilité publique (1), mais aussi pour développer la responsabilité intra-organisationnelle (2), et pour gérer des contrats de performance avec les organismes impliqués dans la mise en œuvre de leurs politiques publiques (3).

### **1. Soutenir la responsabilité publique**

La responsabilité d'une collectivité se traduit par l'obligation de rendre compte de ses activités aux représentants du peuple au conseil municipal. La reddition des comptes consiste à développer la transparence et à présenter les résultats de la collectivité au grand public, aux médias et aux différentes parties prenantes (Esmark, 2017). La publication des états financiers périodiques ne constitue qu'une partie de la vision plus large de la responsabilité. Dans une logique globale, il s'agit d'aller au-delà de la seule responsabilité financière qui permet de vérifier si les ressources sont comptabilisées, et de montrer les extrants et les résultats de ces ressources mobilisées. Il s'agit également de montrer les progrès réalisés en termes de priorités de la population (Ammons, 2020). En ce sens, selon Kettl (2006), les mécanismes de responsabilisation sont passés d'une focalisation sur les finances, qui consiste à montrer comment les ressources ont été dépensées, à une focalisation sur les résultats, qui implique plutôt de montrer les réalisations et les résultats. Certains auteurs (Bird *et al.*, 2003 ; Poister, 2003) montrent que la mesure de la performance permet de soutenir la responsabilité publique. Les organisations publiques doivent en contrepartie du financement des services par la fiscalité informer le public des résultats et services fournis. En d'autres termes, les citoyens s'attendent à être informés sur la manière dont leurs impôts sont utilisés et attendent également un bon rapport qualité-prix (Van Doreen *et al.*, 2015).

En effet, les rapports de performance permettent de présenter les résultats des collectivités locales, ils constituent donc un outil de responsabilité qui peut être destiné aux différentes parties prenantes (Bouckaert, Halligan, 2008). De plus, les rapports externes sur les mesures de performance peuvent améliorer la responsabilité publique en augmentant la visibilité des actions de gestion sur les dimensions de performance rapportées (Kloot, Martin, 2000). Pour Pollanen (2005) la communication des mesures d'efficacité peut être considérée comme l'objectif ultime d'un SGP. Il souligne que la MP doit être utilisée pour accroître la transparence et la responsabilité publique (Pidd, 2012), par le biais de rapports publics périodiques sur les performances (Mc David *et al.*, 2019) et la divulgation externe (Simons, 1990), afin de répondre aux exigences des parties prenantes (Atkinson *et al.*, 1997).

Certains auteurs (Berman, Wang, 2000), ont mené une enquête sur les pratiques de gestion de la performance au niveau des collectivités locales américaines. Il ressort de cette étude que la reddition des comptes était l'une des principales utilisations du SGP. Dans ce cadre, les collectivités locales italiennes se sont engagées volontairement dans la production des rapports

de performance, qui représente un outil de transparence et de responsabilisation démocratique (Marcuccio, Steccolini, 2005).

Les informations sur la performance peuvent concerner l'utilisation des ressources, la charge de travail, les extrants, les résultats, la qualité, la satisfaction des clients, l'efficacité, et le rapport coût-efficacité. Une fois ces informations collectées par les gestionnaires, ces derniers décident des moyens les plus convenables pour communiquer la performance de l'organisation. La communication publique de l'information sur la performance permet de répondre à l'obligation des collectivités locales de rendre des comptes à leurs citoyens à travers les rapports de performance, les tableaux de bord, les cartes de pointage et les budgets incluant. Ces données peuvent être mises en ligne et documentées dans des rapports sur papier (Ammons, 2020).

Selon (Poister *et al.*, 2015), le résultat d'un système de mesure des performances est la production d'un rapport de performance, ce dernier peut comporter des diagrammes circulaires, des diagrammes à barres, des affichages tabulaires, des graphiques linéaires, et des graphiques en grappes. L'objectif de ce rapport est de maximiser la capacité des différentes parties prenantes à comprendre facilement ce que les données représentent. En effet, la communication des mesures de performance à la fois aux citoyens, aux élus, ainsi qu'aux gestionnaires, est irréaliste (Jones, Bouckaert, 2017), d'où l'importance de faire une distinction entre les besoins des différentes parties prenantes. Au niveau interne, le personnel a besoin de plus de détails et de ventilations des données, cependant, les élus préfèrent souvent des données simples et compréhensibles. Pour le grand public et les médias, il s'agit également de mettre en place un affichage facilement compréhensible des données sur les performances.

Dans ce cadre, certains auteurs (Hourneaux *et al.*, 2017) soulignent que les mesures de performance devraient être conçues et utilisées pour informer les différentes parties prenantes sur les paramètres de performance, afin de soutenir la légitimité. Les travaux de Burchell *et al.* (1980) considèrent que les mesures de performance sont utilisées pour justifier des actions et décisions passées qui ont été prises dans des conditions d'incertitude, ainsi pour valider des actions actuelles et futures (Ansari, Euske, 1987). Selon Van Doreen et Van de Walle (2008), les élus décident des budgets, dirigent des organisations, doivent donc légitimer leurs politiques, parce que les citoyens cherchent à savoir comment leurs impôts sont utilisés, et veulent être informés de la performance des services publics.

La légitimité dans le secteur public est considérée comme la perception des parties prenantes que les activités d'une organisation sont correctement développées, au regard de ses objectifs et sa mission sociale (Moura *et al.*, 2020). Ces parties prenantes sont impliquées dans ces organisations par le biais du financement, l'expression des besoins locaux, et les partenariats (Conrad, Uslu, 2012). En effet, la légitimité se traduit par la volonté des organisations à être transparentes, en mettant en place des indicateurs de performance et des rapports de performance (Moxham, 2014).



## **2. Développer la responsabilité intra-organisationnelle**

La responsabilité intra-organisationnelle consiste à rendre compte à tous les niveaux de gestion au sein d'une collectivité locale, ce qui signifie que les agents opérationnels sont responsables devant leurs chefs de service, ces derniers doivent rendre compte aux responsables des pôles, ces derniers, à leur tour, aux directeurs généraux des services et aux élus. Ainsi, les différents services d'une collectivité locale sont responsables devant les autres services qui en dépendent. (Ammons, 2020). La communication des informations sur la performance au niveau interne a plutôt des fins de gestion. Dans ce cadre, les gestionnaires publics sont considérés comme les principaux destinataires de l'information sur la performance, afin d'améliorer la prestation de services et la performance. En effet, la mesure de la performance peut améliorer la performance en promouvant la responsabilité intra-organisationnelle en prenant des actions correctives (Broadbent, Guthrie, 1992).

## **3. Gérer les contrats de performance**

Certains auteurs (Bird *et al.* 2003) soulignent que les informations sur la performance peuvent être utilisées dans la gestion des contrats avec les organismes qui fournissent un service au nom d'une organisation publique. Il s'agit de fixer des mesures de performance pour vérifier si le prestataire atteint les niveaux de performance escomptés dans l'accord (Poister *et al.*, 2015 ; Van Helden, Reichard, 2016). Selon Van Doreen (2006), ces contrats de performance donnent de l'autonomie à ces organismes à condition qu'ils s'engagent à atteindre des objectifs de production ou de résultats.

### **C. La gestion interne**

Cette fonction utilise les informations sur les performances pour identifier les performances des unités organisationnelles et des agents. L'objectif ici n'est pas d'apprendre, mais de vérifier la mise en œuvre de objectifs fixés. Cette utilisation concerne le suivi et le contrôle (1), la comparaison des performances (2), la budgétisation axée sur la performance (3), la gestion des employés (4), et la récompense (5).

#### **1. Surveiller et contrôler**

La surveillance « *monitoring* » est définie comme un système dans lequel les objectifs sont fixés à l'avance, les résultats sont mesurés, les objectifs et les résultats sont comparés, un retour d'information est fourni et des corrections sont apportées si nécessaire (Hofstede, 1978). Les informations recueillies sont utilisées pour l'établissement de rapports : il s'agit d'un contrôle de diagnostic (Simons, 1990). Le contrôle financier constitue l'une des caractéristiques les plus importantes du secteur public. Il se présente sous forme de contrôle budgétaire et d'audit financier. Les gestionnaires reçoivent des rapports réguliers afin qu'ils puissent agir pour réduire les coûts, augmenter les recettes ou prendre des actions correctives. Cependant, les gestionnaires publics se concentrent également sur d'autres types de contrôle. Il s'agit d'utiliser des mesures de performance dans le contrôle des extrants et résultats (Pidd, 2012). Le suivi et le contrôle s'exercent donc par des actions entreprises sur la base d'un retour d'informations. Selon Behn (2003), les gestionnaires publics assurent un suivi des mesures de performance pour

orienter leurs subordonnés dans la bonne direction pour assurer une excellente performance. En effet, le suivi et le contrôle ne représentent qu'une des nombreuses raisons de la gestion de la performance publique.

En outre, certains auteurs (Van Doreen *et al.*, 2015) soulignent que les mesures de la performance sont utilisées pour le contrôle, dans le sens où elles permettent de savoir si les politiques et les programmes sont sur la bonne voie pour réaliser les résultats escomptés. Dans ce cadre, les tableaux de bord de gestion permettent d'assurer un suivi des performances de l'organisation et des politiques. En effet, le contrôle s'intéresse au présent plutôt qu'aux performances futures ou passées. Pour Poister *et al.* (2015), les mesures de performance jouent un rôle important dans le contrôle du travail des unités organisationnelles.

## 2. Comparer

L'utilisation des informations de performance pour la comparaison est plus courante actuellement que par le passé, cependant, il ne s'agit pas d'une idée nouvelle (Ammons, 2020). Cette utilisation au niveau des collectivités locales remonte aux années 1890 (Downs, Larkey, 1986). Dans ce cadre, Ammons (2020) souligne que les comparaisons de performance constituent un outil d'évaluation de la performance, favorisant un intérêt accru pour le public, et permettant de fixer de meilleurs objectifs et de développer un apprentissage organisationnel.

Les comparaisons de performance constituent un outil d'évaluation de la performance. La comparaison avec les années précédentes permet d'identifier si les performances s'améliorent. Cependant, des études montrent que la comparaison avec les performances d'autres collectivités a plus d'influence sur l'évaluation de la performance que la comparaison avec les performances passées d'une collectivité (Charbonneau, Van Ryzin, 2015 ; Olsen, 2015). La comparaison avec les autres permet aux organisations de briser les mythes et de prendre des mesures d'amélioration dans le sens où les statistiques comparées à celles des autres organisations de même niveau permettent de découvrir le niveau réel des réalisations de l'organisation en question. En effet, les collectivités locales ayant la volonté de s'engager dans une logique de comparaison sont les plus susceptibles d'utiliser l'information sur la performance pour améliorer leurs services (Ammons, Rivenbark, 2008).

Les comparaisons de performance font l'objet d'un intérêt accru pour le public. Ammons (2020) utilise l'expression « *Le public adore les comparaisons* » (p.251). Dans le sens où le public s'intéresse plus à la performance d'une organisation lorsqu'elle est comparée à d'autres organisations au lieu uniquement à des performances passées (Wang, 2002). Les comparaisons permettent de fixer de meilleurs objectifs. En se basant sur cette comparaison avec d'autres organisations, une collectivité locale peut avoir une vision sur ses performances par rapport aux normes. Cette comparaison peut aider les gestionnaires publics à fixer des objectifs et des cibles de performance ambitieux mais réalisables pour leurs programmes (Poister *et al.* 2015).

Les comparaisons de performance facilitent l'apprentissage organisationnel. Certains auteurs ont suggéré l'apprentissage comme un type d'utilisation de l'information sur la performance (Van Dooren *et al.* 2010). Les travaux de Mc Gill et Slocum (1994) soulignent que la comparaison constitue un instrument essentiel pour développer l'apprentissage. En effet, la

comparaison permet également aux gestionnaires d'identifier les unités organisationnelles les plus performantes, pour ensuite transférer les bonnes pratiques de ces unités à l'ensemble de l'organisation.

À l'instar des travaux de Poister et *al.* (2015), la comparaison des performances nécessite toujours un contexte pour aider les gestionnaires à interpréter et montrer les performances réelles d'un programme. Il s'agit de comparer les performances dans le temps. Dans ce cadre, les informations de performance s'accumulent naturellement dans des bases de données de séries chronologiques qui permettent de procéder à des comparaisons dans le temps. En outre, les mesures de performance peuvent être comparées par rapport aux objectifs fixés des programmes, aux normes de service ou aux objectifs budgétaires. Selon Pidd (2012), les méthodes de séries chronologiques et les tableaux de contrôle sont des outils utiles pour comparer les performances. Elles permettent de tirer des conclusions sur l'amélioration, la détérioration ou la stabilité des performances sur une période donnée. En cas de détérioration de la performance, ces outils aident les gestionnaires à identifier les problèmes et à prendre des mesures correctives.

Selon Behn (2003), les mesures de performance peuvent être utilisées dans le cadre d'une analyse comparative externe. Il s'agit d'une comparaison des performances portant sur des organisations ou des programmes. Pidd (2012) considère que la comparaison des organisations et des programmes est la fonction la plus courante de la mesure de la performance. La comparaison se base sur des ratios et des taux qui représentent les niveaux d'activité des unités organisationnelles et des organisations d'une échelle différente. En outre, les indicateurs de performance favorisent « *un contrôle et une correction efficaces en signalant le niveau de performance actuel et en le comparant avec le niveau de performance souhaité, c'est-à-dire la norme* » (Melnyk et *al.*, 2014, p. 173). Les mesures de performance permettent donc d'analyser et d'évaluer ces niveaux d'activité pour ensuite apporter des améliorations de la performance (Poister et *al.*, 2015 ; Schwartz, Deber, 2016).

### **3. Budgétiser**

En raison des restrictions budgétaires imposées au secteur public, Behn (2003) souligne que l'utilisation de mesures de performance est nécessaire pour l'allocation des ressources. En effet, la budgétisation axée sur la performance permet aux gestionnaires publics d'utiliser des informations pertinentes pour décider sur quel programme ou politique il est important d'allouer le plus de ressources. En ce sens, Van Dooren (2006) considère que l'allocation des ressources peut être plus ciblée, si elle est fondée sur des mesures de performance plutôt que sur le budget de l'année précédente.

Certains auteurs (Poister et *al.*, 2015), soulignent que l'application de l'information sur les performances au processus budgétaire est connue sous le nom de la budgétisation fondée sur la performance. Plusieurs terminologies sont utilisées dans ce cadre, notamment, la budgétisation axée sur les résultats, la budgétisation sur base zéro, ou les budgets fondés sur les performances ou prise de décision fondée sur des preuves (Joyce, Pattison, 2010). En effet, la budgétisation fondée sur la performance consiste à allouer un budget en fonction des performances, c'est-à-dire que les unités organisationnelles ayant de bonnes performances peuvent être récompensées

par des budgets élevés, et celles ayant de mauvaises performances sont sanctionnées par des réductions budgétaires. Il s'agit donc de prendre des décisions sur l'allocation des ressources en partie sur la base de l'efficacité et de l'efficacités de la prestation de services.

Selon Key (1940), la budgétisation basée sur la performance permet de répondre à la question suivante : L'allocation de X dollars à l'activité Y a-t-elle permis d'accomplir ce que nous voulions ? et « *Si ce n'est pas le cas, devrions-nous ajuster l'allocation à l'activité Y ?* » (Rivenbark, 2004, p. 27). En d'autres termes, la budgétisation des performances se produit lorsque les gestionnaires utilisent l'information sur la performance pour soutenir et justifier des demandes budgétaires lors du processus de préparation du budget annuel. L'objectif principal de la budgétisation des performances est d'allouer des fonds aux activités, programmes et services de la manière la plus susceptible d'atteindre les résultats souhaités. Certains auteurs (Van Dooren, 2006) font une distinction entre deux types de budgétisation basée sur la performance : il s'agit d'une budgétisation en fonction des extrants et d'une budgétisation en fonction des résultats. Pollanen (2005) souligne que la budgétisation est bien développée au niveau des collectivités canadiennes. Certains auteurs (Berman, Wang, 2000) montrent qu'au niveau des collectivités américaines, la budgétisation axée sur la performance permet de déterminer les besoins budgétaires à long terme. En France, Pouzacq et Carassus (2019) soulignent qu'au niveau des collectivités territoriales, l'information sur la performance n'est mobilisée que modérément dans les arbitrages budgétaires.

#### 4. Gérer les employés

La gestion de la performance consiste à mettre en place des objectifs de performance pour gérer le travail des personnes et des unités organisationnelles, afin de développer leur efficacité et d'améliorer la performance de l'organisation. Le système de gestion par objectif constitue un moyen pour l'organisation permettant de clarifier ses attentes en matière de travail des agents, pour ensuite évaluer leurs performances (Aristigueta, 2002), ainsi que pour améliorer la productivité des agents et canaliser leurs efforts pour participer à la réalisation des objectifs organisationnels (Rodgers, Hunter, 1992).

Certains auteurs (Poister *et al.*, 2015) montrent que le système de gestion par objectif est lié à un processus d'évaluation du personnel dans le cadre d'un cycle annuel, semestriel, ou trimestriel. Ce processus contient quatre étapes :

- **Fixation des objectifs** : cette étape concerne la négociation des objectifs à mettre en place pour l'année suivante, cette négociation s'établit entre les cadres supérieurs et leurs subordonnés. Il s'agit de clarifier les attentes communes en matière de performance.
- **Élaboration des plans d'action** : les cadres supérieurs et leurs subordonnés mettent en place des plans d'actions pour favoriser la réalisation des objectifs fixés, en consacrant également les ressources nécessaires à la mise en œuvre de ces plans.
- **Suivi périodique** : les cadres supérieurs et leurs subordonnés surveillent régulièrement le niveau des réalisations des objectifs et des progrès dans la mise en œuvre des plans,

afin d'apporter, à mi-parcours et si nécessaire, des ajustements à la stratégie, aux ressources, aux procédures de mise en œuvre, voire aux objectifs eux-mêmes.

- **Évaluation annuelle des performances** : les cadres supérieurs procèdent à l'évaluation de la performance des agents de manière annuelle. Cette évaluation concerne la réalisation des objectifs fixés, les plans de développement individuel, les besoins en formations, et l'augmentation du salaire.

En effet, le système de gestion par objectif permet de lier l'évaluation de la performance individuelle aux objectifs stratégiques de l'organisation. Il est donc important d'identifier les objectifs de performance individuels qui correspondent aux objectifs globaux de l'organisation. Il est essentiel également d'expliquer aux employés la manière dont les mesures se traduiront : par une reconnaissance, par des récompenses ou des sanctions individuelles.

Un fonctionnement efficace d'une organisation nécessite d'orienter le travail des gestionnaires, des employés, des programmes et des unités organisationnelles vers la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation. Certains auteurs (Simon *et al.*, 1954), soulignent le rôle important des mesures de performance dans la focalisation de l'attention du personnel sur les grandes priorités de l'organisation. En d'autres termes, les cadres supérieurs envoient des signaux pour transmettre la vision de l'organisation, ces signaux indiquent les objectifs primaires et secondaires sur lesquels les employés devraient concentrer leur attention (Atkinson *et al.*, 1997 ; Vandenbosch, 1999). Selon Poister (2008), les mesures de performance permettent de focaliser l'attention des agents sur les objectifs stratégiques de l'organisation. Selon Ammons (2020), les mesures de performance permettent de concentrer l'attention des cadres supérieurs et des agents sur les objectifs clés et les autres dimensions importantes de la performance. Il s'agit de mettre en place un suivi périodique avec les cadres supérieurs pour échanger sur les progrès réalisés par rapports aux mesures de performance, ainsi que pour les pousser à organiser des réunions avec leurs subordonnées au sujet des mesures de performance. En effet, ces réunions permettent de maintenir l'attention du personnel sur les grandes orientations stratégiques de l'organisation (Plant *et al.*, 2005).

## 5. Récompenser les employés

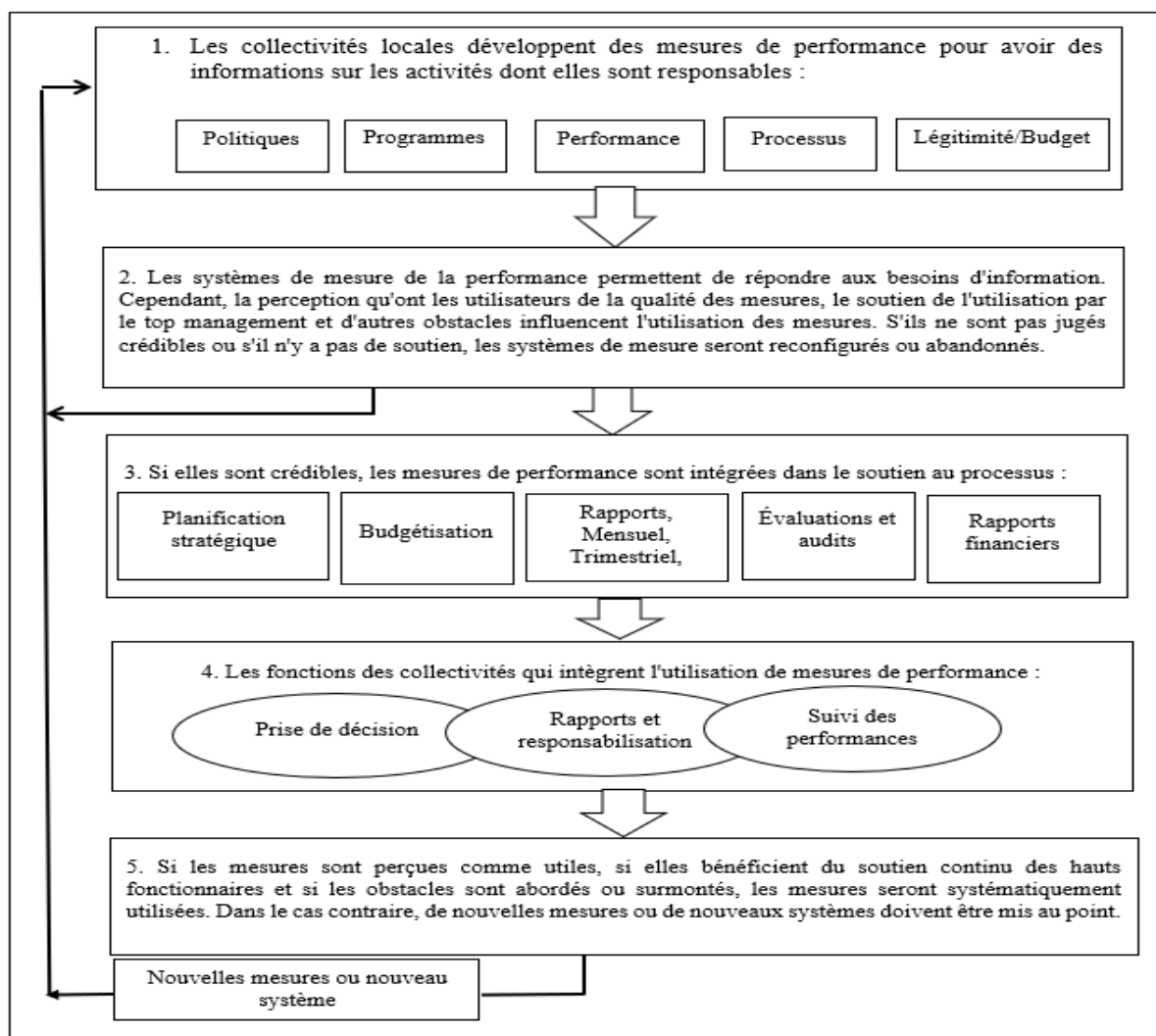
Selon Van Dooren (2006), les informations sur la performance servent à récompenser le personnel à travers des rémunérations en contrepartie de leurs performances. Selon Niskanen (1971), les organisations publiques peuvent mettre en place des récompenses et des sanctions sous formes d'augmentations et de réductions de budget et de personnel.

Pour Pollanen (2005), l'utilisation souhaitée des mesures de performance est de déterminer les incitations et les récompenses des agents au niveau des collectivités canadiennes. Selon Poister (2008), les mesures de la performance peuvent aider les gestionnaires publics à récompenser les succès. Certains auteurs (Osborne, Gaebler, 1992) affirment que « *si vous ne mesurez pas les résultats, vous ne pouvez pas distinguer le succès de l'échec* » (p. 147). De plus, « *si vous ne pouvez pas voir le succès, vous ne pouvez pas le récompenser* » (p. 198). En ce sens, Behn (2003) souligne l'importance d'identification des réalisations qui méritent de célébrer le succès. Cette célébration est importante pour la motivation des agents.

En outre, Poister (2008) souligne que parmi les meilleures pratiques des organisations publiques et des entreprises privées permettant une conception et une mise en œuvre d'un système de mesure de la performance réussie, il s'agit de mettre en place un système de rémunération, de récompenses et de la reconnaissance lié aux mesures de performance. Ce lien constitue un message très clair aux personnels quant à l'importance de ces mesures dans la réalisation des objectifs organisationnels, dans le sens où ces incitations poussent les gestionnaires et les employés à travailler intensément et plus intelligemment afin d'obtenir de bons résultats pour les mesures. En effet, la mise en œuvre effective de ce système de récompense renforce la crédibilité du système de mesure et sa pérennité.

En résumé, les travaux de Poister *et al.* (2015) souligne qu'un système de gestion de la performance comprend la planification stratégique, la budgétisation, la gestion ou la mise en œuvre et l'évaluation, le tout soutenu par la mesure de la performance. En ce sens, dans sa recherche doctorale, Bernstein (2000) montre que l'information sur la performance est mobilisée pour soutenir des processus, tels que la planification stratégique, la budgétisation, les rapports financiers et de performance, et les évaluations. En effet, les mesures de performance permettent de soutenir toutes les composantes d'un SGP au niveau des collectivités locales, comme le montre la figure 26 ci-dessous.

**Figure 26 : Le modèle d'utilisation des mesures de performance pour soutenir le SGP au sein des collectivités locales**



*Source : inspiré de Bernstein (2000)*

Le modèle inspiré de Bernstein établit les principales caractéristiques et utilisations de la mesure de la performance. Il s'agit tout d'abord de collecter les informations de performance sur les politiques, les programmes, et les processus d'une collectivité. Dans le cas où ces informations sont jugées pertinentes, elles peuvent ensuite soutenir d'autres processus du SGP. Ces informations constituent également des outils pour la prise de décision, le suivi des performances, et la production des rapports de performance. En effet, dans une logique de crédibilité des mesures de performance, ce modèle suggère une actualisation des indicateurs au fur et à mesure qu'ils sont élaborés et mis en œuvre. L'auteur affirme que l'utilisation des informations sur la performance permet d'évaluer la qualité des systèmes de mesure de la performance.

## §2- Les effets dysfonctionnels de la gestion de la performance

Dans le paragraphe précédent, nous avons présenté les différents types d'utilisation du SGP. En effet, la GP est une activité contestée, avec des partisans et des opposants, tant au sein de la

communauté universitaire que parmi les praticiens. Son utilisation est multiple pour concevoir des politiques, prendre des décisions, allouer des ressources, des compétences et des responsabilités, contrôler et réorienter la mise en œuvre, évaluer et apprécier le comportement et les résultats, publier des rapports d'activité, fournir un mécanisme de responsabilité et de contrôle, et pour créer un mécanisme d'intervention et d'apprentissage (Van Dooren *et al.*, 2015 ; Neely, 1998).

Cependant, il y a de bonnes raisons de penser que la GP peut entraîner des effets dysfonctionnels au niveau des organisations publiques. La mise en œuvre des pratiques de GP dans le cadre des réformes du NPM est loin d'être linéaire et simple, et peut entraîner des conséquences inattendues (Diefenbach, 2009 ; Arnaboldi *et al.*, 2015). Certains auteurs montrent que si des effets négatifs découlent de la GP, il s'agit donc d'un grave paradoxe, dans la mesure où cet outil vise plutôt à accroître la motivation (Otley, 2003 ; Horngren, 2004). En ce sens, les dysfonctionnements de la GP ont fait l'objet d'une attention considérable dans la littérature (Bouckaert, Balk, 1991 ; Smith, 1995 ; Van Thiel, Leeuw, 2002 ; Van Doreen *et al.*, 2015 ; Franco-Santos, Otley, 2018 ; Siverbo *et al.*, 2019 ; Ammons, 2020).

En effet, nous constatons que la majorité des travaux traitant les dysfonctionnements potentiels du SGP, tendent à se concentrer sur des explorations empiriques portant sur les collectivités locales, au Royaume uni et aux États-Unis, ce qui implique que la généralisation des résultats dans ce champ reste limitée (Mizhari, 2017). Ces travaux n'abordent quasiment jamais le contexte français (Favoreu *et al.*, 2015), sont peu fréquents et les études empiriques restent encore rares (Carassus *et al.*, 2012). En outre, la littérature en sciences de gestion est confidentielle sur ce sujet (Franco-Santos, Otley, 2018), la plupart des recherches pertinentes provenant de la sociologie (Waddington, 2016).

Notre recherche vise l'analyse de la mise en place des SGP directifs au niveau des intercommunalités françaises. En effet, ces systèmes se caractérisent par la mobilisation des mécanismes de contrôle formels, tels que les mesures et les objectifs de performance, les rapports de performance, et les récompenses fondées sur la performance. Dans ce cadre, la littérature nous enseigne que ces mécanismes entraînent des effets dysfonctionnels qui sont jugés pervers plutôt que des maux nécessaires (Malmi, Brown, 2008 ; Conrad, Uslu, 2012 ; Parkinson, 2012 ; Dahler-Larsen, 2014 ; Lindsay *et al.*, 2014 ; Kreutzer *et al.*, 2016). Il s'agit donc de présenter les différents types d'effets dysfonctionnels (A), ainsi de comprendre les raisons d'apparition de ces effets (B), et quelques expériences des collectivités publiques (C).

### **A. Les différents types d'effets dysfonctionnels de la gestion de la performance**

La gestion de la performance nécessite d'une organisation des outils d'information et de motivation. Cependant, le secteur public est un domaine de complexité inhérente (Arnaboldi *et al.*, 2015 ; Lapsley, Skaerbaek, 2012) et ce contexte pose des défis spécifiques lors de la conception et l'utilisation d'outils de gestion (Boyne, 2002 ; Jakobsen *et al.*, 2018). Cet environnement complexe dans lequel les systèmes de gestion de la performance fonctionnent,



peut engendrer divers effets dysfonctionnels sur la performance des organisations publiques (Mizrahi, 2017).

En effet, la mesure de la performance en tant qu'outil de la gestion de la performance, est moins largement acceptée par de nombreuses collectivités locales. Elle est souvent accueillie avec peu d'enthousiasme par les gestionnaires et les agents. Ces derniers considèrent la mesure de la performance comme une corvée et une tâche supplémentaire qu'ils doivent effectuer pour les cadres supérieurs et le directeur financier. Ils ne sont pas conscients de l'importance des mesures de performance dans la gestion de leurs propres opérations (Ammons, 2020). Certains auteurs (Mc David, Hawthorn, 2006) soulignent également l'existence d'effets dysfonctionnels lors de la mise en œuvre d'un SGP. Ces effets prennent la forme de réactions négatives de la part des gestionnaires et leurs subordonnés, puisque leurs intérêts sont affectés par l'évaluation et la mesure de la performance. Ils chercheront donc à influencer les questions d'évaluation, le processus de choix des mesures, la façon dont les données sont recueillies et dont elles sont interprétées et rapportées.

Il est à noter que la littérature a décrit les effets dysfonctionnels de la gestion de la performance avec de nombreux concepts différents. Nous présentons une classification des effets dysfonctionnels dans les paragraphes suivants, notamment, la distorsion et la manipulation des mesures de performance (1), les effets négatifs sur le comportement des individus (2), et les effets liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire strict (3).

### **1. La distorsion et la manipulation des mesures de performance**

Les dangers de la GP sont reconnus depuis longtemps (Ridgway, 1956), peu importe les bonnes intentions initiales du système (Van Thiel, Leeuw, 2002). De nombreuses études évoquent le danger de la distorsion et de la manipulation des objectifs, des mesures et des données (Bevan, Hood, 2006 ; Kelman, Friedman, 2009 ; Moynihan, 2008). Il est à noter que la distorsion ou la manipulation peut être le résultat de tactiques délibérées de la part des gestionnaires, les agents devant fournir des informations sur les performances. Cependant, il y a des effets secondaires qui ne sont pas planifiés et ne font pas partie des résultats d'une manipulation.

De nombreuses études soulignent l'existence de plusieurs formes de distorsions et de la manipulation des objectifs, des mesures et des données (Bevan, Hood, 2006 ; Heinrich, Marschke, 2010 ; Hvidman, Andersen, 2014 ; Kelman, Friedman, 2009 ; Van Dooren *et al.*, 2015 ; Bouckaert, Balk, 1991). Nous en avons dénombré deux catégories de distorsions, notamment, la distorsion du processus de mesure (a), et la distorsion du résultat organisationnel (b).

- **La distorsion du processus de mesure** : cette forme conduit à une mesure qui n'est pas une bonne représentation de la réalité. Sachant que la quantité, la qualité et la nature réelles des résultats de l'organisation ne sont pas affectées. Il s'agit d'une mesure biaisée, mais qui n'aura pas d'impact sur les opérations quotidiennes des organisations.

- **La distorsion du résultat organisationnel** : Sous cette forme, les membres de l'organisation modifient effectivement les opérations quotidiennes, ce qui a pour effet que les extrants et la qualité sont affectés. Ce type de dysfonctionnement est ressenti par les citoyens

directement ou indirectement des services publics. En effet, l'impact de la manipulation sur la nature, la qualité ou la quantité des résultats est plus important que celui de la manipulation des statistiques.

#### **a) La distorsion du processus de mesure**

La littérature aborde plusieurs types de manipulation du processus de mesure. Nous en avons dénombré les effets suivants :

- **Sur-représentation et sous-représentation**

La valeur mesurée peut ne pas correspondre à la valeur réelle et peut donner l'impression d'une performance plus ou moins grande. Pour la vérification des déclarations, les organisations peuvent contrôler les informations financières en mettant en place des systèmes de contrôle interne étendus, ainsi que des systèmes d'audit interne et externe (Raaum, Morgan, 2001). Cependant, pour la prévention des fausses déclarations concernant les informations non financières, certains auteurs proposent de s'appuyer davantage sur des systèmes fondés sur la confiance (Grizzle, Pettijohn, 2002 ; Power, 1999).

- **La prolifération d'indicateurs**

Selon Van Doreen *et al.* (2015), l'existence d'un nombre important d'indicateurs peut en effet s'avérer problématique dans les relations entre mandant et agent. La création d'une telle surcharge d'informations peut être une tactique de l'agent pour masquer les performances réelles du mandant. Les agents exploitent alors l'asymétrie d'information qui est généralement à leur avantage dans les relations mandant-mandataire. En d'autres termes, les agents peuvent fournir une quantité d'information importante aux cadres supérieurs, dans le sens où ils cherchent à éroder la capacité des cadres supérieurs à donner du sens à ces informations et à en gérer. Cependant, les agents donnent toujours une image de coopération et de transparence à leurs supérieurs.

- **La fausse interprétation des mesures d'impact**

Partant du principe que l'impact final d'un programme sur la société est souvent mesurable à long terme, les gestionnaires publics s'engagent dans une interprétation erronée des mesures d'impact puisqu'ils n'arrivent pas à prendre en compte les facteurs externes influençant la performance d'un programme. Ils oublient souvent d'intégrer ces facteurs lorsque les indicateurs doivent être interprétés (Smith, 1995).

#### **b) La distorsion du résultat organisationnel**

La manipulation des résultats représente une deuxième catégorie de réactions comportementales liées à l'utilisation de l'information sur les performances.

- **La myopie**

Certains auteurs (Bouckaert, Balk, 1991), soulignent qu'une fixation excessive sur les objectifs à court terme exclue la vision de long terme. Dans ce cadre, les gestionnaires privilégient par le biais d'une stratégie myope de se focaliser sur les services curatifs par rapport aux services préventifs. En outre, selon Ammons (2020), l'accent mis sur les objectifs à court terme nuit aux objectifs à long terme, il souligne que le problème fondamental est souvent lié à des objectifs mal conçus et ne sont pas alignés directement sur les buts de l'organisation, ce qui limite les relations de cause à effet pour faire avancer l'organisation vers son but. Kelman (2016) interprète ce dysfonctionnement par la situation où l'on atteint la cible, mais où l'on manque le but.

- **L'attention sélective**

Les SGP directifs sont susceptibles de générer une attention sélective, en effet, plusieurs travaux font référence à ce phénomène. L'attention sélective se manifeste lorsque les gestionnaires se focalisent sur les mesures et les objectifs de performance qui sont quantifiés ou pris en compte de manière formelle dans les SGP, ce qui fait que les aspects des objectifs organisationnels qui ne sont pas ou ne peuvent pas être mesurés sont négligés (Hood, 2006 ; Kerpershoek *et al.*, 2016 ; Mannion, Braithwaite, 2012 ; Smith, 1995).

En outre, selon Ammons (2020) lorsque l'accent est mis sur une dimension de la performance, par exemple l'efficacité, les autres dimensions de la performance seront détériorées, notamment la qualité du service. En d'autres termes, l'accent mis sur une seule valeur ou même une valeur importante comme l'efficacité, pourrait détourner l'attention sur d'autres valeurs importantes comme l'équité, la durabilité et la réactivité dans la production des services les plus souhaités par les citoyens (Andrews, Entwistle, 2014). En effet, tout manquement à l'équilibre des valeurs importantes entre les mesures au sein de chacune des activités présentées est susceptible de fausser les performances en favorisant les valeurs mesurées (Van Dooren, Van de Walle, 2008).

- **L'effet d'écrémage**

La manipulation peut se produire lorsque les gestionnaires choisissent entre les citoyens faciles à servir et les citoyens difficiles à servir (Ammons, 2020 ; Behn, Kant, 1999 ; Grizzle, Pettijohn, 2002). En d'autres termes, ce dysfonctionnement fait référence à un programme ou une unité de travail qui se concentre sur les cas faciles pour améliorer ses performances et ignore les cas difficiles. Par exemple, dans un programme visant la baisse du chômage à travers la mise en œuvre des formations pour les personnes concernées, le dysfonctionnement apparaît lorsque les formations sont destinées aux chômeurs qui ont le plus de chances de trouver un emploi (Anderson *et al.*, 1993 ; Heckman *et al.*, 1997), et qui ont besoin seulement d'une formation supplémentaire. Cependant, en ce qui concerne les chômeurs les plus endurcis, le programme n'offre pas grand-chose. Il s'agit donc d'un dysfonctionnement de sélection des cas (Barnow, Trutko, 2015 ; Van Dooren, 2010).

En effet, les programmes peuvent montrer des statistiques de performance élogieuses, tout en ignorant les citoyens qui ont vraiment besoin des résultats de ces programmes. Il s'agit donc d'une contradiction avec les objectifs publics des programmes qui propagent l'équité d'accès

aux services. Certains auteurs (Van Doreen *et al.*, 2015) appellent ce dysfonctionnement un écrémage défavorable.

- **L'effet de cliquet**

Selon Ammons (2020), ce dysfonctionnement apparaît lorsque les gestionnaires et les agents cherchent à freiner un peu la performance de l'année en cours, l'objectif étant de réduire la possibilité d'avoir des objectifs de performance plus élevés l'année suivante. En d'autres termes, ils espèrent préparer le terrain pour un objectif l'année suivante qui reste dans les limites de leur capacité. Ces agents considèrent que les cadres supérieurs ne seront jamais satisfaits d'une bonne performance, et s'attendent à ce que le top management aille toujours plus loin, en fixant des objectifs de plus en plus élevés. Ils peuvent donc juste atteindre l'objectif de l'année.

D'autres travaux (Van Doreen *et al.*, 2015), montrent que les agents s'efforceront souvent d'atteindre une performance adéquate plutôt que l'excellence, parce qu'ils considèrent que l'excellence est liée à deux risques. D'une part, il y a la menace de réductions budgétaires, dans le sens où il est difficile d'expliquer que les bonnes performances sont dues à une bonne gestion et non à des ressources importantes. D'autre part, l'excellence peut déclencher des effets de cliquet. Ce dysfonctionnement part du principe que les cadres supérieurs visent toujours à augmenter les objectifs de performance futurs. Ce principe engendre une incitation perverse chez les agents publics, dans le sens où ces derniers ne cherchent pas à dépasser les objectifs fixés pour l'année malgré le fait qu'ils pourraient facilement le faire, dans la mesure où les niveaux de performance exceptionnels de l'année peuvent être pris en compte l'année suivante (Pidd, 2012 ; Courty, 2004).

- **L'ossification**

L'ossification se produit lorsque le SGP commence à perdre sa raison d'être, dans le sens où les mesures de la performance n'apportent aucune valeur ajoutée à l'organisation. Elle peut également résulter d'une organisation comblée et repliée sur elle-même, dont les gestionnaires sont satisfaits de leurs réalisations. Il existe un danger qu'un SGP puisse constituer une incitation perverse pour les dirigeants à ne pas innover, par peur de nuire à leurs performances mesurées. Il s'agit d'un système qui se caractérise par un état rigide, qui limite la réactivité et l'adaptation au changement (Mannion, Braithwaite 2012).

Certains auteurs (Van Doreen *et al.*, 2015) soulignent qu'un SGP excessivement rigide peut finalement conduire à une paralysie organisationnelle. Ces systèmes risquent de supprimer toute liberté d'action et d'innovation (Lindsay *et al.*, 2014). En effet, des systèmes d'enregistrement du temps et des contrats de performance trop détaillés, peuvent empêcher l'expérimentation. Ils rendent chaque échec visible et ses coûts calculables, ce qui contraste avec l'innovation dans la mesure où cette dernière exige par nature une certaine tolérance à l'échec et à l'expérimentation (Smith, 1995 ; Bouckaert, Balk, 1991). Ces systèmes peuvent également provoquer des jeux, et produire des représentations inexacts de la performance (De Bruijn, 2002 ; Greener, 2005). Des chercheurs affirment que ces SGP rigides peuvent constituer une source d'effets dysfonctionnels et litigieux (Lapsley, 2008 ; Diefenbach, 2009 ; Chang, 2015).

- **La variante de la distorsion des résultats**

Plus récemment, Ammons (2020), souligne l'existence d'une variante de la distorsion des résultats. Il s'agit d'une pratique des gestionnaires n'ayant pas atteint les résultats escomptés de certains programmes. Ils abandonnent les mesures des résultats pour ne pas montrer une faible performance, et affichent plutôt des mesures de la conformité aux processus ou des efforts de bonne foi (Terman, Yang, 2016).

## **2. Les effets négatifs sur le comportement des individus**

Des études montrent que la GP dans les organisations affecte le comportement de ses membres de manière fondamentale. Selon Ammons (2020), il s'agit des comportements indésirables des gestionnaires et des agents en réaction à la GP. Les travaux de Van Doreen *et al.* (2015), soulignent que le simple fait d'être observé modifie le comportement des agents et gestionnaires publics. Ces auteurs considèrent que les effets comportementaux de la mesure de la performance sont essentiels pour les applications du NPM fondées sur les performances, telles que le SGP. En effet, le NPM évalue la fonctionnalité de la mesure de la performance sur la base des effets comportementaux qui découlent de l'utilisation de l'information sur la performance plutôt que sur l'information que cette dernière fournit.

À l'instar de nombreux travaux, nous constatons que les SGP mobilisant des mécanismes de contrôles formels ont des effets profonds sur les individus (Franco-Santos *et al.*, 2012 ; Melnyk *et al.*, 2014 ; Smith, Bititci, 2017 ; Dahler-Larsen, 2014 ; Lindsay *et al.*, 2014 ; Parkinson, 2012). Deux effets sur le comportement des individus peuvent être identifiés : les attitudes négatives et la démotivation des équipes.

- **Les attitudes négatives**

La GP peut engendrer des attitudes négatives qui sont généralement liées à la frustration et à la résistance au travail (Merchant, Van der Stede, 2017). Comme l'indique Esptein et Manzoni (1997), les employés peuvent s'opposer à la mise en place des mesures de performance, dans le sens où elles peuvent donner plus de visibilité à leurs actions et activités. Ces mesures pourraient constituer des menaces, d'une part, parce qu'elles vont mettre en avant leurs responsabilités, d'autre part car ces employés doivent répondre à des questionnements et à des examens minutieux (Vaivio, 1999).

Selon Carassus *et al.* (2012), les agents publics considèrent que les innovations managériales sont par nature porteuse de risques, de craintes et d'incertitudes. En effet, la mise en place d'un SGP entraîne des craintes chez les cadres et les agents publics, ainsi que des réactions négatives telles que la non-adhésion au système ou le refus du changement (Rusaw, 2007), dans le sens où ces pratiques peuvent remettre en cause leur périmètre de responsabilité et d'autonomie, elles peuvent également créer un sentiment de perte de contrôle et de réduction de leur marge de manœuvre. Dans ce cadre, Bartoli (2009) explique ces réactions négatives par le fait que des notions telles que la performance ou l'efficacité, sont jugées totalement contradictoires aux principes fondamentaux du secteur public. Ces notions s'opposent souvent à une culture bureaucratique (Mazouz, 2008).

- **La démotivation des équipes**

Les exigences de conception, de mise en œuvre et d'utilisation du SGP engendrent une surcharge administrative et des coûts en temps de gestion (Cox, 2005 ; Hansen *et al.*, 2003). En effet, ces tâches supplémentaires entraînent des effets dysfonctionnels chez les agents, tels que la diminution du bien-être et du moral (Bonner, Sprinkle, 2002 ; Franco-Santos *et al.*, 2017), et la déprofessionnalisation ou l'éloignement des valeurs et des normes professionnelles (Agyemang, Broadbent, 2015 ; Tan, Rae, 2009). Dans la même lignée des travaux, certains auteurs (Arnaboldi *et al.*, 2015) soulignent que les SGP dans le secteur public peuvent engendrer des conséquences négatives importantes, notamment sur le moral du personnel. Ils considèrent que ces systèmes affaiblissent la motivation et le moral des agents publics.

En outre, les réformes NPM ont mis l'accent sur la quantification et les résultats (Pettersen, 2015). Cependant, des études recensent des preuves de l'impact négatif de ces réformes sur le bien-être des employés. Comme l'indiquent certains auteurs (Kirkpatrick *et al.*, 2005), ces réformes ont entraîné une intensification des pratiques de travail avec moins de ressources humaines, ainsi un niveau de stress accru, un personnel démoralisé, un taux élevé d'absentéisme, et une pression sur les agents (Butterfield *et al.*, 2004).

### **3. Les effets dysfonctionnels liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire**

Les conséquences dysfonctionnelles relèvent aussi de la manière dont la pratique de la GP interagit avec d'autres pratiques de contrôle ainsi que du contexte, à savoir le contrôle budgétaire qui constitue une pratique de contrôle fondamentale dans les organisations publiques (Johansson, Siverbo, 2014).

Le contrôle budgétaire consiste à affecter des ressources financières, à mesurer les dépenses et à agir en cas de dépassement des dépenses. Cette pratique est similaire à la pratique de GP, à la seule exception que le contrôle budgétaire concerne les restrictions financières et non la performance opérationnelle. Cependant, la GP est souvent subordonnée au contrôle budgétaire dans la mesure où la priorité des gestionnaires publics est la gestion des objectifs budgétaires (Van Hengel *et al.*, 2014 ; Arnaboldi *et al.*, 2015).

Dans ce cadre, les résultats d'une étude dans l'une des plus grandes collectivités suédoises (Siverbo *et al.*, 2019) montrent qu'un contrôle budgétaire rigoureux et strict a été un facteur influent dans la mesure où les gestionnaires ont dû prêter une attention particulière à leurs dépenses, et ne se soucient pas autant des objectifs de performance. Cet effet s'explique par le manque d'incertitude quant à l'ordre de priorité entre les objectifs budgétaires et les objectifs de performance. Cette incertitude a produit un comportement dysfonctionnel, dans le sens où les gestionnaires pouvaient faire référence au manque de financement lorsque les objectifs de performance n'étaient pas atteints. Le contrôle budgétaire détourne donc simplement l'attention des agents sur les objectifs de performance, et exacerbe des effets négatifs liés à la performance de la collectivité, ainsi qu'à la pérennité du SGP.

## **B. Les raisons d'apparition des effets dysfonctionnels**

L'apparition des effets dysfonctionnels est souvent conditionnée par l'utilisation des mesures de performance. En effet, certains auteurs (Van Doreen *et al.*, 2015), soulignent l'existence d'une relation linéaire entre l'intensité de l'utilisation des informations sur la performance et l'intensité des effets, ainsi dans une certaine mesure des effets négatifs liés à la conception du SGP. Dans les points suivants, seront abordées les différentes raisons engendrant des effets dysfonctionnels, notamment, la nature d'utilisation du système (1), les systèmes de récompenses et de sanctions (2), la culture organisationnelle (3), les mesures de performance incomplètes (4).

### **1. La nature d'utilisation du système de gestion de la performance**

Nous avons évoqué précédemment les différentes formes de distorsion. Celle-ci n'est que la conséquence de la manière dont les indicateurs de performance sont utilisés, plutôt que la qualité des mesures (Van Dooren, 2006). Pour Pidd (2005), certains régimes de mesure de la performance entraînent des effets dysfonctionnels, notamment, l'utilisation stricte du système (a), pour des fins de classement et de comptage (b), avec une mise en œuvre centralisée et descendante (c).

#### **a) L'utilisation stricte du SGP par les cadres supérieurs**

Il est à noter que les conséquences dysfonctionnelles ne relèvent pas seulement de la conception du système de gestion de la performance, mais aussi de la façon dont le SGP est utilisé (Siverbo *et al.*, 2019). Dans ce cadre, Van Dooren *et al.* (2015) soulignent que l'utilisation des pratiques de la GP exerce une pression sur le comportement. D'où l'importance de faire une distinction entre les formes d'utilisation du SGP. Dans ce cadre, Moynihan (2008) souligne l'existence de deux types d'utilisation du système. L'utilisation stricte consiste en un couplage étroit entre les informations sur les performances et le jugement et l'évaluation. Cependant, l'utilisation souple laisse plus de place, consiste en un couplage souple favorisant le dialogue et l'interprétation afin de prendre une décision finale.

Ainsi, certains auteurs (Van Dooren, Van de Walle, 2008), montrent que lorsque les cadres supérieurs mettent en place un contrat de performance contenant des sanctions pour une unité opérationnelle en cas de la non-réalisation de ses objectifs de performance, il s'agit d'une utilisation stricte et dure du SGP. Les auteurs soulignent également une distinction entre une culture de mesure et une culture de performance. La première a pour objectif de suivre les réalisations quantitatives, et est caractérisée par une utilisation dure basée sur des formules. Elle peut considérer que la réalisation des objectifs est plus importante que la prestation des services. La deuxième est caractérisée par une utilisation souple fondée sur l'interprétation et le renforcement des capacités d'apprentissage d'une organisation. En effet, les effets dysfonctionnels du SGP sont souvent liés à une culture de mesure qui exige une attention excessive portée aux indicateurs de performance et à la communication des performances, plutôt qu'à la gestion de la performance.

En outre, certains auteurs (Jakobsen *et al.*, 2018), soulignent que la rigueur avec laquelle les supérieurs hiérarchiques utilisent le SGP peut engendrer des effets dysfonctionnels, ces derniers pouvant se produire lorsque les cadres supérieurs et les élus utilisent l'information sur la performance pour évaluer les gestionnaires et les agents, ou plutôt dans le cadre de la budgétisation basée sur la performance. Il s'agit en effet d'un contrôle strict. En ce sens, les travaux de Arnaboldi *et al.* (2015) soulignent que ce type de contrôle peut engendrer des conséquences négatives importantes sur le moral du personnel. Ces conséquences sont dues à l'utilisation maladroite des systèmes de gestion des performances dans le secteur public. En effet, l'utilisation stricte des mesures de performance aggrave les effets dysfonctionnels, néanmoins, un contrôle lâche permet d'éviter ces conséquences (Siverbo *et al.*, 2019).

### **b) Le système de classement et de comptage**

Les effets dysfonctionnels des mesures de performance sont souvent liés aux systèmes insistant sur le classement. Dans ce cadre, la probabilité de manipulation des résultats est plus élevée lorsque la mesure est utilisée à des fins de ciblage et de classement, plutôt qu'à des fins de renseignement (Hood, 2007a). Les individus cherchent à déformer ou à mal interpréter les chiffres collectés afin d'améliorer leur position, et de répondre aux exigences de performance (Cardinaels, Yin, 2015 ; Hood, 2006 ; Kalgin, 2016). Selon Ammons (2020), l'effet de distorsion se manifeste au moment où le comptage commence. L'auteur souligne que la poursuite agressive d'objectifs peut mal tourner, parce que les individus manipulent les données afin de paraître plus performants et de récolter des conséquences positives non méritées (Merchant, Van der Stede, 2017).

### **c) Le SGP centralisé et descendant**

Rusaw (2007), souligne que les attitudes négatives telles que la non-adhésion au SGP ou le refus du changement de la part des agents, s'explique par le fait que les dirigeants n'impliquent pas les acteurs concernés dès les phases en amont de la mise en œuvre du SGP. Selon Bartoli (2009), une conception trop centralisée, technocratique et descendante du système, constitue l'un des éléments fondamentaux du blocage du changement dans les organisations publiques. En outre, certains auteurs (Carassus *et al.*, 2012), affirment que l'absence de participation des agents publics au processus de mise en œuvre du SGP ainsi que le sentiment d'un changement subi et imposé du système, représentent des facteurs limitant les processus d'appropriation et favorisant le rejet chez les membres de l'organisation.

## **2. Le système de récompenses et de sanctions source de dysfonctionnements**

De nombreux travaux indiquent que les effets dysfonctionnels du SGP dépendent de la manière dont les mesures sont utilisées par les gestionnaires de niveau supérieur dans les processus d'évaluation, de récompenses et de sanctions.

Certains auteurs (Greener, 2005 ; Chang, 2015) montrent qu'un contrôle strict lié aux objectifs de performance, entraîne une réduction de l'attention portée à la qualité et un déplacement de comportement. Ce contrôle est sous forme d'une forte pression politique, de procédures de dénonciation et de honte, d'incitations financières, et de menaces de remplacement du



personnel. Ce type de système entraîne souvent un manque de motivation, une réticence à coopérer, par exemple en diminuant l'intérêt des subordonnés à utiliser leurs efforts pour améliorer la performance d'une organisation (Merchant, Van der Stede, 2017 ; Siverbo *et al.*, 2019).

Dans le même ordre d'idées, Ammons (2020) affirme que les objectifs de performance à fort enjeu, offrent une récompense importante aux agents ou au service, mais engendrent des effets dysfonctionnels (Van Dooren *et al.*, 2010). Ces objectifs à fort enjeu entraînent la manipulation des mesures de performance comme évoquée précédemment. Il s'agit des actions indésirables qui remettent en question la validité et la valeur de la mesure de la performance en tant qu'outil d'amélioration des résultats (Mc Lean *et al.*, 2007). En outre, certains auteurs (Francos-Santos, Otley, 2018) soulignent que les SGP directifs mobilisant des systèmes de récompense engendrent des distorsions et des jeux, car les individus modifient leur façon de se comporter pour répondre aux attentes en matière de performance, parfois au point d'enfreindre les normes éthiques (Hood, 2006 ; Jensen, 2003).

Certains auteurs (Kastberg, Siverbo, 2007 ; Conrad, Uslu, 2011), soulignent également que la rémunération liée à la performance des agents focalise leur attention sur les mesures de performance. Cependant, partant des principes de la théorie d'agence, des effets dysfonctionnels sont souvent attendus en cas d'incitations (Gibbons, 1998 ; Kerpershoek *et al.*, 2016). Selon Berliner (1956), le jeu est un mal nécessaire qui vaut la peine d'être vécu pour les gains d'effort obtenus par les SGP.

### **3. La culture organisationnelle et les effets dysfonctionnels**

Des objectifs de performance bien conçus peuvent aider à concentrer les efforts des agents sur les résultats souhaités. Cependant, toutes les cultures organisationnelles ne réagissent pas de la même manière aux objectifs. Selon Hood (2012), dans une culture organisationnelle adéquate, les objectifs peuvent bien fonctionner. Cependant, parfois les choses se compliquent. En ce sens, certains auteurs (Van Doreen *et al.*, 2015), soulignent que d'autres caractéristiques structurelles et culturelles joueront également un rôle important dans l'apparition des effets dysfonctionnels. Étant donné que les objectifs sont souvent imposés dans un cadre hiérarchique, l'acceptation de la hiérarchie pourrait favoriser une culture où la mesure de la performance basée sur les objectifs se développe bien (Bendix, 1974). Il semble plausible que les cultures où l'acceptation de la hiérarchie est plus élevée, comme en Royaume Uni, les agents publics s'engagent plus rapidement dans la fixation d'objectifs. Toutefois, les cultures bureaucratiques telles que la France et l'Allemagne, au contraire, peuvent être moins réceptives à un management basé sur des objectifs de performance.

### **4. Les mesures de performance incomplètes sources de dysfonctionnements**

Pidd (2012) souligne que la manipulation des résultats peut se produire lorsque des agents essaient d'exploiter ce qu'ils considèrent comme des lacunes dans le système de mesure de la performance. Les spécialistes du secteur public partagent l'opinion selon laquelle la mesure de la performance dans les organisations publiques est généralement incomplète. Les raisons de cette incomplétude, tiennent au fait qu'elle ne permette pas de saisir toutes les dimensions

pertinentes de la performance organisationnelle, et ne parviennent pas non plus à imposer un comportement conforme aux stratégies et aux objectifs de l'organisation (Gibbons, 1998). En outre, la complexité (Boyne, 2002 ; Jakobsen *et al.*, 2018) et la faible mesurabilité (Johansson, Siverbo, 2018) de nombreuses activités signifient que la performance ne peut pas être entièrement mesurée. En effet, le caractère incomplet de la mesure de la performance signifie qu'il y aura toujours un risque que les gestionnaires atteignent la cible, mais ratent le point. Le problème fondamental de l'incomplétude est ce qui fait craindre à de nombreux chercheurs que le SGP entraîne inévitablement des jeux (Otley, 2003 ; Siverbo *et al.*, 2019), dans le sens où un SGP contenant des objectifs irréalistes ou injustes (Merchant, Van der Stede, 2017), ne parvient pas à enregistrer et à apprécier l'effort, et donc peut engendrer des attitudes négatives.

En outre, plusieurs travaux soulignent qu'un contrôle strict aggrave les effets dysfonctionnels d'une MP incomplète (De Bruijn 2002 ; De Bruijn, Van Helden, 2006). Plus précisément, la combinaison d'une MP incomplète et d'une utilisation stricte par les supérieurs constitue une pratique de MP à haut risque de produire des effets dysfonctionnels (Van Dooren *et al.*, 2015).

### **C. Les effets dysfonctionnels du SGP au niveau des collectivités publiques**

Certains auteurs (Kuhlmann *et al.*, 2008), ont mené une enquête au niveau des collectivités locales allemandes sur les effets dysfonctionnels des SGP directifs, mobilisant des mesures et objectifs de la performance, comparaison de performance, et des systèmes de récompenses liées aux performances des agents. Il ressort de cette enquête que ces mécanismes de contrôle entraînent une baisse du moral des agents, ainsi des attitudes négatives liées à la surcharge administrative de l'utilisation du SGP. Dans ce cadre, les travaux de Li (2015), au niveau des collectivités locales Chinoises sur les effets dysfonctionnels des SGP directifs. Il souligne l'existence des effets tels que la manipulation et la fausse déclaration des données par les agents publics rapportées aux cadres supérieurs. Ces effets se produisent à cause de la pression énorme exercée par les cadres des supérieurs sur leurs subordonnées, en ce qui concerne la poursuite d'objectifs.

Dans cette section, nous avons présenté les paradoxes de la gestion de la performance. Certains auteurs (Meyer, Gupta, 1994 ; Van Thiel, Leeuw, 2002), soulignent que les effets de la GP sont à la fois fonctionnels et dysfonctionnels. D'une part, nous avons regroupé les effets fonctionnels selon trois grandes catégories : la recherche et l'apprentissage, la responsabilisation, et la gestion interne. D'autre part, nous avons identifié les effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre du SGP, tels que la distorsion et la manipulation des mesures de performance, dans ce cadre, nous en avons dénombré deux catégories de distorsions : distorsion du processus de mesure et distorsion du résultat organisationnel. Ensuite, nous avons relevé également des effets négatifs sur le comportement des individus. Enfin, nous avons présenté les raisons d'apparition des effets dysfonctionnels du système.

Certains auteurs (Van Doreen *et al.*, 2015), considèrent que le paradoxe de la gestion de la performance prévoit que les moins performants modifieront leur comportement de manière fonctionnelle ou dysfonctionnelle pour atteindre l'objectif, tandis que ceux dont les performances sont supérieures à l'objectif abaisseront leurs niveaux de performance afin

d'éviter l'effet de cliquet, ou plutôt certains mauvais cas peuvent même être ignorés pour montrer que les programmes sont performants, il s'agit bien de l'effet d'écémage.

En effet, les paradoxes des réformes du NPM sont devenus plus évidents (Hood, Peters, 2004 ; Perrin, 2015 ; Steane *et al.*, 2015), ainsi le NPM a été controversée (Pollitt, Bouckaert, 2011). Ce mouvement a été supplanté comme cadre théorique pour la réforme du secteur public (Bourgon, 2017 ; Van Dooren, Hoffman, 2018). Cependant, il continue à jouer un rôle crucial en matière de conception, de mise en œuvre et de l'évaluation des programmes et politiques publiques (Kroll, Moynihan, 2017 ; Mc David *et al.*, 2019). En outre, malgré les paradoxes des pratiques de la GP qui est traditionnellement développée par le secteur privé, ce champ de recherche appliqué au secteur public, attire de plus en plus l'attention d'un nombre important d'universitaires (Ammons, 2013 ; Schleicher *et al.*, 2018 ; Song, Meier, 2018).

## **SYNTHÈSE DU CHAPITRE 1 : APPORTS DE LA LITTÉRATURE ET FORMULATION DES QUESTIONS DE RECHERCHE**

Dans ce premier chapitre, nous nous sommes attachés dans la **première section** à définir et à comprendre les fondements de la gestion de la performance publique, notamment ses définitions, ses systèmes et sa distinction par rapport à la mesure de la performance. Dans la deuxième **section 2**, la revue de la littérature nous amène à conclure que la gestion de la performance a évolué vers un système de gestion de la performance. Il est également important de préciser que nous ne disposons pas d'un ancrage théorique spécifique pour comprendre l'articulation entre le système de gestion de la performance et les politiques de développement économique local, en revanche, nous mobilisons des corpus théoriques de manière générale concernant les politiques et programmes publics. En outre, nous avons souligné l'émergence des pratiques de GP dans les collectivités territoriales françaises ces dernières années (section 3). Ainsi, nous avons mis en évidence les effets paradoxaux de la GP (section 4). Le tableau ci-dessous synthétise les principaux apports de la littérature.

**Tableau 8 : Synthèse des principaux apports de la revue de la littérature pour notre recherche**

PLAN SUIVI (CHAPITRE 1)	LES PRINCIPAUX APPORTS DE LA LITTÉRATURE
<b>Section 1 - La gestion de la performance publique : principales caractéristiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La <b>performance publique</b> renvoie aux différentes dimensions, notamment financière, sociale, environnementale et celles relatives aux impacts sur les populations et les territoires, l'efficience, l'efficacité, la pertinence ;</li> <li>➤ La <b>mesure de la performance</b> est la collecte systématique et ordonnée de données quantitatives selon un ensemble d'indicateurs de performance d'organisations ou de programmes ;</li> <li>➤ La <b>gestion de la performance</b> est la collecte et l'utilisation d'informations quantitatives sur les performances pour soutenir les décisions de gestion qui font progresser la réalisation des objectifs stratégiques de l'organisation ou du programme ;</li> </ul>
<b>Section 2 - La gestion de la performance : évolution vers un système de gestion de la performance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ La <b>GP</b> est système ou modèle de management, qui se traduit par la <b>définition d'indicateurs et d'objectifs de performance</b>, et par la <b>collecte d'information sur les performances</b>, et l'<b>utilisation</b> de ces informations dans la <b>prise de décision</b> stratégique et budgétaire, dans le <b>management des ressources</b>, ou des <b>programmes et des politiques publiques</b> ;</li> <li>➤ Le <b>SGP</b> est l'<b>ensemble d'outils de gestion</b> par lesquels les dirigeants fixent les objectifs et les indicateurs de performance de l'organisation, définissent les normes attendues par rapport à des critères de référence et mettent en œuvre des outils <b>pour encourager le personnel à respecter les normes attendues</b>.</li> </ul>
<b>Section 3 – L'émergence de la GP dans les collectivités territoriales françaises</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ Le <b>NPM</b> est le <b>principal mouvement</b> qui promeut la diffusion des pratiques de <b>gestion de la performance</b> ;</li> <li>➤ Les <b>SGP continueront à évoluer et resteront importants</b> pour les organisations publiques et les <b>politiques publiques</b> ;</li> <li>➤ Les <b>collectivités publiques anglo-saxonnes et européennes</b> ont connu une <b>forte évolution du SGP</b> ;</li> <li>➤ La <b>GP</b> continue à se développer dans les <b>collectivités territoriales françaises</b> dans le cadre de logiques volontaristes et <b>innovantes</b>.</li> </ul>
<b>Section 4 – Les effets paradoxaux de la gestion de la performance</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>➤ L'utilisation de la gestion des performances génère <b>des effets à la fois fonctionnels et dysfonctionnels</b>.</li> <li>➤ Les effets fonctionnels de la GP : <b>la recherche et l'apprentissage, la responsabilisation, et la gestion interne</b>.</li> <li>➤ Les effets dysfonctionnels de la GP : <b>la distorsion et la manipulation des mesures de performance, les effets négatifs sur le comportement des individus, les effets liés à la conception et l'utilisation du SGP</b>.</li> </ul>

*Source : l'auteur*

La gestion de la performance représente une innovation managériale pour les collectivités territoriales françaises (Carassus, 2020). En effet, notre recherche se positionne dans la suite chronologique de ces travaux (Maurel *et al.* 2011, 2014 ; Favoreu *et al.*, 2015 ; Carassus *et al.*, 2012, 2014, 2017, 2021). Nous proposons un cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsonne, 2009) issu de la revue de littérature concernant les SGP, dont l'objectif

est de décrire de manière détaillée les composantes d'un SGP en matière de développement économique local, dans un contexte particulier, celui des intercommunalités françaises.

En effet, malgré la richesse des analyses recensées, nous constatons que les travaux sur la gestion de la performance publique concernent majoritairement des pays anglo-saxons ou nordiques, ils n'abordent presque jamais le contexte français (Favoreu *et al.*, 2015). Plus précisément, les quelques études qui se concentrent sur la GP dans les collectivités territoriales françaises n'ont pas abordé explicitement le contexte de l'intercommunalité, cette dernière a connu en effet une montée en puissance ces dernières années dans le contexte local français. Dans ce cadre, la loi NOTRe de 2015 a renforcé les compétences de développement économique pour les intercommunalités. En outre, les travaux qui traitent de l'articulation entre la gestion de la performance et le développement économique local sont peu fréquents et les études empiriques restent encore rares (Lindblad, 2006). Dès lors, l'objectif majeur de notre recherche est justement de comprendre la réalité de cette articulation. Pour ce faire, nous cherchons à répondre à la question suivante :

**Comment les intercommunalités françaises organisent-elles leurs systèmes de gestion de la performance pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique ?**

En particulier, nous remarquons que les travaux concernant les facteurs influençant la mise en œuvre des pratiques de gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises sont peu fréquents (Carassus *et al.*, 2014), également pour les effets fonctionnels et dysfonctionnels du SGP (Carassus *et al.*, 2012). C'est ainsi que nous pouvons décliner notre problématique générale, en trois sous-questions de recherche :

- Quels sont les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance ?
- Quels sont les types d'utilisation constatés avec la mise en œuvre du système de gestion de la performance ?
- Quels sont les effets dysfonctionnels constatés avec l'utilisation du système de gestion de la performance ?

Afin de répondre à ces interrogations, nous proposons maintenant de présenter les fondements épistémologiques de notre recherche ainsi que la méthode que nous avons adoptée pour collecter et analyser les données (chapitre 2). Les résultats et discussion seront alors exposés dans une deuxième partie.

## INTRODUCTION GENERALE

L'intercommunalité française un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire



### Partie 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

#### CHAPITRE 1

*Le système de gestion de la performance : un outil de la mise en œuvre de la stratégie économique de l'intercommunalité*

#### CHAPITRE 2

*Choix méthodologiques et démarche générale de la recherche*

### Partie 2 : EXPLORATION EMPIRIQUE

#### CHAPITRE 3

*Présentation et apports des études intra-cas*

#### CHAPITRE 4

*Synthèse des résultats et discussion*

*Apports théoriques et managériaux*

## CONCLUSION GENERALE

*Limites et perspectives de recherche futures*

## CHAPITRE 2 : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE

L'objectif de ce chapitre est d'expliquer les différents choix épistémologiques et méthodologiques qui nous ont amené à mettre à l'épreuve notre démarche scientifique.

Après avoir mis en lumière notre posture épistémologique (section 1) et nos choix méthodologiques, qui résultent de la posture épistémologique adoptée et de la question de recherche (section 2), nous revenons sur les méthodes de collecte des données (section 3). Enfin, nous exposerons le parcours de notre analyse des données (section 4). La figure ci-dessous présente de manière structurée le chapitre.

### Section 1 : Posture épistémologique

L'épistémologie est définie comme « *l'étude de la constitution des connaissances valables* » (Piaget, 1967, p.6). En d'autres termes, l'épistémologie est l'étude des modes de production de la connaissance. Elle questionne ce qu'est la science en abordant la nature, la méthode et la valeur des connaissances scientifiques générées (Perret, Séville, 2007). Certains auteurs (Avenier, Gavard-Perret, 2018) soulignent l'importance de la question épistémologique dans toute démarche de recherche scientifique. Étant donné que l'objectif du chercheur est de produire des connaissances scientifiques, il convient donc d'inscrire sa recherche dans un paradigme épistémologique. En effet, pour parvenir à cette production de la connaissance, il y a divers paradigmes épistémologiques. Avenier et Gavard-Perret (2012, p.23) définissent un paradigme épistémologique comme « *une conception de la connaissance partagée par une communauté, qui repose sur un système cohérent d'hypothèses fondatrices relatives aux questions qu'étudie l'épistémologie* ».

En sciences de gestion, trois grands paradigmes sont mis en avant : positiviste, constructiviste, et interprétativiste. Ces paradigmes influencent l'objet de création de la connaissance, le statut de la connaissance créée, son mode d'élaboration ainsi que ses critères de validité (Avenier, Gavard-Perret, 2012). Le tableau 9 ci-dessous synthétise les éléments caractérisant ces trois paradigmes épistémologiques.



**Tableau 9 : Les trois paradigmes de recherche**

	<b>Positivisme</b>	<b>Interprétativisme</b>	<b>Constructivisme</b>
<b>Nature de la réalité</b> (Ontologie)	La réalité est une donnée objective indépendante des sujets qui l'observent	La réalité est perçue/interprétée par des sujets connaissant	La réalité est une : <ul style="list-style-type: none"> <li>• construction de sujets connaissant qui expérimentent le monde ;</li> <li>• co-construction de sujets en interaction</li> </ul>
<b>Relation chercheur/objet de recherche</b> (Epistémologie)	Indépendance : le chercheur n'agit pas sur la réalité observée	Empathie : le chercheur interprète ce que les acteurs disent ou font qui, eux-mêmes, interprètent l'objet de la recherche	Interaction : le chercheur co-construit des interprétations et/ou des projets avec les acteurs
<b>Projet de connaissance</b>	Décrire, Expliquer, Confirmer	Comprendre	Construire
<b>Processus de construction des connaissances</b>	Fondé sur la découverte de régularités et de causalités	Fondé sur la compréhension empathique des représentations d'acteurs	Fondé sur la conception d'un phénomène/projet

*Source : Giordano (2003, p. 25)*

Selon Giordano (2003), Afin de se situer dans ces trois grands paradigmes épistémologiques, le chercheur doit clarifier trois grandes questions :

- Quelle est la nature de la réalité ? Est-elle objective, interprétée ou construite ? ;
- Quelle est la relation du chercheur par rapport à son terrain de recherche ?
- Comment la connaissance scientifique est-elle produite ? Par un processus d'explication, de compréhension ou de construction ?

Nous exposons d'abord notre position interprétativiste (§ 1) au regard de notre revue de littérature et de notre question de recherche, ensuite le choix d'un raisonnement abductif pour produire nos résultats (§ 2).

### **§ 1- Un ancrage épistémologique interprétativiste**

Le paradigme interprétativiste part du principe de « *comprendre les processus d'interprétation, de construction de sens, de communication et d'engagement dans les situations* » (Avenier, Thomas, 2012, p.27). Dans cette approche interprétativiste, la réalité est perçue et interprétée par des sujets et le chercheur « connaissant ». Le chercheur assume qu'il a une expérience de son contexte de recherche qui lui sert à faire des interprétations que d'autres ne feraient pas (Gehman *et al.*, 2018), « *l'accent étant mis sur l'interprétation du chercheur et la qualité analytique de son travail...prenant en compte l'extrême intrication du chercheur par rapport à ses données et ses concepts générés lors du processus interprétatif* » (Point, Fourboul, 2006, p. 69). Le chercheur interprète ce que les acteurs déclarent ou réalisent. En d'autres termes, l'objectif de la recherche est donc de comprendre les interprétations que les individus donnent à la réalité sociale, leurs motivations et leurs intentions. Le chercheur est invité à développer une compréhension de l'intérieur d'un phénomène, ainsi qu'une compréhension empathique des représentations des acteurs sur le terrain. Comme le souligne Giordano, « *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* » (2003, p. 20).

Dans une démarche interprétativiste, le chercheur s'investira donc à comprendre la réalité des acteurs à travers leur expérience. Il peut s'agir de la compréhension du monde des individus qu'il interprète, ou de la compréhension du chercheur qui interprète les significations subjectives à l'origine du comportement des individus qu'il étudie (Perret, Séville, 2007). Nous souhaitons maintenant fournir une explication du cheminement qui nous a mené au choix du paradigme épistémologique interprétativiste, et de justifier ensuite notre choix.

En effet, notre approche de recherche s'inscrit dans le paradigme interprétativiste. Nous ne croyons pas que la réalité existe indépendamment de nous. Mais nous souscrivons à l'hypothèse relativiste, qui veut que la réalité ne puisse être que perçue et interprétée. Nous cherchons à comprendre la réalité à travers les acteurs. Ainsi, « *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* » (Prevost, Roy, 2015, p.27-28).

En outre, notre réflexion épistémologique s'est développée en parallèle avec la revue de la littérature et la définition de notre question de recherche. Il est progressivement apparu que notre recherche correspondait plus à une approche interprétative. En effet, notre sujet de recherche, la gestion de la performance en matière de développement économique, a abouti à la définition d'un objectif de recherche visant à décrire la situation de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises, plus particulièrement au niveau des intercommunalités, et à comprendre le processus de mise en œuvre du système de gestion de la performance en matière de développement économique dans ce type d'organisation. Nous nous positionnons plutôt dans une approche compréhensive, ce qui peut être qualifié d'interprétativiste, selon Dumez (2010, p.4) : « *Popper s'inscrit, en matière de sciences sociales, dans la tradition de Dilthey et Weber, celle de l'approche compréhensive, c'est-à-dire dans ce qu'il paraît être convenu d'appeler aujourd'hui l'interprétativisme* ».

Par ailleurs, pour justifier le choix de notre paradigme interprétativiste, nous revenons d'abord sur les sources d'influence de nos choix épistémologiques et méthodologiques, puisque 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 le chercheur se trouve (Denzin, Lincoln, 2017). Nous nous sommes attachés à comprendre et à construire des connaissances dans le contexte de notre étude, les intercommunalités françaises, compte tenu de la rareté des études relatives à notre champ de recherche. En effet, si ce choix du paradigme interprétativiste semble cohérent avec notre revue de littérature, il est aussi adapté à notre question de recherche. En effet, la formulation de cette problématique reflète notre propre vision et analyse de la revue de littérature mobilisée. C'est dans ce contexte que nous avons formulé la question de recherche de la manière suivante : « **Comment les intercommunalités françaises organisent-elles leurs systèmes de gestion de la performance pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique ?** ». Notre question de recherche est donc de nature compréhensive. Le « **Comment ?** » vise à comprendre les comportements des acteurs communautaires dans la mise en place du SGP en matière de développement économique. Le but ici n'est pas de chercher des liens de causalité, mais il s'agit d'une visée compréhensive. Nous cherchons à comprendre comment et pourquoi

ces acteurs se comportent comme ils le font dans le contexte dans lequel ils se situent (Geertz, 1998 ; Van Maanen, 2011), et d'aller « *regarder ce que font les praticiens* » (Geertz, 1998, p.3). En effet, l'importance que nous donnons au contexte est une dimension fondamentale de la perspective interprétativiste (Avenier, Gavard-Perret, 2018).

En effet, notre position épistémologique est fondée sur une approche compréhensive, c'est-à-dire, sur le paradigme interprétativiste. Ce dernier suppose la description et la compréhension des phénomènes étudiés. Cette approche interprétativiste entraînera donc des répercussions sur la manière dont nous collectons et analysons les données. Nous y reviendrons dans la partie consacrée à la méthodologie. En effet, les méthodologies qualitatives permettent de prendre en compte le contexte. Ainsi, elles se prêtent bien au processus interprétatif et permettent de s'éloigner d'une approche hypothético-déductive (Giordano, 2003). Pour Perret et Séville (2007), les critères de validité de cette posture reposent sur la nature idiographique de la recherche réalisée et sur la capacité d'empathie du chercheur. Ce dernier « *doit s'appropriier le langage et les terminologies propres aux acteurs (...) afin d'atteindre les réalités telles qu'elles sont vécues par les acteurs* » (Perret, Séville, 2007, p.29).

Nous présentons maintenant la démarche de création de connaissance que nous avons choisie pour cette recherche doctorale, et la manière dont nous l'avons mise en place pour garantir la validité de notre recherche.

## **§ 2- Un raisonnement abductif**

La question de la création de connaissances est primordiale en sciences de gestion. Dans notre recherche, ce processus de création de connaissances est fondé sur une exploration hybride avec un raisonnement abductif. Ce processus nous a semblé être le plus approprié pour répondre à notre question centrale de recherche.

En effet, la formulation de notre question de recherche représente le point de départ sur lequel repose le choix du raisonnement utilisé pour construire nos résultats. Le fait de baser notre question de recherche sur un « comment » permet de conférer à notre travail la qualité d'une recherche exploratoire plutôt que celle d'une recherche visant à tester une hypothèse préalablement posée (Charreire Petit, Durieux, 2007). En outre, ces auteurs soulignent l'existence de deux processus de construction des connaissances : le test et l'exploration. Le chercheur peut recourir au test, lorsqu'il s'agit de « *la mise à l'épreuve de la réalité d'un objet théorique* », ou à l'exploration, quand il s'agit d'une « *démarche par laquelle le chercheur a pour objectif la proposition de résultats théoriques novateurs* » (p.58). En ce sens, notre recherche s'inscrit davantage dans une démarche d'exploration, dans la mesure où l'objet de notre thèse constitue une innovation managériale pour les collectivités locales françaises. En effet, la littérature dans ce champ nous enseigne qu'il y a un décalage notable dans les pratiques de gestion de la performance publique locale entre la France et les pays anglo-saxons et nordiques (Favoreu *et al.*, 2015 ; Carassus, 2020), et que le terrain de recherche est encore peu exploré (intercommunalités).

Dans une perspective exploratoire, certains auteurs (Charreire Petit, Durieux, 2014) énumèrent trois pistes d'exploration envisageables : l'exploration théorique, l'exploration empirique et

l'exploration hybride. En effet, les deux premières pistes mobilisent plus naturellement l'induction. Selon Blaug (1982, p.4) l'induction est définie comme « *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* ». Ce type de raisonnement et d'exploration est particulièrement approprié lorsque les connaissances théoriques sur lesquelles fonder l'étude sont très restreintes (Charreire Petit, Durieux, 2014 ; Eisenhardt *et al.*, 2016 ; Eisenhardt, Graebner, 2007). Cependant, notre question de recherche s'appuie sur une analyse documentaire approfondie. En effet, les travaux de recherche antérieurs nous ont permis d'aboutir à un cadre conceptuel clairement établi, décliné en variables ou dimensions prédéfinies. Par conséquent, notre travail ne relève pas d'un raisonnement inductif.

En effet, notre recherche s'inscrit dans une perspective d'exploration hybride qui vise à « *procéder par allers-retours entre des observations et des connaissances théoriques tout au long de la recherche* » (Charreire Petit, Durieux, 2007, p.58), et repose sur une logique de raisonnement abductif (Avenier, Gavard-Perret, 2018). 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). La démarche abductive privilégie les « allers-retours » entre les connaissances disponibles et le terrain. Ces « allers-retours » permettent de constituer des théories en confrontant constamment les connaissances existantes et les données recueillies sur le terrain (Point, Fourboul, 2006).

Le chercheur a besoin d'un cadre pour guider la collecte des données afin de ne pas se noyer dans les détails des éléments empiriques, mais il continuera à étudier la littérature parallèlement à la collecte des données afin d'être surpris par les faits (Dumez, 2012a). En effet, notre recherche est basée sur un raisonnement abductif qui privilégie des allers-retours permanents entre la théorie et les données pour analyser et interpréter ces dernières. Ainsi, nous retenons le cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone 2009) comme point de départ de cette recherche, tout en restant souple lors de la collecte de données pour permettre d'intégrer de nouvelles sources théoriques afin de mieux donner du sens aux données recueillies sur le terrain. À titre d'illustration, après avoir élaboré notre cadre d'analyse et commencé la collecte de données auprès des acteurs communautaires, nous avons vu émerger l'axe de l'évaluation ciblée, un axe que nous n'avions pas prévu dans notre modèle initial, mais dont nous avons apprécié l'importance à partir des entretiens et de l'analyse des cas. La notion d'abduction est, en effet, reconnue comme la seule forme de raisonnement qui permet d'identifier quelque chose de nouveau (Point, Fourboul, 2006). Certains auteurs (Charreire Petit, Durieux, 2014) soulignent que l'hypothèse formulée à l'issue du raisonnement abductif n'est pas en soi porteuse d'une valeur de vérité, et que sa plausibilité a pour finalité d'être testée par des travaux ultérieurs.

Notre projet de recherche vise à comprendre la conception et la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance en matière de développement économique, qui reste à ce jour un

phénomène récent comme évoqué dans la revue de la littérature. Néanmoins, nous nous appuyons sur une large base théorique, issue de la recherche dans le domaine de la gestion de la performance publique. En effet, c'est la démarche abductive qui nous semble la plus appropriée pour répondre à notre question principale. Elle permet au chercheur de décrire un système social complexe (Marshall, Rossman, 2014). L'abduction consiste en une reconnaissance du processus du chercheur qui interroge de manière itérative les données empiriques et les concepts théoriques. Notre projet de recherche vise à mieux comprendre le phénomène à partir d'une étude empirique afin d'informer et d'enrichir les théories.

Après avoir mis en évidence l'ancrage épistémologique de la recherche à partir de la manière d'aborder la réalité et le mode de raisonnement de la thèse. Nous présenterons maintenant en détail la méthode choisie et sa mise en œuvre. En effet, l'adoption d'une logique abductive a permis l'évolution d'un modèle et d'un design de recherche, qui n'ont cessé de progresser avant de se stabiliser *a posteriori*. C'est le cas du guide d'entretien, de la reformulation de la question de recherche et du changement de cadre théorique (Avenier, Gavard-Perret, 2008). La flexibilité requise par ce mode de raisonnement a été rendue possible par le choix d'une méthodologie qualitative.

## Section 2 : Choix méthodologiques

Dans cette section, nous visons à établir la cohérence de nos choix méthodologiques avec notre problématique et notre posture épistémologique. Dans un premier temps, nous présentons la méthode qualitative (§ 1). Ensuite, nous expliquons le recours à la méthode des études de cas comme stratégie d'accès à la réalité (§ 2), et plus particulièrement l'étude de cas multiples dans une logique de réplique littérale (§ 3). Puis, nous présenterons l'objet de recherche que sont les intercommunalités françaises et leur rôle incontournable dans le développement économique du territoire (§ 4). Enfin, nous justifions notre sélection de cas et présentons notre stratégie d'accès au terrain (§ 5).

### § 1- Une démarche qualitative

Nous avons mobilisé une recherche qualitative pour répondre à notre question de recherche. Certains auteurs (Denzin, Lincoln, 1994), soulignent que la recherche qualitative apparaît comme une recherche multi-méthode qui implique une approche interprétative et réaliste du sujet étudié. Ces auteurs considèrent que les chercheurs adoptant une démarche qualitative, étudient leurs sujets dans leur contexte naturel afin d'interpréter des phénomènes dans le sens que leur donnent les individus. En d'autres termes, certains auteurs (Corbin, Strauss, 1990, p.17), soulignent qu'une recherche qualitative est « *tout type de recherche qui produit des résultats qui ne sont pas obtenus au moyen de procédures statistiques ou d'autres moyens de quantification. L'analyse elle-même est qualitative* ».

Selon Dumez (2013), la recherche qualitative permet d'analyser les actions des acteurs en s'appuyant sur leurs discours, leurs intentions d'action, leurs façons d'agir ainsi que leurs interactions. Pour Dumez (2013, p.13) « *l'important est donc de souligner qu'une recherche qualitative n'a de sens que si elle montre et analyse les intentions, les discours et les actions et interactions des acteurs, de leur point de vue et du point de vue du chercheur* ». Certains auteurs (Huberman, Miles, 1991), soulignent que les mots possèdent un caractère « évocateur », « concret » et « significatif », et s'avèrent souvent plus convaincants que des « chiffres ».

Le choix de la méthode qualitative est fondé sur deux éléments qui nous paraissent importants. D'une part, dans le cadre de notre recherche, la gestion de la performance au niveau des intercommunalités françaises est encore peu explorée. En effet, la recherche qualitative nous est apparue particulièrement appropriée pour collecter les données au plus près des acteurs du terrain, et mieux comprendre le contexte de l'étude. Dans la mesure où elle autorisait la compréhension de notre sujet d'étude, la gestion de la performance en matière de développement économique local dans sa globalité telle qu'elle est vécue, est interprétée par les acteurs communautaires, ce qui permet de mieux cerner la complexité du sujet étudié.

D'autre part, le choix d'une démarche qualitative vient combler des manquements concernant les quelques études de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises. Ce choix s'inscrit dans la continuité des travaux mobilisant des méthodes quantitatives exploratoires. Nous pouvons citer par exemple, les recherches de Favoreu *et al.* (2015) qui ont pour objectif d'analyser les pratiques de gestion de la performance dans les collectivités françaises, ainsi que les travaux de Carassus *et al.* (2014), qui identifient les facteurs favorisant

l'implantation et la mise en œuvre d'une gestion de la performance au sein des collectivités territoriales françaises. En effet, les méthodes quantitatives peuvent présenter plusieurs biais pour mesurer le comportement des individus, notamment, une mauvaise compréhension des questions.

De ce fait, ces contributions n'abordent ni la compréhension approfondie du système de gestion de la performance, ni son rôle dans le cadre de la mise en œuvre de la stratégie de développement économique. Selon Stake (1998), une étude de cas multiples apparaît comme un moyen permettant d'améliorer la compréhension d'un phénomène étudié dans une logique exploratoire. Le choix de la démarche exploratoire nous a donc permis de fournir une compréhension riche du SGP. Plus précisément, cette recherche qualitative exploratoire est centrée sur une étude de cas multiples. Ces études de cas nous ont permis de décrire et d'examiner de manière détaillée le processus d'un SGP pour la mise en œuvre d'une stratégie du développement économique local au niveau des intercommunalités françaises, contexte rarement étudié. En outre, ces études de cas nous ont permis donc d'apporter plus de précision et de richesse des réalités (Miles *et al.*, 2013 ; Yin, 2017). En effet, notre démarche qualitative combine une étude sur le contenu et sur le processus.

- **Une démarche qui rallie la recherche sur le contenu à celle sur le processus**

La recherche qualitative, quant à elle, se caractérise par un fort ancrage dans le contexte, et invite au choix d'étudier ses recherches selon une approche par le contenu ou par le processus. En effet, d'une part, la question de recherche principale qui guide notre travail nous incite à combiner une recherche sur le contenu (les composantes du SGP), qui met en évidence ce qui compose l'objet d'étude, et une sous-question de recherche sur le processus, qui donne une vision dynamique du phénomène (les déterminants de l'émergence du SGP dans les intercommunalités françaises) (Grenier, Josserand, 2014).

Dans le cadre de notre recherche, nos études de cas exploratoires sont à la fois une recherche sur le contenu et une recherche sur le processus. D'une part, sur le contenu, dans la mesure où notre question principale vise à décrire en quoi consiste le système de gestion de performance en matière de développement économique dans les intercommunalités françaises. Notre objectif est de comprendre de quoi est composé ce SGP et quels mécanismes de contrôle le construisent. Nous cherchons ici à « *mettre en évidence de quoi est composé l'objet qu'il [le chercheur] étudie* » (Grenier, Josserand, 2014, p.131). Cette approche, axée sur le contenu, devrait nous permettre de décrire l'ensemble des composantes du SGP. Grenier et Josserand (2014) précisent que dans une approche descriptive globale, la recherche vise à exposer comment les différents constituants de l'objet interagissent entre eux, ce qui est précisément l'objet de notre question de recherche principale.

D'autre part, il s'agit d'une recherche sur le processus, dans la mesure où nos sous-questions visent à comprendre les facteurs d'influence et les objectifs d'utilisation favorisant la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique. En effet, les mêmes auteurs (Grenier, Josserand, 2007, p. 107-108), soulignent que « *les recherches sur le contenu proposent une analyse en termes de "stock". Elles cherchent à appréhender la nature de l'objet étudié, à savoir de "quoi" il est composé. Les recherches sur le processus analysent, au*

contraire, le phénomène en termes de "flux". Elles cherchent à mettre en évidence le comportement de l'objet étudié dans le temps, à saisir son évolution ». Nous avons mis en lumière une périodisation de l'émergence de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises (chapitre de la revue de la littérature), et dans ce contexte l'analyse de processus prend tout son sens, car il s'agit de comprendre comment la situation de la gestion de la performance, en tant que phénomène, a évolué dans ce type d'organisation.

## § 2 - Notre stratégie d'accès au réel : la méthode de l'étude de cas

Dans le cadre d'une recherche qualitative, différentes stratégies d'accès à l'objet de la recherche sont offertes au chercheur. Le tableau 10 ci-dessous montre les différentes stratégies d'accès à l'objet de la recherche (Wacheux, 1996).

**Tableau 10 : Le choix d'une méthode qualitative**

	<b>Objectif et question de recherche</b>	<b>Hypothèses implicites et contrôle</b>
<b>Etude de cas</b>	<b>Exploration, compréhension, générer des hypothèses sur le pourquoi et le comment</b>	<b>Capacité du chercheur à se distancier au moment de l'analyse</b>
Méthode comparative	Repérer des déterminants locaux et généraux de l'objet d'analyse	Signification semblable des faits dans différents contextes
Recherche action	Etudier les changements provoqués	Capacité du chercheur à enregistrer et analyser en temps réel

*Source : Adapté de Wacheux (1996, p.90)*

Nous justifions maintenant le choix de la méthode que nous avons retenu parmi les différentes approches qualitatives proposées. Pour rappel, la question de recherche de notre travail de thèse est : comment les intercommunalités organisent-elles leurs systèmes de gestion de la performance pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique ? Notre recherche se positionne dans le cadre de la stratégie de recherche d'étude de cas parce que l'objectif de notre recherche n'est pas d'introduire des changements dans les intercommunalités étudiées, mais uniquement de produire des connaissances sur la conception et l'utilisation des SGP.

Ainsi, après avoir analysé avec attention les différentes approches, il nous semble que parmi les nombreuses méthodologies qualitatives proposées par Wacheux, (1996, p.90), l'étude de cas semble la méthodologie la plus appropriée pour apporter des éléments de réponse à notre question de recherche. Dans ce cadre, Yin (2003) évoque trois conditions pour justifier le choix de la méthode d'étude de cas. Le tableau 11 ci-dessous, construit selon les conditions de Yin (2003) pour justifier de la pertinence de l'étude de cas par rapport à notre recherche doctorale.



**Tableau 11 : Critères justifiant la sélection de l'étude de cas**

Conditions de pertinence	Application à notre recherche
<b>Questions de type « pourquoi » et « comment »</b>	Notre question de recherche est : Comment les intercommunalités organisent-elles leurs systèmes de gestion de la performance pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique ?
<b>Le chercheur n'exerce pas de pouvoir de contrôle sur l'objet de recherche</b>	Contrairement à ce qui se passe dans une démarche expérimentale, nous ne contrôlons aucune des variables. Dans le cadre des entretiens avec les acteurs communautaires, nous n'évoquons pas le terme de SGP afin de ne pas influencer les réponses des personnes interrogées.
<b>Le chercheur étudie un évènement contemporain dans un contexte réel</b>	Comme la revue de la littérature l'a soulignée, la recherche concerne l'émergence des pratiques de gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises

*Source : Adapté de Yin (2003)*

Selon Eisenhardt et Graebner (2007), l'étude de cas constitue la méthode qualitative la plus mobilisée en sciences de gestion. En outre, certains auteurs (Hlady-Rispal, 2002 ; Giroux, 2003), soulignent que si le chercheur souhaite décrire un phénomène dans toute sa complexité, dans une logique compréhensive, le choix de l'étude de cas serait le plus convenable. En ce sens, selon Wacheux (1996, p.89), l'étude de cas est définie comme « *une analyse spatiale et temporelle d'un phénomène complexe par les conditions, les événements, les acteurs et les implications* ». En outre, l'étude de cas est considérée comme une approche méthodologique visant la collecte systématique d'informations sur une personne, un événement ou un système social (groupe d'individus ou organisation) afin de permettre au chercheur de comprendre comment celui-ci fonctionne ou se comporte en situation réelle.

Certains auteurs (Yin, 2017 ; Eisenhardt, 1989), soulignent que la méthode de l'étude de cas permet d'expliquer, de décrire ou d'explorer des phénomènes ou événements dans leur contexte réel. L'étude de cas nous est apparue encore une fois adaptée à notre recherche, dans la mesure où elle nous a permis d'explorer et de décrire le système de gestion de la performance en matière de développement économique local au niveau des intercommunalités françaises. Notre stratégie de recherche s'est orientée naturellement vers l'approche de construction de théorie (Eisenhardt, 1989 ; Eisenhardt, Graebner, 2007). Cette approche consiste à étudier le phénomène de manière exploratoire et compréhensive à travers un ou plusieurs cas, la finalité de notre stratégie de recherche étant « *de faire émerger des conjectures, des propositions théoriques et/ou des théories intermédiaires à partir des données empiriques* » (Eisenhardt, Graebner, 2007, p. 25).

Après avoir choisi l'étude de cas comme stratégie d'accès au réel, nous avons dû définir si notre recherche devait s'appuyer sur un ou plusieurs cas. Nous avons opté pour l'étude de cas multiples, comme expliqué dans le point suivant.

### **§ 3 - Le recours à la méthode de l'étude de cas multiples dans une logique de répllication littérale**

L'étude de cas multiples peut servir des objectifs descriptifs. Il s'agit de décrire un objet de recherche et le contexte réel dans lequel il s'est produit (Yin, 2013). Nous avons choisi de mobiliser l'étude de cas à visée descriptive, afin de décrire comment le système de gestion de la performance est organisé au sein des intercommunalités françaises pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie de développement économique.

Selon Yin (2014), une étude de cas multiples présente des avantages et des inconvénients par rapport à une étude de cas unique. Concernant cette dernière, il lui est souvent reproché de générer des connaissances limitées et spécifiques qui facilitent la validité interne, mais nuisent à la validité externe. En revanche, une étude de cas multiples peut présenter des avantages analytiques considérables. Néanmoins, le choix d'une étude de cas multiples peut être exigeant en termes de ressources et de temps, ce qui constitue une limite pour un chercheur débutant. Par conséquent, la décision d'entreprendre ce choix doit être mûrement réfléchi. En effet, les études de cas multiples sont souvent plus puissantes que celles dérivées d'un seul cas, et l'étude globale est considérée comme robuste (Yin, 2017). Il nous semble plus approprié de choisir une étude de cas multiple dans la mesure où les résultats sont plus facilement généralisables (Eisenhardt, Graebner, 2007 ; Yin, 2003). En outre, une étude de cas multiples améliore la validité externe et fournit plus de variance dans la nature des résultats et des facteurs explicatifs. Le chercheur sera alors en mesure de tirer des conclusions sur les similitudes et les différences entre les cas (Langley, Royer, 2006).

Le choix d'une étude de cas multiples se justifie dans le cadre d'une mise en évidence de régularités, afin de voir si la découverte peut encore être reproduite. Ce n'est qu'avec de telles réplifications que l'on peut considérer que le résultat initial est robuste (Yin, 2014). Dans ce cadre, Yin (2009) souligne l'existence de deux types de réplifications. Une réplification théorique consiste à choisir des cas bien précis en vue d'aboutir à des résultats contrastés pour des raisons prévisibles. Une réplification littérale est fondée sur la volonté de produire des résultats similaires. Nous avons choisi donc une logique de réplification littérale, parce que notre recherche doctorale est fondée sur la découverte de régularités.

Plusieurs auteurs ont traité la question du nombre de cas à traiter. Il s'agit de préciser la taille minimale du nombre de cas à étudier. Dans ce cadre, certains auteurs (Glaser, Strauss, 1967) mettent en évidence la saturation théorique, cette dernière se produit lorsqu'un nouveau cas apporte peu de connaissances supplémentaires à l'analyse. Certains auteurs (Eisenhardt, 1989 ; Savall, Zardet, 2004) considèrent que quatre à dix cas sont suffisants pour qu'une étude soit considérée comme valide. Cependant, Yin (1994) souligne que deux ou trois cas sont considérés comme plus que suffisants pour produire les premiers résultats d'une recherche exploratoire utilisant une logique de réplification littérale. Selon Yin (2017), le nombre de cas retenus est lié au degré de certitude souhaité et à l'ampleur des effets. L'auteur souligne également que le nombre de cas sélectionnés varie selon le type de réplification, les travaux de recherche suggèrent deux ou trois cas de réplification littérale lorsque la théorie est simple, et cinq à six cas de réplification lorsque la théorie est subtile. Dans notre recherche, la saturation théorique a été

atteinte avec environ cinq cas, ce qui nous a permis de clôturer le processus de constitution de l'échantillon puisque l'ajout d'autres intercommunalités ne générerait plus de connaissances significatives pour répondre à notre question de recherche.

Après avoir présenté les précisions ci-dessus, il convient d'expliquer maintenant notre choix de l'intercommunalité comme terrain de recherche, son rôle dans le développement économique du territoire, ainsi que sa montée en puissance dans le cadre des évolutions législatives favorisant sa consécration.

#### **§ 4 - L'intercommunalité française un acteur incontournable du développement économique du territoire**

Depuis la seconde guerre mondiale, la France a connu sa plus profonde révolution en ce qui concerne son système politico-administratif. Cette révolution a donné lieu à l'évolution de la structure de l'intercommunalité (Cole, John, 2001 ; Buisson, 2005 ; Le Gales, Borraz, 2005). Plusieurs réformes en faveur de l'intercommunalité ont été mises en œuvre. Il s'agit des lois du 6 février 1992 (loi ATR) et du 12 juillet 1999 (loi Chevènement), dont l'objectif est d'améliorer les modes de gouvernances et ainsi d'introduire une rationalisation et une dynamisation de l'action publique locale (Balde *et al.*, 2013). Les intercommunalités se présentent comme des institutions dont la raison d'être est la diffusion d'une rationalité de gestion au niveau local (Oberdorff, 2004). Les intercommunalités peuvent répondre à deux objectifs : La gestion commune de certains services publics pour minimiser les coûts et profiter d'économies d'échelle, ainsi que la conduite collective de projets de développement local (Verpeaux *et al.*, 2018). Au cœur de ce contexte et de ces finalités, nous avons choisi de présenter dans un premier temps, les grandes avancées législatives pour la consécration de l'intercommunalité (A). Dans un second temps, la gouvernance de l'intercommunalité sera abordée (B). Puis, un focus sera effectué sur la loi NOTRe de 2015 et la nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions des collectivités territoriales dans le champ du développement économique (C). Un dernier point portera sur l'importance du rôle de l'intercommunalité dans la mise en œuvre de la stratégie de développement économique du territoire (D).

##### **A. Les grandes avancées législatives pour la consécration de l'intercommunalité**

La structure de l'intercommunalité a connu une longue histoire. **Plusieurs réformes territoriales ont permis de favoriser ces démarches de coopération**<sup>12</sup>. L'histoire de l'intercommunalité commence dès les années 1890. La loi du 22 mars a créé les syndicats de communes : il s'agit d'un EPCI créé pour une durée déterminée, ou sans limitation de durée, ou pour une opération déterminée. Les services du syndicat doivent présenter un intérêt pour toutes les communes qui le constituent. Ils se rencontrent souvent dans les domaines de la production et de la distribution d'eau, de l'électrification, de la gestion scolaire, du ramassage scolaire, de l'assainissement ou de la gestion des ordures ménagères. Deux types de syndicats intercommunaux sont créés :

- À vocation unique (SIVU), limité à une œuvre ou à un service ;

---

<sup>12</sup> (Adcf, 2020) 1999-2019 : l'intercommunalité au cœur de notre nouvelle organisation territoriale décentralisée

- À vocation multiple (SIVOM), comprenant plusieurs services d'intérêt intercommunal.

Le tableau 12 ci-dessous montre les grandes étapes de l'évolution législative de l'intercommunalité.

**Tableau 12 : Les grandes étapes de l'évolution de la structure de l'intercommunalité**

Les lois	Grandes étapes de l'évolution de l'intercommunalité	Les apports de la loi
1959	L'intercommunalité aux compétences polyvalentes et à fiscalité propre, est apparue avec la Vème République à travers les ordonnances Debré qui ont permis de créer les districts. Ces derniers s'occupaient des transports, du logement, des services d'incendie, parfois de l'urbanisme.	<b>Création des districts</b>
1966	Loi du 31 décembre 1966, a créé les premières communautés urbaines (Lyon, Lille, Strasbourg, Bordeaux). La communauté urbaine est un EPCI à fiscalité propre regroupant plusieurs communes d'un seul tenant et sans enclave.	<b>Création des communautés urbaines</b>
1992	La loi Administration territoriale de la République (ATR) crée les communautés de communes et communautés de villes. Ce sont des EPCI à fiscalité propre, qui associent des communes en vue d'élaborer un projet commun de développement et d'aménagement de l'espace.	<b>Création des communautés de communes</b>
1999	Le statut des communautés d'agglomération est créé par la loi Chevènement du 12 juillet 1999. Cette loi renforce l'intercommunalité, en créant le statut des communautés d'agglomération qui remplace les communautés de villes. Il s'agit d'un EPCI à fiscalité propre visant les zones urbaines qui regroupe plusieurs communes sur un territoire d'un seul tenant et sans enclave.	<b>Création des communautés d'agglomération</b>
2010	Loi sur les responsabilités des collectivités territoriales du 16 décembre crée le nouveau statut des métropoles pour les principales agglomérations. Une métropole est un EPCI à fiscalité propre.	<b>Création du statut des Métropoles</b>
2014	Loi de Modernisation de l'Action Publique Territoriale et d'Affirmation des Métropoles (MAPTAM) du 27 janvier crée de plein droit plusieurs métropoles (dont le statut est renforcé) et ouvre le statut à d'autres agglomérations.	<b>Création de la métropole du Grand Paris.</b>
2015	La loi Nouvelle Organisation Territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015, impose un transfert quasi intégral des compétences de développement économique aux intercommunalités.	<b>Attribution d'un rôle important à l'intercommunalité dans le développement économique</b>

*Source : Rapport AdCF (2020) 1999-2019 : l'intercommunalité au cœur de notre nouvelle organisation territoriale décentralisée*

Comme le montre le tableau ci-dessus, l'évolution législative de la structure de l'intercommunalité a favorisé l'apparition de différentes catégories d'EPCI à fiscalité propre<sup>13</sup>, telles que la communauté d'agglomération (Elle regroupe un ensemble de 50 000 habitants, autour d'une ou de plusieurs communes centres de plus de 15 000 habitants<sup>14</sup>), la communauté urbaine (plus de 250 000 habitants<sup>15</sup>). Plus récemment, en 2014 les lois MAPTAM puis son évolution en 2015 la loi NOTRe ont facilité la création de 22 métropoles au niveau des agglomérations de plus de 400 000 habitants<sup>16</sup>, ainsi que la création des métropoles à statut

<sup>13</sup> La forme approfondie ou fédérative (dite à fiscalité propre), caractérisée par l'existence de compétences obligatoires et par une fiscalité propre au groupement.

<sup>14</sup> <https://www.collectivites-locales.gouv.fr/institutions/groupements-intercommunaux>

<sup>15</sup> Article L. 5215-20 du CGCT

<sup>16</sup> Article L. 5217-1 du CGCT

particulier à Paris, Lyon et Marseille. Dans ce cadre, certains auteurs (Huron, Spieth, 2009) soulignent que la montée en puissance de l'intercommunalité reflète la volonté de répondre aux difficultés de gestion du territoire, ainsi que de trouver une meilleure cohérence pour le développement local. Selon le rapport de la Direction Générale des collectivités locales (DGCL) en 2022, la France a connu la création d'un nombre important d'EPCI, comme le montre le tableau 13 ci-dessous.

**Tableau 13 : Le nombre d'EPCI à fiscalité propre en France en 2022**

Au 1er janvier	2018	2019	2020	2021	2022	Variation 2022-2021
Métropoles	21	21	21	21	21	0
Communautés urbaines (CU)	11	13	14	14	14	0
Communautés d'agglomération (CA)	222	223	222	223	227	4
Communautés de communes (CC)	1 009	1 001	997	995	992	-3
<b>Nombre d'EPCI à fiscalité propre</b>	<b>1 263</b>	<b>1 258</b>	<b>1 254</b>	<b>1 253</b>	<b>1 254</b>	<b>1</b>

*Source : DGCL N° 163 - mars 2022*

Selon le Rapport de la DGCL, il existe quatre grandes catégories d'intercommunalités en France : Les métropoles, les communautés urbaines, les communautés d'agglomération et les communautés de communes. Nous pouvons distinguer ces quatre catégories par le nombre d'habitants. Les métropoles sont au nombre de 21 et regroupent 18 millions d'habitants. Les communautés urbaines sont au nombre de 14 et regroupent 3 millions d'habitants. Les communautés d'agglomération sont au nombre de 227 et regroupent 23 millions d'habitants. Les communautés de communes constituent la catégorie la plus nombreuse avec 992 structures, et rassemblent plus de 19 millions d'habitants situés dans les espaces ruraux<sup>17</sup>. En 2022, le nombre d'intercommunalités est de 1254, ces structures regroupent la quasi-totalité des communes françaises. Nous pouvons expliquer la généralisation de ces structures par l'appui des réformes territoriales engagées en France. Ces réformes ont favorisé le développement de ce type de communautés. Notre choix de ce terrain de recherche est fondé sur l'importance de ces organisations dans l'architecture des collectivités territoriales françaises.

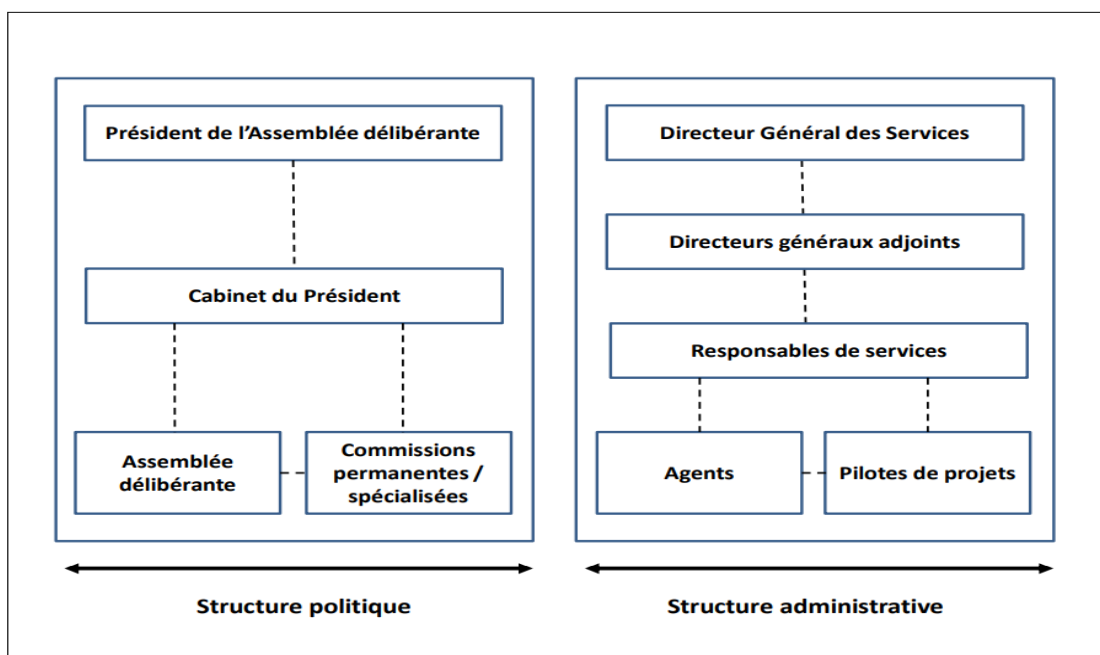
Après avoir identifié les différentes catégories d'intercommunalités, il nous semble important de comprendre le fonctionnement et la gouvernance de ce type de structures.

<sup>17</sup> Rapport Adcf (2020) : 1999-2019 : l'intercommunalité au cœur de notre nouvelle organisation territoriale décentralisée

## B. La gouvernance de l'intercommunalité

La structure d'une intercommunalité ressemble à celle des autres collectivités territoriales. Il s'agit d'une structure qui se caractérise par deux niveaux de gouvernance (Ragaine, 2013), d'une part, un niveau politique (le président de l'assemblée délibérante, les vice-présidents, les commissions permanentes et spécialisées), où les élus constituent l'organe législatif et exécutif de la communauté pour une durée d'un mandat. D'autre part, un niveau administratif (directeur général des services, directeurs généraux adjoints, responsables de services et agents), où les agents territoriaux exercent leurs missions pour une durée en général indéterminée. La figure 27 ci-dessous représente la structure à la fois politique et administrative d'une collectivité territoriale.

**Figure 27 : La gouvernance des collectivités territoriales**



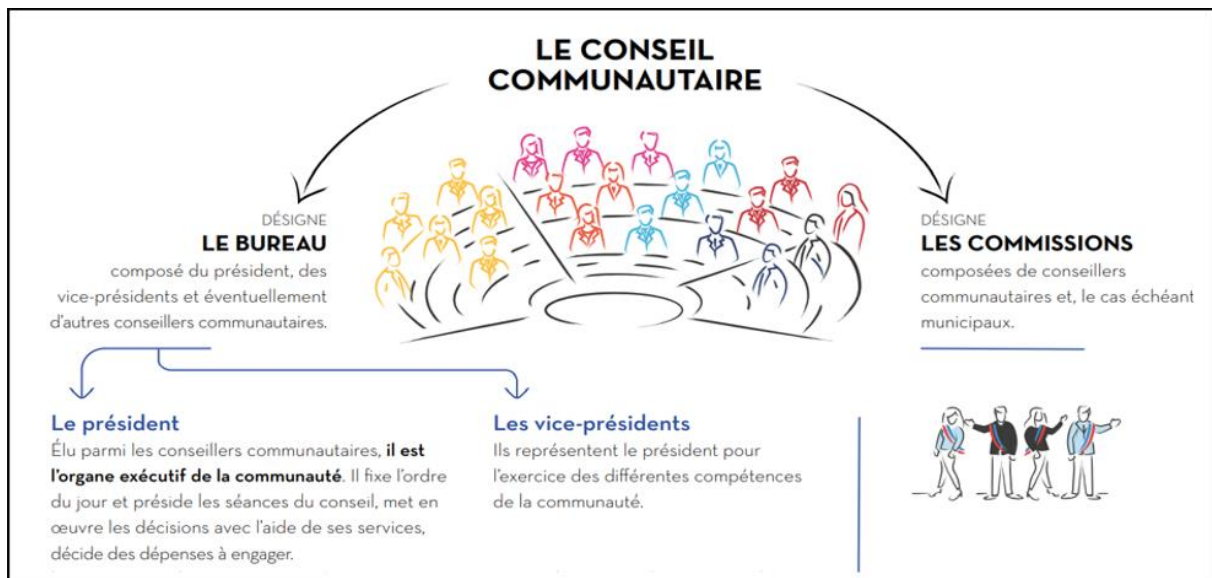
*Source : Inspirée de Ragaine (2013)*

### ❖ Qui désigne ? Qui décide ?

Depuis 2014, la structure politique d'une intercommunalité est désignée directement par les habitants des communes de plus de 1.000 habitants<sup>18</sup>. Lors des élections municipales, les habitants disposent de bulletins de vote comportant deux listes : l'une est relative aux conseillers municipaux et l'autre aux conseillers communautaires. Ces derniers siègent directement au sein du conseil communautaire, qui constitue l'organe délibérant du groupement intercommunal. La figure 28 ci-dessous explique le fonctionnement du conseil communautaire.

<sup>18</sup> Ces modes d'élection des conseillers communautaires sont fixés par la loi du 17 mai 2013 relative aux élections locales, dite loi « Valls ».

**Figure 28 : Le conseil communautaire – qui désigne ? qui décide ?**



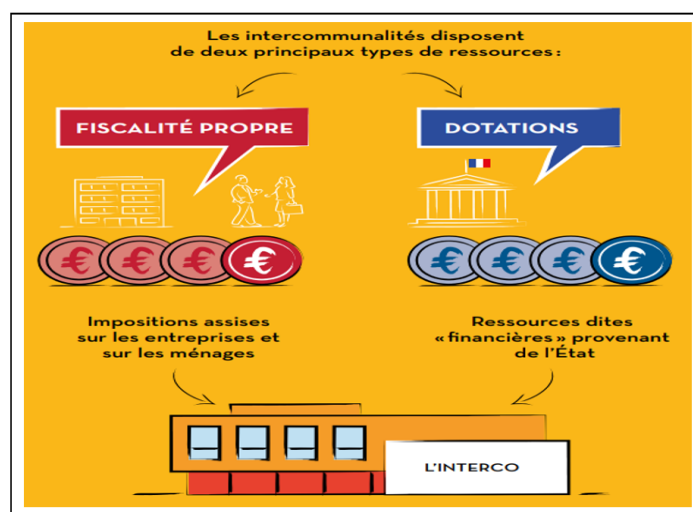
Source : Rapport AdCF (2020, p.8) *Les intercommunalités de France : l'intercommunalité 2020-2026*

Le conseil communautaire désigne des commissions spécialisées. Ces dernières préparent les projets de décision et les dossiers qui seront examinés par le conseil. Ces projets de décision concernent l'exercice des compétences de l'intercommunalité. Cette dernière s'appuie sur une administration propre pour la mise en œuvre de ses projets. Elle fait également recours aux agents transférés par la commune ou plutôt à un recrutement au sein de la communauté. Elle met en œuvre ses compétences en se basant sur différentes ressources.

❖ **Les ressources des intercommunalités**

Les intercommunalités disposent de deux types de ressources provenant, d'une part, des entreprises et des ménages sous forme d'impôts, d'autre part, de l'État sous forme de dotations. Comme l'illustre la figure 29 ci-dessous.

**Figure 29 : Les ressources des intercommunalités**



Source : Rapport AdCF (2020, p.12) *Les intercommunalités de France : l'intercommunalité 2020-2026*

- **Les ressources provenant des entreprises et des ménages**

Les intercommunalités disposent des ressources provenant, des entreprises : il s'agit d'une contribution économique territoriale (CET). Cette dernière est composée de la Cotisation Foncière des Entreprises<sup>19</sup>(CFE), et de la cotisation sur la valeur ajoutée des entreprises (CVAE). Il s'agit d'un taux fixé au niveau national. Les ressources des intercommunalités peuvent provenir des ménages : il s'agit des taxes foncières sur les propriétés bâties et non bâties, et taxes d'enlèvement des ordures ménagères.

- **Les ressources dites « financières » proviennent de dotations de l'État**

Il s'agit d'une dotation globale de fonctionnement (DGF). Cette dernière est fixée en fonction de la population, du potentiel fiscal et du coefficient d'intégration fiscale des communautés, qui mesure le degré de mise en commun de la fiscalité (et des compétences) par les communes au profit de la communauté.

- ❖ **Les compétences de l'intercommunalité**

Les différentes catégories d'intercommunalités évoquées précédemment exercent un certain nombre de compétences qui sont fixées par leurs statuts. En fonction de ces derniers, les intercommunalités exercent des compétences obligatoires définies par la loi, et choisissent des compétences optionnelles déterminées par le législateur<sup>20</sup>. En ce qui concerne les compétences optionnelles, les communautés de communes et d'agglomération sont tenues de choisir au moins trois compétences fixées par la loi. Cependant, les métropoles et les communautés urbaines n'ont pas de compétences optionnelles, elles exercent plutôt un nombre important de compétences obligatoires<sup>21</sup>. En nous appuyant sur le rapport de l'AdCF (2020), le tableau 14 montre les différentes compétences obligatoires et optionnelles exercées par les différentes catégories d'intercommunalités.

---

<sup>19</sup> Impôt destiné à partir de 2011 aux communes et aux groupements à fiscalité propre. Elle est assise sur les valeurs locatives des propriétés bâties et non bâties des entreprises.

<sup>20</sup> Rapport (2020) AdCF Les intercommunalités de France : l'intercommunalité 2020-2026

<sup>21</sup> Note juridique septembre 2016, Assemblée des Communautés de France



**Tableau 14 : Exemples des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités**

Catégorie/compétences	Compétences obligatoires	Compétences optionnelles
<b>Métropoles</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Développement et aménagement économique,</b> social et culturel</li> <li>• Politique locale de l'habitat</li> </ul>	La métropole exerce des compétences transférées ou déléguées par l'État, le département et éventuellement la région dans différents domaines (logement, grands équipements, éducation, action sociale, voies...)
<b>Communautés urbaines</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Développement et aménagement économique,</b> social et culturel</li> <li>• Gestion des aires d'accueil des gens du voyage</li> </ul>	À la demande de la communauté urbaine, celle-ci peut exercer pour le compte du département, différentes compétences en matière d'action sociale et de voirie.
<b>Communautés d'agglomération</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Développement économique</b> et touristique</li> <li>• Collecte et traitement des déchets</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Voirie et parcs de stationnement</li> <li>• Action sociale d'intérêt communautaire</li> </ul>
<b>Communautés de communes</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• <b>Développement économique</b> et touristique</li> <li>• Aménagement de l'espace : schéma de cohérence territoriale, plan local d'urbanisme, opérations d'aménagement</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Protection et mise en valeur de l'environnement</li> <li>• Politique du logement et du cadre de vie</li> </ul>

*Source : Rapport AdCF (2020)*

Plus récemment, la loi NOTRe du 7 août 2015 prévoit un certain nombre de transferts de compétences des communes aux intercommunalités dès le 1er janvier 2017, soit à titre obligatoire, soit à titre optionnel.

### **C. La loi NOTRe de 2015 : Nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales françaises**

La loi NOTRe de 2015 a permis à travers la clarification des responsabilités territoriales en matière de développement économique, de garantir la construction des stratégies de développement du territoire. Dans ce cadre, la région élabore le SRDEII. Il s'agit d'un document qui représente l'expression de la politique de développement économique régionale. Il est élaboré par les régions l'année de chaque renouvellement des assemblées régionales<sup>22</sup>. Le schéma « *définit les orientations en matière d'aides aux entreprises, de soutien à l'internationalisation et d'aides à l'investissement immobilier et à l'innovation des entreprises, ainsi que les orientations relatives à l'attractivité du territoire régional. Il définit également les orientations en matière de développement de l'économie sociale et solidaire* »<sup>23</sup>. Selon l'OCDE (2003), la quasi-totalité des collectivités territoriales cherchent à développer la création d'entreprise afin de créer des emplois et d'élever les revenus, en stimulant l'esprit d'entreprise

<sup>22</sup> L.4251-14 du CGCT

<sup>23</sup> L.4251-13 du CGCT

et attirant les investissements. Ces éléments constituent les piliers de la plupart des stratégies de développement économique local et régional.

La région doit élaborer le SRDEII en concertation avec les établissements publics de coopération intercommunale (EPCI) à fiscalité propre<sup>24</sup>. Le schéma fait donc l'objet d'une décision conjointe. La région peut également consulter les autres acteurs économiques du territoire. Une fois ce schéma adopté par le conseil régional, il est présenté à la « conférence territoriale de l'action publique » instituée par la loi du 27 janvier 2014. Cette conférence réunit le président de région, ainsi que les représentants des collectivités territoriales et de leurs groupements. Enfin le schéma est soumis à l'approbation du préfet de la région. En effet, les rapports entre les régions et les intercommunalités risquent d'être complexes, à défaut de désaccord, les intercommunalités ont toute la liberté soit d'adhérer le SRDEII et orienter leurs actions en se fondant sur le schéma régional, soit d'élaborer leurs propres documents d'orientations stratégiques sous forme d'un schéma ou d'un plan de développement économique, mais qui doit être compatible aux grandes orientations du SRDEII<sup>25</sup>.

#### **D. La stratégie économique de l'intercommunalité pour une mise en œuvre opérationnelle du SRDEII**

La notion de la stratégie territoriale s'est imposée progressivement et de manière parallèle à celle de stratégie d'entreprise (Houé, 1989). Il s'agit des concepts utilisés dans le secteur privé, mais qui se sont diffusés également au niveau des collectivités publiques (Noisette, Vallerugo, 1996). En effet, une collectivité territoriale ne peut et ne doit fonder son action que sur les besoins de son territoire, elle doit donc avoir une vision stratégique. En l'absence d'une démarche stratégique et prospective, il ne peut y avoir de management public territorial (Huteau, 2006). En ce sens, Charreaux (2011) souligne que l'adoption d'un mauvais choix stratégique peut engendrer *a priori* une faible performance.

Néanmoins, selon Lardon (2013), l'élaboration des projets de territoire constitue un enjeu majeur pour les collectivités territoriales françaises. En ce sens, Minot (2001) souligne qu'un projet de territoire représente une vision de l'avenir d'un territoire, ainsi que les grandes orientations stratégiques du développement du territoire. En outre, certains auteurs (Favoreu, 1997 ; Pinson, 2004), indiquent que le projet local de développement constitue la vision stratégique d'une collectivité territoriale. Plus particulièrement dans une intercommunalité, plusieurs terminologies peuvent être utilisées, il peut s'agir de projet d'agglomération, de projet territorial, d'un projet d'établissement ou de projet dit d'administration.

Selon Carassus et Balde (2020), la dimension stratégique concerne les orientations stratégiques de la collectivité qui peuvent être regroupées autour d'un projet de territoire. Il est à noter que l'élaboration d'une stratégie au niveau d'une organisation publique, comme l'intercommunalité, relève d'un choix politique, mais aussi de contraintes réglementaires. Comme le souligne Huteau (2006), le cadre législatif et réglementaire des collectivités, permet de clarifier la répartition des compétences entre les collectivités territoriales, ainsi que les modes

---

<sup>24</sup> L.4251-15 du CGCT

<sup>25</sup> Loi n°2015-991 du 7 août 2015

d'interventions de ces organisations. En ce sens, la loi NOTRe de 2015 donne la possibilité aux intercommunalités de définir leurs propres orientations stratégiques en matière de développement économique en prenant en compte le SRDEII.

À la suite des réformes de la loi NOTRe, la réorganisation de l'action économique a donné une place importante à l'intercommunalité. Cette dernière est un partenaire incontournable de la région pour une mise en œuvre opérationnelle du SRDEII. L'intercommunalité procède à une déclinaison locale du SRDEII sous formes de stratégies, d'objectifs et de projets de développement à l'échelle de son territoire<sup>26</sup>.

Après avoir présenté les évolutions législatives favorisant l'apparition de différentes catégories d'intercommunalités, ainsi que leur rôle dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire. Nous exposons dans le point suivant notre stratégie d'accès au terrain.

## **§ 5 - Sélection des cas et stratégie d'accès au réel**

Selon Eisenhardt (1989), la sélection des cas est une question primordiale pour garantir la validité et la généralisation des résultats qui seront tirées de l'analyse des cas étudiés. Dans ce cadre, Stake (1998) souligne l'importance de la convenance des cas choisis pour l'objectif de la recherche. En effet, l'adéquation et la pertinence du cas doivent pouvoir répondre à la problématique étudiée. Certains auteurs (Yin, 1994 ; Miles, Huberman, 2003), montrent que les études de cas multiples nécessitent d'être explicites sur le choix des cas à étudier. En effet, cette sélection rigoureuse déterminera la pertinence des résultats.

Pour répondre à notre question centrale de recherche, le processus suivant a été mis en place : Après avoir défini un type d'organisation susceptible d'être étudié (A), nous avons identifié et contacté les cas potentiels (B). Quant à la sélection des cas à étudier, elle s'est opérée à partir des critères d'échantillonnage théorique retenus (C).

### **A. Des intercommunalités mobilisant la gestion de la performance en matière de développement économique comme champ d'investigation**

Avant de commencer la sélection proprement dite des cas, il est important de définir le champ d'investigation sur lequel la recherche va porter (Eisenhardt, 1989). Le champ d'investigation est le terrain auquel le chercheur a accès, ce sur quoi les observations vont porter, ou ce sur quoi le dispositif de recherche va se déployer (Garel, 1998). Dans le cadre de notre recherche doctorale, notre objet d'étude a l'avantage d'avoir un champ d'investigation bien défini : le système de gestion de la performance en matière de développement économique local.

En nous fondant sur les travaux de recherche traitant la gestion de la performance publique (exposée dans le chapitre de revue de la littérature), nous avons pu déterminer quelques critères pour identifier les intercommunalités ayant adopté des pratiques de gestion de la performance :

- La mise en œuvre des mesures de performance en matière de développement économique ;

---

<sup>26</sup> Rapport Régions de France 2018

- L'existence d'une évaluation ponctuelle ou ciblée de la politique de développement économique.

Ces deux critères constituent le noyau de tout système de gestion de la performance dans une organisation publique.

## **B. Identification et contacts des cas potentiels**

Dans ce cadre, nous avons établi une première liste d'intercommunalités à contacter, sur la base des intercommunalités les plus représentées au sein de l'Association France Urbaine<sup>27</sup>. Nous avons complété cette liste par d'autres intercommunalités disposant de directions de pilotage de la performance ou d'unités d'évaluation des politiques publiques, sur la base de leurs organigrammes publiés sur Internet. Par ailleurs, nous avons sélectionné également les intercommunalités qui ne disposaient pas de directions de performance, afin d'élargir notre échantillon de recherche. Enfin, cette approche nous a permis d'établir une liste de 35 intercommunalités pouvant être concernées par des études de cas.

Ces trente-cinq intercommunalités ont toutes été contactées par courriers électroniques en utilisant l'annuaire de l'association France urbaine<sup>28</sup>. Ce dernier nous a facilité l'accès au terrain, car il fournit les coordonnées de chaque intercommunalité (numéro de téléphone, adresse), ainsi que l'adresse électronique pour contacter son correspondant. Après avoir relevé les coordonnées de l'intercommunalité choisie, nous avons ensuite identifié les acteurs que nous souhaitions contacter à l'aide de l'organigramme publié sur Internet, qui mentionne les noms et prénoms des responsables de services, DGS, DGA et élus. Pour chaque cas, nous avons contacté les acteurs communautaires en suivant ce processus.

Néanmoins, les organigrammes de ces intercommunalités ne mentionnent pas tous les acteurs communautaires, notamment les chargés de missions, les chefs de services ou autres. Nous avons donc procédé d'une autre manière pour avoir plus de contacts. Nous avons utilisé LinkedIn comme moyen d'accès au terrain. En effet, nous avons sélectionné l'intercommunalité qui nous semblait intéressante pour notre recherche, puis nous avons recherché sa page LinkedIn, ensuite nous avons identifié les employés travaillant dans cette structure, pour enfin ajouter les contacts susceptibles d'apporter des réponses à nos questions.

Sur les trente-cinq intercommunalités contactées, huit n'ont pas répondu malgré nos multiples relances et cinq intercommunalités ont répondu négativement à notre sollicitation. Les raisons évoquées concernent principalement la crise sanitaire et le manque de disponibilité pour participer à notre recherche. Cependant, vingt-deux intercommunalités ont répondu favorablement à notre demande (annexe 2). Nous avons ensuite réalisé un à deux entretiens

---

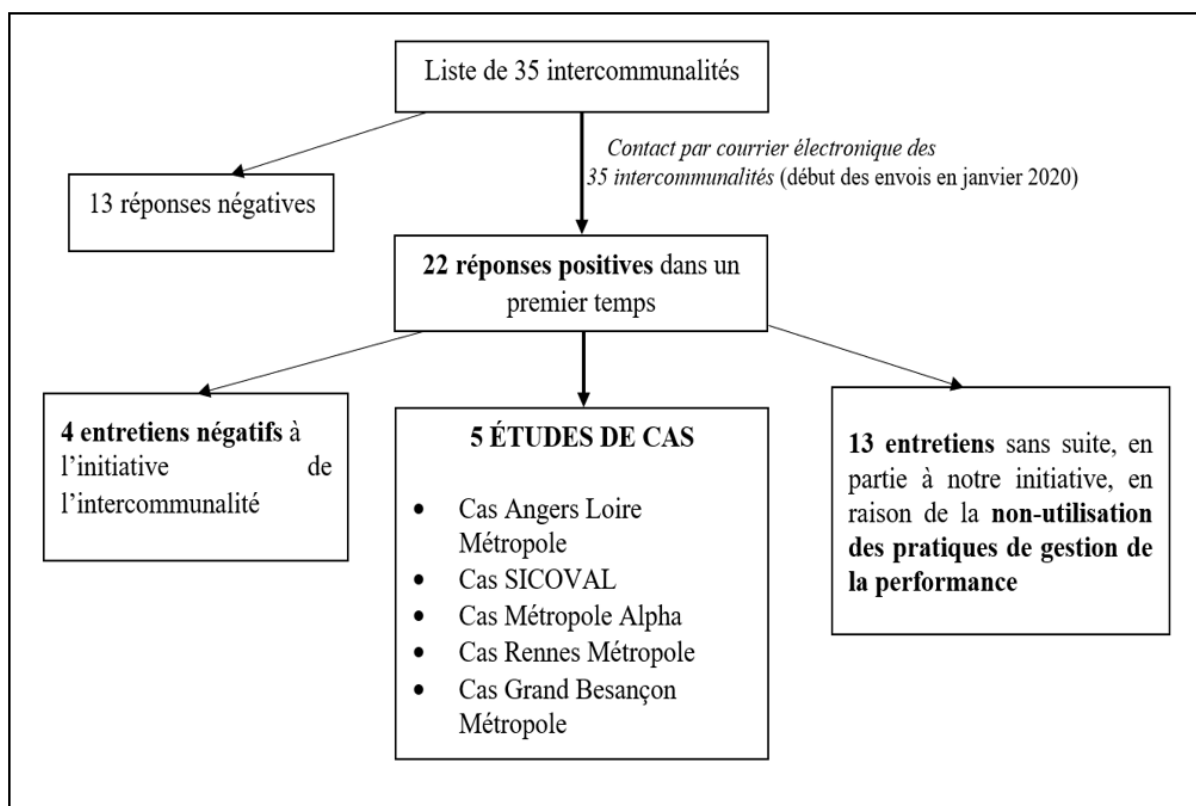
<sup>27</sup> France urbaine est une association de collectivités qui incarne la diversité urbaine et promeut l'alliance des territoires. Portée par des élus de toutes tendances politiques, l'association est composée de 104 membres. Elle regroupe les grandes villes de France, les métropoles, communautés urbaines et communautés d'agglomération, et représente 2000 communes de toutes tailles dans lesquelles résident près de 30 millions de Français.

<sup>28</sup> Un exemple des coordonnées d'une intercommunalité est présenté en annexe 6.

dans chaque structure, en raison de la COVID-19, les entretiens ont été réalisés par téléphone et d'autres ont donné lieu à des rendez-vous par visioconférence.

Par ailleurs, quatre entretiens n'ont pas été suivis à l'initiative de l'intercommunalité. Lorsque nous avons présenté notre projet de recherche à la personne que nous avons rencontrée, elle a refusé de s'y engager, évoquant un manque de disponibilité. Cependant, treize intercommunalités n'ont pas été sélectionnées à notre initiative, puisqu'elles ne répondaient pas à nos critères, notamment, les mesures de performance et les évaluations ciblées en matière de développement économique local, et par conséquent, aux exigences souhaitées en termes de richesse des données disponibles. Enfin, cinq intercommunalités ont été retenues pour les études de cas. Les différentes étapes de sélection peuvent être résumées comme suit (Figure 30).

**Figure 30 : Les différentes étapes de sélection des cas**



*Source : inspiré de Ayerbe (2000, p. 145)*

Après avoir passé des entretiens avec les intercommunalités qui nous ont répondu positivement, nous avons ensuite sélectionné cinq cas potentiels pour apporter des éléments de réponse à notre problématique de recherche.

### C. Les critères d'échantillonnage théorique

Les études de cas multiples nécessitent la construction d'un échantillon théorique. Selon Stake (2005), les cas sont sélectionnés en fonction de leur « potentiel d'apprentissage ». La sélection des cas est fondée également sur des raisons théoriques pour reproduire, étendre des théories, contredire ou éliminer des explications alternatives (Eisenhardt, Graebner, 2007).

Dans la logique propre des études de cas, nous avons ainsi retenu cinq intercommunalités en fonction de leur intérêt théorique (Eisenhardt, 1989 ; Eisenhardt, Graebner, 2007 ; Siggelkow, 2007 ; Yin, 2017). 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). En effet, notre processus d'échantillonnage a été guidé par les cinq critères d'échantillonnage théorique proposé par Hlady-Rispal (2002). Il s'agit de la représentativité théorique, la variété, l'équilibre, le potentiel de découverte et la prise en compte de l'objectif de recherche. Le tableau 15 ci-dessous présente l'ensemble de ces critères et leurs implications, ainsi que leur degré d'exigence.

**Tableau 15 : Le choix des cas pour la constitution d'un échantillon théorique**

Critères d'échantillonnage théorique	Implications	Degré d'exigence
Représentativité théorique	Homogénéité des cas, du point de vue de la question à étudier ou des entités examinées	Indispensable
Variété	Recherche de cas très différents les uns des autres (secteurs, stades de développement, modes relationnels, etc.)	Indispensable si étude de cas multi-sites à visée de génération de théories
Equilibre	Recherche d'un échantillon de cas offrant une variété équilibrée de situations différentes	Souhaitable
Potentiel de découverte	Sélection de cas riches en données sur le phénomène à l'étude, où les acteurs sont ouverts à une démarche d'investigation en profondeur	Indispensable
Prise en compte de l'objectif de recherche	Sélection différente selon l'objectif recherché : test, génération de théorie, validation de théorie	Logique

*Source : Hlady-Rispal (2002, p. 82)*

Le critère majeur de notre échantillonnage est la représentativité théorique de chaque cas. Dans le cadre de notre recherche, nos cas présentent un ensemble de traits communs, assurant la comparaison et la production de résultats similaires, dans une logique de réplication littérale. Cette dernière suppose que les cas soient relativement proches pour être comparés et produire des résultats similaires (Yin, 1994). Les cinq intercommunalités retenues ont le statut d'EPCI à fiscalité propre, avec des compétences obligatoires qui sont transférées obligatoirement des communes à ces EPCI à fiscalité propre. Plus récemment, sur le plan législatif, la loi NOTRe de 2015 a rendu la compétence de développement économique obligatoire pour tous les EPCI à fiscalité propre<sup>29</sup>. Ces derniers ont la responsabilité désormais exclusive de l'immobilier d'entreprise et des parcs ou zones d'activités<sup>30</sup>. Ils accompagnent le parcours résidentiel des entreprises et leur apportent des services support au quotidien. Ils animent l'écosystème entrepreneurial local (aides à la création d'entreprises, animation de clubs ou réseaux d'entreprises)<sup>31</sup>.

<sup>29</sup> Les EPCI à fiscalité propre ayant le développement économique comme compétence obligatoire : les communautés d'agglomération (art. L5216-5 du CGCT) / les communautés urbaines (art. L5215-20 du CGCT) / les Métropoles (art. L5217-2 du CGCT).

<sup>30</sup> Aides à l'immobilier d'entreprises (L. 1511- 3 du CGCT)

<sup>31</sup> Aides de droit commun en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques (L. 1511-2 du CGCT)

En plus des caractéristiques communes de ces cinq cas, nous avons également recherché d'autres spécificités afin de gagner en variété dans notre échantillon de cas, pour accroître la compréhension du phénomène et la validité des résultats. Les intercommunalités que nous choisissons sont différenciées par leur type d'EPCI, nous choisissons trois types : métropole, communauté urbaine et de communauté d'agglomération. Ensuite par le nombre d'habitants sur le territoire, enfin par leur zone géographique, des intercommunalités de différentes régions en France. L'équilibre entre les types de structures pris en compte, reste un critère souhaitable, mais aussi difficile à atteindre compte tenu des difficultés d'accès au terrain. Nous avons essayé, dans la mesure du possible, de les équilibrer en fonction du type d'EPCI : deux Métropoles, deux communautés urbaines, une communauté d'agglomération (CA). Cependant, nous n'avons pas pu accéder à une autre CA en raison des critères de sélection concernant la mise en œuvre de pratiques de gestion de la performance en matière de développement économique.

Dans notre recherche, le potentiel de découverte constitue un critère d'échantillonnage important pour la sélection des intercommunalités. Ce critère consiste à choisir des cas caractérisés par une richesse en données disponibles, ainsi que par la liberté d'accès et de collecte des données (Hlady-Rispal, 2002). D'une part, nous avons sélectionné les intercommunalités ayant mis en place des pratiques de gestion de la performance en matière de développement économique local, telles que les indicateurs de performance et les évaluations ciblées des politiques économiques. Ces pratiques sont fondamentales pour les travaux de recherche traitant la gestion de la performance publique. D'autre part, lors de la constitution de notre échantillon, nous avons veillé à sélectionner des cas dans lesquels les acteurs étaient ouverts à une investigation approfondie du phénomène étudié. À ce titre, les acteurs communautaires des cinq intercommunalités sélectionnées ont été collaboratifs, dans la mesure où la plupart d'entre eux ont fait preuve d'une grande disponibilité et nous ont permis d'accéder aux données. Par exemple dans le cas de la Métropole Alpha, après notre entretien avec le DGA du pôle développement économique, ce dernier a envoyé notre lettre expliquant notre projet de recherche à l'ensemble de ses subordonnés (Annexe 1), afin d'organiser des entretiens avec les agents qui étaient disponibles. De plus, ce DGA nous a également transmis l'annuaire de France Urbaine, qui contient les contacts des intercommunalités membres de cette association.

En fonction de ces quatre critères (représentativité théorique, variété, équilibre et potentiel de découverte), plusieurs intercommunalités ont été sollicitées et cinq cas ont été sélectionnés. Dans le tableau 16 ci-dessous, nous présentons un résumé de leurs principales caractéristiques.

**Tableau 16 : Présentation des cinq cas d'étude**

Cas	CAS 1 ALM	CAS 2 SICOVAL	CAS 3 ALPHA	CAS 4 RENNES Métropole	CAS 5 GBM
<b>Caractéristiques</b>					
<i>Représentativité théorique</i>					
<b>Statut juridique</b>	EPCI à fiscalité propre	EPCI à fiscalité propre	EPCI à fiscalité propre	EPCI à fiscalité propre	EPCI à fiscalité propre
<b>Compétence « développement économique »</b>	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire	Obligatoire
<i>Variété</i>					
<b>Type d'EPCI</b>	Communauté Urbaine	Communauté d'agglomération	Métropole	Métropole	Communauté Urbaine
<b>Zone géographique</b>	Pays de la Loire	Région Occitanie	Région Beta	Région Bretagne	Région Bourgogne-Franche-Comté
<i>Potentiel de découverte</i>					
<b>Mise en œuvre des pratiques de gestion de la performance en matière de développement économique</b>	Oui	Oui	Oui	Oui	Oui

*Source : l'auteur*

En guise d'illustration, en ce qui concerne le critère de potentiel de découverte, nous avons sélectionné le cas SICOVAL sur la base des données secondaires. Il s'agit du rapport « construire la performance des services publics locaux : livre blanc ». Ce rapport a été publié par l'Assemblée des Communautés de France (AdCF) en 2020 sur Internet<sup>32</sup> (Annexe 7). Il indique que « *durant le mandat 2014-2020, la communauté d'agglomération du SICOVAL en Haute-Garonne a dû faire face à la réduction de ses dotations, et donc de ses marges de manœuvre. Consciente de la nécessité accrue de faire des choix et d'établir des priorités parmi ses actions, elle a identifié le besoin de mieux connaître et comprendre pour décider et programmer, puis pour piloter et évaluer. Elle a ainsi mis en place une démarche globale de management de la performance* »<sup>33</sup>. Nous avons donc contacté cette intercommunalité via un formulaire sur son site internet, et quelques jours plus tard nous avons reçu un appel téléphonique de l'assistante de la direction générale afin d'organiser notre premier entretien avec le Directeur Général des Services (DGS) du SICOVAL.

Après avoir présenté le processus de sélection des cas et la stratégie d'accès au terrain, nous allons maintenant détailler comment nous avons collecté les données pour répondre à notre question de recherche.

<sup>32</sup> [www.adcf.org](http://www.adcf.org)

<sup>33</sup> Rapport « Construire la performance des services publics locaux livre blanc » (AdCF), septembre 2020



### **Section 3 : Le processus de collecte des données**

Au début de l'année 2020, nous avons commencé à contacter les intercommunalités. Cette année a connu deux événements qui ont retardé le processus de collecte des données. D'une part, puisque notre recherche concerne les intercommunalités, les élections municipales ont constitué un obstacle pour avoir accès au terrain. En effet, le premier tour des élections a eu lieu le 15 mars 2020, et le second tour le 28 juin 2020. D'autre part, la crise du Covid-19 qui débuta en mars 2020 et les confinements successifs ont considérablement ralenti notre progression. Durant toute cette période, nous avons sollicité plusieurs intercommunalités pour commencer à collecter des données, mais sans retour, ce n'est qu'à partir de juin 2020 que nous avons pu accéder au terrain.

Pour la collecte de nos différentes données, l'entretien a été notre principal outil (§ 2), à l'aide d'un guide d'entretien (§ 3). Nous avons également mobilisé des sources documentaires pour compléter notre recueil de données (§ 4). Toutefois, avant d'exposer ces différentes méthodes, nous proposons tout d'abord de déterminer les frontières analytiques de notre recherche, qui permettent notamment de fixer les limites de la collecte de données (§ 1).

#### **§ 1 - La délimitation des frontières de la collecte des données**

Toute recherche fondée sur des études de cas doit définir son unité d'analyse. Cette dernière est définie par Lehiany (2012) comme le focus de la recherche, l'objet ou le processus qui intéresse le chercheur. Dans notre recherche, nous considérons le SGP comme unité d'analyse, dans la mesure où nous ambitionnons d'étudier les composantes du SGP en matière de développement économique local. Par ailleurs, les travaux de Belhing (1978) distinguent quatre niveaux sur lesquels la recherche peut être menée : l'individu, le groupe d'individus, l'organisation dans son ensemble, et l'inter-organisationnel. En ce qui concerne notre recherche, le niveau d'analyse retenu est l'organisation dans son ensemble, dans la mesure où notre champ d'investigation est l'intercommunalité qui mobilise actuellement un SGP pour vérifier la mise en œuvre de sa stratégie de développement économique. Pour Lecocq (2002), la validité des résultats de la recherche est largement déterminée par la réflexion du chercheur sur le ou les niveaux d'analyse retenu.

Après avoir défini les frontières de la collecte des données, il convient maintenant d'exposer les méthodes de collecte utilisées dans notre recherche : l'entretien, et la documentation.

#### **§ 2 - Les entretiens semi-directifs : une source principale de données**

Dans notre recherche, nous avons choisi de mener une étude de cas multiples, étant donné que l'objectif de cette dernière est d'étudier un phénomène contemporain. Il est préconisé d'être au plus proche des acteurs communautaires. À cette fin, l'entretien semi-directif est souvent envisagé comme le principal moyen de collecte de données dans une démarche qualitative (Gehman *et al.*, 2018), plus particulièrement dans l'étude de cas (Langley, Abdallah, 2011 ; Yin, 2003).

En effet, dans une approche interprétative, l'entretien est considéré comme particulièrement approprié au recueil de données (Demers, 2003, p. 177) : « *l'objectif est de comprendre la réalité organisationnelle telle qu'elle est représentée par les acteurs, en leur demandant ce qu'ils en pensent* ». Pour mener à bien notre recherche, nous avons donc utilisé la technique de l'entretien. Il s'agit d'une technique qui facilite l'accès au terrain par rapport aux techniques d'observation (directe et participante), car la méthode est considérée comme moins contraignante pour les organisations et les acteurs impliqués. Dans ce cadre, Wacheux (1996) présente quatre types d'entretien : directif, semi-directif, non-directif et de groupe, comme l'illustre le tableau 17 ci-dessous.

**Tableau 17 : Les quatre types d'entretien**

<b>Nature</b>	<b>Définition</b>
Directif	L'acteur répond à une suite de questions courtes et précises sur des faits, des opinions et des représentations. Le chercheur contrôle son déroulement.
<b>Semi-directif</b>	<b>L'acteur s'exprime librement, mais sur des questionnements précis, sous le contrôle du chercheur. L'implication est partagée.</b>
Non-directif	Conversation libre et ouverte sur des thèmes préalablement définis. Le chercheur intervient pour recentrer, reformuler et accepter le discours de l'acteur.
Entretien de groupe	Forme spécifique d'entretien qui s'intéresse aux interactions entre les acteurs et à la construction groupale d'explications et de représentations.

*Source : inspiré de Wacheux (1996, p. 204)*

Dans notre recherche, il nous est apparu que l'entretien semi-directif est la forme la plus adaptée aux études de cas, et aux recherches menées selon une approche qualitative interprétativiste (Eiseinhardt, 1989). Certains auteurs (Alami *et al.*, 2009, p. 57), définissent l'entretien semi-directif comme « *un entretien réalisé à partir d'une trame souple de questions. Il permet, lorsque le guide est construit en conséquence, de reconstruire des pratiques, de mettre au jour des interactions sociales, des stratégies, et d'obtenir des opinions et des représentations, sur un sujet donné* ». En effet, dans une approche exploratoire, l'entretien directif aurait été trop étroit et le risque aurait été de ne pas recueillir certaines données sur notre sujet. Ensuite, l'entretien non directif nous aurait conduit sur un champ trop large. L'entretien de groupe n'était pas notre objectif prioritaire, puisque nous étions davantage intéressés par l'analyse des représentations individuelles de chaque acteur communautaire. Cependant, le contexte nous a amené à réaliser un entretien de groupe, à l'initiative de nos interlocuteurs. C'est le cas pour la Métropole Alpha et le SICOVAL.

Nous avons mené 31 entretiens semi-directifs avec des acteurs communautaires occupant des positions variées dans les intercommunalités ayant adopté des pratiques de gestion de la performance en matière de développement économique (DGS, DGA ou responsables de services « développement économique » selon la taille de l'intercommunalité, chargés de missions, responsables des directions d'évaluation des politiques publiques, directeurs en conseil et gestion, responsables directions performance, chargés de mission d'indicateurs de performance).

Les entretiens ont été menés entre juin 2020 et juillet 2021. En effet, il a été très compliqué d'obtenir des entretiens en raison de la crise sanitaire Covid-19 au cours de laquelle cette recherche doctorale a été menée. L'intercommunalité en tant qu'acteur primordial du développement économique au niveau des territoires, intervient pour apporter des aides aux entreprises et à l'économie locale, afin de faire face à cette situation critique. Les acteurs communautaires ont donc été très occupés à gérer cette crise. En effet, nous avons reçu plusieurs réponses négatives, cependant, nous avons étendu notre recherche d'intercommunalités à l'échelle de plusieurs régions. Le tableau 18 ci-dessous présente le nombre d'interlocuteurs pour chaque intercommunalité, tandis que les profils des personnes interrogées sont présentés en détail pour chaque cas dans la partie résultats.

**Tableau 18 : Nombre d'entretiens réalisés**

	CAS 1 ALM	CAS 2 SICOVAL	CAS 3 ALPHA	CAS 4 RENNES METROPOLE	CAS 5 GBM	TOTAL
<b>Nombre d'entretiens réalisés</b>	5	7	10	6	3	31

*Source : l'auteur*

Les 31 entretiens ont été réalisés en visioconférence (Microsoft Teams) ou par rendez-vous téléphonique. En raison de la crise Covid-19, nous n'avons pas pu organiser des entretiens en face à face. Notre collecte de données est fondée sur la prise de note et l'enregistrement (Alami *et al.*, 2009). Nous avons retranscrit intégralement chacun des entretiens. Environ 30 heures et 15 min d'entretiens ont été enregistrées, et 342 pages interligne simple ont été retranscrites. Cette étape de retranscription a été d'une grande importance dans notre recherche, dans la mesure où elle nous a permis d'avoir une première analyse des données (Ayache, Dumez, 2011 ; Laroche, 2011). Lors de la collecte de données par le biais d'entretiens semi-directifs, il est nécessaire d'avoir un guide d'entretien afin de garantir que les points clé de la recherche soient traités.

Nous allons maintenant présenter la manière dont nous avons élaboré notre guide d'entretien pour assurer une collecte de données pertinente afin de répondre à notre question de recherche.

### **§ 3 - Des entretiens semi-directifs à l'aide d'un guide d'entretien**

Nos entretiens semi-directifs ont été menée en nous appuyant sur un guide d'entretien formalisé, « *Il s'agit de construire une trame souple de questions, qui traduit les questionnements de la problématique et les hypothèses, en questions concrètes, formulées simplement, à poser à l'interlocuteur. Ce guide, tel que nous le construisons, est structuré en thèmes, chaque thème regroupant une série de questions pour lesquelles des relances sont proposées permettant d'affiner les données recueillies* » (Alami *et al.*, 2009, p.85). En effet, dans notre recherche, nous suivons une approche compréhensive du phénomène étudié. Dans ce cadre, il est recommandé de construire un guide d'entretien facilitant une analyse thématique des propos des différents répondants. Il s'agit d'une 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). En ce sens, certains auteurs (Blanchet, Gotman, 2007, p.96), soulignent que l'objectif de l'analyse thématique est de regrouper les mêmes thèmes issus des différents entretiens de manière transversale, afin de chercher « *une cohérence thématique inter-entretiens* ».

Afin de réaliser nos entretiens, un guide a été élaboré à partir des différents thèmes de la littérature. Certains auteurs (Barbillon, Le Roy, 2012, p.21), soulignent que « *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* ». En effet, le guide d'entretien doit être flexible et peut être mis à jour en fonction de l'avancement des entretiens, des informations recueillies auxquelles nous n'avions pas forcément pensé au départ, notamment lors de l'exploration de la littérature. De même, la séquence des questions doit rester flexible et le chercheur doit s'adapter aux conditions de chaque entretien. Ce guide permet de rassurer le chercheur pour ne pas oublier quelques thèmes au cours de l'entretien. Pour garantir une collecte riche en informations, le guide d'entretien doit être soigneusement élaboré pour assurer la cohérence entre la question de recherche et l'élaboration de l'étude de cas.

En effet, nous avons construit notre guide d'entretien, qui servira de base pour structurer et orienter la discussion avec les acteurs communautaires, en élaborant un cadre d'analyse inspiré de certains auteurs (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009). Ce guide a été conçu pour répondre aux différents éléments de notre question de recherche. Il indique les orientations initiales du chercheur pour aborder son objet de recherche, « *ce qu'un des fondateurs de la démarche qualitative appelle « orienting théories » (Whyte, 1984, p. 118). Il ne s'agit pas d'hypothèses théoriques, il s'agit de cadres permettant de s'orienter dans les données* » (Ayache, Dumez, 2011, p.30). Ces auteurs soulignent que les cadres d'analyse font référence à des « théories orientantes ». Dans notre recherche, nous ne mobilisons pas une théorie en tant que telle, mais un cadre d'analyse (Warnier *et al.*, 2015). Il s'agit bien du cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009) présenté dans le chapitre de la revue de littérature. En effet, ces « théories orientantes » offrent au chercheur la possibilité de collecter des données pertinentes et seront utilisées dans le processus d'analyse et de codage des données. Ces cadres orientants sont particulièrement les plus adaptés à la démarche abductive qui a été adoptée dans notre recherche, ils permettent de faire des rapprochements entre le problème rencontré et les cadres théoriques existants.

Le guide d'entretien thématique comporte des thématiques, telles que le contexte de la gestion de la performance, la conception et la mise en œuvre du SGP, les effets fonctionnels et dysfonctionnels du système. Nous avons parfois essayé d'adapter nos questions en fonction du profil de chaque répondant. Ainsi, nous informons les acteurs communautaires de la confidentialité des données et leur transmettons, s'ils le demandent, la transcription de l'entretien (Annexe 5) et le rapport du travail effectué à partir de leurs informations. L'ensemble des questions du guide d'entretien figure en annexe 3.

#### § 4 - La documentation, une source de données confirmatoire

Plusieurs techniques sont possibles pour réaliser une recherche exploratoire sur le terrain, en effet, il est conseillé de ne pas se contenter d'une seule méthode. Nous nous sommes d'abord assurés de disposer de plusieurs sources de preuves pour permettre la triangulation des données : « *il est rare que la recherche mobilise une seule source de données. La nécessité de multiplier les évidences pour permettre la triangulation empirique guide la construction du dispositif* » (Wacheux, 1996, p.202). Dans notre recherche, la documentation représente notre deuxième source de données. En effet, la documentation est essentielle dans la confirmation des données collectées lors des entretiens, elle permet également d'accroître la validité des autres sources (Yin, 1994). Certains auteurs (Baumard *et al.*, 1999), soulignent que l'utilisation de la documentation apporte des informations complémentaires dont les acteurs du terrain ne discutent pas automatiquement durant les entretiens. En ce sens, la technique de l'entretien semi-directif a été utilisée, complétée par une documentation interne et externe (Baumard *et al.*, 2014).

Les documents internes ont été obtenus pour la plupart auprès des acteurs communautaires qui ont participé à la mise en œuvre des systèmes de gestion de la performance au sein de leurs intercommunalités (responsable évaluation des politiques publiques, directeur modernisation et performance, responsable des cellules de pilotage, etc.). En outre, nous avons utilisé des documents externes, qui sont plus facilement accessibles et fournissent des informations très utiles et un éclairage sur les pratiques des intercommunalités (Silverman, 2014). Nous avons également collecté des articles et rapports concernant les pratiques de gestion de la performance au niveau des intercommunalités, comme le rapport AdCF 2020, qui nous a permis d'identifier que le SICOVAL a initié des démarches de performance au cours du mandat 2014-2020. En effet, nous présenterons les types de documents utilisés pour chaque intercommunalité au niveau du chapitre résultats.

Après avoir présenté notre méthode de collecte des données, nous allons maintenant exposer la méthode d'analyse des données et en particulier des données primaires à travers un processus de codage à visée théorique (Point, Fourboul, 2006) combinant des codes *a priori* et *a posteriori*.

## Section 4 : Analyse des données

L'analyse des données qualitatives est une étape complexe et longue, car le chercheur est amené à traiter une grande quantité de données collectées. Cette étape permet d'analyser « *qualitativement un matériau de recherche, (...) c'est rassembler et articuler les éléments d'un portrait éclairant, juger une situation, dégager une interprétation, révéler une structure, construire ou valider une théorisation* » (Paillé, Mucchielli, 2015, p. 61). Par ailleurs, l'objectif de l'analyse qualitative est de donner du sens et de comprendre des phénomènes humains et sociaux complexes (Mukamurera *et al.*, 2006). Cette démarche exigeante ne doit pas empêcher une certaine forme de souplesse de la part du chercheur à l'égard de son matériel empirique.

Dans notre recherche, la méthode choisie pour orienter l'analyse des données qualitatives obtenues est celle proposée par Miles et Huberman (2003). Les auteurs proposent notamment trois grandes étapes pour l'analyse des données, en effectuant une distinction entre :

- La réduction des données (§ 1)
- Les modalités de présentation et d'élaboration des résultats (§ 2)
- La fiabilité et la validité de la recherche (§ 3)

### § 1 - La réduction des données : Un processus de codage des données

Face à une masse importante de données, le chercheur doit réduire la quantité de données collectées, en premier lieu, cette phase d'analyse des données, « *consiste à réduire les informations pour les catégoriser et les mettre en relation avant d'aboutir à une description, une explication ou une configuration* » (Wacheux, 1996, p. 227).

Dans le cadre de notre recherche doctorale, lors de la collecte des données, nous avons procédé à une récapitulation des données pour chaque catégorie de données (entretiens, sources documentaires internes et externes pour chaque intercommunalité). Concernant les entretiens, à la fin de la transcription de chaque entretien, nous avons systématiquement noté les informations relatives à chaque répondant (sa fonction, la date de l'entretien, la durée de l'entretien). Certains auteurs (Miles, Huberman, 2003) suggèrent un certain nombre de méthodes pour réaliser la réduction des données. Parmi celles-ci, nous avons choisi l'élaboration de codes. Nous avons donc procédé à un codage qui a commencé au moment de la collecte des données et s'est poursuivi à la fin de celle-ci.

En effet, le chercheur doit effectuer un véritable trajet intellectuel pour dégager du sens dans le grand volume de données qu'il a collecté et être en mesure de rapporter ce trajet à partir d'un processus de codage (Laroche, 2011). Ce processus de codage rend possible un processus de condensation des données qui donnera au chercheur la possibilité de trouver du sens aux données qu'il a recueillies et de s'y orienter lors des phases d'analyse (Point, Fourboul, 2006).

Nous avons utilisé le logiciel N Vivo dans sa version New Nvivo pour traiter nos données. Ce logiciel nous a semblé indispensable pour légitimer cette recherche doctorale. Il permet en effet d'assurer la transparence du processus d'analyse. Le logiciel nous a permis d'analyser et de traiter nos données (31 entretiens et de nombreuses données secondaires). Il nous a plus particulièrement rendu possible de structurer nos données, de procéder à des opérations de

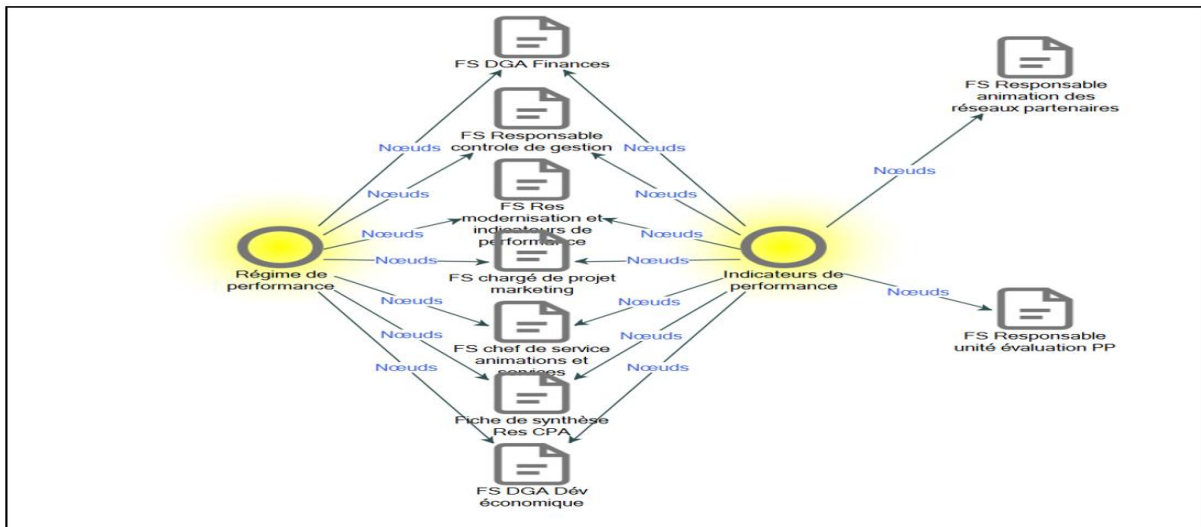
codage, de créer des catégories ou des codes. Un code est défini par Miles et Huberman (2003, p.112) comme une « *étiquette* » assignée à un segment de texte, généralement une phrase ou un paragraphe de la transcription, à des fins de catégorisation. Cette dernière est une phase essentielle de l'analyse puisqu'elle conduit à la conceptualisation et à la comparaison en prenant la forme d'un mot ou d'une expression pour désigner de manière abstraite le phénomène résultant du recueil de données (Hlady-Rispal, 2002).

Dans notre recherche, nous avons mobilisé le cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone 2009) comme cadre pour guider la recherche. Nous avons en effet utilisé ce cadre également comme grille de codage pour analyser nos entretiens. Par ailleurs, nous avons élaboré le guide d'entretien autour des éléments constituant ce cadre d'analyse, tout en restant ouvert à la découverte de nouveaux éléments au cours des entretiens réalisés afin de limiter le risque de circularité (Dumez, 2012b). En effet, dans une approche qualitative interprétative, le chercheur doit laisser place à la créativité et se laisser guider par des éléments du terrain imprévus et non anticipés (Van Maanen, 1998). En outre, pour éviter ce risque de circularité, nous avons employé à la fois des codes *a priori* issus du cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009), ainsi que des codes ayant émergé *a posteriori*, suivant ainsi une approche de codage à visée théorique. « *La particularité du codage à visée théorique est de coupler ces deux approches (code a priori déductif et code a posteriori inductif), afin de procéder de manière plus itérative. Il s'agit alors de favoriser des " allers-retours " entre les données recueillies et les interprétations successives du chercheur, que nous assimilons à une démarche d'abduction* » (Point, Fourboul, 2006 p. 64).

Dans un premier temps, notre analyse consiste à retranscrire les entretiens, afin d'effectuer une préanalyse manuelle *via* une lecture flottante des différents entretiens réalisés, au cours desquels nous avons noté les passages importants, ainsi que nos premières remarques. Dans ce cadre, il est donc nécessaire de procéder par étapes afin de bien structurer le raisonnement et l'interprétation des résultats. Ainsi, il est d'abord indispensable d'analyser les entretiens de façon individuelle.

Après cette première étape intra-entretien, le chercheur peut ensuite analyser les entretiens de manière transversale, afin de croiser les informations analysées avec les entretiens réalisés précédemment, pour savoir où aller pour trouver les informations utiles à sa recherche. Nous avons commencé la phase de codage formel pour apporter plus de précision à l'analyse en utilisant le logiciel Nvivo. L'utilisation de ce logiciel simplifie l'accès et la structuration des données afin d'assurer une analyse plus poussée des entretiens (Point, Fourboul, 2006). Le logiciel permet ainsi de créer des codes qui facilitent le traitement et le croisement des données issues des différents entretiens. Ceci est illustré par la figure 31 ci-dessous qui met en avant un exemple de deux codes liés à notre cadre d'analyse.

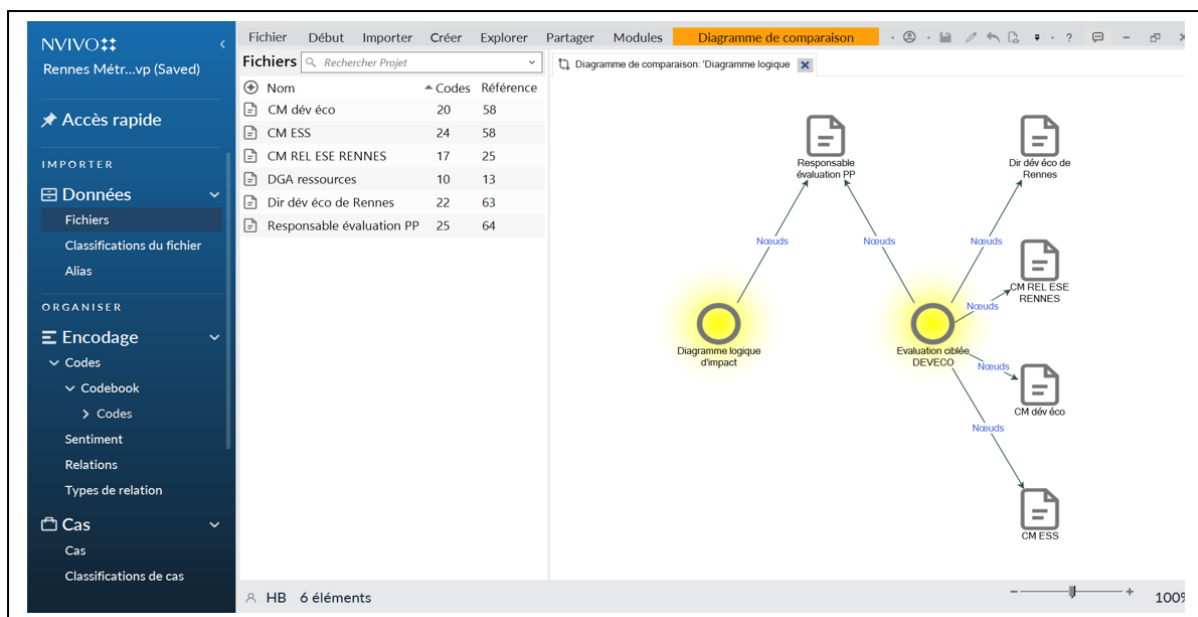
**Figure 31 : Capture d'écran du diagramme de comparaison des codes a priori (Régime de performance/indicateurs de performance)**



*Source : l'auteur*

Dans la figure 32 ci-dessous, nous présentons une comparaison des codes *a posteriori*, il s'agit d'un exemple de deux codes émergents du terrain.

**Figure 32 : Capture d'écran du diagramme de comparaison des codes a posteriori (évaluation ciblée/diagramme logique d'impact)**



*Source : l'auteur*

Ces deux figures ci-dessus extraites de la base de données NVIVO servent à illustrer le processus d'interprétation des données. En effet, nous avons procédé à un codage thématique (Miles, Huberman, 2003) qui consiste à regrouper des catégories qui rendent compte des régularités (Allard-Poesi, 2003b). Il fournit la base d'une analyse inter-cas en « *révélant des thèmes communs* » (Miles, Huberman, 2003, p. 134). Ainsi, après avoir effectué plusieurs



séquences de codage, et ajouté les codes émergeant de l'analyse des entretiens, nous avons identifié " *un nombre plus restreint de thèmes ou d'éléments conceptuels plus synthétiques* " (Miles, Huberman, 2003, p. 133). Cette étape de l'analyse a permis donc de mieux comprendre la réalité des intercommunalités étudiées. En effet, elle est complétée par la présentation des données et la formulation des conclusions (Miles *et al.*, 2014).

## § 2 - Les modalités de présentation et d'élaboration des résultats

Après avoir présenté la manière dont nous avons codé nos données, il est important d'aborder la question de l'évaluation du codage. Il s'agit en effet de montrer et de raconter pour générer des résultats convaincants (Jarzabkowski *et al.*, 2014). Nous expliquons notre démarche d'analyse, qui consiste à alterner les analyses intra-cas et inter-cas (A), ainsi que les choix opérés en matière de présentation des données (B). Enfin, nous expliquerons les techniques utilisées pour élaborer et vérifier nos résultats (C).

### A. Les analyses des données intra-cas et inter-cas

L'approche de l'analyse d'une étude de cas multiples est basée sur une analyse individuelle de chaque cas avant de procéder à une analyse comparative de l'ensemble de l'étude (Yin, 1994 ; Miles, Huberman, 2003). D'une part, pour l'analyse intra-cas, une présentation descriptive des résultats a été faite pour chaque cas. Pour la compréhension du phénomène étudié, nous avons mobilisé l'ensemble de nos données. Les entretiens ont cependant été notre source principale de données. Les verbatim de ces entretiens ont illustré nos résultats. Ils constituent des indices permettant de justifier nos résultats empiriques. Nous employons les verbatim que nous jugeons pertinents afin de renforcer notre explication du phénomène étudié. Par ailleurs, à travers l'analyse inter-cas, concrètement, nous avons cherché à comparer les résultats obtenus dans chaque étude empirique afin de les articuler. De cette manière, nous avons mis en évidence les similitudes qui ont émergé de l'étude des cinq cas. En effet, la démarche de notre recherche est fondée sur cette logique. L'approche générale est illustrée dans le tableau 19 ci-dessous.

**Tableau 19 : La progression analytique**

	ETAPE 1	ETAPE 2
<b>Chapitre de la thèse concerné</b>	Chapitre 3	Chapitre 4
<b>Type d'analyse choisie</b>	Analyse intra-cas de la gestion de la performance en matière de développement économique	Analyse inter-cas de la gestion de la performance en matière de développement économique
<b>Objectifs et justifications du choix</b>	- Montrer la particularité de chaque intercommunalité et mettre en valeur leurs contributions respectives sans souci de comparaison.	- Procéder à une analyse comparative des cinq intercommunalités ; - Mettre en exergue les régularités entre les intercommunalités ; - Comparer les résultats empiriques avec la revue de la littérature.

*Source : l'auteur*

## **B. La présentation des données : Organisation selon les quatre thèmes retenus**

La difficulté à laquelle est confronté tout chercheur qualitatif est véritablement de rendre compte du processus de codage (Point, Fourboul, 2006). Suivant les préconisations de Miles et Huberman (2003), ces auteurs suggèrent la technique d'identification de « *patterns* » ou de thèmes qui ont pour but d'extraire du sens et d'interpréter, de manière rigoureuse et précise, mais surtout reproductible, les discours des acteurs communautaires. En effet, dans un souci de cohérence conceptuelle, les données sont interprétées et commentées en tenant compte des théories et des résultats des recherches antérieures.

Dans le cadre de notre recherche, l'analyse thématique de nos données de terrain nous a permis de repérer quatre « *patterns* » significatifs pour notre recherche : Les déterminants de la mise en œuvre du SGP, la conception du SGP pour la mise en œuvre de la stratégie économique, les types d'utilisation du système, et les effets dysfonctionnels liés à la mise en place du système. Pour la présentation de nos analyses et de nos résultats, nous avons choisi de nous appuyer sur ces quatre thèmes pour guider la structuration des données obtenues. Ainsi, dans le chapitre 3, nous exposerons, pour chaque intercommunalité, les résultats empiriques au niveau des quatre thèmes sélectionnés. Dans le chapitre 4, nous présenterons une analyse transversale des cas par thème et une comparaison de nos résultats empiriques avec les recherches existantes.

Concernant les formats de présentation des données, nous avons principalement élaboré nos propres formats (tableaux de synthèse, schémas). Notamment, dans le chapitre 4, nous avons élaboré de nombreux tableaux de synthèse et de comparaison inter-cas, montrant les convergences et les divergences. Ces tableaux permettent de situer chaque cas par rapport à l'autre (Hlady-Rispal, 2002). Ils ont été pour nous des outils d'analyse précieux, dans la mesure où ils nous ont aidés à interpréter les données et donc à construire les résultats théoriques de notre recherche.

## **C. Les techniques de vérification des résultats**

Suivant les recommandations de Miles et Huberman (2003), plusieurs techniques peuvent assurer la qualité des conclusions tirées. Dans notre recherche, nous avons utilisé trois techniques principales. Premièrement, nous avons vérifié la représentativité des informateurs. Nous avons sélectionné un panier d'informateurs large et diversifié, et nous nous sommes intéressés à des acteurs ayant des fonctions, des positions et des niveaux hiérarchiques différents par rapport au phénomène étudié, afin d'avoir une vision complète de notre objet de recherche. En effet, nous avons pu limiter certains biais en évitant le « *biais d'élite* » (Miles, Huberman, 2003, p.472) qui provient de l'interrogation d'un seul répondant et qui peut contribuer à une vision partielle du phénomène étudié. Deuxièmement, nous avons effectué un processus de triangulation des données. Comme illustré dans le chapitre résultats, nous avons utilisé trois types de sources lors de la collecte des données (entretiens, documentation interne et externe, rapports d'activité). Enfin, nous avons sollicité le retour d'information des répondants. En effet, chaque résumé d'étude de cas a été validé par nos interlocuteurs privilégiés au sein de chaque intercommunalité.

### § 3 - Validité et fiabilité de la recherche

Pour répondre aux stéréotypes que certains chercheurs ont vis-à-vis des recherches qualitatives, en guise d'illustration, nous pouvons citer principalement la faiblesse de la généralisation possible des résultats obtenus, la dimension subjective de l'interprétation des données, et le manque de rigueur de l'analyse. Certains auteurs (Yin, 2003 ; Miles, Huberman, 2003) mettent en évidence l'importance d'une réflexion sur la validité et la fiabilité de toute recherche qualitative. En ce sens, Yin (2017) suggère plusieurs critères de validité, notamment la validité du construit (A), la validité interne (B), la validité externe (C) et la fiabilité (D), afin de tester la qualité de la recherche qualitative.

#### A. La validité du construit

Le critère de validité du construit consiste à spécifier et à délimiter les concepts étudiés pour amener le chercheur à définir les éléments à observer et la méthode adéquate pour la recherche (Ayerbe, Missonier, 2007). De plus, ce critère vise à assurer la cohérence entre la question de recherche, les concepts mobilisés et les données qui seront recueillies et analysées au cours de la recherche (Drucker-Godard *et al.*, 2007). Le chercheur doit en effet prouver comment les concepts mobilisés et leur mise en œuvre à travers le guide d'entretien permettent de répondre à la question de recherche.

Dans notre recherche, la question de la validité du construit se traduit notamment par l'interprétation du SGP à travers l'élaboration d'un cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009) provenant de la revue de littérature. Ainsi, nous avons élaboré notre guide d'entretien à l'aide de ce cadre d'analyse, qui nous a été utile dans le processus de codage et d'analyse des données, pour apporter ensuite une réponse à notre question centrale de recherche. De plus, afin de garantir la validité du construit, nous avons également appliqué les précisions méthodologiques exposées par certains auteurs (Yin, 1994 ; Miles, Huberman, 2003), concernant la multiplication des sources de données lors de la phase de collecte des données (entretiens, documentation), et le recours à différents répondants. Dans ce cadre, nous avons collecté des sources de données variées auprès d'acteurs communautaires occupant des positions hiérarchiques au sein des cinq intercommunalités étudiées. La collecte de données a donc consisté à réaliser des entretiens, mais aussi à collecter de nombreuses sources documentaires internes et externes.

#### B. La validité interne

La validité interne dans la recherche qualitative implique que le chercheur doit être prudent quant à ses inférences et conclusions (Drucker-Godard *et al.*, 2014 ; Yin, 2014). En d'autres termes, « *les résultats de l'étude ont-ils un sens ? Sont-ils crédibles pour les acteurs étudiés et pour nos lecteurs ? Avons-nous une image authentique de ce que nous avons examiné ?* » (Miles *et al.*, 2014, p.312). En effet, l'objectif est de vérifier si les connaissances produites ne sont pas biaisées par les interprétations du chercheur qui sont trop éloignées de celles des acteurs du terrain.

Pour Yin (2014), il est compliqué d'évaluer et de tester la validité interne de la recherche. Cette validité est principalement construite lors de l'analyse des données et concerne essentiellement les études de cas multiples, puisque leurs techniques sont axées sur les comparaisons entre les cas. Cependant, elles reposent sur un aller et retour continu entre les données et la littérature. Nous avons suivi cette approche itérative pendant le processus de codage, pour comparer les analyses empiriques avec la littérature, et cette comparaison a contribué à affiner notre analyse des données et à éviter les oublis conceptuels, afin d'expliquer nos résultats. De plus, la validité interne de la recherche est évaluée au moment de la présentation orale des travaux (Miles *et al.*, 2014). En effet, nous avons présenté l'avancement de notre recherche au laboratoire du Groupe de Recherche en Management (GRM), nous avons également présenté nos articles aux conférences de l'Association Internationale de Recherche en Management Public (AIRMAP), afin de soumettre notre recherche à la contradiction et à la confrontation avec d'autres interprétations et discussions, et d'avoir des retours nous permettant d'améliorer notre méthodologie, nos éléments théoriques et empiriques (Gohier, 2004). Enfin, les rapports des évaluateurs dans le cadre de la soumission d'un article de recherche pour publication dans une revue. Selon Nonaka (1994), ce travail d'explicitation et de restitution à autrui représente une mise à l'épreuve des connaissances scientifiques produites.

### **C. La validité externe**

La validité externe concerne la généralisation des résultats de la recherche. La faiblesse de la généralisation constitue la principale critique de la recherche qualitative. Afin de répondre à cette critique, Yin (2014), distingue la généralisation analytique (ou théorique) de la généralisation statistique. Selon l'auteur, les études de cas sont basées sur la généralisation analytique, dans le but d'un enrichissement théorique par la mise au jour de processus et de phénomènes (Ayerbe, Missonier, 2007). Par ailleurs, les études de cas ne peuvent être assimilées aux différentes composantes d'un échantillon quantitatif faisant l'objet d'une généralisation statistique. Il convient toutefois de noter que notre recherche n'a pas pour but de procéder à des généralisations statistiques comme c'est le cas lorsque la méthode implique la diffusion d'un questionnaire, par exemple. Ce n'est pas l'objectif de l'étude de cas. Nous visons plutôt à procéder à ce que Yin (2003, p.37) appelle des « *généralisations analytiques* » fondées sur une logique de réplique littérale dans une approche exploratoire, tout en visant à mettre en lumière des régularités.

En outre, il convient de rappeler que notre recherche vise à enrichir les travaux les plus récents sur la gestion de la performance publique locale au niveau des collectivités territoriales françaises. En effet, pour renforcer la validité externe de notre recherche, il nous est apparu nécessaire de nous appuyer à nouveau sur les recommandations de Yin (2017). Selon l'auteur, le nombre de cas permet de renforcer le niveau de certitude concernant les résultats de l'analyse et la validité externe de la recherche. Par ailleurs, nous avons présenté en détail le processus de sélection des cas à des fins de réplique littérale des résultats. Nous considérons que des recherches futures pourraient s'intéresser à la transférabilité de nos résultats à d'autres terrains de recherche.

## **D. La fiabilité**

Pour Yin (2014), pour garantir la fiabilité de la recherche, il est nécessaire que le chercheur veille à maintenir la chaîne de preuves et permette ainsi au lecteur de suivre la séquence entre la question de recherche, la présentation des résultats de la recherche et ses contributions. Afin de garantir la fiabilité de sa recherche, le chercheur est amené à décrire de manière très claire toutes les étapes de sa recherche qui concernent le choix du ou des terrains, la collecte et l'analyse des données (Drucker-Godard *et al.*, 2014). En effet, dans ce chapitre, nous avons présenté nos choix épistémologiques et méthodologiques, notre stratégie d'accès au réel, nous avons expliqué pourquoi et comment nous avons sélectionné les cas, et nous avons également fourni des informations précises sur les méthodes de collecte et d'analyse de nos multiples données. Les différentes étapes de cette recherche ont enfin été présentées avec clarté et transparence. En outre, dans le chapitre 3, nous présentons nos résultats, qui sont fondés sur les verbatims des entretiens ainsi que sur des sources documentaires.

## SYNTHÈSE DU CHAPITRE 2

Ce chapitre a permis de présenter le design de la recherche, en expliquant notre position épistémologique (section 1) et nos choix méthodologiques (section 2), ainsi que notre processus de collecte de données (section 3), tout en présentant notre approche d'analyse des données (section 4). Ce design est exposé dans le tableau 20 ci-dessous.

**Tableau 20 : Le design de la recherche**

<b>Objet de la recherche</b>	Comment les intercommunalités organisent-elles leurs systèmes de gestion de la performance pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique ?
<b>Cadre théorique</b>	Revue de la littérature mettant en lumière la gestion de la performance publique
<b>Positionnement épistémologique</b>	Interprétativiste avec comme mode d'élaboration de la connaissance : un raisonnement abductif
<b>Choix méthodologiques</b>	Étude de cas multiples de cinq intercommunalités : ALM, SICOVAL, ALPHA, RENNES METROPOLE, GBM
<b>Méthode de collecte de données</b>	Triangulation des sources de données, 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 dans sa version New Nvivo.
<b>Résultats attendus</b>	Exploration empirique de quatre propositions de recherche

*Source : l'auteur*

## **PARTIE 2. EXPLORATION EMPIRIQUE**

La deuxième partie met en lumière notre exploration empirique.

Le **chapitre 3** présente les résultats des cinq cas : Angers Loire Métropole, SICOVAL, Alpha Métropole, Rennes Métropole, Grand Besançon Métropole. Pour chaque cas, nous présentons les résultats autour de quatre thèmes principaux : Les déterminants de la mise en place d'un système de gestion de la performance, Les composantes du SGP à l'aide du cadre d'analyse que nous avons élaboré à partir des travaux de certains auteurs (Otley, 1999 ; Botton et al., 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009). Les différents types d'utilisation du SGP, enfin, les effets dysfonctionnels du SGP.

Le **chapitre 4** vise à présenter les résultats empiriques et théoriques de notre recherche, lesquels visent à apporter une meilleure compréhension du système de gestion de la performance en matière de développement économique à l'échelle des intercommunalités françaises. Plus précisément, à partir de la confrontation entre notre synthèse de la littérature et notre recherche empirique, nous visons également à répondre aux trois sous-questions de recherche énoncées en conclusion du chapitre 1. Par ailleurs, dans ce chapitre, nous présentons une conceptualisation du SGP en matière de développement économique à l'échelle des intercommunalités françaises, ainsi que nos apports théoriques et managériaux.

## INTRODUCTION GENERALE

L'intercommunalité française un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire



### Partie 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

#### CHAPITRE 1

*Le système de gestion de la performance : un outil de la mise en œuvre de la stratégie économique de l'intercommunalité*

#### CHAPITRE 2

*Choix méthodologiques et démarche générale de la recherche*

### Partie 2 : EXPLORATION EMPIRIQUE

#### CHAPITRE 3

*Présentation et apports des études intra-cas*

#### CHAPITRE 4

*Synthèse des résultats et discussion*

*Apports théoriques et managériaux*

## CONCLUSION GENERALE

*Limites et perspectives de recherche futures*



## CHAPITRE 3 : PRÉSENTATION ET APPORTS DES ÉTUDES INTRA-CAS

Nous présenterons dans ce chapitre l'analyse que nous avons opérée pour chacun des cinq cas, et par conséquent les résultats empiriques intra-cas auxquels nous sommes parvenus. L'objectif est de montrer les spécificités de chaque cas et de mettre en lumière leurs apports respectifs sans souci de comparaison.

Afin de faciliter la lecture de ce chapitre, nous avons opté pour une présentation séquentielle et exposé chaque cas l'un après l'autre. Nous exposerons à l'aide du cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009) présenté dans la revue de littérature la manière dont les intercommunalités françaises organisent leurs Systèmes de Gestion de la Performance (SGP) pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique. Ce cadre d'analyse consiste tout d'abord à analyser le contexte de la gestion de la performance, à travers deux dimensions à prendre en considération : le régime de la performance et la nature des relations intergouvernementales. Ensuite il s'agira d'identifier les composantes du SGP : stratégie, activités et processus, mesures de performance, suivi périodique, système de récompense et de sanctions et système d'information.

Nous présenterons respectivement Angers Loire Métropole (section 1), SICOVAL (section 2), Alpha Métropole (section 3), Rennes Métropole (section 4), Grand Besançon Métropole (section 5). Nous utiliserons le même mode d'exposition pour les cinq cas. Plus précisément, pour chacun des cas étudiés, seront développées successivement :

- Une analyse des déterminants de la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance ;
- Une intégration de l'ensemble des informations relatives à chaque cas dans notre cadre d'analyse du SGP, pour éviter de générer des thèmes trop détaillés ;
- Une identification des différents types d'utilisation du SGP ;
- Une exposition des effets dysfonctionnels du SGP.

## **Section 1 : La communauté urbaine Angers Loire Métropole (ALM)**

Dans un premier temps, nous présenterons le contexte de la communauté Angers Loire Métropole (§ 1). Dans un second temps, nous mettrons en évidence les résultats obtenus (§ 2).

### **§ 1 - Le contexte de la communauté urbaine Angers Loire Métropole**

Au 1er janvier 2005, Angers Agglomération devient « Angers Loire Métropole (ALM) ». Au 1er janvier 2016, la communauté d'agglomération est transformée en Communauté Urbaine (CU). Actuellement, ALM regroupe 34 communes et compte plus de 302 399 habitants.

Pour développer l'économie locale d'Angers Loire Métropole, et être au plus près des besoins des entreprises et répondre au mieux aux enjeux de développement du territoire, la communauté urbaine ALM a confié la mise en œuvre de sa politique de développement économique à l'Agence Loire Développement « ALDEV ». Cette dernière est donc l'interlocutrice à la fois d'Angers Loire Métropole, des entreprises et des acteurs du territoire en matière d'accompagnement, d'innovation, de politique de l'emploi, d'insertion, d'enseignement supérieur, de recherche et de soutien aux filières.

Les entretiens ont été menés au sein de la direction de la CU ALM, mais également au sein de l'agence de développement économique. Il s'agit bien d'Angers Loire Développement (ALDEV) : *« on est vraiment Angers Loire Métropole nous, on est quasiment un service dans Angers Loire Métropole, après c'est vraiment la structure SPL, qui nous différencie (...) mais on est considéré comme un service d'Angers Loire Métropole, nos budgets sont des budgets d'Angers Loire Métropole donc on participe aux arbitrages budgétaires, on participe à la commission économique, on est vraiment le bras armé d'Angers Loire Métropole... »* (Propos R1.4 Directeur de la direction veille et prospective économique ALDEV). Il était donc important de rencontrer des acteurs d'ALDEV pour répondre à notre question de recherche.

En termes de données primaires, cinq entretiens ont pu être réalisés, le tableau 21 ci-dessous présente les différents répondants de cette CU. Nous avons pu interroger à la fois des directeurs au sein d'ALM, mais aussi au niveau d'ALDEV. Nous avons également interrogé une chargée d'études de veille et prospective économique, constituant ainsi un panel des différents acteurs intervenant au sein de l'intercommunalité étudiée.

**Tableau 21 : Les répondants de la CU Angers Loire Métropole et ALDEV**

<b>Organisation</b>	<b>Nature</b>	<b>Nb</b>	<b>Poste des répondants</b>	<b>Durée des entretiens</b>	<b>Code répondant</b>
<b>ALM</b>	Communauté urbaine	1	Directeur du conseil de gestion	50 min	<b>R1.1</b>
<b>ALDEV</b>	Agence de développement économique (SPL)	1	Directeur général	1 h	<b>R1.2</b>
		1	Directrice du pôle développement territorial et innovation	1 h 45 min	<b>R1.3</b>
		1	Directeur de la direction veille et prospective économique	1h 20 min	<b>R1.4</b>
		1	Chargée d'études, de veille et de prospective économique	1h 25 min	<b>R1.5</b>

*Source : l'auteur*

Concernant les données secondaires, des documents ont pu être collectés en interne par l'intermédiaire des différents interlocuteurs, et en externe via le site internet de la collectivité et les rapports d'activités, comme l'illustre le tableau 22.

**Tableau 22 : Données secondaires collectées sur la communauté urbaine ALM**

	<b>Internes</b>	<b>Externes</b>
<b>Sources documentaires</b>	-Rapport comité de suivi 2019 entre ALDEV et ALM -Documents relatifs à la démarche de relecture des politiques publiques -ALM et le contrôle analogue SPL	- Site internet : <a href="http://www.angers-developpement.com">www.angers-developpement.com</a> ; <a href="http://www.angersloiremetropole.fr">www.angersloiremetropole.fr</a> - Rapports d'activité 2019, 2020

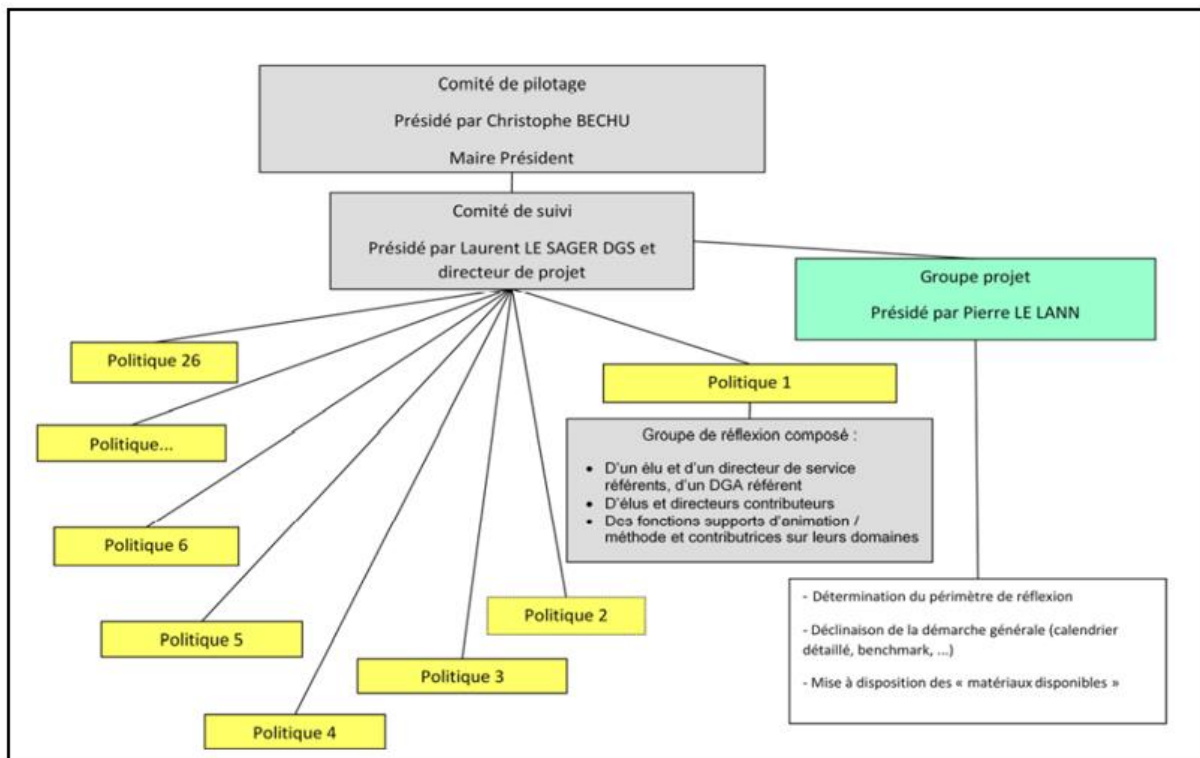
*Source : l'auteur*

### **A. Le point de départ de la mise en place d'un système de gestion de la performance à ALM**

Notre travail s'est appuyé sur des documents fournis par le directeur du conseil de gestion de la ville d'Angers et d'Angers Loire Métropole relatifs à la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance. Le président d'Angers Loire Métropole (ALM) ainsi que le directeur général des services ont souhaité renforcer la lisibilité des actions menées, pour mieux rendre compte, mais également pour faciliter l'aide à la décision dans un souci d'efficacité et d'efficience. Cette volonté s'inscrit également dans un contexte local caractérisé par la

mutualisation des services entre la ville et ALM qui est effectuée entre 2008 et 2012, ainsi que par le changement d'équipe politique en mars 2014 et la transformation d'ALM en communauté urbaine en janvier 2016. Le SGP a ainsi été mis en œuvre dès 2015 sur l'ensemble des services. Pour la mise en œuvre du SGP, les dirigeants d'ALM décident de mettre en place un système d'animation de cette démarche de performance. Le schéma 2 ci-dessous montre les différents acteurs parties prenantes de ce système d'animation.

### **Schéma 2 : Un système d'animation de la démarche de performance ALM**



*Source : Document interne relatif à une démarche de relecture des politiques publiques*

Ce système d'animation consiste à définir un cadre unique de référence des politiques publiques. Il permet d'identifier des acteurs pour chaque politique publique, notamment un binôme (élu/directeur) en charge d'une politique publique et mandaté par lettre de mission du maire président, ainsi qu'un animateur référent issu des directions pour accompagner le binôme élu/directeur sur la démarche, la méthode et les outils à mettre en œuvre. En effet, les rôles sont répartis entre élu et directeur. L'élu référent a en charge d'animer la politique qui lui est rattachée. Il définit les axes stratégiques et les priorités. Il s'assure de la cohérence des actions engagées. Cependant, le directeur référent a en charge de mettre en œuvre la politique. Il est force de proposition auprès de l'élu. Il veille au bon avancement des travaux, assure la coordination et l'animation dans le cadre d'un management associant le personnel.

En outre, ce système d'animation a défini des instances de pilotage du système de gestion de la performance. Ces instances sont composées de trois comités. Premièrement, un comité de pilotage présidé par le maire président, lui permet de partager les réflexions, de valider, d'arbitrer et d'identifier les axes de travail à définir dans la phase suivante. Deuxièmement, un comité de suivi piloté par le directeur général des services, directeur du projet, se réunit tous les mois, en présence de la première vice-présidente d'ALM. Enfin, un groupe projet animé par le

directeur du pôle « finances évaluation-appui aux politiques », chef de projet, a été constitué pour établir une méthode commune à l'ensemble de la démarche.

Dans notre recherche, nous nous intéressons à la politique de développement économique qui est gérée par ALDEV comme évoqué précédemment. Il nous paraît utile donc de présenter le lien entre ALM et ALDEV.

## **B. Le lien entre ALM et ALDEV : un contrôle analogue**

ALDEV participe au comité de suivi qui est présidé par le DGS d'ALM et le directeur du projet du système de gestion de la performance : « *c'est un comité de suivi, j'en ai fait un donc là dans ce comité de suivi il y a effectivement Angers Loire Métropole et la direction de conseil en gestion, il y a d'autres membres stratégiques de différentes directions, il y a le conseiller en gestion, il y a le directeur adjoint d'ALDEV par exemple et effectivement là le directeur financier chez nous aussi, et là effectivement ils regardent si on a bien répondu aux objectifs, si on a pas atteint tel objectif ? Est-ce que les objectifs qui ont été assignés sont toujours réalistes ou pas ? (...) Il y a un autre comité qui est composé des élus et le maire président* » (Propos R1.5). L'agence ALDEV constitue en effet une unité opérationnelle pour la communauté urbaine ALM.

En ce sens, le DG d'ALDEV montre que son agence est « *une société publique locale donc une société privée dont les actionnaires sont publics, ce ne sont que des collectivités ou des groupements fermés de collectivités, notre actionnaire de référence c'est Angers Loire Métropole* » (Propos R1.2). Il est à noter que la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010, met à la disposition des collectivités territoriales et de leurs groupements un instrument juridique, en leur permettant de constituer des Sociétés Publiques Locales (SPL) pour la gestion de toute activité d'intérêt général<sup>34</sup>. Selon la loi du 28 mai 2010, les SPL sont détenues à 100 % par des collectivités locales actionnaires pour lesquelles elles doivent exclusivement intervenir et sur leur seul territoire. En nous basant sur des documents fournis par la directrice du pôle développement territorial concernant le comité de suivi 2019 d'ALDEV avec ALM, le tableau 23 ci-dessous montre qu'ALM détient la majorité des actions concernant la composition du capital social d'ALDEV.

**Tableau 23 : Composition du capital social d'ALDEV**

<b>Souscripteurs</b>	<b>Actions souscrites</b>	<b>Montant total</b>
Angers Loire Métropole	14 650	1 465 000 €
Ville d'Angers	150	15 000 €
SADAR	150	15 000 €
Syndicat Angers Marcé	50	5 000 €

*Source : Document interne relatif au comité de suivi 2019*

La loi n°2010-559 du 28 mai 2010 laisse aux collectivités le soin d'organiser les conditions d'exercice d'un contrôle sur la SPL analogue à celui qu'elle exerce sur leurs propres services.

<sup>34</sup> L. 1531-1 du CGCT

Il revient cependant à chaque collectivité locale de prescrire les formes d'un tel contrôle. En ce sens, le DG d'ALDEV affirme que l'agence « *est soumise à ce qui s'appelle le contrôle analogue par la collectivité, autrement dit nous sommes suivis par le contrôle de gestion de la collectivité exactement comme si nous étions un de ses services d'où le nom du contrôle analogue, c'est analogue à ce qui se passe à l'intérieur de la collectivité et du coup matière à avoir un certain nombre d'indicateurs (...) et on a également matière à fournir des indicateurs mais cette fois-ci au titre du contrôle analogue, autrement dit quelle est notre performance au regard des moyens que nous alloue la collectivité, et en quoi on peut dire qu'on les utilise d'une façon optimale* » (Propos R1.2). Le directeur de la direction « *veille et prospective économique* » rejoint les propos du DG : « *Nous participons à des réunions de contrôle analogue, on venait prendre nos missions, ce que j'ai présenté moi à l'époque, c'est justement les grands items sur lesquels on est posé les indicateurs, et je devais travailler sur les indicateurs avec les services pour trouver quatre à cinq indicateurs pertinents dont des indicateurs qualitatifs* » (Propos R1.4).

Du côté d'ALM, le directeur du conseil en gestion indique que ALDEV « *est comme si c'était une direction parce qu'en fait une partie de cette agence avant était dans un service d'Angers Loire Métropole, ils ont basculé sur ALDEV, donc nous on les a suivis (...) donc on est en rapport à la fois pour le contrôle analogue par rapport à SPL qui est obligatoire et aussi en appuie sur certains sujets (...) elle participe au comité de suivi dans le cadre du contrôle analogue* » (Propos R1.1). Dans ce cadre, la directrice du pôle souligne que le rôle d'ALDEV consiste en la mise en œuvre de la politique de développement économique d'ALM : « *on est vraiment dans la mise en œuvre d'une politique publique de la collectivité ça veut dire que tout ce qu'on fait, c'est soumis au vote des élus, ça passe dans les instances des élus, enfin, c'est voté par les élus, ce n'est pas nous qui décidons qui va aller, c'est toujours en lien direct avec la collectivité* » (Propos R1.3).

Après avoir présenté le contexte de la communauté urbaine ALM et son lien avec ALDEV, nous nous intéressons maintenant aux résultats obtenus.

## **§ 2- Les résultats obtenus de la communauté urbaine ALM**

Dans un premier lieu, nous identifions les facteurs influençant la mise en œuvre d'un SGP (A). En deuxième lieu, nous présenterons les différentes composantes du SGP pour la mise en œuvre de la stratégie économique d'ALM (B). En troisième lieu, nous apporterons un éclairage sur les différents types d'utilisation du SGP (C). Enfin, nous exposerons les effets dysfonctionnels de la mise en œuvre d'un SGP au sein de cette intercommunalité (D), et une synthèse des résultats (E).

## A. Les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance

Chez ALM/ALDEV, nous constatons trois déterminants majeurs déclenchant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance : La rareté des ressources de l'intercommunalité, la volonté des élus et des administratifs, et transfert des compétences (Tableau 24).

**Tableau 24 : Les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP d'ALM**

<b>Déterminants</b>	<b>Citations</b>
<b>La rareté des ressources de l'intercommunalité</b>	<i>« Moi, je suis quelqu'un sur fin de carrière et ça fait longtemps que je travaille (...) cette question de l'argent public, elle n'était pas réellement posée, moi j'ai commencé à travailler dans les collectivités locales en 90, donc les lois de décentralisation étaient passées déjà depuis longtemps, et je crois qu'il y avait encore, là aujourd'hui l'argent public est de plus en plus rare en fait, et ça c'est un premier élément » (Propos R.1.3).</i>
<b>Volonté des élus et des administratifs</b>	<i>« Un déterminant majeur, c'est qu'il faut un sponsor costaud, c'est-à-dire une direction générale qui porte le sujet et idéalement même politique tout en haut, ce qui a été le cas pour nous, on a eu un gros sponsor le maire président et du directeur général du service » (Propos R.1.1).  <i>« Ça était aussi un choix et une vraie exigence managériale et en termes de pilotage, pilotage au quotidien et pilotage à moyen terme » (Propos R.1.2).</i></i>
<b>Transfert des compétences</b>	<i>« Avec la décentralisation, les collectivités elles ont gagné leur autonomie mais la contrepartie c'est qu'elles font gagner en responsabilité, elles sont redevables, elles sont responsables (...) et donc il y a une montée en compétence, en autonomie et en responsabilité et en face vous avez des concitoyens qui sont vachement plus informés qu'avant et vous avez intérêt quand même à savoir un peu comment vous pilotez votre boutique enfin moi je crois (...) moi je dirais que ce n'est pas une décision comme ça un jour bim allez hop on va faire du suivi de la performance, c'est tout un contexte d'autonomisation des collectivités locales » (Propos R.1.3).</i>

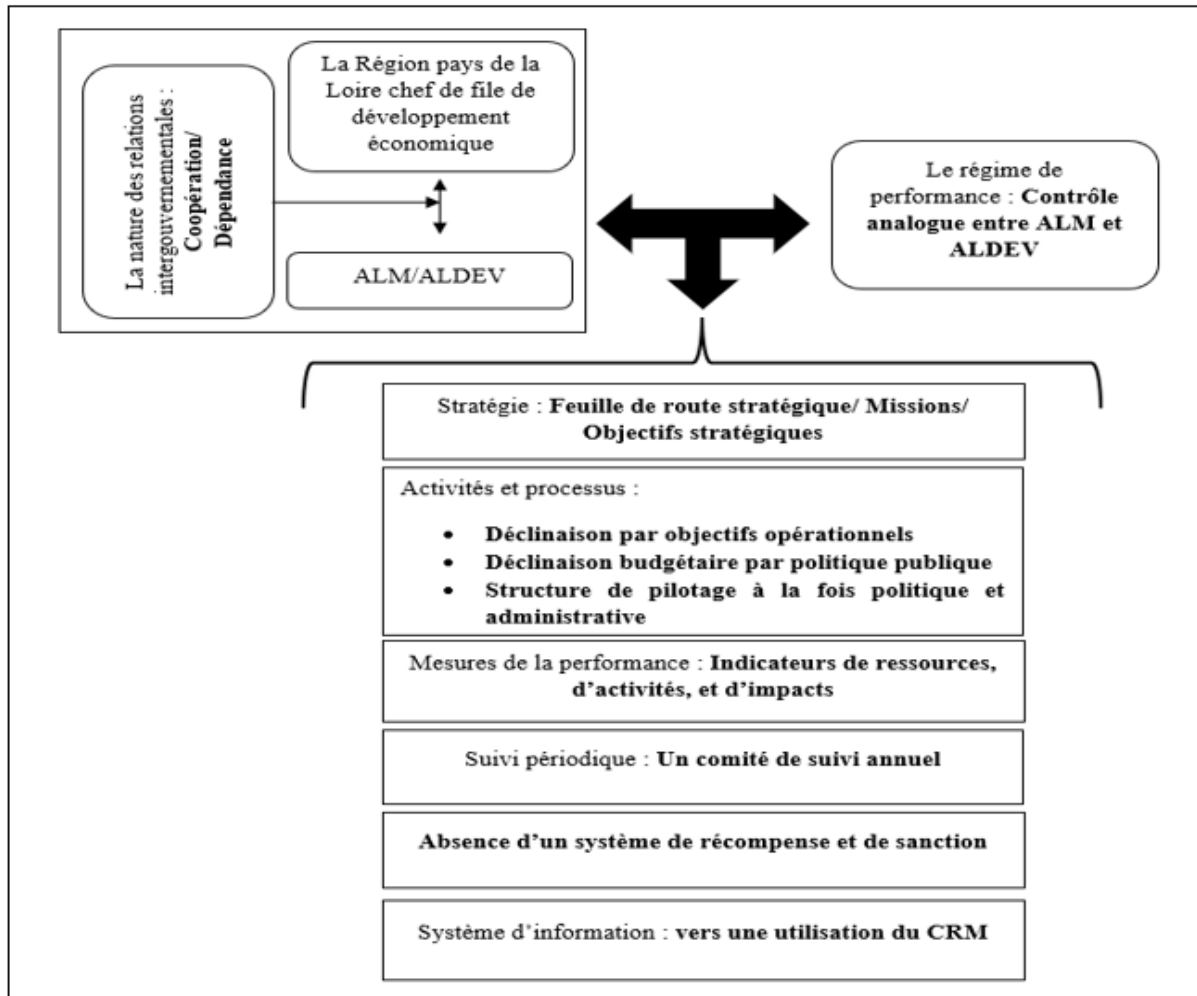
*Source : l'auteur*

Les acteurs politiques et administratifs d'ALM décident de mettre en œuvre un SGP pour faire face à la rareté des ressources. Les gestionnaires de cette intercommunalité considèrent que l'État transfère des compétences, mais avec des moyens insuffisants pour les mettre en œuvre. En outre, les collectivités se trouvent devant un public averti et facilement informé, d'où l'importance de se doter d'outils permettant le suivi des activités et de la performance d'ALM.

## B. La gestion de la performance en matière de développement économique local :

Le schéma 3 ci-dessous présente les résultats obtenus à l'aide de notre cadre d'analyse, qui sert de base pour analyser tout d'abord le contexte de la gestion de la performance (1) : le régime de la performance et la nature des relations intergouvernementales entre ALM/ALDEV et la Région Pays de la Loire. Il s'agit ensuite d'identifier les composantes du SGP en matière de développement économique d'ALM (2).

### Schéma 3 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique ALM



*Source : l'auteur*

Nous détaillons ci-après l'ensemble des composantes de notre cadre d'analyse ci-dessus, tout d'abord au niveau externe, le contexte de la gestion de la performance, ensuite au niveau interne, les différentes composantes du SGP.

#### 1. Le contexte de la gestion de la performance

L'analyse du contexte de gestion de la performance (Tableau 25) du cas ALM nous a permis de constater d'une part, l'existence d'un régime de performance sous forme de contrôle analogue, ce contrôle est exercé par ALM sur ALDEV, d'autre part, la nature des relations



intergouvernementales entre ALDEV et la Région pays de la Loire est caractérisée à la fois par une coopération et une dépendance.

**Tableau 25 : Le contexte de la gestion de la performance d'ALM**

Contexte de la gestion de la performance	Citations
<p><b>Un régime de performance sous forme de contrôle analogue</b></p>	<p>« Il y a une vraie exigence réglementaire, légale (...) celle de la gestion publique d'une collectivité, du contrôle analogue, c'est indispensable » (Propos R.1.2).</p> <p>« On a une structure juridique qui est une société publique locale, on est soumis par la loi à un contrôle annuel (...) ce dispositif de contrôle, je ne sais pas si vous connaissez son nom, on l'appelle le contrôle analogue, parce que le texte prévoit que la collectivité doit exercer un contrôle sur ses satellites » (Propos R.1.4).</p>
<p><b>Nature des relations intergouvernementales entre le SICOVAL et la Région OCCITANIE : coopération et dépendance</b></p>	<p>« En matière notamment d'aides aux entreprises, là pour le coup, on est en dépendance, on est en contrôle par la région, parce qu'il y a que les régions qui peuvent autoriser les aides aux entreprises » (Propos R.1.3).</p> <p>« Sans doute beaucoup plus de coopération, aussi des synergies avec la région en tant que telle » (Propos R.1.4).</p>

*Source : l'auteur*

En nous appuyant sur le rapport de comité de suivi 2019 entre ALM et ALDEV, nous avons identifié un rappel de contrat entre les deux parties qui montre que le contrôle analogue consiste à définir des indicateurs de performance afin de traduire et de vérifier la mise en œuvre des orientations stratégiques en matière de développement économique d'ALM. Le contrôle analogue « se déclinera autour d'indicateurs quantitatifs et qualitatifs permettant de juger de la pertinence des choix stratégiques mis en œuvre par la SPL par rapport aux ambitions politiques des collectivités actionnaires. (...) Le but ultime de ces indicateurs est de pouvoir valoriser la contribution d'ALDEV au développement économique, scientifique et social de la Communauté Urbaine par le biais des missions confiées dans le présent contrat ». <sup>35</sup>

La nature de la relation intergouvernementale entre ALDEV et la Région est caractérisée par une coopération, dans le sens où ces deux entités collaborent ensemble pour favoriser l'installation des entreprises sur le territoire : « La plupart du temps, c'est la coopération, c'est-à-dire que sur un projet d'implantation de l'entreprise, c'est évident qu'on est très souvent partenaires y compris financiers sur des programmes qui permettent de soutenir l'arrivée de l'entreprise ou le développement d'un établissement » (Propos R.1.3). Cependant, il y a une dépendance d'ALDEV vis-à-vis de la région, dans le cas où la région délègue l'octroi de tout ou partie des aides en faveur de la création d'activités économiques à une intercommunalité.

<sup>35</sup> Comité de suivi 2019 société publique locale Angers Loire Développement, Page 11

« Il y a des cas où on peut aider les entreprises pour la création de l'emploi, il y a différents cas de figure et c'est toujours la région qui est garante que l'aide va respecter la réglementation européenne et qu'elle est mise en œuvre à bonnes conditions parce que ça remplit tous les critères de dérogation » (Propos R.1.3). En effet, ALDEV est dans l'obligation de respecter les critères d'octroi des subventions, cependant aucune mesure de performance n'est imposée dans ce cadre.

En effet, la dimension régime de performance sous forme de contrôle analogue, possède une incidence sur la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique au niveau d'ALDEV. Nous nous intéressons maintenant à l'analyse des différentes composantes de ce SGP.

## 2. Conception et mise en œuvre d'un système de gestion en matière de développement économique ALM

Nous présentons ici les composantes du SGP d'ALM : la stratégie (a), les activités et processus (b), les mesures de performance (c), le suivi périodique (d), le système de récompense et de sanction (e), et le système d'information (f).

### a) La stratégie économique d'ALM

La stratégie de développement économique d'ALM s'inscrit dans les grandes orientations stratégiques de la Région pays de la Loire, prenant la forme d'un SRDEII. Ce schéma a été élaboré en co-construction entre la région et ALM/ALDEV. Ce dernier a procédé à un diagnostic de son territoire pour élaborer sa feuille de route stratégique qui adhère aux orientations de la région. En effet, cette feuille de route contient les axes stratégiques sur lesquels repose la stratégie de développement économique ALM/ALDEV (Tableau 26).

**Tableau 26 : La stratégie de développement économique d'ALM**

Mode d'élaboration de la stratégie économique du territoire	Citations
<b>Co-construction du SRDEII</b>	<p>« On a su travailler intelligemment avec la région pour intégrer dans le schéma régional un certain nombre de nos priorités à nous, donc je dirais que l'articulation, elle se fait plutôt très bien voilà » (Propos R1.2).</p> <p>« Le SRDEII, il y a eu une concertation qui a été faite au niveau territorial au moment où la région l'a élaboré » (Propos R1.3).</p>
<b>La feuille de route d'ALDEV en déclinaison du SRDEII</b>	<p>« Les régions sont chefs de file dans certains domaines, et dans l'action économique à l'échelle du territoire régional (...) nous, on est toujours obligé d'avoir les lignes directrices du schéma régional pour engager des actions » (Propos R.1.3).</p>

	<p>« Ça se traduit essentiellement par des feuilles de route au niveau de l'agence de développement économique (...) Ça nous fixe à la fois une ambition, des objectifs stratégiques et puis qu'on décline en plan d'actions voilà, ce travail-là oui bien sûr on l'a » (Propos R1.4).</p> <p>« Il y a bien une feuille de route au niveau d'ALDEV, donc là, c'est plutôt une feuille de route au niveau stratégique donc plutôt au niveau de la direction donc là effectivement toutes les directions qui vont donner leurs objectifs qui pensent atteindre à 5 ans, à 3 ans, à 4 ans » (Propos R1.5).</p>
<p><b>Le diagnostic du territoire un point de départ de l'élaboration de la feuille de route d'ALDEV</b></p>	<p>« On parle évidemment du diagnostic du territoire et ensuite, on fonctionne par grandes thématiques, je fais phosphorer l'ensemble des équipes parce que ce sont des bons spécialistes, mais je fais phosphorer aussi avec leurs clients et partenaires de façon à ce qu'on dégage un des axes fort, au sein de ces axes des priorités, et dans ces priorités un certain nombre d'actions, et qu'on décline d'une façon très précise » (Propos R1.2).</p> <p>« On a une agence d'urbanisme qui dresse tous les ans un portrait économique du territoire avec un certain nombre de portraits économique, démographique et entre autres qui nous servent vraiment pour l'instant de baromètre économique de territoire et donc qui fait ce diagnostic annuellement qui est une des briques de construction de notre feuille de route » (Propos R1.4).</p>

*Source : l'auteur*

Le SGP a commencé par l'adoption d'une feuille de route qui présente la politique économique D'ALM : « donc en fait il y a des grands piliers, des grandes ambitions, des axes majeurs, et puis après, on a décliné un objectif stratégique » (Propos R1.3). Ces propos s'accordent avec ce qui est mentionné dans le rapport du comité de suivi 2019, qui montre que la déclinaison se fait sous forme de missions, puis d'objectifs stratégiques. Le tableau 27 ci-dessous montre l'ambition stratégique en matière de développement économique d'ALM.

**Tableau 27 : La production d'objectifs stratégiques de développement économique d'ALM**

Politique	Développement économique			
<b>Missions</b>	Assurer la promotion du parc immobilier économique d'Angers Loire Métropole, sa gestion locative et technique	Accompagner la création, l'implantation et le développement des entreprises	Contribuer au rayonnement local, national et international du territoire en assurant des opérations de marketing et de promotion pour attirer les entreprises et développer une stratégie de rayonnement économique et commercial	Contribuer au soutien et à l'animation des filières, favoriser les mises en réseau au profit des institutions et des porteurs de projet.
<b>Objectifs stratégiques</b>	Proposer aux entreprises implantées ou exogènes, un immobilier adapté à leurs stratégies de développement	Participer à la définition, à l'obtention des dispositifs d'aide ou d'accompagnement aux entreprises dans le respect du cadre juridique et en assurer la bonne gestion et le suivi	Assurer la présence d'ALDEV sur différents salons thématiques, soit en tant qu'organisateur, soit en co-exposition avec des entreprises et des partenaires.	Intensifier les relations et les interactions entre les acteurs d'une même filière, mais aussi inter-filières, afin de faire émerger de nouveaux projets à fort potentiel de croissance, dans l'optique de les transformer en succès économique.

*Source : Inspiré d'un document interne relatif au comité de suivi ALDEV 2019*

Après avoir défini les objectifs stratégiques, les dirigeants d'ALDEV ont procédé à leur déclinaison au niveau opérationnel.

### **b) Les activités et processus**

Les objectifs stratégiques d'ALDEV sont déclinés « *en objectifs opérationnels ou des fois directement en actions quand c'est simple* » (Propos R1.3). Il est à noter que les directions opérationnelles sont impliquées dans la définition de leur objectifs : « *Pour chaque direction, c'était de voir avec chaque directeur de pouvoir profiler chacun à sa manière ce qui pouvait dire, par exemple une direction pourrait dire sur l'année mon objectif, c'est d'atteindre 1000 emplois d'accord, donc c'est l'objectif stratégique, on va dire c'est 1000, comment on l'atteint et après quels sont les moyens qu'on y met en œuvre donc là, ils vont décliner mais chacun par rapport à leurs directions, leurs objectifs* » (Propos R1.5). Une fois les objectifs clarifiés, il s'agit donc de lier ces orientations stratégiques avec la structure à la fois politique des élus, mais aussi administrative des agents.

- **La structure de pilotage de la politique de développement économique**

En effet, pour la mise en œuvre des orientations stratégiques d'ALDEV, cette dernière identifie les acteurs qui pilotent cette politique de développement économique, qu'il s'agisse des élus, des agents, directions et services. Cette étape constitue une phase importante dans la responsabilisation de ces acteurs : *« nous sommes à notre place techniciens, les décisions sont prises par les élus et la feuille de route découle des grands axes, et le schéma découle des grands axes d'actions décidés par les élus pour le mandat, ils sont validés par les élus, ce que nous proposons c'est validé par les élus, et outre le fait que Aldev a un conseil d'administration composé exclusivement des élus, nous rendons compte de notre action tous les mois devant une commission économique qui est au sein de la collectivité et l'ensemble des dépenses qui concernent les crédits publics passent dans cette commission thématique passe-pied en commission permanente c'est le conseil communautaire »* (Propos R1.2). Il est à noter que l' élu référent est le vice-président d'Angers Loire Métropole en charge de l'emploi, du développement économique et de l'innovation. Celui-ci a été élu président d'ALDEV par le conseil d'administration de la Société Publique Locale (SPL). En ce qui concerne, le directeur administratif, il s'agit bien du DG référent d'ALDEV. Il est garant de l'exécution des décisions prises au sein du conseil d'administration et coordonne l'ensemble des actions de l'agence. Il joue également un rôle essentiel dans la mise en œuvre de la stratégie économique d'ALM.

- **L'allocation des ressources nécessaires à la réalisation de la stratégie**

Après avoir relié la stratégie et les acteurs administratifs et politiques, les gestionnaires d'ALDEV ont identifié les ressources nécessaires à mettre en place pour la mise en œuvre de leurs objectifs stratégiques : *« La façon dont le budget est élaboré, en fait chaque directeur de service, de pôle bâtit son budget, et il est soumis à une commission d'arbitrage qui est présidée par le maire président d'Angers, voilà les élus, et bien sûr, on a des éléments d'arbitrage sur les limites à ne pas dépasser »* (Propos R1.3). Dans ce cadre, en nous fondant sur le rapport d'activité 2020, ALDEV gère pour le compte de la communauté urbaine Angers Loire Métropole, des budgets par thématique par exemple : filière et innovation économique (1 305 K€), Immobilier d'entreprise (1 025 K€), et Interventions économiques diverses (763 K€).

### **c) Les mesures de la performance**

Pour ALDEV, les mesures de performance constituent un outil important d'évaluation des résultats de la stratégie économique : *« Je crois ce qui est déjà important, c'est de construire l'indicateur au moment où on construit l'objectif, parce que faire de l'évaluation a posteriori sans qu'il y ait d'indicateurs de départ, c'est beaucoup plus difficile à faire, donc oui l'idée, c'est que les indicateurs de mesure soient calés aux objectifs, on aura réussi si on a atteint tel ou tel résultat, voilà »* (Propos R 1.3). Pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie de développement économique, les gestionnaires ont défini un certain nombre de mesures de performance. En nous appuyant sur les réponses des personnes interrogées et le rapport de comité de suivi ALDEV 2019, le tableau 28 ci-dessous montre le lien entre l'ambition stratégique de développement économique et les mesures de performance.

**Tableau 28 : Liaison entre l'ambition stratégique de développement économique et les mesures de performance ALM**

Politique	Développement économique			
<b>Objectifs stratégiques</b>	Proposer aux entreprises implantées ou exogènes, un immobilier adapté à leurs stratégies de développement	Participer à la définition, à l'obtention des dispositifs d'aide ou d'accompagnement aux entreprises dans le respect du cadre juridique et en assurer la bonne gestion et le suivi	Assurer la présence d'ALDEV sur différents salons thématiques, soit en tant qu'organisateur, soit en co-exposition avec des entreprises et des partenaires.	Intensifier les relations et les interactions entre les acteurs d'une même filière, mais aussi inter-filières, afin de faire émerger de nouveaux projets à fort potentiel de croissance, dans l'optique de les transformer en succès économique.
<b>Indicateurs de performance</b>	Le taux de vacance  Le nombre de mètres carrés de fonciers constructif à vendre	Nombre de projets d'entreprise accompagnés  Nombre de dossiers suivis et aboutis par an et par typologie de dossier  Nombre de création d'emploi par entreprise accompagné	Le nombre de participation à des salons professionnels  Le nombre de contacts/prospects	Le nombre de projet de coopération  Le nombre de projets inter-filière  Le nombre de projets entre économique et académique

*Source : Inspiré d'un document interne relatif au comité de suivi ALDEV 2019*

Le tableau 28 ci-dessus présente l'ensemble des indicateurs d'activité d'ALDEV, ce sont des « outils qui permettent de suivre notre activité » (Propos R.1.3), et de vérifier le niveau de réalisation des objectifs. « On va avoir des taux de réalisation, donc on a beaucoup du quantitatif au niveau opérationnel (...) il y a cette culture aussi d'avoir beaucoup de chiffres maintenant » (Propos R.1.4). En effet, la production des indicateurs s'inscrit dans le cadre du contrôle analogue, ALDEV est dans l'obligation de remonter des chiffres bien précis sur ses activités à ALM.

ALDEV mobilise différents indicateurs d'activité dans le cadre de sa convention avec ALM. La directrice du pôle développement territorial évoque un exemple de liaison d'un objectif stratégique à un indicateur : « En fait, on a trois conventions entre Angers ALM et ALDEV (...) donc par exemple participer à la définition à l'obtention de dispositifs d'aide et d'accompagnement de l'entreprise dans le cadre du respect du cadre juridique et en assurer la bonne gestion et le suivi, les indicateurs : nombre de dossiers suivis et aboutis par an et par typologie de dossier et nombre de partenariat avec d'autres acteurs parce que il y a aussi l'idée du travail avec d'autres partenaires et baser le nombre de dossiers vous voyez, c'est relativement simple » (Propos R 1. 3).

En matière d'indicateurs de ressources, l'ensemble des services d'ALDEV mobilisent « des indicateurs de suivi budgétaire » (Propos R.1.4). De surcroît, ils ont également « une petite fiche qui rappelle le coût de la politique publique, le coût des charges personnel sur plusieurs

*années, les effectifs* » (Propos R.1.1). En ce qui concerne les indicateurs des ressources humaines, selon la directrice du pôle développement territorial, « *on est plus sur le baromètre du bien-être alors que la collectivité va vraiment sortir un bilan social le nombre de jours d'arrêt de maladie* » (Propos R.1.3). Dans un sens similaire, l'un des interviewé témoigne : « *Le taux d'absentéisme, je suis sûr qu'il y en a* » (Propos R.1.4).

Dans le cadre de l'accompagnement des entreprises, ALDEV signe des conventions avec ces entreprises pour fixer un objectif de création d'un certain nombre d'emplois : « *à chaque fois que nous aidons une entreprise on signe avec elle une convention avec des objectifs de création d'emploi sur lesquels elle s'engage, et on assure le suivi c'est pas juste une pétition de principe, c'est-à-dire qu'on fait des points 6 mois après, un an après, un an et demi après ça dépend de la convention, et donc on a une idée vraiment précise de l'effet de levier qu'on génère, c'est pour ça que on a pu mettre en évidence à la fin du mandat précédent, nous avons généré la création d'un peu plus de 6000 emplois nouveaux sur le territoire* » (Propos R.1.2). En effet, l'impact des actions d'ALDEV est mesuré par le nombre de création d'emplois : « *Si on a fait venir 10 entreprises en 2020, c'est forcément de l'emploi créé, donc c'est une partie de notre impact (...) actuellement, on a vraiment tendance à compter ce qu'on fait donc ce qu'on a vraiment en entrant, on comptabilise au premier niveau donc on a une entreprise qui vient nous voir, on va savoir combien d'emplois va créer, ça on l'a, on note, combien en 2020, combien en 2021* » (Propos R.1.4). Il s'agit donc d'un indicateur de mesure d'impact au niveau d'ALDEV : « *C'est pour montrer l'impact de l'action, c'est logique et montrer un petit peu ce qui se fait sur le territoire* » (Propos R.1.5).

Pour ALDEV, le constat de la mobilisation de différents types de mesures de performance est effectué, en matière de ressources, d'activités et d'impacts. Nous nous intéressons dans le paragraphe suivant au suivi de ces indicateurs.

#### **d) Le suivi périodique : Un comité de suivi annuel dans le cadre du contrôle analogue**

Chez ALDEV, la fréquence de suivi des mesures de performance varie en fonction du type de chaque indicateur : « *Maintenant, depuis 2 ans ça va faire 2eme année, il est annuel, avant il était tous les 6 mois, ensuite il y a sur ceux qui sont sur des bilans d'activité, ensuite il y a des indicateurs qui sont des indicateurs je dirai plutôt sur l'emploi, sur les créations reprise entreprises, il est mensuel, voire trimestrielle* » (Propos R 1. 5). Le suivi des indicateurs se fait au moment de la préparation des rapports d'activité ainsi que pour la préparation des comités de suivi à l'échelle d'ALM : « *On fait ça souvent au moment du rapport d'activité ou en préparation de ces comités de contrôle, globalement 2 fois par an, je fournis un petit résumé* » (Propos R 1. 4).

Au sein d'ALM, dans le cadre du contrôle analogue, il y a un comité de suivi annuel pour vérifier la mise en œuvre des objectifs par ALDEV : « *le comité de suivi appartient toujours à la maison mère d'Angers Loire Métropole et qui regarde l'action qu'elle a déléguée à ALDEV si elle est bonne ou pas bonne ou elle pourrait demain dire je ne la délègue plus à ALDEV, aujourd'hui les objectifs sont atteints, mais c'est vrai que le travail il est fait pour répondre non seulement aux attentes des entreprises, mais surtout aux objectifs qui ont été fixés*

*dans la convention donc il y a des objectifs qui ont été fixé dans les conventions, il y a des indicateurs (...) le service du conseil en gestion à ALM va vérifier que les missions et les objectifs des mission déléguées sont bien en adéquation avec la mission déléguée » (Propos R 1. 5). En effet, « la métropole a un service de contrôle de gestion (...) c'est un service de conseil et c'est avec eux qu'on a travaillé à élaborer nos indicateurs la plupart entre nous, donc on travaille vraiment quotidiennement avec eux et on a un comité de suivi annuel » (Propos R 1. 2). Il s'agit « d'un comité de contrôle analogue qui se déroule annuellement où ALDEV présente ses objectifs stratégiques et les indicateurs qu'elle met sur ses objectifs stratégiques » (Propos R 1. 4). Le directeur du conseil en gestion à ALM confirme qu'« au niveau d'Angers Loire développement (ALDEV) on les suit (...) dans les comités de suivi, c'est qu'on fait aussi une cartographie des risques sur les enjeux et donc ça permet aussi de dire comment je maîtrise un risque et de lancer des actions derrière » (Propos R 1. 1).*

#### **e) Absence du système de récompense et de sanction**

Concernant ALDEV, les dirigeants n'ont pas fait le choix d'inciter les agents à être performants par des primes, des rémunérations ou même par des sanctions : « *L'indicateur n'est pas pour la sanction ou la récompense, il est pour aider le service opérationnel à atteindre ses objectifs et à les valoriser, c'est comme ça qu'on le voit » (Propos R 1. 1). L'absence d'un système de récompense s'explique par le fait qu'il pourrait engendrer des conflits entre les agents d'intercommunalité. Cette dernière risque d'être déviée de son objectif qui est l'amélioration de ses actions à travers les indicateurs de performance : « oui elle a un sens la performance comme si pour ramener le collectif elle a un sens parce qu'on va tous se battre pour gagner la coupe, vous emmenez les gens, sinon si elle devient individuel on va tous taper dessus pour avoir la coupe et on va pas emmener les uns et les autres, et leur problématique elle est là, donc on est déjà dans une société un petit peu beaucoup individualiste même d'une façon de dire (...) s'il y a de la performance de l'équipe oui elle a un sens de collectif, ça peut être quelque chose si c'est une performance individuelle c'est-ce que je vous ai expliqué c'est difficile il faut avoir les bras costauds » (Propos R 1. 5). Un autre agent souligne que le système de récompense est difficile à le mettre en œuvre en raison des barrières culturelles : « Non pas pour le moment, je disais que culturellement, je pense qu'on est loin. » (Propos R 1. 4).*

#### **f) Le système d'information : passage des tableaux Excel à un outil de pilotage CRM**

Au sein d'ALDEV, la direction « veille et prospective économique » s'occupe de la collecte des indicateurs de performance de l'ensemble des services : « *Là, effectivement, je suis plutôt dans celui qui maintenant centralise tous les indicateurs, mais pour l'action économique (...) l'ensemble des services ont donné de la matière, ils ont donné énormément d'indicateurs » (Propos R 1.5). La collecte des données de performance se fait au moment des comités de suivi et de préparation des rapports d'actions. « La direction veille et prospective, donc on commence tout juste pour le moment on collecte ça c'est clair, et puis en collectant depuis un an et demi (...) on fait ça souvent au moment du rapport d'activité ou en préparation de ces comités de contrôle » (Propos R 1.4). Les gestionnaires utilisent le tableur Excel pour collecter les données auprès des services d'ALDEV : « La direction veille économique et prospective qui fait la*



*collecte et l'analyse des données d'ALDEV auprès des directions (...) pour autant la restitution, en fait elle est faite au départ, les indicateurs, ils sont dans les tableaux Excel, en fait, on a défini une maquette et puis s'est renseigné par Excel, en revanche pour certaines choses, après on fait les transformer en schéma, en histogramme, mais le recueil de données il est vraiment traité aujourd'hui pour la base des remontées des services dans les documents qui sont principalement sur Excel (...) » (Propos R 1.3).*

Cependant, plus récemment, ALDEV s'est dotée d'un outil CRM pour faciliter la collecte des données : *« Depuis septembre, octobre j'ai lancé un groupe de travail sur la CRM, c'est la gestion de la relation clientèle pour justement expurger notre CRM, le rendre plus efficace, plus partagé, plus utile et pouvoir adosser dessus des indicateurs pour en faire un outil de pilotage ou plutôt pour que la CRM permette aux cadres de piloter (...) ce qu'on va essayer de faire avec la réforme de la CRM c'est de permettre à chaque utilisateur de la CRM d'avoir des indicateurs techniques là c'est purement pour vérifier la cohérence de saisie, la cohérence des données etc, des indicateurs opérationnels au niveau des équipes pour voir le sens de la charge on va dire et puis après des indicateurs de pilotage pour les chefs d'équipes qui soit automatisé pour que réellement cette CRM elle soit utile aussi au niveau du pilotage »* (Propos R 1.4). Les gestionnaires soulignent l'importance de cet outil pour le pilotage de leurs activités : *« On a quand même des données importantes moi, je trouve de ce CRM, par ce CRM de la mesure de l'activité, des indicateurs »* (Propos R 1.3). Le CRM est un outil qui permettrait aux gestionnaires de mesurer la performance de leurs actions dans le champ du développement économique.

### **C. Les différents types d'utilisation du SGP ALM/ALDEV**

L'analyse des données du cas ALM/ALDEV nous a permis de repérer huit types d'utilisation du SGP, que nous avons regroupés sous trois grandes catégories : utilisation pour la gestion interne (1), utilisation pour la recherche et l'apprentissage (2), et utilisation à des fins de responsabilisation (3).

#### **1. L'utilisation pour la gestion interne**

Dans notre étude de cas ALM/ALDEV, nous identifions trois types d'utilisation du SGP : comparer les performances (a), gérer les contrats interne de performance (b), et célébrer le succès (c).

##### **a) Comparer les performances**

La mise en œuvre des indicateurs de performance sert de base pour comparer les résultats. Ces indicateurs sont utilisés pour montrer l'évolution de la performance, mais également pour se comparer avec d'autres collectivités au niveau du territoire ou plutôt au niveau national. *« Après il y a des indicateurs aussi sur l'emploi ou on en est par rapport aux autres villes qui sont à côté ? comment on évolue est-ce que on est dans les bons champs pourquoi ? (...) C'est souvent aussi pour pouvoir les emmener d'un échelon territorial à un échelon régional à un échelon national, et de se dire pourquoi souvent les indicateurs parlent plus pour se dire pour benchmarker et de se dire tiens-là, ils ont fait ça ah ouais comment ils ont fait, ils ont mis tant*

de temps, ils ont calculé ça comme ça » (Propos R 1.5). Ce type de comparaison avec d'autres organisations s'inscrit dans une logique d'amélioration des services.

En ce sens, la comparaison des performances se fait également par rapport aux années précédentes : « Alors 2020, 1322 projets d'entreprises accompagnés 263 aboutis, en 2019 il y a 1287 projets d'entreprises dont 320 avait abouti, ça faisait un taux de réalisation moins meilleur puisque on avait baissé 18 % par rapport à 2019 (...) on compare aux chiffres de 2019, on peut le faire aussi sur la question de tout ce qui est les parcs d'activités, le parc foncier, le parc immobilier on a aujourd'hui 62000 et quelques mètres carrés presque 63000 mètres carrés de surface global dans le parc locatif d'ALM, et on peut voir combien il y a de locataire, combien il y a de nouveaux locataires cette année et combien de recettes de location on a eu en 2020 par rapport 2019 » (Propos R 1.3). En nous fondant sur le rapport du comité de suivi ALDEV en 2019, le Tableau 29 ci-dessous montre la comparaison des indicateurs dans le temps.

**Tableau 29 : La comparaison des indicateurs de performance dans le temps ALM**

	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019 (au 20/09)
Nb baux en affermage au 31/12/N	109	109	113	116	127	138	142
Répartition par type de bail							
Bail commercial	74	78	74	72	79	81	85
Bail dérogatoire	26	26	32	37	38	47	47
Bail civil (yc Fleming)	6	4	6	6	8	8	8
Bail professionnel	3	1	1	1	2	2	2
En sus dans le cadre des Opérations Sous Mandat							
Crédit-bail	1	0	0	0	0	0	0
Nb entreprises en affermage au 31/12/N (yc fleming)	99	98	101	105	114	126	129
Nb de départs en cours d'année	12	14	12	16	19	13	NS
Dont nb de Liquidations ou arrêt activité	1	2	2	3	1	2	NS
Nb d'arrivées en cours d'année	16	15	15	18	30	25	NS
Taux de rotation <sup>1</sup>	14,3%	14,6%	13,8%	16,8%	23,3%	16,7%	NS
Taux de défaillance <sup>2</sup>	1,0%	2,0%	2,0%	3,0%	1,0%	1,8%	NS
Surface en gestion au 31/12/N (yc Fleming) - m <sup>2</sup>	73 398	72 220	80 121	67 259	73 619	73 637	72 224
Surface vacante au 31/12/N - m <sup>2</sup>	21 631	17 515	25 547	21 805	22 379	20 928	19 721
Taux de vacance - %	29,5%	24,3%	31,9%	32,4%	30,4%	28,4%	27,3%
Principaux mouvements			Arrivée WISE	Vente @2 et Logis Beaucouzé	Arrivée UR BOUVET		
Surfaces libérées	8 639	3 794	6 815	12 451	4 361	6 208	NS
Surfaces prises à bail	2 469	6 436	6 768	2 697	9 965	7 538	NS
Taux de rotation <sup>1b</sup>	7,5%	7,0%	9,4%	9,5%	10,7%	9,3%	NS
Répartition des surfaces vacantes par type de bien							
Usine Relais	8 472	4 528	12 355	13 183	13 271	14 982	13 795
Atelier Relais	5 813	4 921	6 365	3 707	3 735	1 310	889
Pépinière	3 970	4 660	4 988	4 145	4 293	3 914	3 541
Bureau	3 375	3 406	1 839	770	1 080	722	1 497
Total des loyers perçus	3 813 419	3 548 792	3 679 011	3 423 200	3 163 472	3 329 141	3 344 584
Total des impayés <sup>3</sup>	57 414	35 804	7 295	91 598	3 278	63 275	50 000
Taux d'impayés	1,5%	1,0%	0,2%	2,7%	-0,1%	1,9%	1,5%
Loyer mensuel moyen <sup>4</sup>	2 804	2 824	2 697	2 206	2 239	2 100	1 973
Loyer mensuel médian <sup>4</sup>	993	972	808	629	669	841	691
Loyer mensuel maximal <sup>4</sup>	44 572	33 688	33 358	26 890	27 443	28 436	28 635
Loyer mensuel minimal <sup>4</sup>	83	81	80	83	79	66	49

Source : un document interne relatif au rapport de comité de suivi ALDEV 2019

ALDEV utilise la méthode des séries chronologiques comme outil de comparaison afin d'en tirer des conclusions sur l'amélioration de sa performance : « Il est indispensable de se

*comparer si on veut progresser et on ne peut se comparer qu'en définissant des indicateurs intelligemment parce qu'il ne faut pas trop les toucher pour que l'on puisse les tenir sur la durée pour pouvoir se comparer donc voilà » (Propos R 1.2). Cette méthode constitue pour les gestionnaires d'ALDEV un outil d'évaluation de la performance : « Ça permet d'avoir un retour à comparer avec la conjoncture mais justement ça nécessite d'être comparé, évalué, benchmarké et expliqué, donc ça ne peut être qu'un soutien à la discussion managériale » (Propos R 1.4).*

#### **b) Gérer les contrats interne de performance ALM et ALDEV**

Pour ALM, les indicateurs de performance sont des outils permettant de gérer les contrats internes de performance. Dans le cadre du contrôle analogue, ALM signe un contrat de performance avec ALDEV, en effet, cette dernière représente un service ou une unité opérationnelle d'ALM. *« Après ce qu'il y a aussi mais je pense que c'est dans les autres collectivités c'est pareil à ALDEV on est soumis à des contrats avec Angers Loire Métropole et de délégation de service public, donc dans cette délégation de service public il y a des objectifs stratégiques qui sont, donc de part ça les services enfin les directions ont travaillé, ont mis en place les indicateurs qui allaient répondre à ces objectifs, et de part ça répondre à un contrôle qui se fait par la maison mère qui est Angers Loire Métropole, et qui supervise l'action d'ALDEV, donc vous avez la maison mère qui a donné les services publics et qui regarde ce qui est fait » (Propos R 1. 5).*

Les indicateurs de performance sont utilisés pour vérifier la mise en œuvre de la politique de développement économique d'ALM *« on a une convention qui nous relie à Angers Loire Métropole qui nous a confié la mise en œuvre de sa politique économique et là il y a une instance qui s'appelle le comité de suivi de la convention, et qui est présidé par le maire d'Angers, le président d'Angers Loire Métropole avec la direction générale d'Angers Loire Métropole et puis avec la direction générale d'ALDEV et le président d'ALDEV et une fois par an à partir de la convention et les indicateurs qui ont été défini pour le suivi de cette convention, on présente les résultats » (Propos R 1. 3). Ces contrats de performance contiennent des missions, des objectifs stratégiques et des indicateurs de performance : « On a trois contrats qui ont été construits avec Angers Loire Métropole, ces trois contrats, ils portent des objectifs stratégiques, parce que j'ai participé à la rédaction, donc je vois bien grosso modo, on nous a donné les contrats et on nous a dit de construire une cohérence d'objectifs stratégiques, donc on a essayé en reprenant les items du contrat et chaque mission confiée de rédiger sur chacune des missions confiées une petite orientation stratégique et d'y adosser des indicateurs » (Propos R 1. 4).*

### c) Célébrer le succès

L'utilisation des mesures de performance pour des fins internes chez ALDEV consiste également à motiver les agents par la célébration du succès : *« moi j'aime bien d'abord quand ça sert à féliciter, bien sûr, mais pour l'équipe comme pour moi et de dire ensemble, on a réussi, on a fait, on a bien fait, donc moi, je trouve que c'est extrêmement impliquant, ça implique les gens d'avoir des indicateurs »* (Propos R 1. 3). Il s'agit d'un outil permettant d'impliquer les agents dans ce SGP et d'assurer sa pérennité.

## 2. Utilisation pour la recherche et l'apprentissage

Dans le cas ALDEV, nous identifions trois utilisations requises pour la recherche et l'apprentissage : la planification des politiques publiques (a), l'apprentissage (b), et l'amélioration de la gestion et de la politique (c).

### a) Planifier les politiques publiques

Pour ALDEV, les indicateurs de performance sont utilisés pour soutenir la planification stratégique, dans le sens où ils permettent de traduire la stratégie de développement économique. En effet, les gestionnaires lient les indicateurs de performance aux objectifs stratégiques, afin d'assurer la déclinaison de cette stratégie au niveau opérationnel : *« les indicateurs que je construis c'est une façon de traduire la stratégie (...) et si on lui adosse des objectifs en terme d'indicateurs ça peut lui permettre de mieux comprendre la stratégie qu'on a attendu, donc l'indicateur et donc ça va vraiment être un lien entre la vision stratégique et le pilotage opérationnel (...) il faut que l'indicateur il soit vraiment relié à la stratégie pour en faire un outil d'interprétation, de traduction à un lien facile, à une articulation facile entre la stratégie et l'opérationnel (...) c'est de faire une bonne articulation entre la stratégie et l'opérationnel et entre le management et ses équipes de terrain, l'indicateur venant beaucoup plus mesurer, ou plutôt expliquer, oui il vient vraiment apporter du concret du chiffre pour comprendre le message politique ou l'ambition stratégique »* (Propos R 1.4). Les mesures de performance permettent donc de vérifier la mise en œuvre de la stratégie.

Les gestionnaires d'ALDEV utilisent ces indicateurs de performance pour quantifier cette feuille de route stratégique sous forme d'objectifs de performance pour les agents : *« c'est évidemment stratégique parce qu'on est dans un univers qui fonctionne beaucoup sur la base des feuilles de route, et de feuille de route qui s'étend sur la durée d'un mandat mais sur la projection, donc il faut l'anticiper et autant que possible il faut la quantifier, et il faut la quantifier physiquement (...) donc on l'utilise évidemment dans la définition de nos objectifs stratégiques et en tout cas ce que nous proposons à la collectivité de nous assigner, et qui sont des règles générales assez ambitieuses, et ensuite on les utilise dans un contexte managérial pour décliner cette feuille de route stratégique et la traduire en objectif individuel, atteignable, raisonnable et compréhensif voilà »* (Propos R 1.2). Les indicateurs de performance permettent d'orienter les efforts des agents vers la réalisation d'objectifs stratégiques.

## **b) Apprendre**

Les gestionnaires d'ALDEV utilisent les mesures de performance pour voir ce qui fonctionne, ainsi que pour comprendre pourquoi quelque chose ne fonctionne pas en identifiant les points de faiblesse : *« quand on a des indicateurs qui montrent que ça s'est bien passé, et puis quand ça se passe moins bien mais c'est la vie ce n'est pas toujours euuh, et puis l'importance c'est de comprendre pourquoi ça ne s'est pas bien passé (...) On arrive à expliquer pourquoi on fait ça ? pourquoi et qu'est-ce que ça montre ? et que si ça montre des bons résultats c'est valorisant pour tout le monde, mais que si ça montre des résultats qui sont moindres que ce qu'on a imaginé atteindre, on va chercher afin de fonctionner mais que plutôt de dire qu'est-ce qui fait, qu'on est pas bien là, pourquoi on a pas atteint le résultat demandé, bah on va chercher les explications (...) de comprendre pour que ne pas se recommence voilà (...) parce que on s'est mal pris, et que ça c'est notre travail de dire ok sur ce coup-là on a mal fait, mais comment on fait pour mieux faire la prochaine fois »* (Propos R 1.3).

L'objectif de la mise en place des indicateurs de performance est de développer un processus d'apprentissage : *« en général quand un indicateur est à la baisse, là, on a un commentaire de texte, pourquoi cette année ça baisse ? C'est de comprendre ce qu'on regarde et d'en faire une analyse rédigée »* (Propos R 1.4). Il convient également d'*« en tirer des conséquences »* (Propos R 1.2). Les gestionnaires visent à mettre en œuvre ce processus d'apprentissage pour obtenir de bons résultats dans le futur, et pour motiver les agents à apprendre comment effectuer le travail.

## **c) Améliorer la gestion et la politique**

En effet, le processus d'apprentissage évoqué dans les paragraphes précédents, a pour objectif d'améliorer le fonctionnement d'ALDEV ainsi que sa politique de développement économique. *« Jusqu'en 2017 notre impact sur l'emploi il n'était vraiment pas suffisant pas à la hauteur, ce qui fait qu'on a vraiment changé de braquet, on a mis en place de nouvelles actions on a essayé de réinventer et à compter de 2017 là on a vraiment commencé à avoir un vrai gros impact et avoir un fonctionnement à la fois très ciblé sur l'individu mais très industriel si vous voulez (...) nous on est amené sur la base de ces indicateurs à faire évoluer nos pratiques et nos politiques (...) on s'est dit nos politiques ne sont pas bonnes ou en tout cas ne sont pas suffisantes, donc il faut se réinventer et c'est ce qu'on a fait »* (Propos R 1.2). L'utilisation des mesures d'impact permet d'avoir des informations pertinentes sur l'effet de la politique économique, les gestionnaires se basent donc sur ces informations afin d'améliorer leurs pratiques de gestion dont l'objectif d'avoir un impact plus élevé en matière de création d'emplois.

## **3. Utilisation à des fins de responsabilisation**

Dans le cas d'ALM, nous pouvons mettre deux types d'utilisation du SGP : développer la responsabilité intra-organisationnelle (a), et soutenir la responsabilité publique (b).

### **a) Développer la responsabilité intra-organisationnelle**

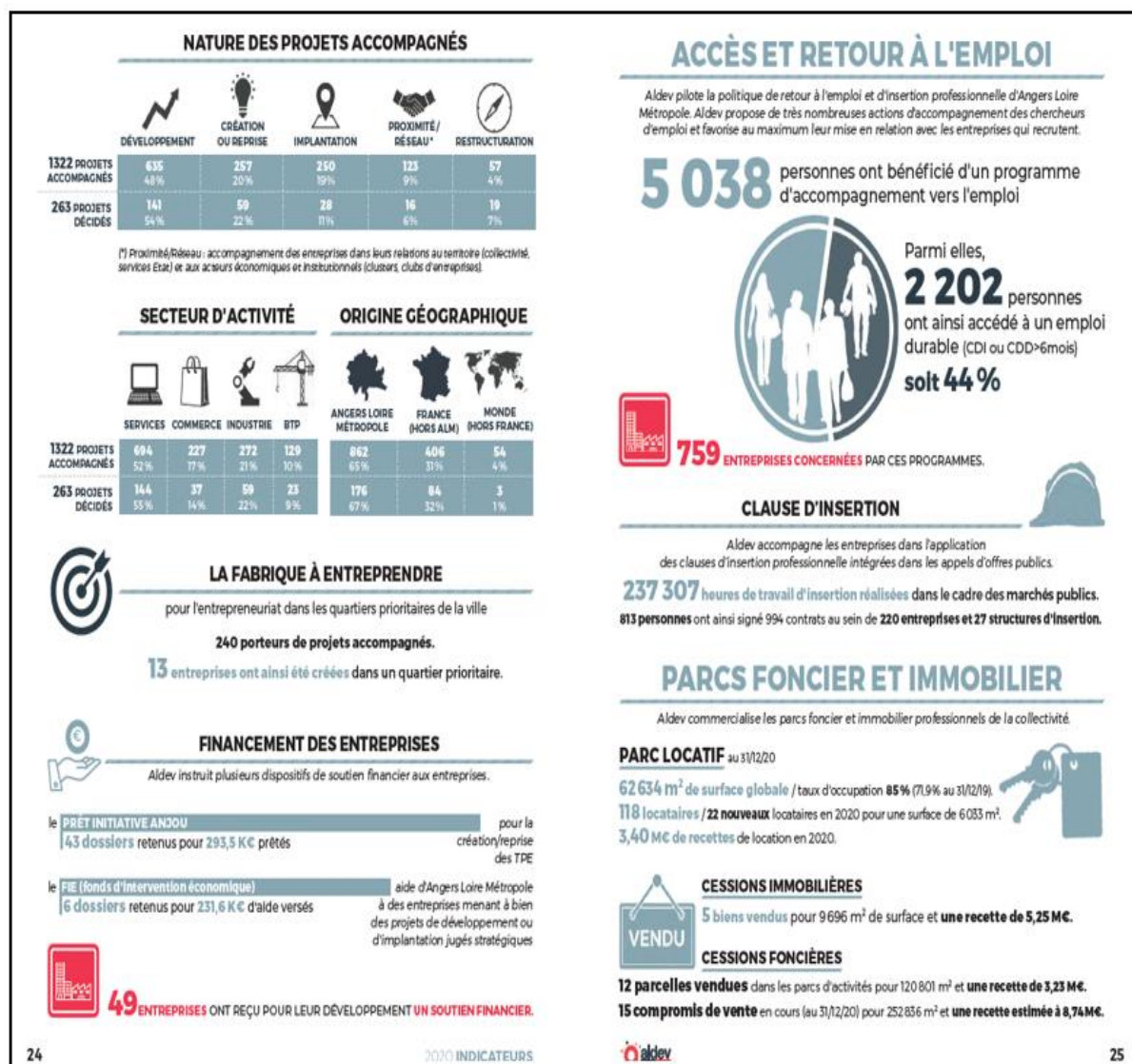
ALDEV est dans l'obligation de rendre compte de ses activités aux élus communautaires d'ALM, en effet l'agence : *« est titulaire d'une délégation de service public, et il existe dans chaque collectivité ce qui s'appelle une commission consultative des services publics locaux, et c'est une instance qui se réunit chaque année, et qui est composée d'élus, de représentants des syndicats, de représentants des associations de consommateurs, et chaque année on doit présenter un rapport d'activité chiffré circonstancié, donc c'est une deuxième instance d'expression, de publication et de contrôle de nos indicateurs d'activité »* (Propos R 1. 2). En tant que société publique locale, ALDEV est tenue de présenter ses réalisations devant des commissions composées d'élus de la communauté urbaine.

### **b) Soutenir la responsabilité publique**

ALDEV vise à rendre compte également de ses activités au grand public : *« Aujourd'hui et c'est tant mieux les-vous-moi on est des citoyens, mais on est des usagers du service public, et des fois on est des contribuables, en tout cas le développement de tout ce qui est moyen de l'accès à l'information cette simplicité d'accès à l'information, bah les citoyens ils sont beaucoup plus au courant de l'information, en tout cas ils ont beaucoup plus de facilité à savoir comment une collectivité elle est gérée »* (Propos R.1.3). Cette pression de la part des citoyens pousse ALDEV à publier des informations sur la performance dans une logique de transparence. *« Il y a une vraie exigence de transparence démocratique à partir du moment où la collectivité décide de démembrer le service public il est absolument indispensable qu'elle puisse en retour disposer d'indicateurs lui permettant de mesurer qu'elle s'est apportée et de le montrer quoi »* (Propos R.1.2). En outre, dans un contexte de compétition politique forte, ALDEV publie ses indicateurs de performance pour favoriser une communication politique : *« on est un outil public donc au service d'une collectivité qui a une gouvernance politique, donc on a matière à avoir des indicateurs d'un point de vue de communication et de communication politique »* (Propos R 1.2). Cette stratégie communicationnelle est mobilisée afin d'accroître les chances d'une réélection pour avoir une continuité politique à la tête de cette intercommunalité.

En effet, la communication des indicateurs de performance est effectuée sous forme d'un rapport d'activité au grand public : *« la grande majeure partie de toute façon, la aujourd'hui, les indicateurs qu'on fournit souvent sont pour fournir à l'extérieur, dans un bilan d'activité alors vous avez une partie d'indicateurs qui est le bilan d'activité (...) il y a beaucoup d'indicateurs qui sont sortis pour montrer l'impact, l'évolution de l'emploi sur le territoire, le nombre d'entreprises qui sont venues sur le territoire »* (Propos R 1. 5). Comme l'illustre la figure 33 ci-dessous.

**Figure 33 : La publication des indicateurs de performance en matière de développement économique ALM/ALDEV**



Source : Rapport d'activité ALDEV 2020

En nous appuyant sur le dernier rapport d'activité d'ALDEV 2020, l'agence publie chaque année ses indicateurs de performance par type d'action concernant la compétence économique sur son site Internet. Selon le DG Aldev, « depuis 2 ans moi j'ai fait le choix avec nos élus de faire en sorte que notre rapport d'activité ce soit aussi un magazine de l'activité, enfin un magazine panorama de l'économie du territoire, donc il y a à la fois mes indicateurs d'activité, il y a aussi un bilan de l'année écoulée sur l'actualité économique » (Propos R 1. 2). En ce sens, la directrice du pôle développement territorial montre que le rapport d'activité consiste, « à rappeler ce qu'on fait, on accompagne les filières d'excellence du territoire, l'enseignement supérieur de la recherche et de l'innovation ainsi que l'émergence ou la consolidation d'écosystème marqueur de l'identité territoriale, vous allez avoir toutes les filières que l'on suit et les industries culturelles et créatives, on a noté le nombre d'acteurs et de projets accompagnés (...) on a donné quelques projets sur lesquels on s'est mobilisé » (Propos R 1. 3). La publication du rapport d'activité constitue l'étape finale du système de gestion de la

performance d'ALM.

#### **D. Les effets dysfonctionnels du SGP d'ALM/ALDEV**

Notre étude du cas ALM nous permet de repérer trois effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre d'un SGP : des attitudes négatives de la part des agents (1), une prolifération d'indicateurs (2), et des mesures de performance incomplètes (3).

##### **1. Attitudes négatives**

Nous identifions deux attitudes négatives liées à la mise en œuvre du SGP de la part des agents : des craintes de contrôle et des réticences à coopérer.

###### **• Des craintes de contrôle**

Les agents considèrent que les indicateurs de performance constituent un outil de contrôle de leurs activités : « *chaque direction a profilé ses objectifs et des fois les objectifs d'activité sont plus vus pour certains comptes des objectifs de contrôle (...) donc c'est assez compliqué pour rentrer dedans là aujourd'hui je vous assure ce n'est pas facile (...) Les agents de terrain souvent quand vous leurs dites l'indicateur, aah oui c'est pour nous surveiller ouf, aah ils n'ont pas confiance en moi (...) je pense que le mot indicateur déjà indique, indique-moi ce qui tu es quoi, indicateur c'est peut-être ça aussi, c'est peut-être dans la formulation moi je vous en parle parce que je suis autodidacte et que j'ai appris et que j'ai vu voilà, et que les gens derrière parlaient du pourcentage, est-ce qu'il y a un truc, il y a d'impact, pas d'impact vous leur faites peur (...) là on a l'impression que c'est souvent ouuf oh encore, ah oui mais c'est tous les ans quoi !* » (Propos R 1. 5). En effet, « *il y a quelques interrogations toujours c'est la peur de flicage (...) ce n'est pas facile en fait, mais je pense que la plus grande peur, c'est la peur de flicage voilà (...) si vous lui demandez de saisir pour un contrôle, ils s'en fichent d'avance* » (Propos R 1. 4). Nous constatons que les indicateurs de performance ne sont pas largement acceptés par certains agents, dans le sens où ces derniers ne comprennent pas l'intérêt des mesures de performance dans la gestion de leurs activités, « *pour certains, c'est quoi encore ce machin ! (...) Il y en a qui peuvent se sentir contrôlés ou qui ont une réaction très scolaire à dire ah oui, mais moi je n'ai pas fait mon boulot, ils vont comparer l'autre il a fait combien de projets et moi j'en ai moins que lui (...) je n'en sais pas que les tableaux ça les fatigue, bien sûr que c'est rare que tout le monde soit extrêmement enthousiaste* » (Propos R 1. 3).

###### **• Des réticences à coopérer**

En outre, la directrice du pôle développement territorial remarque une résistance de la part de ses équipes lors de la mise en place de ce système de gestion de la performance : « *Moi je vois que dans une équipe, oh les indicateurs ! Vous voyez les gens euuh moi je n'aime pas les maths, ce n'est pas des maths, et ce n'est pas un gros travail à expliquer, mais une fois qu'on explique et qu'on dit est-ce que ça te paraît intelligent qu'on suive ça ? Non ! bah ok, pourquoi ?* » (Propos R 1. 3). Nous identifions également une réticence de la part des services dans la communication de leurs indicateurs de performance : « *Comme les indicateurs ne sont pas actifs aux gens qu'ils les saisissent, bah, ils les saisissent au moment de la collecte, donc donnez-moi vos indicateurs pour le 15, on les reçoit le 30* » (Propos R 1. 4).



Les agents chargés de la collecte des données trouvent des difficultés dans leurs missions. Nous constatons un manque d'adhésion des services au système de performance : « *Quand je leur demande quelque chose comme ça, je dois revenir, il faut être très diplomate, faut redemander, parce que je ne pense pas que c'est d'une mauvaise foi, mais vous leur donnez tout en plus, vous leur dites, vous faites comme l'année dernière, bah non, ils vont faire un autre truc à côté, alors pourquoi ils ont fait ça ! Hein, vous n'en demandez pas beaucoup, ils vous en donnent beaucoup, vous en demandez beaucoup, ils vous en donnent peu, c'est assez bizarre, moi, je l'ai constaté cette année-là et chacun a son petit truc quoi il y a une peur* » (Propos R 1. 5). En effet, « *c'est difficile d'impliquer les gens* » (Propos R 1. 4).

## **2. Prolifération d'indicateurs**

La mise en œuvre d'un nombre important d'indicateurs peut influencer négativement le processus d'analyse des données, dans le sens où trop d'informations peut constituer un obstacle pour le top management pour gérer ce flux important de données. « *On a décidé en 2018 de dire on met en place nos indicateurs de suivi, très bien allons-y, et alors là c'était trop drôle, parce que c'était une espèce de remontée de tous les services, mais c'était open bar quoi, donc on s'est retrouvé avec une matrice avec 80 indicateurs (...) c'est épuisant à renseigner c'est fastidieux, ça embête tout le monde (...) parce qu'on met tellement en place des indicateurs, on en oublie la finalité de notre action et on passe notre temps à remplir des tableaux avec pleins d'indicateurs* » (Propos R 1. 3), en effet, « *pour le moment on a trop d'indicateurs du coup peu de sens, sans doute peu de pertinence* » (Propos R 1. 4).

## **3. Une mesure de performance incomplète**

Certains indicateurs de performance adoptés par ALDEV sont utiles pour présenter l'activité, en revanche, ne permettent pas d'apprécier l'effort fourni par les agents pour atteindre les objectifs fixés. En d'autres termes, ils ne permettent pas de mesurer les différentes dimensions de la performance : « *on a des indicateurs qui servent aux rapports d'activité ou des choses comme ça qui ce sont très quantitatif, ils ne sont pas pertinents (...) je vais vous donner un exemple, on comptabilise de la même façon un dossier qui a été ouvert en 2016 et qui n'est pas encore fermé en 2021 qu'un dossier qui a été ouvert et traité en 2020, et qu'un appel téléphonique de 5h était passé avec quelqu'un tout ça pour nous c'est un item d'accompagnement d'entreprise, donc on regarde que si on a fait 3000 appels téléphoniques ou si on a suivi 300 entreprises pendant 2 mois, la proportion n'est pas la même, et donc quand on voit qu'on a en 2020 on a 1320 actions avec les entreprises, là-dedans il y a combien d'appels téléphoniques, il y a combien de dossiers qui sont ouvert depuis 2015 et qui n'ont pas été traité sur l'année 2020 et puis on a combien qui correspond à trois, quatre, cinq 10 jours de travail on ne sait pas, donc on compte les choses qui sont pas forcément significatifs* » (Propos R 1. 4). En effet, des mesures de performance incomplètes peuvent constituer une source d'attitudes négatives de la part des agents.

## **E. Conclusion du cas ALM**

ALM est une communauté urbaine qui a mis en place un SGP en 2015. Cette intercommunalité a confié la mise en œuvre de sa stratégie de développement économique à une agence de développement économique (ALDEV).

Dans un premier temps, l'analyse des deux dimensions du contexte de gestion de la performance montre deux éléments. D'une part, l'existence d'un régime de performance impose des mesures de performance en matière de développement économique. En effet, dans le cadre d'un contrôle analogue entre ALM et son unité opérationnelle ALDEV, la loi donne la possibilité à l'intercommunalité d'exercer un contrôle envers une SPL (ALDEV). D'autre part, la nature des relations intergouvernementales entre ALM/ALDEV et la Région pays de la Loire (chef de file de développement économique du territoire) est caractérisée à la fois par une coopération et une dépendance. En effet, la dimension qui influence la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique, c'est le contrôle analogue. En outre, les personnes interrogées soulignent également des facteurs influençant l'adoption d'un SGP, tels que la rareté des ressources de l'intercommunalité, le transfert des compétences, et une forte volonté de la part des élus et administratifs.

Ensuite, l'analyse du SGP en matière de développement économique nous a permis d'identifier les composantes suivantes : l'élaboration d'une feuille de route stratégique sur la base d'un diagnostic du territoire, la déclinaison budgétaire par politique publique, le déploiement de la stratégie en objectifs opérationnels et en mesures de performance (ressources, activités, impacts). Le suivi périodique des indicateurs se présente sous forme d'un comité de suivi annuel, le système d'information apparaît sous les traits d'un CRM pour la collecte des indicateurs de performance, et l'absence du système de récompense et de sanction.

Enfin, l'étude des types d'utilisation du SGP nous a conduit à retenir trois catégories : une utilisation pour la gestion interne, une utilisation pour la recherche et l'apprentissage, et une utilisation à des fins de responsabilisation. Cependant, la mise en œuvre du SGP a entraîné des effets dysfonctionnels, tels que des attitudes négatives de la part des agents, une prolifération d'indicateurs, et des mesures de performance incomplètes.

## Section 2 : La communauté d'agglomération du SICOVAL

Dans un premier temps, nous proposons de présenter dans les paragraphes suivants le contexte et le profil des répondants de cette communauté d'agglomération (§ 1). Dans un second temps, mettrons en évidence les résultats obtenus (§ 2).

### § 1 - Le contexte de la communauté d'agglomération SICOVAL

C'est en 1975 que le SICOVAL (qui signifiait à l'origine Syndicat Intercommunal pour l'Aménagement et le développement des Coteaux et de la Vallée de l'Hers avant de devenir un nom à part entière) a été créé. Son territoire se situe au sud-est de l'agglomération toulousaine, sur la partie nord du Lauragais. Il constitue ainsi une porte d'entrée de Toulouse et une ouverture vers la Méditerranée. La Communauté d'agglomération du SICOVAL est un acteur incontournable de la Région d'Occitanie. Le SICOVAL est un EPCI qui regroupe 36 communes et compte plus de 77 000 habitants.<sup>36</sup>

En nous fondant sur le projet de territoire 2020-2026, il s'agit d'un projet qui est construit autour de 5 transitions et qui se décline en 19 politiques publiques. Nous avons identifié deux enjeux concernant la politique de développement économique du SICOVAL : d'une part attirer, prospecter les talents et rayonner et d'autre part créer du lien avec les entreprises et les autres territoires.

Différentes missions de développement économique au SICOVAL sont mises en œuvre pour répondre aux enjeux de cette politique. Il s'agit « *d'accueillir et de faciliter l'implantation des entreprises, donc là on parle sur les fonctions d'accueil et d'implantation (...) on a également au sein des compétences des fonctions portées par la direction économique, la gestion des parcs d'activités (...) toujours sur ce segment accueil, faciliter l'implantation des entreprises, toute la partie dédiée à la prospection et à la commercialisation des parcs d'activité, donc ça c'est quelque chose d'important puisque la collectivité est propriétaire de foncier en question économique (...) donc une autre mission qui est d'accompagner le développement des entreprises sur les filières porteuses de croissance...* » (Propos de R2.4 : Directeur adjoint de la direction de développement économique). En effet, les missions du SICOVAL facilitent l'implantation et la création de nouvelles entreprises, ainsi que le développement des activités d'accueil et d'accompagnement personnalisé des entreprises.

Sept personnes ont été interrogées au sein de la communauté d'agglomération SICOVAL. Les répondants sont présentés dans le tableau 30 ci-dessous.

---

<sup>36</sup> <https://www.sicoval.fr/mon-agglo/lorganisation/histoire-de-linstitution>

**Tableau 30 : Les répondants de la communauté d'agglomération SICOVAL**

<b>Organisation</b>	<b>Nature</b>	<b>Nb</b>	<b>Poste des répondants</b>	<b>Durée des entretiens</b>	<b>Code répondant</b>
<b>SICOVAL</b>	Communauté d'agglomération	1	Directeur Général des Services (DGS)	1 h 8 min	<b>R2.1</b>
		1	Directrice Prospective et Évaluation	55 min	<b>R2.2</b>
		2	Directrice générale adjointe (DGA) Développement et de l'Animation Économique du Territoire	1 h	<b>R2.3</b>
			Directeur adjoint de la direction de développement économique		<b>R2.4</b>
		1	Chargé de mission développement économique	58 min	<b>R2.5</b>
		1	Responsable commercialisation, implantation et immobilier d'Entreprise	17 min	<b>R2.6</b>
		1	DGA Ressources	50 min	<b>R2.7</b>
		1	Directrice des Ressources humaines	25 min	<b>R2.8</b>

*Source : l'auteur*

En ce qui concerne les données secondaires, des documents ont pu être collectés en interne par l'intermédiaire des différents interlocuteurs, et en externe par le site internet de la collectivité (voir tableau 31 ci-dessous).

**Tableau 31 : Données secondaires collectées sur la communauté d'agglomération SICOVAL**

	<b>Internes</b>	<b>Externes</b>
<b>Sources documentaires</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Rapport d'évaluation des politiques publiques 2020,</li> <li>- Capture d'écran des outils de pilotage OVIA/INSIGHT</li> <li>- Rapports d'activité 2019, 2020</li> <li>- Organigramme des services SICOVAL</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Site internet : <a href="http://www.sicoval.fr/fr/accueil.html">www.sicoval.fr/fr/accueil.html</a></li> <li>- Rapport « Construire la performance des services publics locaux livre blanc » (AdCF), septembre 2020</li> <li>- Guide de la gouvernance SICOVAL 2018</li> <li>- Projet de territoire 2020-2026</li> </ul>

*Source : l'auteur*

L'analyse des entretiens réalisés auprès des répondants ci-dessus d'une part, et de la documentation collectée sur cette intercommunalité d'autre part nous ont conduit aux résultats présentés ci-après.

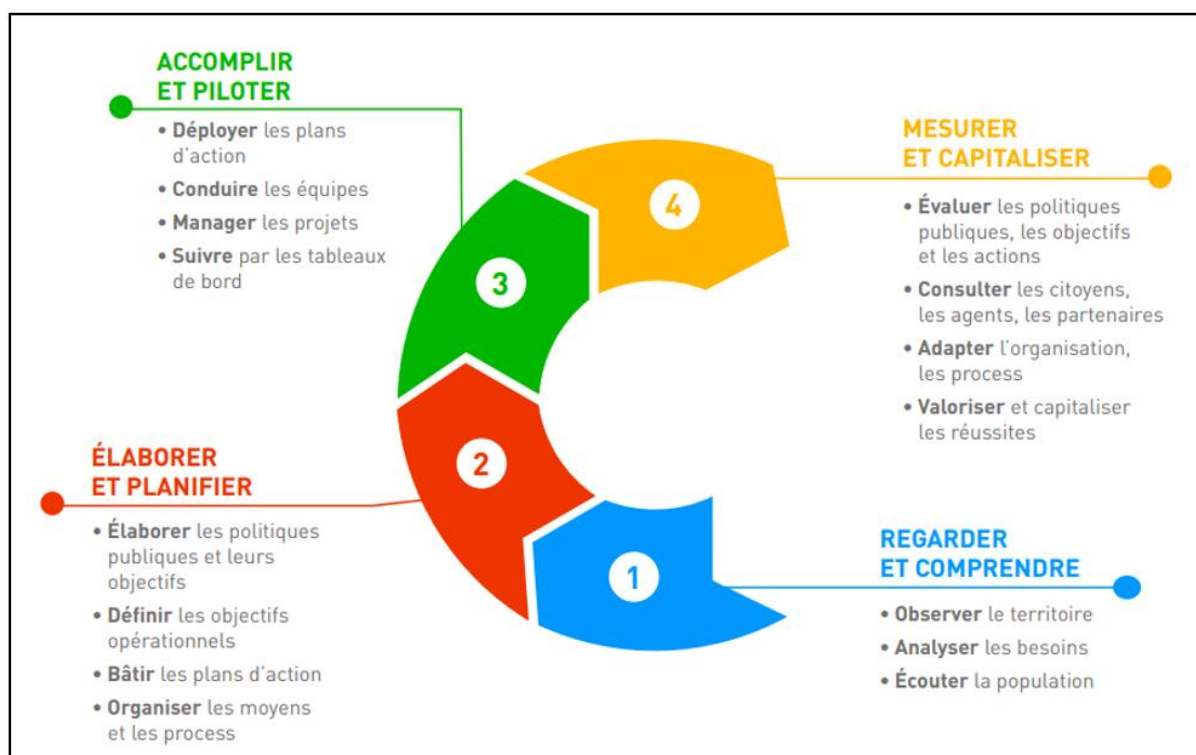
#### **A. Le point de départ de la mise en place d'un système de gestion de la performance au SICOVAL**

La démarche d'évaluation des politiques publiques au SICOVAL a commencé à s'inscrire dans les années 2000 avec l'élaboration de son Agenda 21. Il s'agit de se questionner sur les impacts de ses politiques publiques. Cette pratique a pris de l'ampleur à partir de 2014, date à laquelle l'Agglo s'est dotée d'une vice-présidence en charge de l'évaluation des politiques publiques et d'une direction de la prospective et de l'évaluation. L'objectif est donc de mettre en œuvre une démarche d'amélioration continue afin que toute politique publique et toute action s'inscrive dans cette dynamique.<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Rapport d'évaluation des politiques publiques 2020

**Figure 34 : Le cycle de gestion de la performance au SICOVAL**



*Source : Guide de la gouvernance SICOVAL janvier 2018*

La figure 34 montre les principales étapes de la mise en œuvre d'un SGP par le SICOVAL. Commenant tout d'abord par l'observation du territoire afin d'analyser les besoins et de les transformer sous forme de politiques publiques, la mise en œuvre se poursuit par la déclinaison en objectifs et plans d'actions, puis par le pilotage des ressources et le suivi par les tableaux de bord. La dernière étape consiste à évaluer les politiques, les objectifs et les actions menées, afin de prendre des mesures correctives ou encore de valoriser et capitaliser les réussites.

En outre, le SICOVAL a mis en place un conseil de développement (Codev) en 2013<sup>38</sup>, qui constitue un outil de démocratie participative. Le Codev<sup>39</sup> a pour objectif de porter la parole des citoyens pour éclairer les réflexions des élus et enrichir les politiques publiques. C'est une instance de consultation, de proposition et d'évaluation sur les grandes orientations des politiques menées par cette communauté d'agglomération. Ainsi, comme le souligne la directrice « Prospective et évaluation » : « *On a ensuite tout ce qui va être la participation citoyenne avec notamment l'animation du conseil de développement, mais également tout l'accompagnement des services dans la logique de participation citoyenne. On a voté une charte de participation citoyenne en 2019, donc les projets doivent faire de la participation citoyenne (...). On a également tout ce qui va être autour de la gouvernance donc toute notre*

<sup>38</sup> Guide de la gouvernance SICOVAL 2018

<sup>39</sup> La Loi d'Orientation et de Développement Durable du territoire dispose que les Territoires et Pays devront se doter de Conseils de Développement (CODEV). Un CODEV est constitué de citoyens, d'acteurs, de partenaires d'un territoire. Il est une instance de réflexion, et propose aux élus, ses visions pour un développement durable, et ses évaluations des politiques menées. Il n'a pas de pouvoir décisionnel, ni de responsabilité juridique.

*relation aux élus et donc comment est-ce que tous nos élus du territoire qui soit municipal ou communautaire arrivent à s'insérer dans notre politique à prendre part à réfléchir avec nous à agir, etc. Donc gérer également toute cette partie gouvernance (...) donc voilà vous l'avez sur toutes les politiques » (Propos de R2.2).*

## **B. Les origines du SGP SICOVAL : une démarche inspirée de l'AFNOR et d'une collaboration avec la Chaire OPTIMA**

Le SICOVAL d'une part, collabore avec la chaire OPTIMA<sup>40</sup> qui a pour objectif d'accompagner les collectivités locales dans la mise en œuvre des pratiques innovantes : *« on collabore avec la chaire Optima à Pau, on travaille pas mal avec David Carassus là-dessus, je pense qu'il m'a pas mal influencé clairement, parce que je l'ai fait intervenir à un moment donné où je voulais mettre en place des choses au moment où c'était difficile, et je l'ai fait intervenir justement pour expliquer à tous mes cadres qu'il ne fallait pas laisser l'excellence à la performance, on a fait une intervention tous les deux là-dessus » (Propos de R2.1).* D'autre part, les dirigeants du SICOVAL se sont inspirés de l'AFNOR<sup>41</sup> pour la mise en œuvre d'un SGP : *« il y a une démarche qui est lancée par l'AFNOR et par idéal connaissance sur ce management par la performance avec un baromètre, nous quelque part avec ce cycle complet d'évaluation des politiques publiques, on y rentre un petit peu dedans pas complètement » (Propos de R2.7).*

Après avoir expliqué la démarche globale de gestion de la performance qui a été mise en place par le SICOVAL. Nous nous intéressons maintenant dans la partie suivante aux composantes du système de gestion de la performance en matière de développement économique qui représente la question principale de notre recherche.

## **§ 2 - Les résultats obtenus de la communauté d'agglomération SICOVAL**

Dans un premier lieu, nous analyserons les déterminants de la mise en œuvre d'un SGP (A). En deuxième lieu, nous présenterons les différentes composantes du SGP pour la mise en œuvre de la stratégie économique du SICOVAL (B). En troisième lieu, nous apporterons un éclairage sur les différents types d'utilisation du SGP (C). Enfin, nous exposerons les effets dysfonctionnels de la mise en œuvre d'un SGP au sein de cette intercommunalité (D), et une synthèse des résultats (E).

---

<sup>40</sup> OPTIMA constitue un trait-d'union entre les acteurs locaux (élus fonctionnaires territoriaux), et les enseignants-chercheurs de l'Université de Pau et des Pays de l'Adour, spécialistes du management public local.

<sup>41</sup> Association Française de Normalisation a créé un baromètre AFNOR performance publique, qui s'adresse aux managers de collectivités, directions générales des services (DGS) et directions générales adjointes (DGA), qui veulent évaluer leur action publique, ainsi que l'impact de leur gouvernance sur la performance et la transformation de leur territoire.

## A. Les déterminants de la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance au SICOVAL

Dans le cas SICOVAL, nous constatons trois déterminants majeurs déclenchant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance : La réduction de la dotation de l'État, la volonté des élus et des administratifs, et la volonté de priorisation des politiques publiques (Tableau 32).

**Tableau 32 : Les déterminants de la mise en œuvre du SGP au SICOVAL**

Déterminants	Citations
<b>Réduction de la dotation de l'État</b>	« Ils nous arrivent là-dessus en 2013, le fait d'avoir eu une baisse de nos ressources d'une façon très importante, c'était violent (...) et c'est à partir de ce moment-là qu'on s'est dit, mais il ne faut pas rester comme ça et qu'il faut qu'on mette en place une démarche globale qui nous permet d'asseoir nos choix sur du concret (...) ça était difficile, mais en même temps ça était une chance énorme. Quand vous avez les moyens de tout faire, vous ne posez pas des questions, donc vous n'allez pas mettre en place tout ça, vous n'emmerdez pas à faire de l'observatoire des trucs, vous avez l'impression de bien faire... » (Propos de R2.1).
<b>Volonté des élus et des administratifs</b>	« C'est quelque chose qui est très porté par le DGS mais qui est aussi porté politiquement (...) Il y a une vraie volonté politique de mettre en place une gouvernance qui soit quand même relativement transversale et qui croise les politiques publiques et qui vient se recouper avec un cycle qui est nécessaire aussi que le complet d'évaluation des politiques publiques finalement, donc ce que vous appelez management par la performance ça vient alimenter cette gouvernance politique » (Propos de R2.7).  « C'est une volonté des élus de pouvoir correctement évaluer les politiques publiques et les moyens financiers, les moyens humains qui mettent pour conduire cette politique-là (...) il y a un déterminant qui provient des différents managers pour mesurer l'efficacité du travail des collaborateurs bien évidemment par rapport aux différentes actions qui sont menées » (Propos de R2.1).

Source : l'auteur

Le SICOVAL s'est engagé dans la mise en œuvre d'un SGP en réaction à la réduction des dotations de l'État. Cette dernière constitue un déterminant important dans la mise en œuvre d'un SGP. Les gestionnaires considèrent qu'il s'agit d'un outil permettant de fonder des choix sur des données probantes pour mieux prioriser et gérer les politiques publiques, ainsi que pour répondre aux besoins du territoire. La mise en œuvre d'un SGP est à l'initiative à la fois des élus et administratifs afin d'évaluer leurs politiques publiques ainsi que la performance des agents.

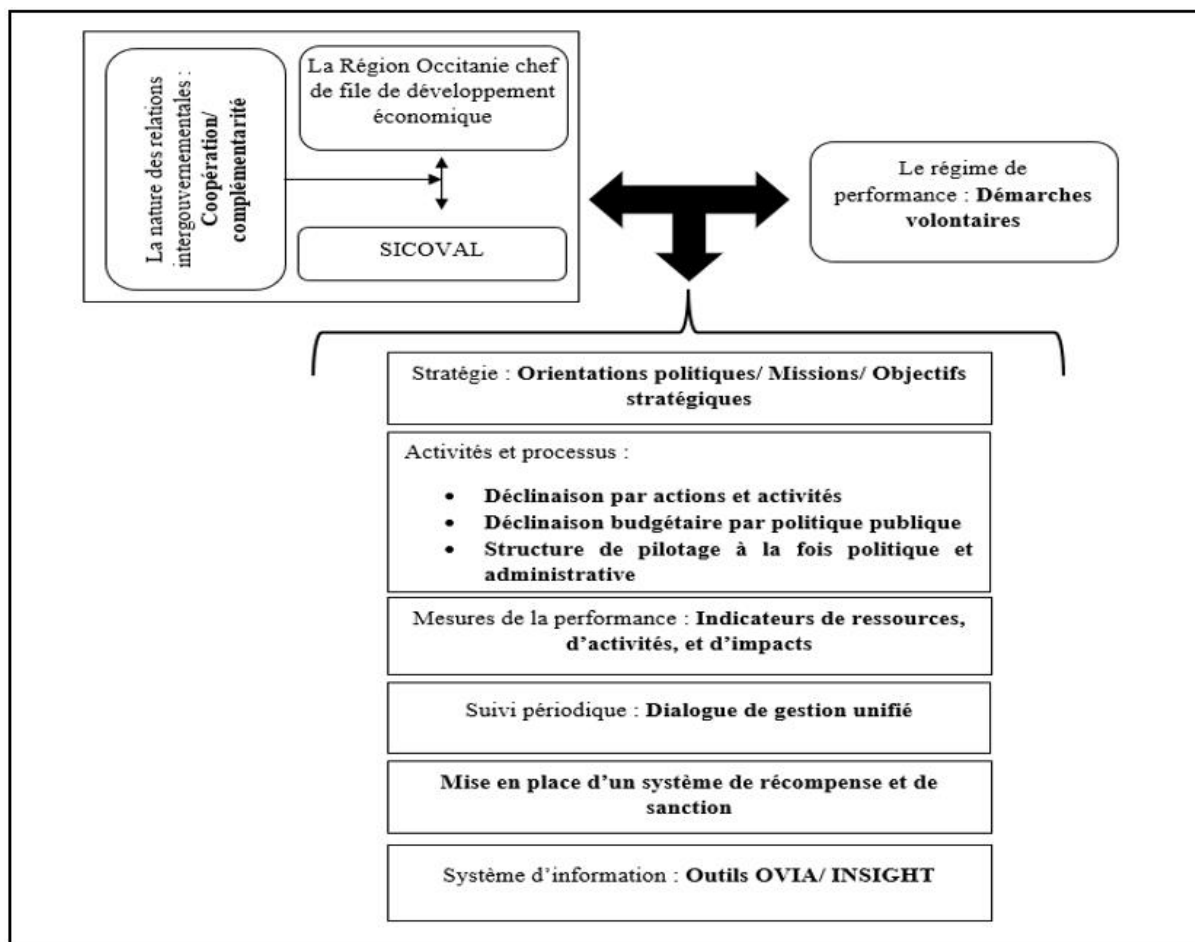
## B. La gestion de la performance en matière de développement économique local

Comme évoqué précédemment, notre cadre d'analyse sert de base pour analyser tout d'abord le contexte de la gestion de la performance (1) : le régime de la performance et la nature des relations intergouvernementales entre le SICOVAL et la Région Occitanie. Il s'agit ensuite



d'identifier les composantes du SGP (2). Le schéma 4 ci-dessous synthétise l'ensemble des résultats caractérisant le SGP en matière de développement économique au SICOVAL.

**Schéma 4 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique au SICOVAL**



*Source : l'auteur*

Nous détaillons ci-après l'ensemble des composantes de notre cadre d'analyse : d'abord au niveau externe, avec le contexte de la gestion de la performance, ensuite au niveau interne avec les différentes composantes du SGP au SICOVAL.

**1. Le contexte de la gestion de la performance**

L'analyse du contexte de gestion de la performance (Tableau 33) du cas SICOVAL nous a permis de constater d'une part, l'absence du régime de performance, et d'autre part la nature des relations intergouvernementales entre le SICOVAL et la Région Occitanie caractérisée par une coopération et une complémentarité. Ces deux dimensions (régime de performance et nature des relations intergouvernementales) ne possèdent pas d'incidence sur la mise en œuvre du SGP en matière de développement économique au sein du SICOVAL.

**Tableau 33 : Le contexte de la gestion de la performance au SICOVAL**

<b>Contexte de la gestion de la performance</b>	<b>Citations</b>
<b>Absence de régime de performance</b>	<p>« C'est une démarche volontariste de la collectivité (...) c'est-à-dire qu'on ne va pas être objectivé sur un nombre d'entrées, un nombre de sortie, un nombre spécifique d'accompagnement non non, on n'a pas ça, on n'a pas ces objectifs-là, ce n'est pas le cas pour l'économie » (Propos de R2.3).</p> <p>« C'est plutôt une volonté interne » (Propos de R2.7).</p> <p>« La région ne nous impose pas, elle ne nous fixe pas d'objectifs, pour la simple raison déjà, il n'y a pas d'hierarchie entre les collectivités territoriales » (Propos de R2.3).</p> <p>« Il peut y avoir des indicateurs de performance qui conditionnent aussi l'octroi de subventions, mais ça vient plus en amont de l'éligibilité du dossier plutôt comme contrôle a posteriori » (Propos de R2.7).</p>
<b>Nature des relations intergouvernementales entre le SICOVAL et la Région OCCITANIE : coopération et complémentarité</b>	<p>« Moi les liens que j'ai avec la région se portent sur les demandes d'implantation d'entreprises (...) la région joue un rôle d'articulation de transmetteur de dossier et des propositions sur la région Occitanie » (Propos de R2.6).</p> <p>« On travaille avec la région, mais on n'a pas de contrat avec des indicateurs spécifiques, on n'est pas prestataire de la Région, on travaille ensemble, on est partenaire » (Propos de R2.1).</p> <p>« Les liens, ils y sont malgré tout avec des outils régionaux, on les a voilà, on n'est pas objectivé, mais par contre on travaille en bonne intelligence » (Propos de R2.3).</p>

*Source : l'auteur*

En matière de développement économique, il y a une absence du régime de performance. En d'autres termes, il n'y a aucune loi, règle ou niveau institutionnel imposant des mesures de performance. Cependant, la Région Occitanie impose des indicateurs de performance dans le cadre des subventions octroyés aux entreprises par le SICOVAL, parce qu'elle a la compétence exclusive pour verser ces subventions. En revanche, l'intercommunalité peut participer au financement des aides accordés aux entreprises, mais dans le cadre d'une convention passée avec la région.

La nature des relations entre le SICOVAL et la région se caractérise par une coopération et une complémentarité entre les deux collectivités en matière d'implantation des entreprises, ainsi que pour trouver des solutions d'implantation des activités économiques. Selon la DGA développement économique, il existe un intérêt à travailler en complémentarité avec la région, parce que cette dernière apporte une expertise dans la programmation immobilière. Le SICOVAL ne possède pas ces compétences, d'où l'importance de travailler ensemble pour offrir un meilleur service aux usagers, « aujourd'hui par exemple sur des bâtiments on va être très bon sur la gestion du bâtiment, l'animation du lieu en termes d'accompagnement puisque on a l'expertise en interne tout ce qui est locatif et tout, mais par contre sur la construction

*avoir des experts sur les volets, les financements et tout ça on l'a pas, et donc demain si on crée une futur SEM on sait qu'on aura besoin de s'appuyer sur une expertise et que la SEM régionale aujourd'hui est capable de répondre à cette expertise » (Propos de R2.3).*

En effet, les deux dimensions constituant le contexte de la gestion de la performance, à savoir, le régime de performance et la nature des relations intergouvernementales, n'influencent pas la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique au niveau du SICOVAL. Il s'agit plutôt d'une démarche volontariste de l'intercommunalité.

## **2. Conception et mise en œuvre d'un système de gestion en matière de développement économique au SICOVAL**

Nous présentons ici les composantes du SGP du SICOVAL : la stratégie (a), les activités et processus (b), les mesures de performance (c), le suivi périodique (d), le système de récompense et de sanction (e), et le système d'information (f).

### **a) La stratégie économique du SICOVAL**

La stratégie de développement économique du SICOVAL est fondée sur les grandes orientations stratégiques de la Région Occitanie, notamment sous la forme de l'élaboration d'un SRDEII. Ce schéma a été élaboré en co-construction entre la région et le SICOVAL. Ce dernier a procédé à un diagnostic de son territoire afin d'identifier les besoins des acteurs économiques au niveau intercommunal pour ensuite les remonter à la région. Ce diagnostic permet de mieux appréhender l'environnement, le contexte et les priorités de développement du territoire. Il constitue également le point de départ pour la définition du schéma de développement économique du SICOVAL. En effet, le SICOVAL a décliné le SRDEII en schéma intercommunal afin de déterminer les axes stratégiques sur lesquels repose la stratégie de développement économique (tableau 34).

**Tableau 34 : La stratégie de développement économique du SICOVAL**

<b>Mode d'élaboration de la stratégie économique du territoire</b>	<b>Citations</b>
<b>Co-construction du SRDEII</b>	<i>« Sur le territoire de l'Occitanie ça était un dialogue permanent avec les intercommunalités, on a beaucoup travaillé dessus, on a fait des ateliers avec l'ensemble des collègues de la Région pour faire remonter des choses, on a eu une vraie co-construction du SRDEII et donc le bénéfice il n'est pas dans le schéma en lui-même mais que dans toute la relation qu'on a réussi à construire autour, et par exemple après la discussion sur le SRDEII on a mis en place un réseau de développement économique à l'échelle de l'Occitanie qui est piloté et animé par la Région » (Propos de R2.1).</i>
<b>Le Schéma de Développement Économique du</b>	<i>« SRDEII pour moi, c'est un document cadre de la compétence majeur de toute collectivité dans la région, c'est le développement</i>

<p><b>SICOVAL en déclinaison du SRDEII</b></p>	<p><i>économique. Donc aujourd’hui ce schéma régional il est important, parce qu’il fixe les grands enjeux pour la région Occitanie et nous en déclinaison les collectivités on décline notre schéma général, et peut-être un peu plus de développement économique au vu de ce schéma régional (...) on a un schéma de développement économique, nous on s’inscrit dans la démarche de schéma régional, notre schéma de développement économique en découle ». (Propos de R2.3)</i></p> <p><i>« Globalement, pour nous, c’est un contrat cadre qui est important et je pense qu’on n’est pas la seule collectivité à s’intégrer dans ce schéma régional, donc voilà ma vision de schéma régional (...) on est vraiment imbriqué dans ce schéma régional » (Propos de R2.4).</i></p>
<p><b>Le diagnostic du territoire un point de départ de l’élaboration du SDE SICOVAL</b></p>	<p><i>« Chez nous, on a un schéma de développement économique qui repose sur une démarche assez classique avec un diagnostic, oui, on a un schéma développement éco avec des filières bien ciblé...» (Propos de R2.1).« Si on prend un exemple de notre nouveau Schéma de Développement Économique (SDE), le point de départ, c’est un diagnostic bien évidemment, c’est vraiment à partir des besoins des entreprises et des besoins du territoire, donc c’est vraiment un mix des deux, donc besoins des entreprises ça veut dire qu’il faut connaître tout son environnement économique, déjà, il faut l’identifier, il faut le sourcer, c’est essentiel, qui sont-ils ? (...) Dans le diagnostic, on a intégré aussi une partie benchmark qui est importante, c’est d’aller voir un peu sur d’autres territoires, parce que comment ça s’est construit, par exemple dans la région de Nantes, Lyon sur le volet innovation (...) quelles sont les meilleures ressources finalement qui nous permettront d’atteindre l’objectif qui nous a été fixé par nos élus et par nos acteurs. Le benchmark aussi a fait partie de ce diagnostic » (Propos de R2.4).</i></p>

*Source : l’auteur*

Le SGP a commencé par l’adoption d’un Schéma de développement économique qui représente la politique économique du SICOVAL. Ce schéma est décliné par deux orientations politiques qui représentent la volonté politique pour répondre aux enjeux majeurs du territoire, ensuite par deux missions qui constituent une déclinaison stratégique de cette politique en axe d’intervention, puis six objectifs stratégiques représentant une déclinaison du but visé et des modalités de mise en œuvre des missions. À l’échelle de la collectivité *« chacune de nos politiques elle est déclinée en mission, en axe stratégique, donc chacune de ces missions va avoir un ou plusieurs objectifs stratégiques qui lui sont alloués »* (Propos de R2.2). Le tableau 35 illustre ces propos.

**Tableau 35 : La production d'objectifs stratégiques de développement économique au SICOVAL**

<b>Politique</b>	<b>Développement économique</b>	
<b>Orientations politiques</b>	Attirer, prospector les talents et rayonner	Créer du lien avec les entreprises et les autres territoires
<b>Missions</b>	Prospection et développement	Services aux entreprises et salariés
<b>Objectifs stratégiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer de l'emploi</li> <li>- Conforter les filières existantes, en développer de nouvelles, ainsi que de nouvelles zones d'activité économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se rapprocher des entreprises</li> <li>- Anticiper et orienter notre offre d'accueil</li> <li>- Transformer et valoriser les sites existants</li> <li>- Dessiner et faire vivre les parcs de demain</li> </ul>

*Source : inspiré d'un document interne du SICOVAL relatif à l'évaluation des politiques publiques*

Une fois les objectifs stratégiques clarifiés, les dirigeants du SICOVAL ont procédé à leurs déclinaisons au niveau opérationnel.

#### **b) Les activités et processus de la stratégie de développement économique**

En s'appuyant sur les entretiens menés au sein du SICOVAL et le rapport d'évaluation des politiques publiques en 2020 fourni par la directrice « prospective et évaluation », nous avons pu identifier le processus de déclinaison opérationnelle de la politique de développement économique. En effet, nous avons identifié les six objectifs stratégiques traduisant les choix politiques et les priorités d'intervention de la collectivité en 12 actions/activités.

- **Déclinaison opérationnelle de la stratégie économique en actions/activités**

Pour la déclinaison opérationnelle des orientations stratégiques, les responsables « développement économique » ont mis en œuvre 12 actions-activités comme le montre le tableau 36 ci-dessous.

**Tableau 36 : La déclinaison des orientations stratégiques de développement économique en actions/activités au SICOVAL**

Politique	Développement économique	
<b>Objectifs stratégiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer de l'emploi</li> <li>- Conforter les filières existantes, en développer de nouvelles, ainsi que de nouvelles zones d'activité économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se rapprocher des entreprises</li> <li>- Anticiper et orienter notre offre d'accueil</li> <li>- Transformer et valoriser les sites existants</li> <li>- Dessiner et faire vivre les parcs de demain</li> </ul>
<b>Actions/Activités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Création d'un pôle structurant numérique et structuration de la filière numérique</li> <li>- Création d'un pôle structurant autour de la filière agro-chânes</li> <li>-Territoire d'Expérimentations</li> <li>- Structuration de la prospection économique</li> <li>- Filières émergentes (green tech, silver économie...)</li> <li>-Recherche de financements et montage de projets économiques</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Animation des réseaux d'entreprises</li> <li>-Schéma d'accueil des entreprises</li> <li>-Mise en place d'un parcours résidentiel des entreprises</li> <li>-Gestion et animation des pépinières</li> <li>-Gestion et animation des hôtels d'entreprises</li> <li>-Offre de services sur les parcs d'activités (Food trucks, navette, signalétique, les courriers...)</li> </ul>

*Source : inspiré d'un document interne du SICOVAL relatif à l'évaluation des politiques publiques*

Pour la mise en œuvre de la stratégie économique, le SICOVAL met en place une structure de pilotage à la fois administrative et politique. Il s'agit de faire le lien entre la partie stratégique et l'organisation à la fois politique des élus, mais aussi administrative des agents.

- **La structure de pilotage de la politique de développement économique au SICOVAL**

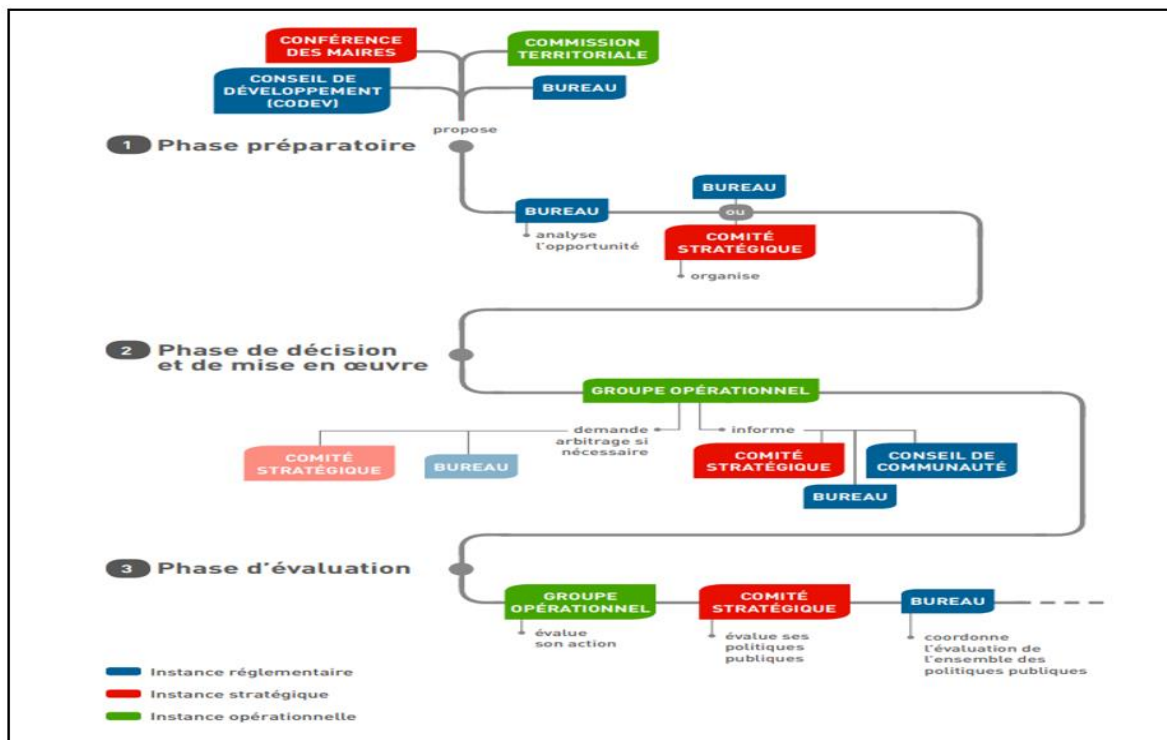
Nous avons constaté également à l'aide du guide de gouvernance, de l'organigramme et des propos des acteurs du terrain l'existence de la structure sur laquelle se base le pilotage et la mise en œuvre de la stratégie de développement économique du SICOVAL. Cette structure est organisée de la manière suivante :

**Un comité stratégique développement territorial.** Celui-ci est exclusivement composé de conseillers communautaires. Ces comités jouent un rôle éminemment stratégique : ils précisent les enjeux du projet politique par le biais d'orientations générales et veillent au respect de ces orientations par les groupes opérationnels et les services. Selon la DGA « développement

économique » : « on fait partie d'un pôle territorial qui s'appelle le pôle territorial de développement économique qui va regrouper à la fois le logement, l'urbanisme, l'aménagement et l'économie, sur chaque secteur si vous voulez, on a un vice-président qui est en charge chacun respectivement de ces activités (...) c'est la direction prospective évaluation, ils ont mis en place un système de gouvernance avec des comités stratégiques, des groupes de coordination et dans ces groupes (...) ça réunit à la fois des élus intercommunautaires de l'intercommunalité et à la fois des élus communaux et des techniciens, et finalement ces objectifs, validation d'actions, les prises de certaines décisions, toujours pareil en fonction des orientations générales ou des feuilles de route de chacun des vice-présidents sont prise là, dans ces instances-là, donc on a un panel, on a un comité stratégique, en principe on va toujours retrouver, quand je parle de notre pôle territorial, nos quatre vices président et en fonction des élus différents (...) on va parler de toutes les missions qui incombent à chacune de directions, voilà et les décisions sont prises là » (Propos de R2.3).

**Les Groupes opérationnels.** Il s'agit des instances de pilotage des projets ou des missions de la collectivité. Ils sont ouverts à tous les élus et aux acteurs pertinents pour mener à bien les actions. Chaque groupe opérationnel suit la mise en œuvre des projets ou des missions de la collectivité dont il a la charge. Ils peuvent participer aux groupes opérationnels regroupant les élus communautaires, les acteurs pertinents (partenaires institutionnels, habitants, acteurs économiques...), et les techniciens, dans le cadre de la stratégie de développement économique. Il existe deux types de groupes opérationnels : les groupes temporaires (ou comités de pilotage) qui sont chargés du suivi et de la mise en œuvre d'un projet précis, et les groupes permanents qui ont la charge du suivi et de la mise en œuvre d'une mission ou d'une politique. Ces groupes peuvent également faire des propositions aux comités stratégiques.

**Figure 35 Parcours décisionnel d'une action ou d'une activité au SICOVAL**



Source : Guide de la gouvernance SICOVAL janvier 2018

La figure 35 montre que les actions et activités passent par un parcours composé de différents niveaux de pilotage qui intègrent à la fois des élus et des administratifs dans le processus de prise de décision, « il y a beaucoup d'échelons (...) il y a le DGS, la direction de l'économie, il y a l'élus et puis il y a aussi le comité de pilotage donc c'est une instance qui valide tout ça et puis il y a aussi en dessus le conseil de communauté puis il y a aussi un bureau en dessous donc il y a beaucoup de strates, c'est vrai que ça demande et tout le monde en fait a besoin d'être informé ça je me rends compte (...) il y a tout un processus de décision (...) on passe à un comité de pilotage donc là où il y a les techniciens et les élus, donc là les élus on brief notre élu référent et derrière il y a d'autres élus autour de la table parce qu'en général dans un comité de pilotage il y a pas qu'un élu, il y a des élus qui représentent plusieurs thématiques (...) dans mon comité de pilotage, mon élu c'est le référent bien sûr et ensuite il y a des élus, un élu à l'emploi, un élu à l'économie, donc ça veut dire que ces élus là aussi vont participer au débat, ça permet de valider par rapport à tout ce qu'on a dit, derrière une décision qui est prise » (Propos de R2.5).

Après avoir relié la stratégie et les acteurs à la fois administratifs et politiques du SICOVAL, les dirigeants ont procédé à l'opérationnalisation de la stratégie de développement économique par l'identification des moyens à mobiliser. Il s'agit en effet d'une déclinaison budgétaire par politique publique.



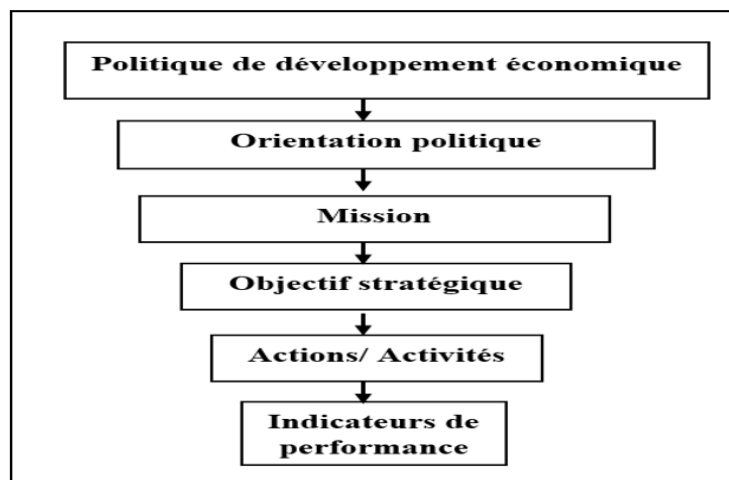
- **Déclinaison budgétaire par politique publique dans une logique de responsabilisation**

Plus récemment, le SICOVAL a mis en cohérence le budget et les politiques publiques de la collectivité : *« dès 2019 on a présenté notre budget de chaque élu en charge d'une politique, il a présenté son budget qui est déjà très novateur, et je pense qu'il y a assez peu de collectivités qui sont dans cette logique-là, une présentation par politique publique du budget, donc un budget consolidé, une masse salariale incluse, je pense qu'on est déjà sur une brique très importante de la grosse charge de la performance (...) c'est ta politique au bout du compte qui a besoin de tous ces crédits-là donc c'est toi qui est en charge soit en tant que directeur ou pas, qui est responsable de tout ça, donc tu dois rendre des comptes aussi devant les autres conseillers communautaires »* (Propos de R2.2). En ce sens, un autre agent confirme cette cohérence : *« on a mis en place une démarche d'évaluation du cycle complet d'évaluation des politiques publiques avec un référentiel de politiques publiques, et d'ailleurs on élabore notre budget et on est en train de le faire arbitrer en ce moment par politique publique l'objectif est de l'adopter par politique publique et de le présenter par politique publique (...) par un référentiel propre au SICOVAL, et ces 19 politiques publiques sont ensuite découpées en 200 actions qui font l'objet d'indicateurs »* (Propos de R2.7). Dans le même cadre, un agent rejoint les propos de ce dernier : *« on a un budget tel quel tous les ans en fonction de ce budget, on définit des actions »* (Propos de R2.5).

### **c) Les mesures de la performance**

Pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie de développement économique, les dirigeants du SICOVAL ont défini deux orientations politiques, deux missions, six objectifs stratégiques, douze actions/activités, et six indicateurs de performance. La figure 36 montre le lien entre l'ambition stratégique de développement économique et les mesures de performance.

**Figure 36 : Liaison entre l'ambition stratégique globale et les mesures de performance**  
**SICOVAL**



*Source : inspirée d'un document interne relatif au rapport d'évaluation des politiques publiques*

Le tableau 37 présente de manière détaillée la production des objectifs stratégiques et la mise en place des indicateurs de performance.

**Tableau 37 : La production d'objectifs stratégiques et d'indicateurs de performance en matière de développement économique SICOVAL**

Politique	Développement économique	
<b>Objectifs stratégiques</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Créer de l'emploi</li> <li>- Conforter les filières existantes, en développer de nouvelles, ainsi que de nouvelles zones d'activité économique</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Se rapprocher des entreprises</li> <li>- Anticiper et orienter notre offre d'accueil</li> <li>- Transformer et valoriser les sites existants</li> <li>- Dessiner et faire vivre les parcs de demain</li> </ul>
<b>Indicateurs d'activités</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Montant des subventions pour les filières d'excellence</li> <li>-Nombre de commerces de proximité</li> <li>-Nombre de création d'entreprises dans le secteur marchand</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nombre d'animations en direction des entreprises et des salariés</li> <li>-Nombre d'entreprises accueillies dans les pépinières et hôtels d'entreprises</li> <li>-Taux de remplissage des pépinières et hôtels d'entreprise</li> </ul>
<b>Indicateurs d'impact</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Nombre d'emplois salariés privés</li> <li>-Nombre d'entreprises sur le territoire</li> <li>-Taux d'évolution de l'emploi salarié privé</li> </ul>	

*Source : Inspiré d'un document interne du SICOVAL relatif à l'évaluation des politiques publiques*

La DGA « développement économique » montre que la liaison entre les orientations stratégiques et les mesures de performance respectent un certain process : « *il y a l'aspect global, donc vraiment le global stratégique au niveau de la collectivité, il y a les indicateurs*

*qui sont donnés, qui sont fournis au niveau des collaborateurs, ça on est sur des choses très précises, très concrètes, (...) sur la base d'une feuille de route de notre vice-président en charge de l'économie, c'est-à-dire qu'on a les grandes lignes, qu'on a défini nous les directeurs avec les élus, après il y a une décision bien évidemment au niveau de la collectivité et ça reste dans les orientations prioritaires avec le président, mais les objectifs en déclinaison sur les agents dans notre équipe découlent de ça » (Propos de R2.3).*

En outre, le DGS souligne l'existence de différents types d'indicateurs de performance en matière de développement économique : *« On a les indicateurs d'activité et de résultats (...) Sur le développement économique, on a pas mal d'indicateurs d'activités diverses sur le nombre de réunions, le nombre d'entreprises, le nombre de pépinières, on a pas mal d'indicateurs de résultats sur les créations d'emplois, par filière (...) Après on a des indicateurs de création de richesse dû à nos recettes fiscales, on sait que si on implante des entreprises, alors on a des indicateurs d'implantation des entreprises en nombre de mètres carrés, on a des choses comme ça. Donc il y a les deux. J'ai eu tant de contact avec tant de boîtes et on a implanté tant de mètres carrés sur nos zones d'activités » (Propos de R2.1).*

La directrice de l'évaluation des politiques publiques s'intéresse plus particulièrement aux indicateurs d'impact en matière de développement économique : *« on est vraiment sur des indicateurs d'impact, d'observation, donc le nombre emploi salarié, les évolutions dans l'année, on a les différents secteurs d'activité, la répartition des salariés par secteur d'activité » (Propos de R2.2).* En ce sens, la DGA « développement économique » confirme les propos de cette dernière : *« Il y a les indicateurs globaux, si on prend par exemple, vous avez eu un entretien avec Stéphanie, par exemple elle en tant que responsable de l'évaluation des politiques publiques au sein de la collectivité, donc elle nous fournit quelques indicateurs par direction » (Propos de R2.3).*

La création d'emplois constitue un indicateur fondamental de l'évaluation de la politique économique du SICOVAL. Selon le DGS, *« on a évalué le travail de nos pépinières d'entreprises qui est un volet de notre politique économique, l'accompagnement économique des entreprises, et on a regardé et on s'est dit voilà combien ça coûte, combien il y a d'emplois et puis voilà le nombre d'emplois qu'on crée et la durée de vie des entreprises qui sortent des pépinières (...) L'évaluation principale aujourd'hui c'est la création d'emploi clairement et les implantations au nombre de mètres carrés d'entreprise, parce que les implantations au nombre de mètres carrés d'entreprise nous permettent d'avoir un moteur économique pour le territoire, (...) donc en fait ces deux indicateurs là sont les plus importants pour nous en matière de développement économique » (Propos de R2.1).*

En effet, en nous fondant sur les réponses des acteurs de terrain ainsi que sur les rapports d'évaluation des politiques publiques, nous synthétisons dans le tableau 38 ci-dessous l'ensemble des indicateurs de performance développés par le SICOVAL pour vérifier la mise en œuvre de sa stratégie de développement économique.

**Tableau 38 : Les mesures de performance vérifiant la mise en œuvre de la stratégie de développement économique SICOVAL**

Ressources	Activités	Résultats/ impact
Taux de consommation budgétaire	<b>Fonction d'animation :</b> nombre d'innovation, nombre de présents	Nombre d'emplois salariés sur le territoire
RH : taux d'activité ou taux d'absentéisme	<b>Filière :</b> nombre d'accompagnement d'entreprises, nombre de contacts d'entreprises	Nombre de créations d'emplois
Évolution d'effectif dans le temps	<b>Pépinières :</b> nombre d'entreprises accueillies en pépinière	Nombre d'acteurs économiques sur le territoire
Taux de turnover	Taux de remplissage des pépinières d'entreprises	
Nombre de jours de formation par agent	Taux d'occupation des zones d'activité	
Taux de fréquence et de gravité des accidents du travail	Nombre d'heures consacrées pour chaque prospect	
Qualité de vie au travail		

*Source : L'auteur*

L'entretien avec la DRH du SICOVAL, nous a permis d'identifier quelques indicateurs en matière de ressources humaines comme mentionné dans le tableau ci-dessous : « *On va suivre un peu les éléments en lien avec tout ce qui peut être turnover de la collectivité, les entrants, les sortants les modalités de sortie, est-ce que ils sont des gens qui démissionnent, qui prennent une mise en disponibilité, et qui partent en retraite (...) on va suivre aussi des indicateurs sur tout ce qui va être proportion de cadres dans la collectivité, on va faire aussi tout ce qui va être la formation, on va regarder le nombre de jours de formation par agent, le nombre de jours total, le budget consacré, la répartition homme/femme, la répartition par catégories ça va nous permettre d'agir sur notre politique RH (...) on va suivre aussi des indicateurs sur tout ce qui va être absentéisme ben, on va regarder le nombre de jours d'absence ben, on va regarder la proportion dans l'effectif, on va regarder les taux des fréquences et de gravité des accidents de travail par exemple, on va avoir aussi des indicateurs sur tout ce qui est la qualité vie au travail parce que nous on a une politique et un plan d'action de prévention des risques psycho sociaux on va suivre un peu tout ce qui va relever du dialogue social* » (Propos de R2.8).

Nous constatons en effet l'absence des mesures d'efficience, selon le DGA ressources : « *non on s'est encore peu engagé dans cette démarche de quelque part des coûts des services publics* » (Propos de R2.7). Cependant, il y a une forte volonté de mettre en œuvre des indicateurs de satisfaction de l'utilisateur dans le futur : « *Ça fait partie des chantiers dans la DGA et c'est une des axes politiques un peu fort, c'est de se lancer dans les services de satisfaction de l'utilisateur* »

*et donc on a une observation là aussi qui est en place de tous les points de contact usager, mais on n'a pas encore de mesures de la satisfaction » (Propos de R2.7).*

#### **d) Le suivi périodique : le dialogue de gestion annuel, un outil de suivi des indicateurs de performance**

La fréquence de suivi des indicateurs est généralement annuelle lors des dialogues de gestion. *« Elle est différente suivant les indicateurs, mais il y a un point de passage obligatoire annuel qui est le débat d'orientation budgétaire ou le compte administratif, on l'a plusieurs fois ce point de passage (...) pour ce qui est de l'activité, on est plus sur des rapports annuels ou semestriel, des outils de ce type-là. Là, on a deux points de passage où il y a une présentation de là où on est, des mini évaluations (...) il faut regarder ce qui se passe et donc avoir en permanence le souci de regarder l'efficacité pas simplement l'efficience, de se poser la question est-ce que par exemple, on crée des emplois ? Oui très bien, mais est-ce que bien le type d'emplois qu'on voulait créer au départ ? Donc de rentrer un peu plus dans le détail » (Propos de R2.1).* Il s'agit donc de vérifier la mise en œuvre des résultats escomptés et de les analyser.

Le suivi des indicateurs de performance est intégré dans le cycle de dialogue de gestion : *« On a également ensuite tout ce qui va être l'évaluation des politiques publiques, conseil en gestion donc on travaille sur un référentiel de politique publique qu'on essaye de décliner justement en indicateurs en objectifs (...) on essaye maintenant d'intégrer dans le cycle de dialogue de la gestion, ça marche pas mal » (Propos de R2.2).* La direction « prospective et évaluation des politiques » s'occupe de la collecte des données auprès des unités opérationnelles du SICOVAL, afin de remonter les informations sur la performance aux élus le moment des dialogues de gestion. Ainsi, *« il y a une direction chez nous qui s'appelle prospective et évaluation, en fait, c'est dans le cadre du dialogue de gestion en fait la personne qui est en charge d'alimenter l'outil fait au moment des rencontres budgétaires va rencontrer l'ensemble des directions et c'est dans le cadre de ces échanges auprès des directions que l'on va faire remonter ces éléments qui vont être des éléments décisionnels pour les élus » (Propos de R2.8).*

#### **e) Un système pour la sanction et la récompense**

Au SICOVAL, l'incitation des agents à améliorer leurs performances est fondée d'une part, sur la sanction, qui intervient sous forme d'une diminution des primes lorsque l'agent réalise de faibles résultats. *« Oui il y a un système de prime qui peut être diminué si l'agent n'a pas été en rendez-vous, et c'est un système qui s'applique plutôt par défaut finalement, c'est-à-dire que l'abaissement d'une prime est plutôt vécu comme une sanction plutôt qu'une valorisation d'une action menée (Propos de R2.7).* D'autre part, il y a un système de récompense modeste qui est fondé sur le rapport de l'entretien annuel d'évaluation des agents, mais qui reste difficile à mettre en œuvre : *« après il y a un système du point de prime supplémentaire qui sont attribués a posteriori à l'occasion des évaluations pour récompenser les agents qui ont eu un investissement particulier (...) mais moi j'en suis pas vraiment satisfait de ce système de point, parce que il y a un petit côté euuh, c'est une enveloppe fermée ce qui est finalement dont le montant peu significatif (...) qui est plus anxigène dans sa répartition que véritablement d'atteindre l'objectif de récompense et du fait d'atteinte des objectifs ». (Propos de R2.7).* En

ce sens, la DRH confirme les propos de ce dernier : « *on va dire qu'aujourd'hui on a au moment de l'entretien annuel, une prime d'évaluation qui est fixé sur certains indicateurs, mais qui sont beaucoup plus des indicateurs on va dire individuels* » (Propos de R2.8).

En outre, la directrice de la prospective et de l'évaluation applique la méthode « *name and shame* » c'est-à-dire « nommer et couvrir de honte » qui consiste à déclarer publiquement qu'une personne, un groupe agit de manière fautive. L'objectif est d'inciter les agents de la collectivité à s'impliquer dans le SGP : « *moi j'utilise un peu le « name and shame » c'est-à-dire que je fais beaucoup appel au groupe pour réguler un petit peu les régales citrons et donc effectivement pour avoir l'adhésion collective en général (...) donc en général j'arrive à mobiliser l'énergie autour de moi grâce à ça, et puis quand ça marche pas je fais un petit peu le « name and shame » donc je le dis vous un tel a fait le job devant les autres et ça a marché assez bien, et donc c'est le groupe en fait qui régule du coup ça et qui permet de faire avancer les choses.* (Propos de R2.2).

#### **f) Le système d'information : une adaptation pour une lecture par politique publique**

Pour la collecte des données de performance, les gestionnaires du SICOVAL ont mis en place deux outils de pilotage. Le premier concerne les données internes : il s'agit bien de l'outil de pilotage « OVIA ». Le deuxième concerne les données externes, il s'agit d'un outil d'observation du territoire « INSIGHT ».

- **OVIA un outil de collecte des données internes**

Le SICOVAL s'est doté de plusieurs outils de pilotage que ce soit sur l'aspect financier, opérationnel, ou ressources humaines. Un système d'information a été mis en place, permettant la collecte des données à l'échelle de la collectivité : « *on en a plusieurs, on a des systèmes d'information financier, des systèmes d'information RH, un système d'information de données en général, et puis on a un système de pilotage avec un outil de pilotage qui récupère tout ça, qui essaye de faire tout ça dans les différentes politiques (...) on a mis l'année dernière un outil informatique utilisé par la direction de la prospective et dévaluation, qu'on a passé tout le début de l'année dernière à programmer, il a fallu déjà déterminer, numéroter toutes nos activités et toutes nos actions parce que c'est ça le plus compliqué, c'est qu'on part d'un système éclaté pour tout mettre dans un seul système, pour qu'on mette les mêmes références, donc on a fait un gros travail là-dessus* » (Propos de R2.1). Dans ce cadre, la directrice « prospective et évaluation » nous a envoyé par courriel une capture d'écran de l'outil de pilotage des politiques publiques qui a été évoqué par le DGS, la figure 37 ci-dessous montre comment la politique de développement économique est intégrée dans cet outil de pilotage.

Tout d'abord, nous remarquons sur l'axe niveau 1 le titre qui représente la mission « Prospection et développement », ensuite au niveau de la partie déclinaison de la stratégie, nous trouvons la description qui représente les objectifs stratégiques de cette mission, ainsi les indicateurs, les projets et les documents liés à ces objectifs.

**Figure 37 : OVIA un outil de collecte des données internes au SICOVAL**

*Source : Document interne*

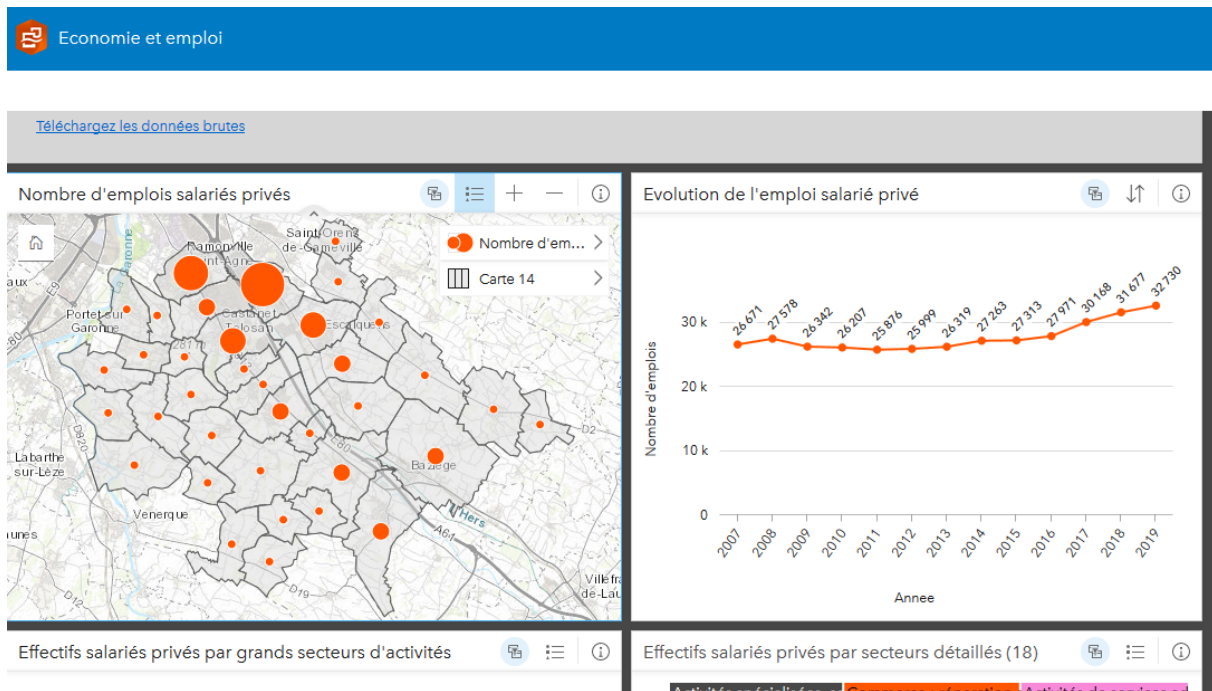
Selon la directrice « prospective et évaluation », cet outil OVIA permet de préparer les rapports d'évaluation des politiques publiques et d'intégrer l'ensemble des schémas directeurs de la collectivité : « *OVIA c'est notre outil de pilotage, donc on va avoir chacune de nos politiques, donc c'est grâce à ça qu'on a fait notre rapport évaluation politique publique, donc voilà on a toutes nos politiques, politique développement économique où on va avoir dans toutes nos missions dont on a parlé tout à l'heure, et on va avoir ensuite mission et descriptif, les indicateurs qu'on a choisi par rapport à ça (...) on y inscrit également tous les schémas directeur à notre outil OVIA pour qu'ils puissent aussi communiquer avec notre référentiel de politiques publiques pour qu'il y a eu vraiment une mise en concordance de l'action, des moyens, et des indicateurs* » (Propos de R2.2). Actuellement, c'est sa direction qui s'occupe de la collecte des indicateurs. Cependant, il y a une volonté d'intégrer les questionnaires de chaque service pour remplir directement leurs réalisations sur cet outil, parce que « *l'objectif est donc qu'il soit partagé avec le directeur général des services et les membres probablement du premier staff en fait tout ce qui est directeurs généraux adjoints, les deux directeurs stratégiques et probablement avec le président* » (Propos de R2.8).

- **INSIGHT un outil d'observation du territoire et de collecte des données externes**

Le SICOVAL est aussi doté d'un outil qui permet de constater l'évolution du territoire en termes d'activité économique et d'emploi. Comme le rapporte la directrice « prospective et évaluation », « *on a l'outil INSIGHT donc ça c'est pour l'observatoire, c'est nous qui le gérons en direct en lien avec les services pour définir les indicateurs et les sources (...) on va pouvoir faire du prédictif, on va pouvoir faire de la prospectif, voilà il y a vraiment cette logique d'aller beaucoup plus loin et peut-être même de l'utiliser sur des données d'activité (...) voilà il y a des choses comme ça qui vont être assez intéressante à développer donc ça c'est plutôt pas mal* » (Propos de R2.2). En s'appuyant sur des documents internes qu'elle nous a fournis, la figure 38

ci-dessous montre que l'outil permet de suivre le nombre d'emplois salariés privés et son évolution dans le temps, que ce soit par grands secteurs d'activités ou par secteurs détaillés. Selon le rapport d'évaluation des politiques publiques, ces indicateurs globaux représentent l'impact de la politique du développement économique sur le territoire du SICOVAL : « *cette dynamique est le résultat du travail de l'Agglo qui a su créer les conditions favorables à la création et au développement des entreprises*<sup>42</sup> ».

**Figure 38 : INSIGHT un outil de collecte des données externes au SICOVAL**



*Source : document interne*

Après avoir présenté la conception et la mise en du système de gestion de la performance en matière de développement économique au SICOVAL. Il nous paraît utile de présenter les différents types d'utilisation du système, ainsi que ses effets dysfonctionnels.

### C. Les différents types d'utilisation du SGP au SICOVAL

Après s'être intéressé à la conception du SGP au SICOVAL pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie de développement économique, nous nous sommes interrogés sur les types d'utilisation du SGP mis en place par l'intercommunalité pour gérer la performance en matière de développement économique. Au total, nous avons pu repérer huit types d'utilisations. À partir de la technique du codage thématique de Miles et Huberman (2003), nous les avons regroupés sous trois grandes catégories d'utilisation : pour la gestion interne (1), pour la recherche et l'apprentissage (2), et à des fins de responsabilisation (3).

<sup>42</sup> Rapport d'évaluation des politiques publiques 2020



## **1. Utilisation pour la gestion interne**

Dans un premier temps, notre étude du cas SICOVAL met en évidence trois types d'utilisation du SGP : la comparaison des performances (a), la gestion des agents (b), et la mise en œuvre du processus d'arbitrage budgétaire (c).

### **a) Comparer les performances**

Au niveau de la direction du développement économique, les mesures de performance sont utilisées pour comparer les résultats avec les années précédentes pour vérifier s'il y a une amélioration de la performance. *« La performance en fait on va aller évaluer de l'année N-1 sur l'année N, et si on fixe des objectifs avec des indicateurs, on sera capable de voir finalement au vu des résultats si finalement on est performant et si on ne l'est pas, donc pour moi aujourd'hui ces indicateurs, ils sont essentiels pour justement conforter ou valider cette performance, les indicateurs, ils sont importants justement pour pouvoir valider la performance, parce que la performance aujourd'hui on ne pourra l'évaluer que si on met en place des indicateurs parce que on fera une comparaison de l'année N-1, sur l'année N, donc pour moi l'intérêt de mettre en place des indicateurs, il est là si on veut autrement je ne vois pas comment on peut évaluer une performance ou pas ».* (Propos de R2.3).

### **b) Gérer les agents**

La DGA développement économique procède à l'évaluation de la performance des agents de manière annuelle, à travers un entretien annuel d'évaluation qui a pour objectif de vérifier la réalisation des objectifs fixés, *« étant entendu que dans la feuille d'évaluation du collaborateur, la première partie de sa feuille d'évaluation, ce sont les objectifs de la direction, les grands objectifs, donc très transversaux dans le ressort de sa mission et après on est vraiment sur les objectifs individuels voilà (...) ça passe par des entretiens annuels d'évaluation qu'on a chaque année finalement, alors chaque agent, on va fixer les objectifs, on va faire à la fois un point sur l'année N-1 mais aussi sur des objectifs pour l'année à venir »* (Propos de R2.3). Dans ce sens la DRH confirme ces derniers propos, *« nous par exemple, on fixe chaque année le support d'entretien annuel prévoit que chaque manager fixe des objectifs individuels à chaque agent avec des indicateurs de réussite »* (Propos de R2.8).

### **c) Soutenir le processus d'arbitrage budgétaire**

En revanche, le DGS affirme que les indicateurs de performance sont plutôt utilisés pour soutenir le processus d'arbitrage budgétaire en se basant sur des évaluations ponctuelles des politiques publiques, *« chaque année en début d'année au moment des débats sur les questions budgétaires, juste avant de faire les choix budgétaires, on regarde les principaux indicateurs sur toutes nos politiques publiques pour voir est ce que ce qu'on fait fonctionne ou pas ? Et ensuite, ponctuellement, là, on se contente en début d'année d'aller regarder quelques indicateurs, et ensuite, on fait des évaluations de politiques publiques ciblées à certains endroits pour voir s'il faut continuer à mettre de l'argent sur certaines politiques ou pas (...) c'est plus facile d'aller demander des budgets supplémentaires, il faut qu'on sache pourquoi ?*

*Il faut qu'on sache ce que ça donne, et donc en fait les services sont énormément progressés sur ce mandat, ils ont bien compris qu'en fait pour accueillir leurs demandes, il fallait qu'ils aient des chiffres concrets, des choses concrètes et pas ça serait bien de euhh !!... Mais ça va coûter combien ? Et qu'est-ce que vous attendez derrière ? Et ça ils l'ont intégré maintenant, donc ils anticipent (...) quand on présente les indicateurs en débat d'orientations budgétaires (...) de telle façon à bien montrer aux élus au moment des choix financiers que s'ils mettent de l'argent là, c'est parce qu'il y a un besoin » (Propos de R2.1). Le SICOVAL mobilise des indicateurs de performance pour décider sur quels programmes et politiques faudrait consacrer un budget important.*

Dans ce sens, la directrice « prospective et évaluation des politiques publiques » confirme que : « Cette année on va aller encore plus loin c'est-à-dire que c'est pas simplement la présentation qu'on va faire par politique publique, mais c'est l'arbitrage budgétaire qu'on va également faire par politique publique, donc c'est aussi un double gageure celle d'une part d'avoir une vision consolidée de tout ça et donc d'avoir cette logique de performance et de le mettre effectivement, ma direction qui a 10 000 € de budget annuel et 8 agents et puis on va le mettre en concurrence avec le budget petite enfance qui eux sont à 25 millions, je dis n'importe quoi sur les marges mais voilà, on va les mettre en concurrence ça n'a pas de sens donc ça permet quand même dans cette logique un peu de performance et d'avoir un peu cette vue d'ensemble, ça c'est vraiment quelque chose qui est fondamentale et effectivement qui permet à chacun de comprendre et de responsabilisation, jusqu'à présent sur cette question budgétaire » (Propos de R2.2).

## **2. Utilisation pour la recherche et l'apprentissage**

Dans un second temps, notre étude du cas SICOVAL met en évidence trois types d'utilisation : évaluer et réorienter (a), prendre des décisions politiques et administratives (b), et améliorer les politiques publiques (c).

### **a) Évaluer et réorienter**

Le DGS souligne l'importance de mettre en place à la fois des mesures d'efficacité, d'efficacités et de satisfaction d'utilisateur pour l'évaluation des politiques publiques. Il considère que le SGP permet favorise le diagnostic des politiques engagées par le SICOVAL. « On utilise la démarche pour voir ou en est par rapport aux différentes politiques (...) il faut que ça soit une démarche qui repose sur un diagnostic (...) avec des indicateurs précis et derrière ça permet d'évaluer et de se poser la question systématiquement est ce qu'on continue ou est-ce qu'à un moment donné on réoriente et on fait autrement (...) Dans le cadre de l'évaluation il ne suffit pas d'évaluer l'efficacité et l'efficacités, il faut évaluer aussi la satisfaction, il faut aller chercher l'utilisateur et lui poser la question de savoir est ce que vous êtes satisfait de cette politique là et parce que des fois l'utilisateur il évolue, entre le moment où on lui a posé la question et le moment d'analyse et le moment où la politique est vraiment en place et cinq ans après on évalue, des fois l'utilisateur il voit plus la même chose » (Propos de R2.1). L'analyse des données de performance constitue une base solide pour réorienter l'action pour apporter des modifications si nécessaire : « le fait d'avoir des chiffres ça permet d'objectiver certains propos et ça permet

*aussi, en fait quand on les suit dans le temps d'avoir une observation et une analyse, et du coup une fois qu'on a cette analyse, on est en capacité de faire des propositions » (Propos de R2.8).*

### **b) Prendre des décisions politiques et administratives**

Le SGP est mobilisé pour permettre aux élus et aux administratifs de prendre des décisions en se fondant sur des données probantes. Le DGS souligne que *« c'est de croiser les deux à la fois des indicateurs d'activités et de résultats, ce qui permet de prendre des décisions en connaissance de cause, moi, je dis toujours il n'y a pas de bonnes décisions, il faut juste qu'elle soit bien posée qu'il y est de tous les éléments de la décision, moi mon rôle, c'est de faire en sorte que les élus utilisaient tous les éléments du choix, après ils font le choix le plus-value »*. (Propos de R2.1). La direction évaluation et prospective rejoint les propos de ce dernier, *« c'est l'aide à la décision, c'est d'apporter aux décideurs, donc aux élus, à la direction générale tous les éléments les plus factuels et objectifs possibles pour qu'ils prennent une décision éclairée »* (Propos de R2.2). Le système est utilisé également pour prendre des décisions en matière de priorisation des politiques publiques : *« Ça peut permettre aussi s'il peut y avoir à un moment donné des hésitations sur des priorités politiques, ça peut être des outils d'aide à la décision »* (Propos de R2.8). À l'échelle de l'intercommunalité, le SGP a été mis en œuvre pour permettre *« l'aide à la décision et au pilotage global de la collectivité que ce soit en interne ou au niveau des agents qu'au niveau du territoire et des élus et des habitants (...) c'est vraiment toute cette logique qu'on essaye d'impulser pour que en matière de pilotage et d'aide à la décision qu'on soit vraiment dans cette vue d'ensemble, en terme de performance, c'est aussi en terme de priorisation quand on essaye de mettre en place cette performance »* (Propos de R2.2).

### **c) Améliorer les politiques publiques**

Le SICOVAL mobilise l'observatoire comme un outil pour améliorer les politiques publiques : *« On a quand même un véritable observatoire de territoire pour lequel s'appuyer pour orienter les politiques publiques (...) ça nous guide aussi dans l'anticipation des besoins de la mise en œuvre de la politique »* (Propos de R2.7). En effet, *« les indicateurs de performance dans la mesure où ils aident les élus à faire leur choix dans la mesure où ils aident les services à orienter leurs actions, forcément ça amène une amélioration (...) Si vous voyez que votre action ne crée pas d'emploi, ne crée pas de richesse n'attire pas les entreprises, on va réorienter, on va faire d'autres choix pour améliorer les choses (...) Donc c'est un système d'amélioration permanent, je regarde en permanence, je suis les indicateurs et je réoriente, je suis agile, je le mets en agilité et donc j'essaye de trouver des solutions pour améliorer »* (Propos de R2.1). Les informations sur la performance permettent également de prendre des mesures correctives. L'analyse des données de performance constitue une base solide permettant d'apporter des modifications si nécessaire.

### 3. Utilisation à des fins de responsabilisation

L'analyse de notre étude de cas SICOVAL met en évidence les trois types d'utilisation suivants : développement de la responsabilité publique (a), soutien de la responsabilité intra-organisationnelle (b), et le suivi des partenariats à travers des contrats fondés sur la performance (c).

#### a) Soutenir la responsabilité publique

Les indicateurs de performance sont utilisés pour rendre compte des résultats au grand public, et de développer la transparence en publiant les rapports d'activités sur Internet : « *En externe, c'est-à-dire que, globalement, tous nos documents sont à disposition de la population sur Internet où on a l'observatoire territorial qui est accessible sur Internet etc. Le nouveau va l'être très prochainement, on essaye d'être au maximum transparent aussi, parce que cette logique de participation citoyenne, c'est quelque chose qui est importante pour nous de pouvoir aussi avoir cet échange avec nos habitants* » (Propos de R2.2). En s'appuyant sur le rapport d'activité 2019, nous constatons la publication des indicateurs globaux en matière de développement économique sur le site internet du SICOVAL, « *On a un service qui a mis en place un observatoire, alors un observatoire plutôt général sur l'ensemble des activités de la collectivité et nous on a quelqu'un dans l'équipe-là qui travaille sur un observatoire économique, principalement sur des données économiques, après comment ça se traduit aussi ce résultat, donc on a un rapport d'activité annuel, donc qui est établi aussi par ce service-là, il s'agit bien du service évaluation et prospective* » (Propos de R2.3). La figure 39 ci-dessous montre les indicateurs de performance de la politique du développement économique au SICOVAL.

**Figure 39 : La publication des indicateurs de performance en matière de développement économique SICOVAL 2019**



*Source : Rapport d'activité 2019 SICOVAL*

Le rapport d'activité du SICOVAL permet de publier ses résultats. Il représente l'étape finale de son système de gestion de la performance.

Dans ce cadre, les mesures de performance sont mobilisées pour favoriser une communication politique, « ça peut aider à communiquer lors d'une campagne électorale, si vous avez créé 30 % d'entreprises de plus, depuis le début de mandat bah oui, vous allez peut-être pouvoir le dire, donc si vous avez créé des emplois, si vous avez créé plus d'emplois que les gens qui s'implantent sur le territoire, tout ça, ce sont des éléments intéressants, en matière de communication » (Propos de R2.1). En outre, dans une logique de développement du marketing territorial, les indicateurs de performance sont communiqués pour mettre en valeur l'attractivité du territoire du SICOVAL et améliorer son image. Comme le souligne le DGA « Ressources » : « On a un rapport d'activité annuel, c'est une des orientations qui sont données à la direction de la communication et il a l'air plus j'allais dire de marketing territorial, voilà le SICOVAL historiquement a toujours été bien insérer dans les réseaux à l'échelle nationale, qui était avec une visibilité extérieure et l'objectif, c'est d'aller vers un peu plus de relation presse, de marketing territorial pour avoir aussi une image reconnue sur le territoire » (Propos de R2.7).

### **b) Développer la responsabilité intra-organisationnelle**

En effet, la direction d'évaluation et de prospective compile tous les indicateurs de performance et les transmet aux élus avant la publication des rapports d'activité, elle « permet de reprendre un ensemble de données, d'une collecte de données et d'informations dans la collectivité et qui sont rendu finalement à nos élus annuellement » (Propos de R2.3).

### **c) Suivre les partenariats à travers des contrats basés sur la performance**

La direction développement économique met en œuvre des convention de performance avec les chambres consulaires, dont l'objectif est de développer les filières du territoire SICOVAL, « *on a une convention pour l'instant c'est dans la chambre des métiers, et c'est nous plutôt qui analysons s'il réussissent l'objectif, et on leur avait donné une mission donc de faire une étude alignée avec ce projet sur les emplois, et la voilà c'est bien parce que on a une étude, on a une restitution, et là nous on va analyser s'ils ont au niveau de l'objectif répondu, et c'est vrai que ça peut être bien derrière oui de faire une sorte de grille un petit peu d'analyse en tout cas si l'objectif a été bien atteint* » (Propos de R2.5). Le DGS rejoint ces derniers propos, « *on a un contrat avec la chambre des métiers, et un autre avec la chambre de commerce, là en gros, on se donne chaque année des objectifs, et donc oui il y a des indicateurs* » (Propos de R2.1).

Dans la même logique, la direction signe également des contrats de performance avec les pôles de compétitivités : « *On va travailler avec des pôles de compétitivité ça c'est très important et on a la chance aussi sur le territoire d'en avoir plusieurs, aussi bien, on va parler du pôle Agri-Sud-Ouest Innovation, comme le pôle Aerospace Valley, donc là par contre on a des contrats de performance (...) on a eu des contrats de performance sur trois ans avec des objectifs bien ciblés* » (Propos de R2.3). Les pôles de compétitivité jouent un rôle bien particulier dans ce soutien au développement économique du territoire et à l'innovation. Ils rassemblent les entreprises, les laboratoires de recherche et les établissements de formation sur un territoire et une thématique donnée, pour mobiliser les facteurs clé de la compétitivité. Ainsi, sur le territoire du SICOVAL, le pôle de compétitivité Aerospace Valley est dédié aux secteurs de l'aéronautique, de l'espace et des systèmes embarqués. Celui-ci a pour ambition de faire croître les emplois dans ces secteurs sur le territoire.

## **D. Les effets dysfonctionnels du SGP au SICOVAL**

Nous avons eu peu de réponses en raison de la sensibilité de cette thématique pour l'image de la collectivité. En effet, l'analyse des données du cas SICOVAL nous a également permis de repérer les principaux effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre d'un SGP. À partir de la technique du regroupement des données, préconisée par Miles et Huberman (2003), nous identifions deux effets dysfonctionnels sur le comportement des agents : la démotivation des équipes et les attitudes négatives.

### **1. La démotivation des équipes**

La conception et l'utilisation du SGP engendrent une surcharge administrative qui peut entraîner par la suite un manque de motivation et une réticence à coopérer de la part des agents : « *il y a plusieurs écueils effectivement nous on aimerait par exemple que ça soit les services qui remplissent notre outil de pilotage pour l'instant on l'a pas encore mis en place, parce que nous considérons que ça sera pas suivi d'effet, et on va tellement sortir les rames pour qu'ils y remplissent, bah pour l'instant on préfère pas y aller, donc oui, c'est du travail en plus oui l'écueil il est là, c'est du boulot en plus, oui mais c'est compliqué, oui mais ça me sert pas, je vois pas l'intérêt, il y a un petit peu de tout ça, donc oui oui* » (Propos de R2.2). Les agents ne sont pas conscients de l'intérêt derrière la mise en œuvre des mesures de la performance. Il y a

*« un manque de motivation parce que ça prend du temps, tant qu'ils n'ont pas compris les bénéfices derrière, c'est dur de les y amener, au moins devant je dirai ou il faut ramener, parce qu'ils ne voient pas intérêt, ils sortent d'un système où on n'était pas comme ça avant, je n'ai rien à foutre, je suis débordé et on me demande des tableaux, des machins ».* (Propos de R2.1).

## **2. Les attitudes négatives**

Le SGP est susceptible de générer lors de sa mise en œuvre des attitudes négatives. Les agents considèrent que les indicateurs de performance constituent un outil de contrôle de leurs activités. Il s'agit également d'une réticence de la part des unités opérationnelles quant à la mise en place des indicateurs de satisfaction usager. Le DGA « Ressources » s'exprime en ce sens : *« Ma collègue qui est chargée du chantier satisfaction usager qualité de service, elle se heurte à la réticence des directeurs opérationnels parce que c'est pas un phénomène naturel d'accepter d'être contrôlé finalement, donc ça, c'est une réticence d'accepter le contrôle finalement, d'accepter qu'on vienne mettre le nez dans le fonctionnement d'un service dans la qualité de service à rendre à l'utilisateur, ça peut être perçu comme une remise en cause du management, de la manière de comment ils s'adaptent »* (Propos de R2.7). Les agents ont le sentiment que si l'objectif n'est pas atteint, ils seront blâmés ou sanctionnés : *« ce n'est pas forcément toujours très évident parce que cette notion d'indicateur, elle est encore assez obscure pour certains nombres de collègues ou d'élus, qu'on est quand même encore beaucoup sur cette logique de performance de flicage, ah oui, mais si je mets un objectif un peu trop SMART, avec qu'est-ce qui se passe si je ne l'atteins pas, est-ce qu'on va me taper sur les doigts ? Bah voilà, il y a quand même tout ça derrière aussi »* (Propos de R2.2).

En outre, la mise en place des indicateurs mesurant la charge de travail a connu également un échec, en raison du manque de la culture de la performance au niveau des collectivités territoriales : *« c'est pas trop dans la culture territoriale de fonctionner avec des indicateurs (...) j'ai beaucoup du mal à convaincre mes collègues, par exemple moi je travaillais avec des indicateurs de charge de travail, je travaille beaucoup sur la planification du travail avec mon équipe, ça me permet d'évaluer la charge de travail au fil des années et ça me permet aussi d'objectiver quand les gens me disent qu'ils sont en surcharge ça me permet aussi de rendre compte du poids de chaque activité dans la charge de travail, c'est des choses que j'ai vraiment eu du mal dans mon équipe à faire accepter (...) j'avais essayé à ce que l'on fasse dans l'ensemble de la direction mais ça n'a pas pris, j'y suis pas parvenu, donc je pense que c'est pas dans la culture des gens »* (Propos de R2.8). En effet, la notion de performance est considérée comme peu compatible avec les principes de fonctionnement d'une collectivité.

## **E. Conclusion du cas SICOVAL**

Le SICOVAL est une communauté d'agglomération qui a mis en place un SGP en 2014. Il s'agissait d'un cas qui nous a apporté des éléments de compréhension de l'articulation entre la gestion de la performance et le développement économique local.

Tout d'abord, l'analyse des deux dimensions du contexte de gestion de la performance montre que d'une part, l'absence d'un régime de performance impose des mesures de performance en matière de développement économique. D'autre part, la nature des relations intergouvernementales entre le SICOVAL et la Région Occitanie (chef de file de développement économique du territoire) est caractérisée par une coopération et complémentarité. En effet, les deux dimensions n'influencent pas la mise en œuvre d'un SGP au SICOVAL. Il s'agit plutôt d'une démarche volontaire de la part des élus et des administratifs, dans une logique de priorisation des politiques publiques, en raison de la réduction des dotations de l'État.

Ensuite, l'analyse du SGP en matière de développement économique nous a permis d'identifier les composantes suivantes : une définition d'une stratégie en mettant en place un diagnostic du territoire pour identifier les besoins des acteurs économiques, une déclinaison de cette stratégie en actions/activités, avec une structure de pilotage de la stratégie regroupant des élus et des administratifs, ainsi qu'une déclinaison budgétaire par politique publique. Les dirigeants mobilisent des mesures de performance (ressources, activités, résultats/impacts), ainsi qu'un suivi périodique sous forme d'un dialogue de gestion annuel pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie, ils développent un système d'information permettant de collecter des données de performance en interne et en externe, et ils mettent également en place d'un système pour la sanction et la récompense.

Enfin, l'étude des types d'utilisation du SGP nous a conduit à retenir trois principales utilisations : utilisation pour la gestion interne, utilisation pour la recherche et l'apprentissage, et utilisation à des fins de responsabilisation. Cependant, la mise en œuvre du SGP a entraîné des effets négatifs sur le comportement des agents.



### Section 3 : La Métropole ALPHA

Dans un premier temps, nous proposons de présenter le contexte et le profil des répondants de cette Métropole (§ 1). Dans un second temps, nous mettrons en évidence les résultats obtenus (§ 2).

#### § 1 - Le contexte de la Métropole Alpha

Le Métropole Alpha organise ses services autour de plusieurs pôles gérant l'ensemble de ses compétences, notamment le développement économique.

Il est à noter que nous nous sommes engagés à garder anonymes les noms de la métropole et des acteurs interviewés comme l'exige la confidentialité des données dans le cadre d'une recherche scientifique. En revanche, les caractéristiques de leurs profils peuvent être présentées dans le tableau 39 ci-dessous. En effet, au sein de cette métropole, neuf entretiens individuels et un entretien collectif semi-structurés avec des agents métropolitains, ont constitué la principale source d'information.

**Tableau 39 : Les répondants de la Métropole Alpha**

Nom de l'organisation	Nature	Nb	Poste des répondants	Durée des entretiens	Code répondant
Métropole Alpha	Métropole	1	DGA Développement économique et emploi	30 min	<b>R3.1</b>
		1	Responsable de la cellule pilotage et appui Pôle développement économique	1h 24 min	<b>R3.2</b>
		1	Responsable de la mission stratégique développement économique des territoires	46 min	<b>R3.3</b>
		1	Chef de service Animation et Services Direction Parcours entreprises	52 min	<b>R3.4</b>
		1	Responsable animation des réseaux de partenaires Direction Parcours-entreprise	26 min	<b>R3.5</b>
		1	Chargée de projet Marketing économique	27 min	<b>R3.6</b>
		1	DGA Finances	38 min	<b>R3.7</b>
		1	Responsable du service contrôle de gestion	49 min	<b>R3.8</b>
		1	Responsable de l'unité évaluation des politiques publiques	1 h 30 min	<b>R3.9</b>
		2	Chef de service modernisation et performance	56 min	<b>R3.10</b>
			Chargé de mission indicateurs et performance		<b>R3.11</b>

*Source : l'auteur*

La collecte de données a été complétée par des documents internes concernant la démarche de performance du pôle « développement économique », par les rapports d'activités, et par la

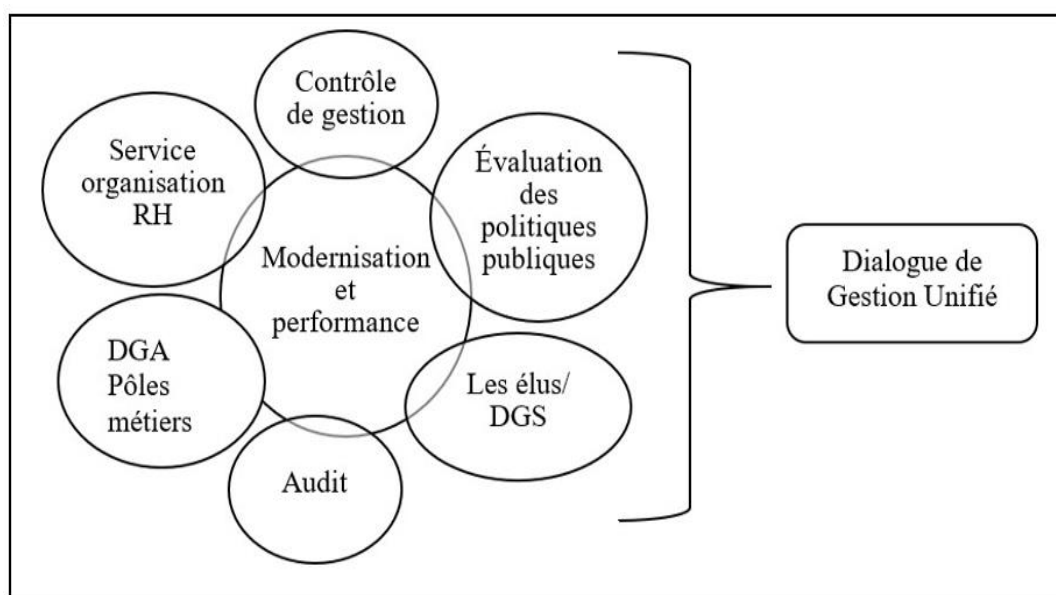
synthèse des budgets primitifs 2020 consolidés. L'analyse des entretiens réalisés auprès des répondants et de la documentation collectée sur cette métropole nous ont conduit aux résultats présentés ci-après.

- **Le point de départ de la mise en place d'un système de gestion de la performance à la Métropole Alpha**

La Métropole a essayé de monter un système de performance au milieu de l'année 2010. Les pôles et les directions ont déjà participé à la mise en place de cet outil, mais les précédentes tentatives ont échoué à cause de l'absence d'un système d'information qui permet de collecter l'ensemble des indicateurs qui ont été définis. Comme l'exprime le responsable du service contrôle de gestion, « *il y a une démarche qui a existé lors du précédent mandat pas celui qui s'éteint, mais avant, des tentatives de mise en place d'une démarche globale de performance qui s'est déclinée à l'ensemble de la Métropole (...) la remontée d'informations était faite sous Excel après était transformée, donc les choses étaient quand même assez fastidieuses (...)* » (Propos R3.8). Dans le même sens, un autre agent indique qu'« *un cabinet de consultants qui est venu, il a dit bon bah voilà nous on a déterminé 200 indicateurs faut que vous sortiez les 200 indicateurs tous les mois, ce n'est pas possible, parce que toutes les directions n'ont pas un outil, il y en a qui travaillent avec Excel, ... Chose qui a engendré des problèmes pour alimenter l'outil et remonter chaque mois l'ensemble de ces indicateurs pour ensuite les analyser, ce qui était difficile pour la Métropole, c'est parce que toutes les directions n'avaient pas un outil informatique qui automatise tout ce processus* » (Propos R3.11).

La métropole a remis en place un système de gestion de la performance en 2019. L'état actuel du système se caractérise par l'absence d'une version consolidée et générale de cette démarche. Il y a quelques pôles métiers qui ont développé des indicateurs de performance, et plus particulièrement le pôle développement économique : « *nous avons travaillé l'année dernière en tant que pôle pilote et sur lesquelles s'appuiera, le développement d'une démarche de performance à la métropole (...) L'année 2019 était une année expérimentale pour justement initier tout ce mécanisme à travers un outil dédié au déploiement complet de cette volonté et d'offrir enfin un système de pilotage et d'indicateurs ...* » (Propos R3.2). Dans ce cadre, la métropole a mis en place un cycle de dialogue de gestion, afin d'analyser les indicateurs financiers et non financiers : « *Aujourd'hui la métropole, elle est rythmée de ce qu'on appelle des dialogues de gestion unifiés (...) l'objectif est de nourrir ces dialogues par la fois des éléments d'analyse financière sur la prospective sur les coûts aussi de nourrir avec d'autres indicateurs ne sont pas que financiers, c'est un peu l'état de nos démarches...* » (Propos R3.8). En nous appuyant sur les réponses des personnes interrogées, la figure 40 indique les différents acteurs qui participent aux dialogues de gestion unifiés de la métropole.

**Figure 40 : Acteurs du dialogue de gestion de la Métropole Alpha**



*Source : l'auteur*

Après avoir présenté le contexte de la Métropole Alpha, nous nous intéressons maintenant aux résultats obtenus.

## **§ 2 - Résultats obtenus de la Métropole Alpha**

Dans un premier lieu, nous présenterons les facteurs influençant la mise en œuvre d'un SGP (A). En deuxième lieu, nous exposerons les différentes composantes du SGP pour la mise en œuvre de la stratégie économique d'Alpha Métropole (B). En troisième lieu, nous apporterons un éclairage sur les différents types d'utilisation du SGP (C). Enfin, nous exposerons les effets dysfonctionnels de la mise en œuvre d'un SGP au sein de cette Métropole (D), et une synthèse des résultats (E).

### **A. Les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance**

À la Métropole Alpha, nous identifions trois déterminants majeurs déclenchant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance : La taille de la métropole, la volonté des élus et des administratifs, et les enjeux financiers (Tableau 40).

**Tableau 40 : Les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP Alpha Métropole**

<b>Déterminants</b>	<b>Citations</b>
<b>La taille de la Métropole</b>	<p>« Je pense que dans toute structure de taille comparable à la nôtre, on est obligé d'avoir ces outils-là pour pouvoir piloter au quotidien, je pense dès qu'on a une structure de cette taille là on ne peut passer à côté » (Propos R3.10).</p> <p>« Nous, on est très grande collectivité (...) vous imaginez donc aujourd'hui la Métropole c'est plusieurs milliers d'agents » (Propos R3.2).</p>
<b>La Volonté des élus et des administratifs</b>	<p>« Aujourd'hui ce qu'on peut dire, c'est qu'il y a une volonté de nos élus effectivement d'être dans ces démarches-là, c'est clair quel que soit le sujet, il y a effectivement la demande de faire le bilan dans une logique évaluative » (Propos R3.8).</p> <p>« Il y a eu une expression et une volonté qui est exprimée par le directeur général des services et pour moi ça doit bien évidemment se faire en corrélation donc avec le cabinet du président » (Propos R3.2).</p>
<b>Les enjeux financiers</b>	<p>« C'est les enjeux financiers, c'est-à-dire que plus un dispositif généralement est financièrement important, plus généralement il y a des demandes à ce qu'il soit évalué » (Propos R3.9).</p>

*Source : l'auteur*

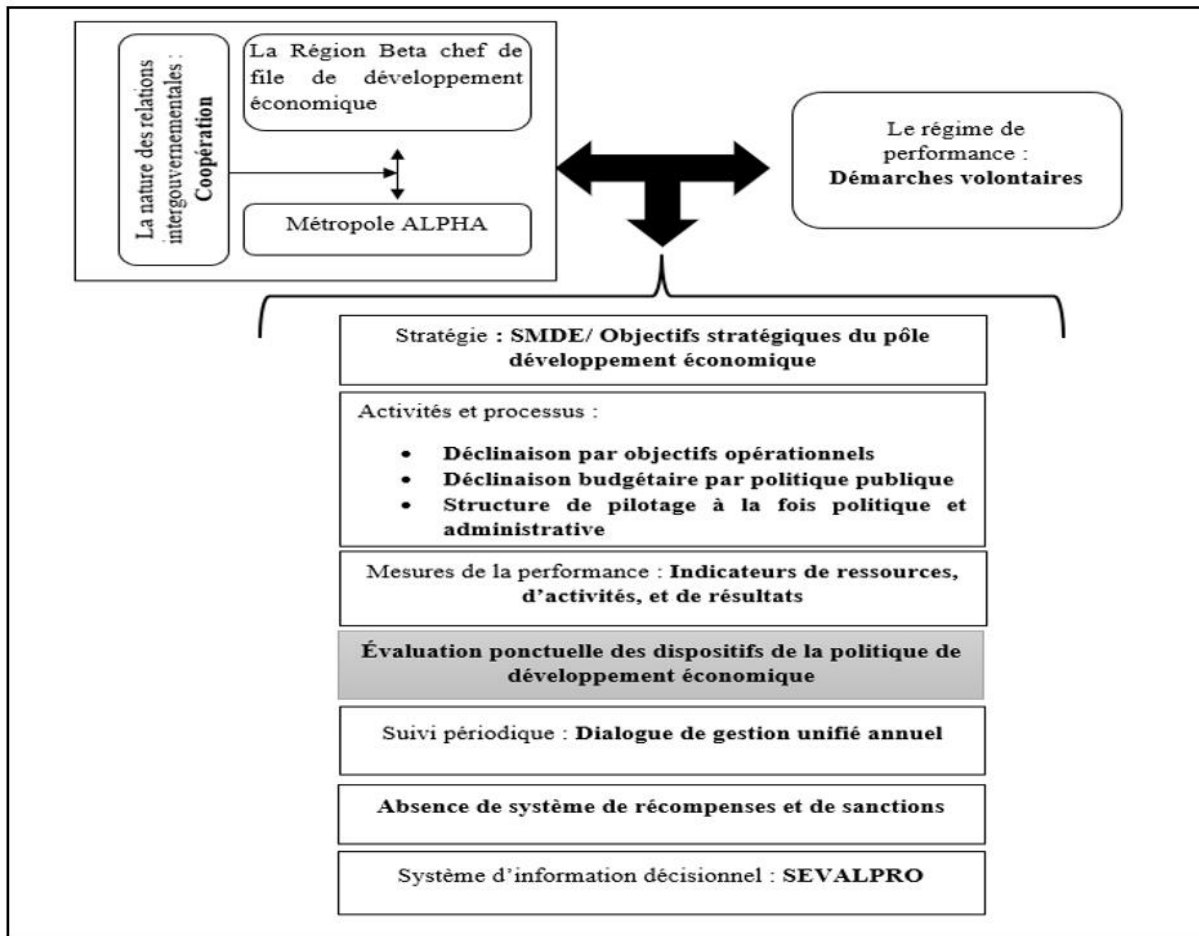
Nous constatons que la taille de la métropole mesurée par le nombre d'agents constitue un déterminant majeur dans le processus de la mise œuvre d'un SGP. Ainsi, il y a une forte volonté des élus et des administratifs de développer ces démarches, plus particulièrement lorsqu'il s'agit de l'évaluation des dispositifs ayant un poids financier important au sein de la métropole.

Cette volonté de mise en œuvre de ce système, s'explique par le fait que les élus visent à montrer l'impact positif de leurs politiques publiques. La logique de réélection, est un élément expliquant et leur participation et le soutien pour la pérennité du SGP.

## **B. La gestion de la performance en matière de développement économique local**

Tout d'abord, le contexte de la gestion de la performance est précisé (1), notamment le régime de la performance, et la nature des relations intergouvernementales entre la Métropole ALPHA et la Région BETA. Ensuite, il convient d'identifier les composantes du SGP en matière de développement économique de la Métropole Alpha (2). Comme l'illustre le schéma 5 ci-dessous qui synthétise l'ensemble des résultats obtenus.

**Schéma 5 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique Métropole Alpha**



*Source : l'auteur*

Nous détaillerons ainsi l'ensemble des composantes de notre cadre, d'abord au niveau externe, le contexte de la gestion de la performance, ensuite au niveau interne, les différentes composantes du SGP de la Métropole Alpha.

**1. Le contexte de la gestion de la performance**

Les deux dimensions de notre modèle de recherche : le régime de performance et la nature de relation intergouvernementale, permettent de prendre en compte le contexte de la gestion de la performance. L'analyse de ces éléments nous a permis d'identifier leurs influences sur le déploiement du SGP au sein de la métropole.

- **Une absence de régime de performance**

L'analyse du matériel collecté pour notre étude de cas a fait apparaître qu'il n'y a aucune loi, ni aucune règle qui impose le recours aux mesures de performance en matière de développement économique. Nous pouvons souligner que cette dimension n'a aucun impact sur le système de gestion de la performance de la métropole. L'absence du régime de performance peut s'expliquer par le fait que la métropole *« est une administration qui a été décentralisée, vous êtes libres de mettre les indicateurs que vous voulez, eh bien de présenter la performance comme vous voulez (...) je pense que c'est lié à l'indépendance de la Métropole, il n'y a aucune obligation »* (Propos, R3.10). Cependant, la Région impose dans le cadre des conventions avec la métropole des rapports contenant les montants de subventions accordées aux entreprises : *« la Région nous impose ce qu'oblige la loi, c'est-à-dire à conventionner quand on met en place des aides directes aux entreprises »* (Propos, R3.1). En ce sens, un agent évoque le même constat : *« au niveau de la région, effectivement, sur certains projets d'accompagnement financier, notamment sur les fonds européens, etc. Oui, il y a quand même des attendus financiers sur des dispositifs de fond européens, il y a des attendus, oui »* (Propos, R3.8). Cependant, l'absence de loi et de règlement en matière de développement économique local a pour conséquence également de laisser une grande liberté à la métropole et d'initier un comportement mimétique vis-à-vis de la région en ce qui concerne les indicateurs de performance.

- **Des relations intergouvernementales fortes entre la Métropole Alpha et la Région Beta**

L'action économique s'organise autour du SRDEII qui doit contenter tous les acteurs du territoire de la région. Il s'agit *« d'un document de cadrage de l'action publique dans le champ de développement économique (...) c'est important parce que ça crée du lien, ça crée de la gouvernance, ça permet de partager une stratégie »* (Propos, R3.1). La métropole a élaboré un Schéma Métropolitain de Développement Économique (SMDE) qui adhère aux grandes orientations du SRDEII : *« c'est un élément qui vient en complémentarité du SRDEII, le SMDE est inscrit en philosophie générale du schéma régional »* (Propos, R3.2). Les deux schémas sont élaborés conjointement : *« Les deux s'articulent très bien, puisqu'ils sont travaillés l'un comme l'autre avec des instances régionales métropolitaines pour pouvoir faire en sorte qu'on aille dans le même sens ensemble qui a fixé un certain nombre d'éléments sur à la fois les filières stratégiques à l'échelle régionale et puis à l'échelle métropolitaine »* (Propos, R3.5).

Les résultats montrent l'existence d'une coopération entre la métropole et la région sur certaines compétences : *« comme il y a une vraie tradition, une vraie histoire ici à la métropole, ce qui est loin d'être le cas dans toutes les métropoles françaises, ça se passe plutôt bien, on a l'habitude depuis des années, de participer à des aides à l'innovation avec la région, on se connaît bien et on travaille tous les jours ensemble, c'est loin d'être le cas partout en France »* (Propos, R3.1). Sur le plan opérationnel, il y a des liens entre les chargés de mission du pôle « développement économique » et les services de la région : *« c'est plutôt le niveau opérationnel que je suis, ça se passe très bien, on a des comités de pilotage opérationnel sur des dossiers, donc qui se font ensemble, on travaille ensemble pour développer des offres de*

*services (...) on a réussi à se coordonner pour compléter l'ensemble de nos actions »* (Propos, R3.7).

Dans le cadre de cette coopération, le pôle « développement économique » de la métropole a initié un processus de mimétisme. Il s'est inspiré de la région pour la mise en œuvre des mesures de performance en ce qui concerne l'action économique, « *nous imitions de la région les indicateurs de performance déployés par le pôle « développement économique » de la métropole* » (Propos, R3.6). Nous pouvons expliquer ce comportement mimétique vis-à-vis de la région par l'existence des stratégies communes de développement économique.

En effet, nous constatons que la nature des relations intergouvernementales entre la métropole et la région est caractérisée par une forte coopération, cette dimension possède une incidence sur la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique au niveau de la métropole. Les gestionnaires du pôle « développement économique » de la métropole imitent les indicateurs de performance développés par la région pour la mise en œuvre de la stratégie économique.

Après avoir abordé ces deux éléments de contexte de la gestion de la performance, il nous paraît utile d'expliquer point par point les éléments constructifs du SGP de la Métropole Alpha. L'analyse des résultats est fondée sur les entretiens avec les acteurs métropolitains, et les documents internes concernant la démarche de performance de la métropole.

## **2. Conception et mise en œuvre d'un système de gestion de la performance en matière de développement économique de la Métropole Alpha**

Nous présentons ici les composantes du SGP de la Métropole Alpha : la stratégie (a), les activités et processus (b), les mesures de performance et les évaluations ponctuelles (c), le suivi périodique (d), le système de récompense et de sanction (e), et le système d'information (f).

### **a) Une stratégie de développement économique de la métropole fondée sur des objectifs**

Le SGP a commencé par l'adoption d'un Schéma Métropolitain de Développement Économique (SMDE) au début du mandat afin d'identifier les grandes orientations économiques de la métropole. Le SMDE a pour objectif d'appliquer et mettre en œuvre d'une manière opérationnelle le SRDEII. Le pôle « développement économique » a créé une instance qui regroupe l'ensemble des acteurs économiques du territoire pour l'élaboration de la stratégie économique de la métropole. « *J'ai installé effectivement une instance qui réunit une petite dizaine de mes homologues de la région, de l'université, des chambres consulaires, des organisations patronales..., c'est un lieu de travail et de construction effectivement de la stratégie de développement économique de la métropole* » (Propos, R3.1). Il s'agit d'une concertation avec les acteurs concernés par l'action économique de la métropole pour identifier leurs besoins, dont l'objectif est de définir une stratégie qui correspond à leurs attentes. En outre, cette stratégie est élaborée également « *en concertation avec l'équipe de direction et en concertation avec les élus* » (Propos, R3.2).

En nous appuyant sur un document interne de la démarche de performance du pôle «développement économique », il s’est avéré que la déclinaison des objectifs s’effectue à partir du SMDE sous forme de six objectifs stratégiques du pôle. « *En fait, on a le président de la Métropole qui fait son plan de mandat, et qui fixe les priorités et les objectifs qui après en réfère au directeur général des services qui décline l’ensemble de ces priorités sur les directeurs généraux adjoints* » (Propos, R3.4). Le tableau 41 ci-dessous montre la déclinaison du SMDE en objectifs stratégiques.

**Tableau 41 : La production d’objectifs stratégiques de développement économique (exemple de deux objectifs stratégiques) Alpha Métropole**

<b>Politique</b>	<b>Développement économique</b>	
<b>Programme</b>	<b>SRDEII/ SMDE</b>	
<b>Objectifs stratégiques du pôle</b>	La communauté des développeurs : construire ensemble, en posture design, un réseau dynamique, tourné vers tous les acteurs économiques et notamment les entreprises, diversifié, professionnel, et un collectif vecteur d’influence doté d’outils performants.	Une équipe de direction renforcée et renouvelée, exemplaire, rigoureuse, dotée d’outils transversaux de pilotage, au service du projet du pôle et de la montée en puissance de l’ensemble des collaborateurs-trices.

*Source : Inspiré d’un document interne de la Métropole relatif à la démarche de performance*

Après avoir défini les objectifs stratégiques du pôle développement économique, les dirigeants du pôle ont procédé à leur déclinaison au niveau opérationnel.



## b) Activités et processus

Les orientations stratégiques sont déclinées à travers les entretiens professionnels annuels sur le plan opérationnel avec huit objectifs opérationnels de direction. Puis ces derniers sont déployés dans les services, auprès de chaque agent. Cet entretien annuel entre le DGA et ses agents constitue un outil de déclinaison de la stratégie économique sur le plan opérationnel : « Lors des entretiens professionnels annuels, c'est les objectifs du pôle qui sont ensuite déclinés en objectifs de direction puis en objectifs de service et puis ensuite un objectif individuel pour chaque agent » (Propos, R3.10). Le tableau 42 ci-dessous présente en détail les différents objectifs stratégiques et opérationnels du pôle « développement économique ».

**Tableau 42 : La production d'objectifs stratégiques et opérationnels de développement économique (exemple de cinq objectifs opérationnels) Alpha Métropole**

	Objectifs stratégiques du pôle	Objectifs opérationnels du pôle
SRDEII/SMDE	La communauté des développeurs: construire ensemble, en posture design, un réseau dynamique, tourné vers tous les acteurs économiques et notamment les entreprises, diversifié, professionnel, et un collectif vecteur d'influence doté d'outils performants.	Identifier les différentes étapes d'un projet d'implantation, ses critères et les cibles afin d'améliorer notre capacité de sélection des projets.
		Faire des ruches d'entreprise, un équipement booster pour les jeunes entreprises métropolitaines.
		Offrir aux entreprises de nos parcs d'activités un environnement redynamisé et durable.
		Développer, en mode design, une offre de services territorialisée à destination des entreprises
	Une équipe de direction renforcée et renouvelée, exemplaire, rigoureuse, dotée d'outils transversaux de pilotage, au service du projet du pôle et de la montée en puissance de l'ensemble des collaborateurs-trices.	Permettre l'allocation optimale des ressources financières dédiées à la politique développement économique, tout en préservant les équilibres financiers de la Métropole.

*Source : Inspiré d'un document interne de la Métropole relatif à la démarche de performance*

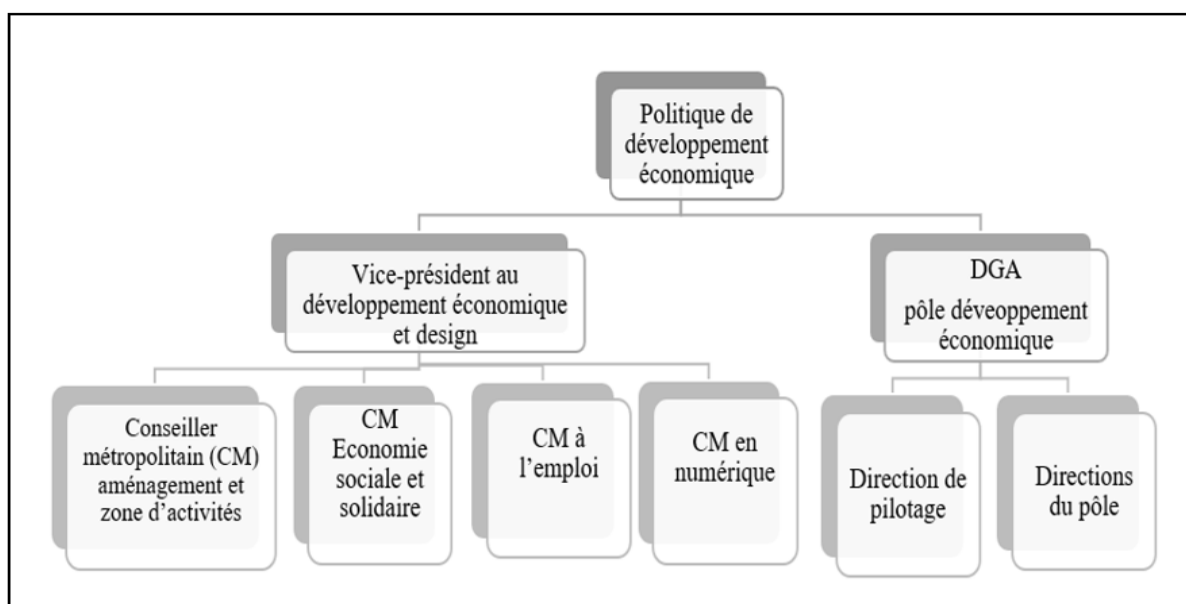
Ainsi, nous avons constaté une cohérence entre les objectifs stratégiques et les objectifs opérationnels du pôle « développement économique » : « la déclinaison s'effectue à partir du SMDE sous la forme des objectifs stratégiques du pôle qui sont déclinés au niveau opérationnel sous forme d'objectifs de directions qui composent le pôle et qui sont ensuite déclinés encore d'une manière plus opérationnelle au niveau des services ». (Propos, R3.2). En outre, les dirigeants ont établi un lien entre la stratégie et les organigrammes politiques et administratifs, comme expliqué dans le point suivant.

- **La structure de pilotage de la politique de développement économique**

Nous constatons également une mise en cohérence entre les orientations stratégiques et la structure politique et administrative. Ainsi, la métropole fixe les orientations politiques de développement économique : « Il y a des axes qui ont été donnés, des priorités qui ont été donné en début de mandat il y 6 ou 7 ans maintenant sous la forme d'un plan de mandat et d'un plan

*métropolitain de développement économique* » (Propos R3.1). En effet, tous les acteurs métropolitains et les élus sont responsabilisés sur la mise en œuvre de la stratégie « *« on a des vice-présidents qui interviennent sur toute une partie du champ de notre stratégie de développement économique, une vice-présidente au développement économique et design, il y a ensuite des conseillers métropolitains, nous travaillons nos services avec ces élus pour décliner et mettre en œuvre la stratégie qu'ils ont déterminée en début de mandat* » (Propos R3.1). La figure 41 ci-dessous synthétise la mise en relation des orientations stratégiques avec les organigrammes politiques et administratifs de la collectivité.




**Figure 41 : Mise en cohérence de la politique de développement économique et la structure politique et administrative Alpha Métropole**



*Source : l'auteur*

Sur le volet administratif, le DGA « développement économique » s’occupe de la déclinaison de la stratégie au niveau de ses directions et services : « *nos priorités descendent par la hiérarchie, donc là il y a le DGA, qui après nous présente ses objectifs, et après nous il y a des propositions aussi d’objectifs et comment on voit les diverses orientations (...) donc en fait, il y a les orientations qui sont données par le DGS au DGA, et après la DGA déjà nous va faire tomber et après c’est à nous opérationnels de faire des propositions pour pouvoir les mettre en œuvre* » (Propos R3.4). En outre, le document interne de la démarche de performance montre que pour chaque objectif stratégique, il y a une désignation des décideurs, des élus, et de l’équipe opérationnelle. Vient ensuite une description de l’objectif et des éléments de cadrage pour expliquer l’enjeu de l’action du pôle, enfin une identification de l’usager concerné. Comme l’illustre la figure 42 ci-dessous.

**Figure 42 : La responsabilisation des acteurs politiques et administratifs sur la stratégie de développement économique Alpha Métropole**

<b>ACTEURS</b>						
Décideurs : ██████████						
Elus : ██████████						
Equipe opérationnelle : ██████████						
<b>DESCRIPTION ET ÉLÉMENTS DE CADRAGE</b>						
Destinées aux entrepreneurs qui possèdent un projet à développer sur la métropole ██████████, les ruches d'entreprises de la ██████████ permettent aux créateurs et jeunes entreprises, de bénéficier d'un hébergement, de services et d'un accompagnement individualisé pendant les premières années de la vie de l'entreprise.						
<b>ÉLÉMENTS DE CONTEXTE</b>						
<b>MÉTÉO</b>						
				A relativiser compte tenu de l'historique du dossier		
<b>ETAT D'AVANCEMENT</b>						
						
<b>JALONS</b>						
INDICATEUR DE DIRECTION	PÉRIODE	CRITICITÉ	CIBLE	VALEUR	TENDANCE	COMMENTAIRES

*Source : Document interne relatif à une démarche de performance du pôle développement économique*

Après avoir précisé la structure de pilotage de la stratégie de développement économique, les dirigeants de la métropole procèdent maintenant à l'identification des moyens nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie. Comme expliqué dans le point suivant.

- **L'allocation des ressources nécessaires à la réalisation de la stratégie métropolitaine**

Les gestionnaires de la métropole mettent en place une déclinaison budgétaire par politique publique, qui consiste à allouer les moyens nécessaires à la réalisation de la politique de développement économique, notamment en ce qui concerne l'aménagement économique, la gestion de l'immobilier d'entreprise, et les aides directes aux entreprises. « *Je suis responsable d'un service qui s'appelle cellule de pilotage et appui, c'est une mission stratégique qui est rattachée au directeur général du pôle avec plusieurs fonctions donc la première d'entre elle, c'est la fonction du pilotage budgétaire concrètement donc élaborer à la fois un budget annuel, mais également d'avoir une capacité à se projeter dans le futur, donc nous travaillons à la fois sur un plan pluriannuel à la fois de fonctionnement et bien évidemment d'investissement* » (Propos R3.2). Comme l'illustre le tableau 43, la déclinaison budgétaire par politique publique est formalisée dans le budget primitif.

**Tableau 43 : Une déclinaison budgétaire par politique publique au sein d'Alpha Métropole**

II. La déclinaison par politique publique						
1 411 M€ (77% des dépenses) sont directement affectés aux politiques métropolitaines ou reversés au territoire.						
Dépenses de fonctionnement et d'investissement	CA 2018	BP 2019	BP 2019 RETRAITE	BP 2020	répartition des dépenses au BP 2020	Evolution 2020/2019(retraité)
Développement Economique - Emploi - Recherche	70 M€	65 M€	67 M€	89 M€	4,9%	22 M€   32,6%

*Source : Synthèse des budgets primitifs 2020 consolidés*

Après avoir affecté les moyens financiers en matière de fonctionnement et d'investissement, la phase suivante consiste à évaluer la stratégie de développement économique engagée par la métropole.

**c) Mesures de la performance et évaluations ponctuelles : un enrichissement de notre modèle de recherche ?**

Nous présentons ici les difficultés à mesurer l'impact de la stratégie de développement économique, et l'objectif des évaluations ciblées.

- Mesures de la performance : la difficile mesure de l'impact de l'action économique**

Le pôle « développement économique » a mis en œuvre 13 indicateurs de performance pour traduire et vérifier la mise en œuvre de sa stratégie : « *il y a après les indicateurs de performance de notre activité à notre métropole, et ça on commence tout doucement depuis que je suis arrivé à les mettre en place sous forme d'indicateurs, il y a à la fois évidemment des indicateurs d'activités et les indicateurs de résultats (...) j'ai besoin de savoir tous les mois combien d'entreprise ont été rencontré, combien de projet on a identifié* » (Propos R3.1). En ce qui concerne les indicateurs de ressources, le pôle met en place un indicateur de suivi de la consommation budgétaire, « *parmi les indicateurs d'axe financier, il y en a un, c'est le pilotage des taux de consommation budgétaire, c'est quelque chose qui est absolument fondamentale, c'est un indicateur qui est suivi en permanence par mes équipes* » (Propos R3.2).

Nous avons constaté également la mise en œuvre des mesures de satisfaction « *On avait pensé à autre chose, à mesurer la satisfaction, parce que ça, on le fait après nos évaluations, on envoie un petit questionnaire rapide, à ceux qu'on a évalué pour leur dire qu'est-ce que ça a marché, et qu'est-ce que ça n'a pas marché* » (Propos R3.9). En outre, nous remarquons que les gestionnaires lient les objectifs opérationnels aux indicateurs de performance, ces derniers sont assignés aux orientations stratégiques, qui forment le schéma métropolitain de développement économique, « *il y a des objectifs, des indicateurs bien précis qui sont en lien avec le SMDE* » (Propos R3.4), comme le montre le tableau 44 ci-dessous.

**Tableau 44 : La production d'objectifs opérationnels et d'indicateurs de l'action économique Alpha Métropole**

	Indicateurs de performance	Objectifs opérationnels du pôle
<b>SRDEII/SMDE</b>	Nombre d'implantations accompagnées	Identifier les différentes étapes d'un projet d'implantation, ses critères et les cibles afin d'améliorer notre capacité de sélection des projets.
	Le taux d'occupation des ruches d'entreprises	Faire des ruches d'entreprise, un équipement booster pour les jeunes entreprises métropolitaines.
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Le taux de présence au niveau des comités de parc,</li> <li>• Le taux de satisfaction des entreprises participantes aux comités de parc</li> </ul>	Offrir aux entreprises de nos parcs d'activités un environnement redynamisé et durable.
	Nombre d'entreprises rencontrées	Développer, en mode design, une offre de services territorialisée à destination des entreprises
	Le taux de consommation budgétaire	Permettre l'allocation optimale des ressources financières dédiées à la politique développement économique, tout en préservant les équilibres financiers de la Métropole.

*Source : Inspiré d'un document interne de la Métropole relatif à la démarche de performance*

Les indicateurs de performance développés par le pôle « développement économique » peuvent être classés en trois catégories d'indicateurs : les ressources, les activités et les résultats, comme l'illustre le tableau 45 ci-dessous.

**Tableau 45 : Les différents types d'indicateurs de performance en matière de développement économique Alpha Métropole**

Ressources	Activités	Résultats
Le taux de consommation budgétaire	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Le taux d'occupation des ruches d'entreprises</li> <li>Le taux de présence au niveau des comités de parc</li> <li>Nombre d'implantations accompagnées</li> <li>Nombre d'entreprises rencontrées</li> </ul>	Le taux de satisfaction des entreprises participantes aux comités de parc

*Source : l'auteur*

En effet, le lien entre l'action de l'intercommunalité et l'impact pour ce qui relève de l'action économique est complexe à identifier. Les acteurs métropolitains montrent l'existence de plusieurs raisons. « *La compétence du développement économique est la plus dure en fait (...), le développement économique, comme je vous le disais, pour une métropole, c'est un acteur parmi d'autres, elle ne peut pas être redevable (...). Jusqu'à récemment, des métropoles qui étaient hyper performantes en termes de développement économique, et ça n'a aucun lien avec*

*les engagements et les efforts de l'administration... Bon enfin, il y a plein d'autres paramètres qui rentrent en compte, c'est très difficile à évaluer... » (Propos, R3.3). Ces propos sont concordants avec les conclusions d'un autre agent : « ... D'une manière générale, le pilotage des actions de développement économique, il est compliqué, par définition, ce n'est pas simple, parce que, si tu veux, c'est dur sauf amener des grands trucs, de longues études économétriques etc. Le lien entre les actions et les résultats qui dépendent de plein de variables, donc c'est vachement compliqué de faire du pilotage dans un environnement qui n'est pas simple, celui de la création de l'entreprise. Il y a plein d'acteurs, plein de financement, c'est complexe, on n'y voit pas très clair. Il y a plein d'opérateurs aussi qui démarrent en plein d'endroits, et pour des actions qui se ressemblent. » (Propos, R3.9).*

Ainsi, les dirigeants du pôle « développement économique » considèrent que la satisfaction de l'utilisateur représente un axe fondamental pour mesurer la performance de leurs actions : « *On n'est plus sur la qualité du service rendu, on est principalement sur la satisfaction client, plutôt sur les éléments qualitatifs via une entreprise » (Propos, R3.4). Dans ce cadre, les dirigeants ont développé un indicateur de satisfaction des usagers, comme le rapporte le responsable de la cellule pilotage du pôle : « Je pense que c'est un véritable outil de pilotage d'un service public (...) en première ligne la satisfaction des usagers, et la satisfaction des usagers, c'est la satisfaction des entreprises par rapport à la compétence qui est la nôtre au niveau de la métropole... » (Propos, R3.2).*

En outre, nous avons vu émerger un axe que nous n'avions pas anticipé lors de la mise en place de notre modèle de recherche. Il s'agit de l'axe évaluation ponctuelle de quelques dispositifs de la politique développement économique, comme expliqué dans le point suivant.

- **Évaluation ponctuelle : un axe émergent**

Le pôle « développement économique » a procédé également à des évaluations ponctuelles des dispositifs visant à favoriser la digitalisation de l'activité des commerçants et des artisans. C'est « *Un dispositif qui a fait preuve d'une évaluation, qui vise à favoriser la digitalisation des commerçants artisans, en particulier à favoriser pour le consommateur l'accès à la découverte de ses commerçants de proximité, donc là, voilà, on l'a évalué, on a le livrable qui est bouclé, qui est envoyé aux politiques... » (Propos, R3.9). De plus, comme l'exprime le responsable de l'unité « évaluation des politiques publiques », ces dispositifs souhaitent assurer un accompagnement à la création d'entreprises : « On est en train de cadrer une évaluation sur un dispositif destiné aux créateurs d'entreprise (...) on va s'intéresser aux effets externes si vous voulez, aux effets produits en termes de résultats, en termes d'impact » (Propos, R3.9). En ce sens, le DGA « finances » souligne que l'unité évaluation des politiques publiques au niveau de la métropole, établit des évaluations ciblées des politiques, « *il y a des évaluations régulières de politiques ou de parties politiques publiques qui sont menées par le service évaluation des politiques publiques et qui amène des préconisations d'amélioration » (Propos, R3.7).**

#### **d) Suivi périodique : le rôle des dialogues de gestion unifiés annuels**

Le service de pilotage et d'appui du pôle « développement économique » est chargé de recueillir et d'alimenter le système d'information décisionnel afin de remonter ses indicateurs lors de Dialogues de Gestion Unifiés (DGU) annuels : « *La métropole organise ensuite un dialogue de gestion unifié annuel. Il s'agit de plusieurs revues : projets, éléments du budget, éléments RH, commande publique, indicateurs de performance liés aux objectifs stratégiques* » (Propos, R3.3). En effet, la direction modernisation et performance qui s'occupe de la collecte des indicateurs de performance auprès des différents pôles de la métropole, la collecte se fait d'une manière annuelle dans le cadre du DGU. « *Ça c'est plus le travail de la direction modernisation et performance, mais il y a des indicateurs et annuellement il y a une revue. C'est dans le cadre du dialogue de gestion en fait, il y a une revue des indicateurs par pôle* » (Propos, R3.9). Les acteurs du service qui centralise les indicateurs de la métropole montrent que les directions remontent une fois par an leurs données : « *nous on a un retour de la part des directions qui est annuel (...) Il ne faut pas oublier en fait que les directions ont des réunions du pôle avec leur DGA* » (Propos, R3.11).

À l'échelle du pôle « développement économique », le suivi des indicateurs se fait d'une manière semestrielle pour vérifier la mise en œuvre des orientations stratégiques du SMDE. « *On a des bilans, qui sont faits tous les six mois, on a des bilans de service, comme là par exemple en juillet il y a eu un bilan qui a été fait, selon certains sujets, certaines orientations mais parce qu'au sein du service, on a les ruches d'entreprise, on a les parcs d'activités, donc en fait, on fait un peu le bilan de ce qui a été fait durant les six mois, et après ça se ressemble à un bilan annuel (...) C'est ce qui nous permet ainsi de voir si les objectifs sont atteints, et si la stratégie est mise en place et si on va dans le bon sens* » (Propos, R3.5). À la fin de l'année, le pôle remonte l'ensemble de ses indicateurs à la direction « modernisation et performance » pour la préparation aux dialogues de gestion.

#### **e) L'absence d'un système de récompense**

Nous constatons l'absence d'un système de récompense lié aux indicateurs de performance. Les acteurs de terrain considèrent que la récompense constitue un facteur d'échec du système de performance : « *Ce système de récompense, c'est le meilleur moyen pour échouer* » (Propos, R3.2). Cette assertion s'accorde avec les propos d'un autre acteur : « *...Non, non, non, c'est très dangereux ça, je vous dis ça sera dangereux, je pense, le fait de les laisser comprendre l'intérêt qui est derrière, et je pense que là, véritablement, en termes de qualité et d'amélioration de la performance...Si la direction générale le faisait, je pense que ça serait une grave erreur* » (Propos, R3.11). Ainsi, les acteurs de terrain soulignent que l'objectif derrière la mise en place des mesures de performance est plutôt la recherche d'une amélioration des résultats. Nous avons remarqué que le DGA trouve étrange le fait de mettre en œuvre un système de récompense : « *Vous êtes fou (rire), vous voulez claquer ma tête au bout d'une pique, non, évidemment non. Il y a depuis deux trois ans, on expérimente la, un système qui s'appelle le CIA (complément d'indemnité annuel) par exemple, donc il y a tous les ans effectivement, une petite centaine d'agents de toute la métropole qui sont récompensés par une prime en regard de leur investissement exceptionnel, c'est le terme officiel, je crois, sur des projets transversaux, voilà* »

(Propos, R3.1). Cependant, la métropole applique une prime, le CIA est mis en place en 2018 dans le cadre de certaines actions pour reconnaître l'investissement particulier de certains agents pour la réussite de projets majeurs. Pour autant, cette prime n'est pas liée aux indicateurs de performance.

#### **f) Un système d'information décisionnel à l'échelle de la métropole**

Le pôle « développement économique » a mis en place l'outil CRM (*Customer Relationship Management*) qui permet d'assurer le suivi de la relation avec les entreprises du territoire : « *C'est un système CRM qui nous permet effectivement de pouvoir, déjà suivre les contacts avec les entreprises et extraire des données à la fois quantitatives et qualitatives sur nos relations avec elles* » (Propos, R3.6). Cet outil CRM permet également de tracer l'évolution des indicateurs définis par le pôle, et d'avoir « *un regard plus continu sur l'évolution de ces indicateurs-là* » (Propos, R3.4). Ainsi que de « *pouvoir produire de façon automatique ces indicateurs* » (Propos, R3.1).

À l'échelle de la métropole, la collecte des indicateurs se fait via l'outil décisionnel Sevalpro : « *Ce système d'information décisionnel se compose de différents indicateurs, donc effectivement, là on alimente un outil effectivement, il y a des fiches qui sont sorties qui permettent une valorisation d'informations et leurs transmissions, pour vous donner, c'est Sevalpro, je ne sais pas si vous le connaissez, c'est la boîte qui nous a monté l'outil correspondant...* » (Propos, R3.2). Ainsi, pour la préparation aux dialogues de gestion unifiés, « *c'est le système d'information performance qui permet dedans de rassembler en fait des données, des informations et qui permet ensuite à l'instar d'un tableau de bord de les présenter de façon ordonnée et puis on les donne notamment lors des dialogues de gestion* » (Propos, R3.10).

Après avoir présenté les composantes du SGP de la Métropole Alpha, nous nous intéressons maintenant aux différents types d'utilisation du système, comme expliqué dans le point suivant.

#### **C. Les différents types d'utilisation du système de gestion de la performance de la Métropole Alpha**

L'analyse des données du cas Alpha nous a permis de relever sept types d'utilisation du SGP, que nous avons regroupés sous trois grandes catégories : utilisation pour la gestion interne (1), utilisation pour la recherche et l'apprentissage (2), et utilisation à des fins de responsabilisation (3).



## 1. Utilisation pour la gestion interne

Dans notre étude de cas Alpha, nous identifions deux types d'utilisation du SGP : le suivi et l'analyse des résultats (a), et la gestion des agents (b).

### a) Le suivi et l'analyse des résultats

Le SGP a pour objectif d'assurer le suivi des indicateurs de performance : « ... À l'échelle fédérale, en fait il y a un monitoring, il y a des indicateurs de suivi à l'échelle de toute la Métropole... » (Propos, R3.1). Un acteur souligne que lors du DGU, il y a une « analyse donc des indicateurs (...) c'est une revue de projet, au niveau budgétaire, une revue des éléments du budget, des éléments RH, une revue au niveau de la commande publique et puis également une revue au niveau des indicateurs de performance (...) C'est finalement quelque part une analyse opérationnelle et bien évidemment donc d'un indicateur ou différents indicateurs de performance pour analyser finalement donc le bilan de tous ces éléments-là » (Propos, R3.2). En effet, le suivi et l'analyse des indicateurs de performance permettent de vérifier la mise en œuvre des orientations politiques de développement économique, « on mène une politique publique on a nécessairement besoin de vérifier la mise en œuvre de cette politique par des indicateurs, de voir si elle est adaptée aux besoins des entreprises, aussi l'ajuster, de voir est-ce que si ces objectifs politiques à un moment donné on a l'obligation quelque part de remplir ces objectifs politiques et donc là on a besoin de suivre » (Propos, R3.4).

### b) Gérer les employés

La fixation des objectifs de performance pour les agents du pôle « développement économique » constitue un outil d'évaluation de leurs performances. Lors des entretiens annuels d'évaluation, les cadres supérieurs du pôle vérifient la réalisation des objectifs fixés, et ainsi que de négocier des objectifs de l'année suivante. « Moi, en me concernant, j'ai des liens directs avec la hiérarchie, donc ça se fait par mail ou par entretien, donc et j'ai un entretien d'évaluation annuel, l'objectif, c'est de faire le bilan de l'année qui s'est écoulée, et de voir si j'ai rempli mes objectifs en fait. Il y a des objectifs qui avaient été formulés l'année précédente, donc là, c'est très formalisé, ça se passe une fois par an, on fait le point, on formule lors de ces entretiens d'évaluation des objectifs pour l'année à venir etc. On formule aussi peut être des besoins de formation, peut-être les difficultés qu'on a rencontrées pour atteindre les objectifs, donc ça en ce qui me concerne » (Propos, R3.6). L'évaluation des réalisations des agents permet d'identifier les causes sous-jacentes d'une mauvaise performance, ainsi que de comprendre les raisons d'une bonne performance : « On a pour objectif de faire des entretiens individuels et de lancer des opérations d'évaluation (...) on va essayer de comprendre pourquoi on a surperformé ou sous-performé pour les accompagner effectivement, donc il y a ce retour de performance-là qui est à ce lien au niveau des agents » (Propos, R3.4).

## 2. Utilisation pour la recherche et l'apprentissage

A la Métropole Alpha, nous identifions deux utilisations qui sont requises pour la recherche et l'apprentissage : favoriser le dialogue de gestion et l'apprentissage (a), et prendre des décisions stratégiques (b).

### a) Favoriser le dialogue de gestion et l'apprentissage

La métropole a mis en place le dialogue de gestion, qui représente un moment d'échange entre ses différents pôles, et un moment de révision des indicateurs de performance : *« une fois par an, il y a une instance qui est privilégiée, qui s'appelle DGU (...) sur les aspects performance, sur les aspects budgétaires, sur les aspects RH, sur les aspects commande publique (...) depuis, donc, l'an dernier, il y a cette partie performance qui vient compléter les autres aspects »* (Propos R3.8). Lors de ce dialogue de gestion, le pôle « développement économique » remonte ses indicateurs au niveau stratégique : *« On doit renseigner les indicateurs qui sont ensuite examinés dans des instances fortes sérieuses de pilotage de la Métropole »*. (Propos, R3.1).

La métropole mobilise le SGP afin de développer l'apprentissage à travers l'analyse des indicateurs de performance lors des dialogues de gestion : *« il faut savoir prendre de la hauteur par rapport à la lecture de ces différents indicateurs et en tirer les leçons (...) un élément qui permet donc d'apprendre de l'expérience parce que forcément, il y a une mise en œuvre régulière des indicateurs dans un système de performance et ça permet forcément d'apprendre de l'expérience au regard de l'évolution de ces différents indicateurs »* (Propos, R3.2). En outre, ce dialogue de gestion représente un moment de partage des informations permettant de prendre des mesures correctives : *« Il y a quand même un temps important de partager la bonne information au bon niveau avec les bonnes personnes, après effectivement, c'est de pouvoir aussi apporter des correctifs »* (Propos R3.8).

### b) La prise de décision stratégique sur la base du SGP

Les cadres supérieurs de la métropole mobilisent l'information sur la performance afin de prendre des décisions stratégiques à long terme : *« ... Lors du dialogue de gestion le DGS et les DGA peuvent prendre des décisions ou en tout cas analyser les chiffres et puis les décisions à prendre pour le futur voilà, à donner des perspectives et à actionner on va dire, mettre en place des actions voilà »* (Propos, R3.11). Les gestionnaires de la métropole cherchent à gérer des questions stratégiques et à soutenir leurs processus analytiques concernant les questions dont ils prennent la direction : *« On revient sur des éléments de causalités et d'efficacité par rapport à des objectifs de mandat ou alors par rapport aux projets... »* (Propos, R3.2). En effet, le SGP mobilisé par la métropole constitue *« un outil qui est fait pour apprendre là de ce qui s'est passé, en tirer les leçons et puis décider »* (Propos R3.1). Un acteur montre que l'alimentation du système de performance permet de contribuer au pilotage stratégique lors des DGU : *« On contribue également à alimenter ces éléments en matière de pilotage stratégique de la performance »* (Propos, R3.2).

### 3. Utilisation à des fins de responsabilisation

Dans le cas Alpha, nous pouvons mettre en évidence deux types d'utilisation du SGP : développer la responsabilité intra-organisationnelle (a), et gérer les contrats et conventions de partenariats fondés sur la performance (b).

#### a) Développer la responsabilité intra-organisationnelle

Le système est utilisé pour remonter aux élus des éléments d'évaluation concernant les activités et les politiques de la métropole : « *Les élus travaillent en direct avec les services ou les directions qu'ils ont sous leur délégation, souvent y a des liens qui se font à ce niveau (...) un élu peut demander une évaluation d'un dispositif, d'un processus ou d'une politique publique* » (Propos, R3.11). Le SGP constitue donc un « *un outil qui permet de rendre compte aux divers acteurs qui sont impliqués, en premier lieu les élus qui sont à la base je le répète de toute prise de décisions (...) de manière à leur permettre de leur offrir un environnement bâti en informations (...) le plus approprié pour décider en toute connaissance de cause* » (Propos, R3.2).

Les indicateurs de performance sont utilisés à des fins internes : « *Pour l'instant, il s'agit uniquement d'une vocation interne, mais bien évidemment, ils ont vocation à être utilisés et à être communiqués aux acteurs de l'écosystème métropolitain* » (Propos, R3.2). En ce sens, un autre agent indique qu'en ce qui concerne l'utilisation des indicateurs : « *...C'est plutôt interne, et puis je vous dis quand il y a une volonté de présenter des choses à l'externe, c'est sur les grandes compétences, voire la direction de l'eau et d'assainissement (...) c'est plutôt à la demande des élus où il y a des présentations sur la performance mais c'est rare que ça soit présenté au public et aux usagers* » (Propos, R3.11). En se fondant sur le dernier rapport d'activité de la métropole, nous constatons l'absence d'indicateurs concernant les activités et les résultats du pôle « développement économique », ce qui confirme que les indicateurs utilisés représentent plutôt un outil de pilotage interne. Le rapport montre seulement les engagements de la métropole en faveur du développement économique, les montants des subventions accordées, ainsi que les montants qui ont été investis pour redynamiser les parcs d'activités.

Nous pouvons expliquer ces résultats par le fait que les élus n'ont pas la volonté de divulguer les rapports de performance à l'extérieur, et ce, pour plusieurs raisons. « *L'ouverture à l'extérieur est compliquée parce qu'il faut que vos données, il faut que vous les maîtrisiez, il faut que ça soit presque indiscutable (...) vous n'êtes pas à l'abri qu'une donnée soit l'objet d'une interrogation par un usager, il faut faire attention à ce qu'on présente en tout cas, c'est pour ça que c'est souvent interne* » (Propos, R3.11).

## **b) Gestion de contrats et conventions de partenariats : le rôle du SGP**

Les indicateurs de performance sont utilisés pour la gestion de contrats de concession d'aménagement de nouveaux parcs d'activités, d'accompagnement des entreprises, et d'accompagnement des porteurs de projets durant les différentes étapes de l'incubation jusqu'à la création de l'entreprise. « ...on a des indicateurs de performance qui sont déployés sur tous nos grands contrats (...) on a contractualisé avec la société un certain nombre d'indicateurs qui seront à fournir, et donc ces indicateurs qui sont suivis en matière de performance (...) on essaye de voir s'il y a eu derrière un effet pour reprendre le contrat (...) les différentes actions de formation d'accompagnement et autres ont amené à la création d'entreprises et qu'est-ce qu'elles sont devenues ces entreprises ? (...) Est-ce qu'elles sont toujours là ? Est-ce qu'elles sont développées ? Est-ce qu'elles ont un très bon business ? Et ça, c'était un des éléments d'évaluation du renouvellement de contrat » (Propos, R3.7).

Les mesures de performance sont ainsi utilisées pour la gestion des conventions de partenariats avec les chambres consulaires, comme le souligne l'agent 5 : « On va avoir des consulaires CCI-CMA, où là, on va travailler avec eux par des conventions de partenariats, on va structurer justement une approche collective vis-à-vis de l'entreprise. Notre objectif c'est complémentaire pour que chacun ait rencontré des entreprises différentes, et pouvoir éviter justement parfois ces "millefeuilles" vis-à-vis des entreprises pour ne pas traiter le même sujet pour la même entreprise, donc là on se coordonne avec eux et on les objective, parce que les conventions de partenariat sont objectivées sur un nombre de prospection, sur un nombre d'entreprises à rencontrer, sur les accompagnements à rédiger, et du coup sur des objectifs précis (...) pour qu'on soit en coordination, qu'on soit complémentaire pour enfin que nos conventions soient plus fortes » (Propos, R3.4).

## **D. Les effets dysfonctionnels du SGP Alpha**

Notre étude du cas Alpha nous permet de repérer trois effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre d'un SGP : des réticences à coopérer et une démotivation des équipes (1), des craintes de contrôle (2), et des mesures de performance qui s'avèrent être incomplètes (3).

### **1. Réticences à coopérer et démotivation des équipes**

Il ressort de notre étude que le SGP n'est pas accepté par l'ensemble des agents de la métropole. Ce système a influencé d'une manière négative le comportement des agents, dans la mesure où nous avons constaté une démotivation des agents qui se traduit par une réticence à coopérer dans la communication des résultats : « c'est forcé, c'est la démotivation de l'équipe, c'est-à-dire que vous allez solliciter pendant une période de trois ans donc des gens de manière récurrente par rapport à la production d'indicateurs et puis ça va s'arrêter, et puis sans explication (...) ça démotive surtout à communiquer dans le futur, à rebondir sur le sujet, sur une explication (...) on est plutôt autour de la défaillance et on a une culture de la défaillance, et la difficulté de la remontée de l'information vers le haut » (Propos, R3.2).

En outre, d'autres acteurs expliquent cette réticence par « un manque de culture, enfin un manque d'habitude, il y a des directions, des pôles qui sont habitués à avoir des indicateurs »

(Propos, R3.10). Ce manque d'implication s'explique également par la mise en place de ce système en 2019, qui représente pour certains agents un changement dans les pratiques managériales de la métropole, ce qui peut engendrer la non-adhésion au SGP ou même le refus de ce changement.

## **2. Craintes de contrôle**

Les agents considèrent que le SGP est un outil qui vise à contrôler leurs performances, afin d'imposer des sanctions en cas de non-atteinte des objectifs : « *Ce n'est pas forcément compris pour tout le monde (...) c'est parce que y a un caractère intrusif du process forcément, et quelques fois ce caractère intrusif n'est pas vraiment appréhendé de la manière dont il doit l'être par les services contributeurs, on n'est pas là pour contrôler* » (Propos, R3.2). En effet, lorsque les agents ont le sentiment que le système est imposé, cela peut limiter sa pérennité.

## **3. Mesure de performance incomplète, une source de jeux**

Le fait de se concentrer seulement sur la mesure de la quantité des entreprises rencontrées, peut impacter négativement la qualité du service offert aux usagers. En effet, ce dysfonctionnement est dû au caractère incomplet de la mesure de la performance, puisque les agents du pôle « développement économique » se focalisent sur le nombre des prospects, mais évitent de traiter la qualité du service rendu : « *On était beaucoup sur les indicateurs quantitatifs, donc on a continué à suivre ces indicateurs quantitatifs, mais à un moment donné ce n'était pas suffisant parce que ça amenait parfois des agents à faire des chiffres, plutôt que de faire de la qualité (...) et au final avoir des entreprises pour lesquelles quand on allait les rencontrer la première fois, elles étaient pas accompagnées en tant que telle sur leurs projets* » (Propos, R3.4). Les cadres supérieurs qui se focalisent plus sur les chiffres, peuvent pousser indirectement leurs subordonnées à nuire la qualité du service et manipuler le système.

## **E. Conclusion du cas Alpha Métropole**

Alpha est une métropole qui a mis en place son SGP en 2019. Elle exerce au lieu et en place des communes membres des compétences en matière de développement économique.

L'analyse du cas Alpha nous a tout d'abord permis d'analyser les deux dimensions du contexte de gestion de la performance. D'une part, nous avons constaté l'absence d'un régime de performance imposant des mesures de performance en matière de développement économique. D'autre part, la nature des relations intergouvernementales entre Alpha et la Région Beta (chef de file de développement économique du territoire) est caractérisée par une forte coopération. En effet, cette dernière possède une influence sur la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique au sein de la Métropole Alpha. Dans la mesure où cette dernière a initié un processus de mimétisme. Elle s'est inspirée de la région pour la mise en œuvre des mesures de performance en matière de développement économique. En outre, nous avons identifié d'autres facteurs majeurs influençant l'adoption d'un SGP, tels que, la taille de la métropole en termes d'effectif, la volonté des élus et administratifs, et les enjeux financiers.

Ensuite, l'analyse du SGP en matière de développement économique nous a permis d'identifier les composantes suivantes : la définition d'une stratégie fondée sur une concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire, puis la mise en place d'une structure administrative et politique responsabilisée sur la mise en œuvre de cette stratégie, et enfin une déclinaison budgétaire par politique publique. En effet, le déploiement de la stratégie au niveau opérationnel s'effectue en objectifs opérationnels. Ainsi, l'évaluation de la stratégie est fondée sur des mesures de performance (ressources, activités, résultats). En outre, nous avons constaté l'émergence d'un axe que nous n'avions pas prévu lors de la mise en place de notre modèle de recherche. Il s'agit de l'évaluation ponctuelle, qui constitue une pratique complémentaire des mesures de performance. En effet, les dirigeants assurent un suivi périodique des indicateurs sous forme d'un dialogue de gestion unifié annuel, en utilisant un système d'information décisionnel « SEVALPRO » pour la collecte des indicateurs de performance. En outre, le pôle « développement économique » mobilise un système CRM pour le suivi et la production de ses indicateurs de performance pour les remonter ensuite à l'échelle de la métropole. Cependant, nous avons constaté l'absence d'un système de récompense et de sanction.

Enfin, l'étude des types d'utilisation du SGP nous a conduit à retenir trois catégories : une utilisation pour la gestion interne, une utilisation pour la recherche et l'apprentissage, et une utilisation à des fins de responsabilisation. Cependant, la mise en œuvre du SGP a entraîné des effets dysfonctionnels, tels que des réticences à coopérer et la démotivation des équipes, des craintes de contrôle, et des mesures de performance incomplètes.

## **Section 4 : Rennes Métropole**

Dans un premier temps, nous présentons le contexte de Rennes Métropole (§ 1), dans un second temps, nous mettrons en lumière les résultats obtenus (§ 2).

### **§ 1 - Le contexte de Rennes Métropole**

Rennes Métropole exerce de plein droit, en lieu et place des communes membres, une compétence obligatoire, celle du « développement et d'aménagement économique »<sup>43</sup>. Elle a comme activité la création, l'aménagement et la gestion des zones d'activité industrielle, commerciale, tertiaire, artisanale, touristique, portuaire ou aéroportuaire, ainsi que diverses actions de développement économique. En nous basant sur le rapport d'activité 2020 de la métropole, nous constatons que cette dernière a défini une stratégie de développement économique et d'emploi sur les quartiers prioritaires de la politique de la ville. Au sein de cette métropole, six entretiens ont pu être réalisés, avec différents agents métropolitains (tableau 46). Les documents internes et ces entretiens ont constitué la principale source d'information.

---

<sup>43</sup> Article L. 5217-2 du CGCT

**Tableau 46 : Les répondants de Rennes Métropole**

Organisation	Nature	Nb	Poste des répondants	Durée des entretiens	Code répondant
Rennes Métropole	Métropole	1	Directeur « Économie Emploi et innovation »	1 h 3 min	R3.1
		1	Chargé de mission évaluation et suivi des politiques publiques	1 h 13 min	R3.2
		1	Chargée de mission accompagnement des entreprises	25 min	R3.3
		1	Chargé de mission développement économique sur les quartiers prioritaires	56 min	R3.4
		1	Chargée de mission économie sociale et solidaire	1 h 10 min	R3.5
		1	DGA Pôle Ressources	15 min	R3.6

*Source : l'auteur*

En ce qui concerne les données secondaires, des documents ont pu être collectés en interne par l'intermédiaire des différents interlocuteurs, et en externe via le site internet de la métropole (voir tableau 47 ci-dessous).

**Tableau 47 : Données secondaires collectées sur Rennes Métropole**

	Internes	Externes
Sources documentaires	<ul style="list-style-type: none"><li>- Captures d'écran d'élaboration de feuille de route stratégique</li><li>- Rapports d'activité 2020</li><li>- Organigramme des services Rennes</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>- Site internet : <a href="http://www.metropole.rennes.fr">www.metropole.rennes.fr</a></li><li>- Rapport AUDIAR juin 2020 (Observatoire Économie)</li><li>- Pacte de gouvernance de Rennes Métropole avril 2021</li></ul>

*Source : l'auteur*

L'analyse des entretiens réalisés auprès des agents métropolitains ci-dessus d'une part, et de la documentation collectée sur cette Métropole d'autre part, nous ont conduit aux résultats présentés ci-après.

## § 2 - Résultats obtenus de Rennes Métropole

Dans un premier lieu, nous identifions les facteurs influençant la mise en œuvre d'un SGP (A). En deuxième lieu, nous présenterons les composantes du SGP pour la mise en œuvre de la stratégie économique de Rennes Métropole (B). En troisième lieu, nous expliquerons les types d'utilisation du SGP (C). Enfin, nous exposerons les effets dysfonctionnels de la mise en œuvre d'un SGP au sein de cette métropole (D), et une synthèse des résultats (E).



## A. Les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance

À Rennes Métropole, nous identifions quatre déterminants majeurs déclenchant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance : La taille de la métropole, la volonté des élus et des administratifs, et les enjeux financiers (Tableau 48).

**Tableau 48 : Les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP à Rennes Métropole**

Déterminants	Citations
<b>La taille de la Métropole</b>	<i>« On est sur une taille de métropoles encore c'est pas la plus grosse des métropoles, mais dès que on est sur des gros trucs, vous voyez nous à notre échelle (...) je pense qu'aussi le fonctionnement dépend aussi beaucoup de la taille de la collectivité ».</i> (Propos de R4.3).
<b>La Volonté des élus et des administratifs</b>	<i>« Ça peut se décider au niveau de la direction Générale des services, au niveau des élus, peut-être là, ils avaient décidé d'évaluer les aides aux entreprises donc dont l'appel à projet économie sociale et solidaire »</i> (Propos de R4.5). <i>« Nous pour n'importe quelle évaluation des politiques publiques, il faut absolument qu'il y ait un portage politique forcément pour le sujet (...) c'est les élus qui choisissent finalement les sujets qui seront intégrés pour le mandat et bien sûr ça peut évoluer aussi selon l'actualité, selon le besoin (...) c'est eux qui choisissent, s'il n'y a pas un portage politique il n'y a pas d'évaluation »</i> (Propos de R4.2).
<b>Les enjeux financiers</b>	<i>« Le choix d'évaluation se fait effectivement à travers ce type de critères, l'importance des budgets qu'on lui accorde oui bien sûr, c'est un critère »</i> (Propos de R4.1).

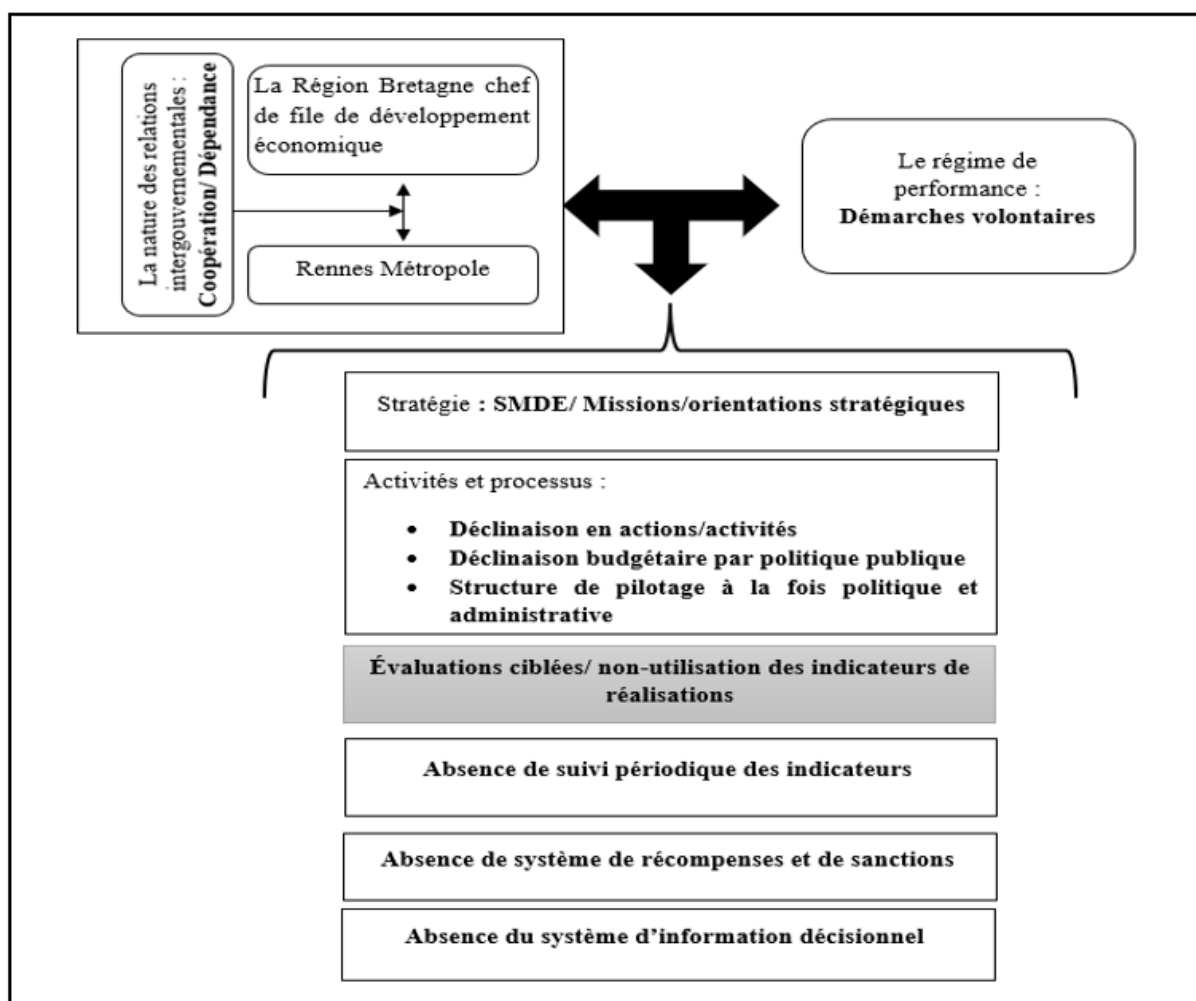
*Source : l'auteur*

En ce qui concerne Rennes Métropole, l'importance de la taille de cette intercommunalité constitue un déterminant majeur dans la mise en œuvre des pratiques de gestion de la performance, dans la mesure où ces dernières représentent un outil managérial dans le fonctionnement de la collectivité. Ainsi, la forte volonté des élus et des administratifs représente un facteur déterminant majeur pour adopter ces pratiques, plus particulièrement lorsque le budget consacré à la politique de développement économique est important.

## B. La gestion de la performance en matière de développement économique local

Le schéma 6 ci-dessous présente les résultats obtenus à l'aide de notre cadre d'analyse. Celui-ci sert de base pour analyser tout d'abord le contexte de la gestion de la performance (1), notamment le régime de la performance et la nature des relations intergouvernementales entre Rennes Métropole et la Région Bretagne. Ensuite, ce cadre permet d'identifier les composantes du SGP (2). Le schéma ci-dessous synthétise l'ensemble des résultats caractérisant le SGP en matière de développement économique de Rennes Métropole.

**Schéma 6 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique Rennes Métropole**



*Source : l'auteur*

Nous détaillerons dans ce paragraphe l'ensemble des composantes d'analyse développées ci-dessus, tout d'abord au niveau externe, en soulignant le contexte de la gestion de la performance, puis au niveau interne, en identifiant les différentes composantes du SGP de Rennes Métropole.

## 1. Le contexte de la gestion de la performance

L'analyse du contexte de gestion de la performance du cas Rennes Métropole nous a permis d'identifier d'une part, l'absence du régime de performance, d'autre part, la nature des relations intergouvernementales entre Rennes Métropole et la Région Bretagne. Les relations sont caractérisées par une coopération pour l'élaboration du SRDEII, et par une dépendance dans le cadre des aides en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques. Néanmoins, ces deux dimensions (régime de performance et nature des relations intergouvernementales) n'influencent pas la mise en œuvre du SGP en matière de développement économique au sein de Rennes Métropole.

### ❖ Une absence de régime de performance

En nous appuyant sur les entretiens avec nos interlocuteurs, il semble qu'il n'y ait aucune loi ou institution gouvernementale qui impose à la métropole de mettre en place des mesures de performance en matière de développement économique. Cependant, la métropole est censée respecter un certain nombre de critères d'éligibilité qui sont fixés par la région dans l'octroi des aides aux entreprises. Ces critères sont déterminés dans le cadre d'une convention entre les deux collectivités. En revanche, la région n'impose aucune mesure de performance concernant cette action : *« Non enfin pas sur les indicateurs qu'on peut mettre dans la convention il n'y a aucune, de mon côté, je n'ai jamais vu aucune obligation (...) c'est plutôt ce qui est imposé c'est plutôt les critères d'éligibilités à certaines aides, donc je vois notamment par exemple une aide comme le « Pass Commerce Artisanat » et les critères, ils sont préétablis par la région »* (Propos de R4.4).

En effet, Rennes Métropole remonte à la région les montants des aides accordées aux entreprises : *« Je crois qu'une fois par an sur toutes nos aides aux entreprises puisque là on est conventionné avec la Région, on remonte la liste des entreprises aidées, le montant des investissements, et je pense qu'effectivement la région doit regarder l'effet levier de nos subventions au regard des investissements »* (Propos de R4.5). Dans ce cadre, le directeur du développement économique confirme qu'il n'y a aucun objectif de performance fixé dans le cadre de cette convention avec la région. En revanche la métropole doit remonter un bilan à la région concernant les aides octroyées aux entreprises dans le cadre des fonds européens. *« La seule chose que nous impose la région aujourd'hui c'est un reporting assez précis sur les aides publiques que nous apportons parce qu'elle a cette obligation de compiler les données concernant ces aides, pour s'assurer aussi que par rapport aux règles du cumul des encadrements européens sur les aides que tout ça est bien respecté, il s'agit plutôt d'un bilan ce ne sont pas les objectifs de performance, c'est vraiment un bilan »*. (Propos de R4.1). Le chargé de mission d'évaluation des politiques publiques confirme également ce point : *« quand vous sollicitez des fonds européens, vous avez un suivi à faire et puis une remontée de données »* (Propos de R4.2).

## ❖ **Des relations intergouvernementales de coopération et de dépendance entre la métropole et la région**

Les relations entre Rennes Métropole et la Région Bretagne se caractérisent à la fois par une coopération et une dépendance.

### • **Une forte coopération pour l'élaboration du SRDEII**

La métropole participe à l'élaboration du SRDEII dont l'objectif, également, est d'intégrer ses orientations stratégiques dans le cadre de ce schéma régional : *« on a une très bonne articulation (...) puisque vous savez que la loi NOTRe disait que les métropoles étaient associées à l'élaboration et à l'adoption de la stratégie régionale de développement économique d'innovation et d'internalisation, donc ça s'est passé plutôt dans de très bonnes conditions (...) en Région Bretagne et la stratégie métropolitaine est parfaitement intégrée à la SRDEII, on n'a pas eu je dirais à négocier beaucoup pour que finalement la stratégie de développement économique de la métropole Rennaise soit intégrée de manière tout à fait fluide cohérente dans la stratégie régionale parce que nos objectifs convergeaient dans beaucoup de domaines finalement sans grandes difficultés »* (Propos de R4.1). En ce sens, la chargée de mission développement économique considère que la région a pris en compte le sujet des quartiers prioritaires de la métropole dans le cadre de ce schéma régional : *« on a des spécificités en termes de territoire et notamment là on a 5 territoires fragiles sur la métropole et la région évidemment était d'accord dans le cadre de ce schéma de bien le traduire comme tel (...) et dans le cadre des relations avec la région on a des aides qui sont spécifiques aux quartiers prioritaires et donc dans ce cadre-là on a effectivement une bonne collaboration et de toute façon il a été travaillé avec la région »* (Propos de R4.4).

### • **Dépendance dans le cadre des aides en faveur de la création ou de l'extension d'activités économiques**

Dans le cadre de la loi NOTRe 2015, la métropole doit avoir l'autorisation de la région pour accorder les aides directes aux entreprises sur le territoire métropolitain. Respectant cette disposition, la région intervient dans la partie évaluation pour assurer le bon déroulement de l'octroi de ces aides : *« sur les dispositifs des aides publiques, nous on avait mis en place des choses, mais dans la mise en place de par la loi évidemment on se réfère aussi à ce qui se passe au niveau régional, et de toute façon les aides publiques directes aux entreprises comme vous le savez ne peuvent se mettre en place par une collectivité infrarégionale qu'en complément ou par autorisation explicite de la région qui vous autorise à le mettre en place »* (Propos de R4.1). En effet, la région dispose d'une compétence exclusive pour définir les régimes d'aides, et décider de l'octroi des aides aux entreprises sur le territoire régional : *« ce que je veux dire, c'est que vous voyez à l'étude de l'évaluation si on veut modifier les dispositifs, si on veut abandonner certains dispositifs et en créer d'autres, de toute façon, on aura un passage obligé par la région, parce que c'est la région qui va nous autoriser à mettre en place de nouveaux dispositifs ou des modifications que l'on veut apporter, donc voilà, c'est un dialogue avec la région »* (Propos de R4.1).

Les deux dimensions constituant le contexte de la gestion de la performance, n'influencent pas la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique au niveau de Rennes Métropole. Il s'agit d'une démarche volontariste de la part des dirigeants de la métropole.

## **2. Conception et mise en œuvre d'un système de gestion en matière de développement économique de Rennes Métropole**

Nous exposons ici les composantes identifiées du SGP de Rennes Métropole : la stratégie (a), les activités et processus (b), les évaluations ciblées et la non-utilisation des mesures de performance (c), l'absence du suivi périodique (d), du système de récompenses et de sanctions (e), et du système d'information (f).

### **a) Une stratégie de développement économique sous forme d'un schéma métropolitain de développement économique**

À partir de la loi NOTRe 2015, la métropole dispose désormais d'un schéma métropolitain de développement économique (SMDE) qui découle du SRDEII. Le SMDE représente la stratégie économique de Rennes Métropole. Il adhère aux grandes orientations stratégiques de la région : *« On avait nous un schéma qui date déjà un petit peu qu'on n'a pas remis complètement en cause, il avait été adopté en 2013, fin 2013, il a été réactualisé une première fois au début du mandat précédent donc c'était en 2015, mais dont les grandes lignes en fait, on peut dire que la stratégie elle a été confirmée de nouveau, donc sur cette stratégie qui a été versée quasiment telle qu'elle et qui constitue le volet métropolitain du SRDEII régionale »* (Propos de R4.1). Pour la chargée de mission développement économique, *« de toute façon la métropole s'intègre sur les dispositifs régionaux et notamment sur le SRDEII qui a été travaillé en collaboration avec la région »* (Propos de R4.4). En effet, le schéma métropolitain vient décliner les grandes orientations de la Région Bretagne : *« Pour moi, c'est un cadre qui s'impose, on va dire aussi à l'intervention des EPCI puisque notre schéma métropolitain doit s'inscrire dans le schéma régional que c'est quand même les régions qui sont pilotes sur le développement économique (...) enfin il y a des formes aussi de négociation pour que l'EPCI détermine son rôle, le rôle précis qu'elle veut jouer sur son territoire ça doit se faire en lien avec la stratégie régionale »* (Propos de R4.5).

- **La concertation avec les acteurs du territoire un outil d'élaboration de la stratégie économique**

À Rennes Métropole, la formulation de la stratégie de développement économique est fondée sur une concertation et une association de l'ensemble des acteurs économiques du territoire : *« aucune élaboration de stratégie telle qu'elle ne se fait sans une très large non seulement concertation, mais même on pourra dire contribution de différents acteurs, qui sont représentatifs de l'économie locale, évidemment on pense aux consulaires, chambre de commerce industrie, chambre de métiers d'artisanat, chambre d'agriculture (...) On a évidemment les représentants du patronat local, l'union des entreprises 35 qui est partie prenante, on a un conseil de développement qui représente évidemment à la fois le monde économique, le monde associatif et qui également évidemment apporte des contributions fortes,*

*écrites et généralement à l'ensemble de ces réflexions là et puis on invite régulièrement les têtes de réseaux notamment les acteurs qui peuvent être représentatifs des secteurs d'activité stratégique du territoire (...) on associe évidemment aussi les structures régionales (...) ils sont des partenaires importants pour nous et qu'on les associe évidemment très largement aussi à ce type de réflexion stratégique » (Propos de R4.1).*

Ce qui rejoint les propos du chargé de mission d'évaluation et suivi des politiques publiques, il souligne qu'au niveau de la métropole, l'association de différents partenaires et acteurs du territoire constitue un outil fondamental de la conception d'une stratégie quelle que soit la politique publique. *« On a beaucoup d'outils pour pouvoir mettre en œuvre une stratégie ou la définir, on peut utiliser des designs, on peut utiliser d'autres outils à la conception ou reconception de politiques publiques qui sont multiples mais dans tous les cas je ne vois pas comment on peut concevoir une stratégie sans qu'elle ne soit, un portée politiquement, deux d'une manière collégiale qui se croise avec tous les acteurs, puis on a une culture, on a cette culture-là de toute façon à Rennes de travailler avec l'ensemble des partenaires sur toutes politiques publiques quoi » (Propos de R4.1).*

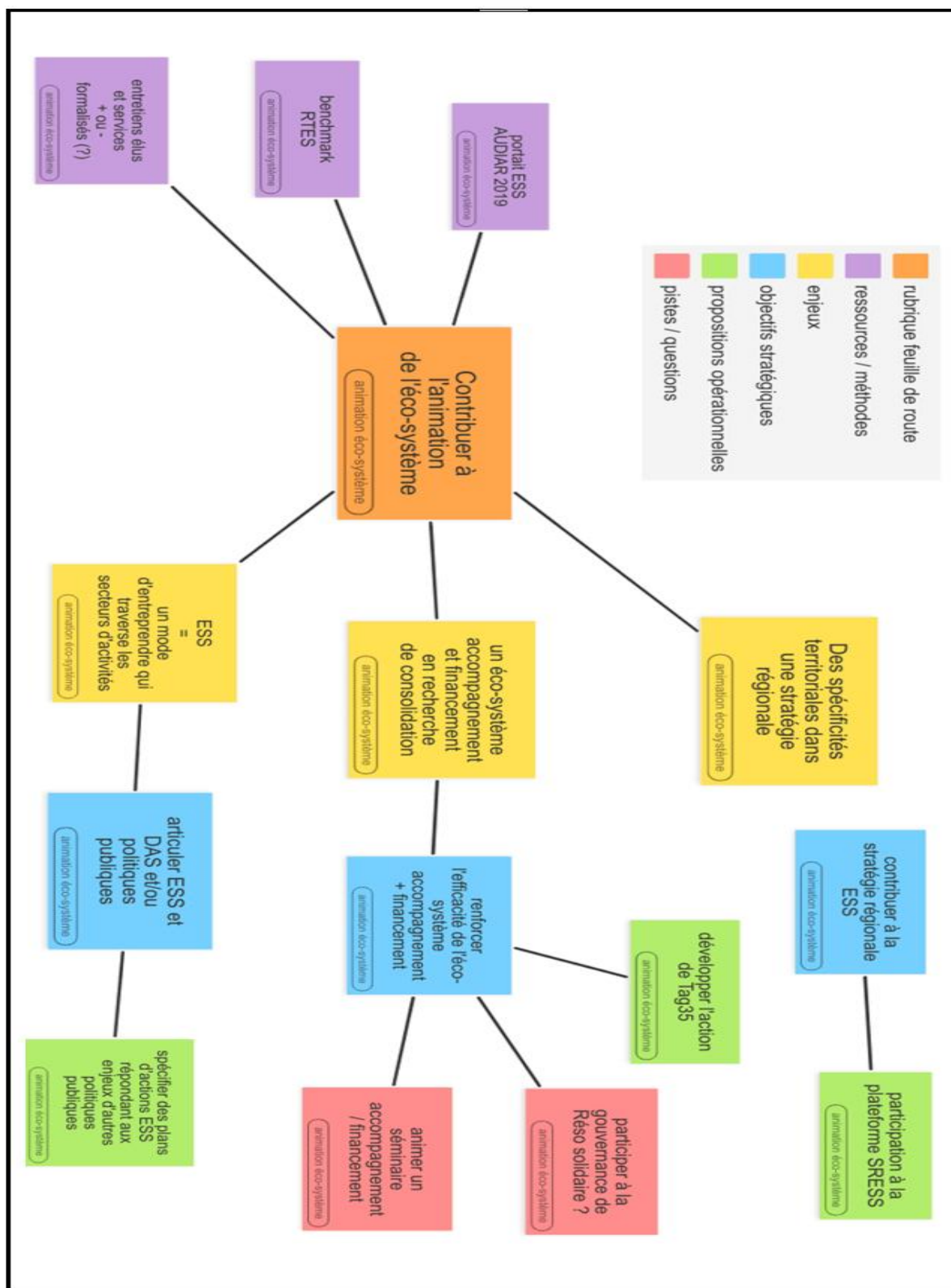
- **Diagnostic externe un outil de définition des grandes orientations pour le développement des quartiers prioritaires de Rennes**

Les gestionnaires procèdent également à un diagnostic des quartiers prioritaires pour prendre en compte la situation du territoire, et aussi les parties prenantes afin de connaître leurs besoins et attentes vis-à-vis de la métropole. Cette étape permet à la métropole de développer la structuration de l'offre et d'améliorer l'activité économique au niveau de ces cinq quartiers. *« Quand on parle de développement économique on réalise un diagnostic des territoires pour le coup parce qu'on a cinq quartiers à Rennes (...) de voir de quoi on parle pour ensuite voir si les actions qu'on menait étaient cohérentes adaptées, s'il fallait faire plus, si certaines justement il fallait les réorienter (...) il a été essentiel en fait de réaliser ce diagnostic alors il a été réalisé à partir d'une base de données donc ça vaut ce que ça vaut on en tire plutôt des grandes tendances de ce diagnostic mais en tout cas ça était intéressant (...) et c'est ça aussi en fait qui nous a permis de partager finalement une vision commune et de voir un peu quels étaient les spécificités sur chaque territoire parce qu'on parle toujours des quartiers prioritaires mais en fait c'est 5 quartiers qui n'ont pas forcément les mêmes spécificités et donc en fait ça nous a permis de mettre en avant pas mal de choses comme ça et c'était très intéressant (...) ce type de diagnostic nous a permis d'avancer sur la structuration de l'offre » (Propos de R4.4).*

- **Une démarche *Bottom-up* pour la formulation des orientations stratégiques de l'économie sociale et solidaire**

La responsable du service économie sociale et solidaire intègre ses subordonnés dans la réflexion stratégique pour l'élaboration de la feuille de route concernant le volet « économie sociale et solidaire » de ce nouveau mandat politique. « *Nous, notre responsable nous a donné un tableau avec les cases en gros et c'est vrai que moi j'ai prouvé le besoin de passer par une phase heuristique un peu mapping avant de revenir sous une forme tableau en fait pour pouvoir bouger les choses (...) je suis quelqu'un de très terrain, ce qui fait que moi j'ai vraiment une approche on va dire plutôt bottom up et des fois je suis obligée de faire des efforts aussi pour raccrocher moi mes idées à nos schémas et les remettre dans les bonnes cases et dire ça bah oui ça ça va servir à tel objectif stratégique et ça ça va servir bon voilà, je pense que du fait je suis assez intuitive j'ai une expérience très terrain donc voilà* » (Propos de R4.5). La responsable de ce service implique ses équipes en utilisant l'application klaxoon. Cet outil permet à chacun de s'exprimer et de réagir en temps réel *via* un tableau blanc digital en utilisant son smartphone, sa tablette ou son ordinateur. En effet, Klaxoon permet de gérer les documents de synthèses, de récupérer les retours d'informations des équipes. Il offre un environnement intégré conçu aussi bien pour les échanges. Il s'agit d'un espace numérique qui permet de rendre les réunions d'équipe plus efficaces. La figure 43 ci-dessous montre la méthode de réflexion pour l'élaboration d'une feuille de route stratégique en utilisant l'outil Klaxoon.

**Figure 43 : Klaxoon un outil d'élaboration de la feuille de route stratégique Rennes Métropole**



Source : Document interne relatif à l'élaboration des axes de stratégies de la Métropole

Cette méthode permet de fixer la rubrique qui représente l'axe fondamental de la feuille de route, dans la figure ci-dessus. Il s'agit bien de contribuer à l'animation de l'écosystème.



Ensuite, il convient de réfléchir aux ressources et aux méthodes, d'identifier les enjeux, de poser les objectifs stratégiques, de remonter les propositions opérationnelles et enfin de poser des pistes et questions de réflexion. Il s'agit d'une méthode qui permet d'impliquer à la fois les agents, les élus et les partenaires dans cette démarche : *« donc vous voyez par exemple ici on avait en gros 5 rubriques (...) voilà donc on avait travaillé sur l'accès des entreprises au marché, de contribuer à animer l'écosystème, travailler sur la question de l'emploi et des compétences du foncier et de l'immobilier, et puis du développement et d'innovation, donc ça par exemple toutes ces rubriques de nos feuilles de route c'est ma responsable qui nous les a imposé, et moi à partir de là j'ai besoin mais ça c'est très lié aussi peut-être à mon profil plus terrain, j'ai ressenti le besoin de mettre mes idées sur des post-it, et puis pour les classer ensuite et être vraiment capable de déterminer qu'est-ce qui est un enjeu ? Qu'est-ce qui relève d'objectifs stratégiques ? Puis de propositions opérationnelles en fait voilà, et donc j'ai ressenti le besoin de passer par cette arborescence que j'ai pu partager avec mon élu, avec ma responsable, avec aussi des partenaires »* (Propos de R4.5).

Dans ce cadre le directeur « économie » montre qu'il y a une intégration des acteurs externes dans la réflexion : *« on met en place des groupes de travail ad hoc qui vont essayer d'affiner un peu la feuille de route et de travailler avec beaucoup en général pas mal d'acteurs extérieurs qui sont eux même contributeurs à la réflexion »* (Propos de R4.1). Klaxoon constitue donc un véritable outil de réflexion pour l'élaboration des feuilles de route stratégiques de la métropole : *« ça m'aidait beaucoup de pouvoir effectivement dire que par exemple là j'ai des questions qui peuvent répondre potentiellement ou des actions qui peuvent répondre à plusieurs à des enjeux différents par exemple (...) ensuite j'ai retraduit sous forme de tableau, et puis comme j'ai pu automatiser finalement la forme tableau, j'ai maintenant cette forme tableau que je peux réutiliser, que j'ai pu transférer sur Excel voilà, et qui finalement répond à la première forme demandée qui consistait à faire des tableaux (...) faire des tableaux Excel ou on fusionne, parce que évidemment on peut avoir des actions qui répondent à plusieurs objectifs stratégiques »* (Propos de R4.5).

Après avoir présenté les différentes méthodes de définition des feuilles de route stratégiques au niveau de Rennes Métropole, nous exposons maintenant un exemple d'orientations stratégiques constituant la feuille de route de développement économique et emploi dans les quartiers prioritaires Rennais (Tableau 49). *« Il y a 2 volets à ma mission, il y a en fait un volet, il y a une mission générale de coordination et de mise en œuvre de la feuille de route développement économique et emploi dans les quartiers prioritaires Rennais et cette feuille de route en fait elle est basée sur deux orientations stratégiques »* (Propos de R4.4). Le tableau 4 ci-dessous présente un exemple de la production des orientations stratégiques de la métropole.

**Tableau 49 : La production d'objectifs stratégiques de développement économique à Rennes Métropole**

<b>Politique</b>	<b>Développement économique</b>
<b>Missions</b>	Développement économique et emploi dans les quartiers prioritaires Rennais
<b>Orientations stratégiques</b>	-Favoriser l'accès à l'emploi et à l'insertion professionnelle des habitants des quartiers prioritaires  -Consolider le tissu économique en quartier prioritaire et favoriser l'implantation de nouvelles activités, sur les quartiers prioritaires

*Source : (Propos de R4.4)*

Après avoir défini la feuille de route stratégique de développement économique, les gestionnaires procèdent à leur déclinaison au niveau opérationnel.

#### **b) Activités et processus**

La déclinaison de la feuille de route stratégique s'effectue par la mise en place de plans d'actions et d'activités au niveau opérationnel : *« une présentation d'orientations stratégiques devant le conseil métropolitain qui sont approuvées en tant que telles, et après on va peut-être plus par filière par secteur d'activité, on fera approuver les feuilles de route avec des plans d'actions associés de manière un peu plus opérationnelle devant le conseil, on va amener progressivement et régulièrement un certain nombre de feuilles de route stratégiques qui donneront lieu à des plans d'actions très opérationnels et qui sera approuvé par le conseil voilà »* (Propos de R4.1). Le tableau 50 ci-dessous présente en détail un exemple de la déclinaison des orientations stratégiques en actions et activités.

**Tableau 50 : La déclinaison des orientations stratégiques en actions/activités à Rennes Métropole**

<b>Politique</b>	<b>Développement économique</b>
<b>Missions</b>	Développement économique et emploi dans les quartiers prioritaires Rennais
<b>Orientations stratégiques</b>	-Favoriser l'accès à l'emploi et à l'insertion professionnelle des habitants des quartiers prioritaires  -Consolider le tissu économique en quartier prioritaire et favoriser l'implantation de nouvelles activités, sur les quartiers prioritaires
<b>Actions/activités</b>	- Mobilisation du secteur privé et secteur professionnel au profit de l'emploi dans les quartiers prioritaires  - Construction d'une offre immobilière et d'une offre de service qui soit à destination des habitants mais aussi des salariés, des entreprises qui viendront s'implanter

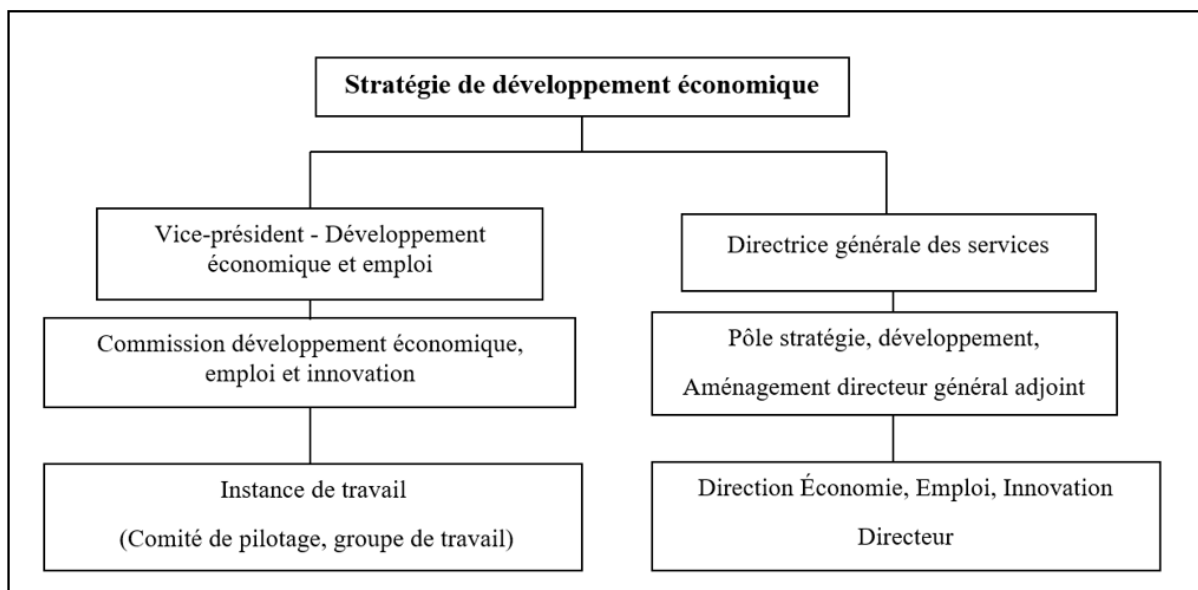
*Source : (Propos de R4.4)*

Après avoir décliné les orientations stratégiques au niveau opérationnel, la métropole a mis en place l'organigramme politique et administratif nécessaire à la mise en œuvre de sa stratégie de développement économique, comme expliqué dans le point suivant.

- **La structure de pilotage de la stratégie de développement économique**

Pour la mise en œuvre de la stratégie de développement économique, la métropole a mis en place d'une part, une structure politique en désignant un vice-président « développement économique et emploi », d'autre part une structure administrative sous forme d'une direction de l'économie, emploi et innovation dirigée par un directeur du développement économique : « *c'est une direction d'à peu près une cinquantaine de personnes qui couvre en fait on va dire une définition assez large de la notion de développement économique* » (Propos de R4.1). Cette direction fait partie du pôle « stratégie, développement, aménagement » qui constitue une direction générale adjointe au sein de la métropole. Nous présentons dans la figure 44 un organigramme simplifié de la structure qui assure le pilotage de la stratégie économique de Rennes Métropole.

**Figure 44 : La mise en relation de la stratégie économique et la structure organisationnelle chez Rennes Métropole**



*Source : l'auteur*

En nous appuyant sur le pacte gouvernance 2021 de Rennes Métropole, nous avons identifié la structure sur laquelle se base Rennes Métropole pour mettre en œuvre ses orientations stratégiques de développement économique. Tout d'abord, nous trouvons la commission « développement économique, emploi et innovation », qui est animée par le vice-président de cette politique, et qui a pour objectif le suivi de la mise en œuvre des orientations stratégiques : « ces commissions de développement économique sont très liées soit à des zones d'activité où là on fait des comités de pilotage pour prendre des décisions de l'ordre de l'aménagement, de l'ordre d'une décision d'accueillir telle ou telle entreprise, les commissions économiques évoquent effectivement des grands chantiers qui peuvent être en cours, ou alors des aides qui sont en cours d'attribution, oui il y a un grand nombre de réunions de comités » (Propos de R4.3).

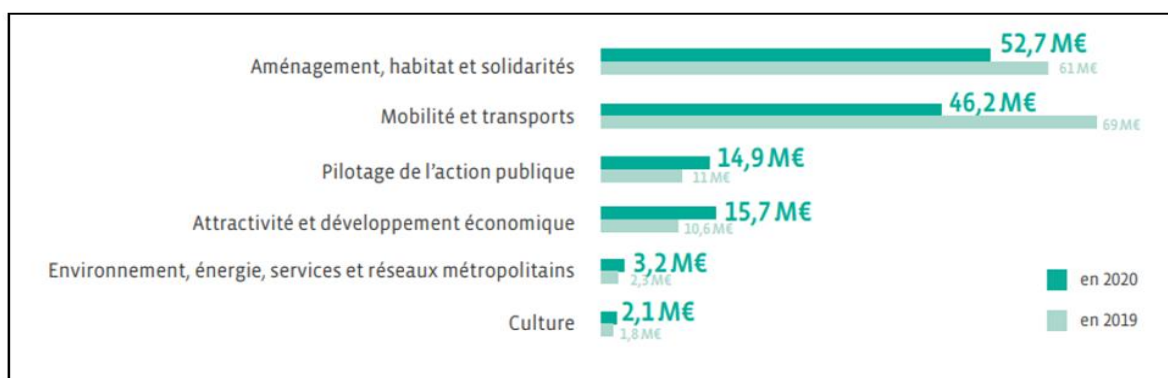
Ensuite, il y a des instances de travail qui regroupent des comités de pilotage et des groupes de travail. Ces instances sont mises en place à l'initiative de la commission « développement économique » pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie économique de la métropole. En effet, la commission définit la feuille de route de ces instances de travail. En contrepartie, ces dernières rapportent régulièrement leurs travaux à cette commission, « sur la thématique développement économique on est effectivement sur un pilotage de la métropole donc au sein de la direction, et en terme de pilotage (...) on a des comités de suivi mais il n'y a pas de décision en fait qui sont prises c'est plutôt de l'information, on a des groupes de travail où là par contre on a déjà décidé des choses ou en tout cas des principales orientations, et après on a des commissions où là du coup vient être présenté aussi les projets finalement pour validation avant de passer si jamais il y a une décision, parce qu'il y a une délibération ou autre, du coup après pour passer en bureau ou en conseil, donc c'est ça un petit peu les choses aujourd'hui » (Propos de R4.4).

Après avoir mis en place la structure de pilotage de la stratégie de développement économique de Rennes Métropole, les gestionnaires procèdent à l'identification des ressources nécessaires à la mise en œuvre de cette stratégie. C'est ce que nous expliquerons dans le point suivant.

- **L'allocation des ressources nécessaires à la réalisation de la stratégie de développement économique**

En nous fondant sur le rapport d'activité 2020 de Rennes Métropole, nous constatons une affectation des moyens financiers aux différentes politiques publiques, plus particulièrement, la métropole a consacré 15,5 millions d'euros pour les dépenses d'équipement en matière d'attractivité et développement économique. Ces sommes font partie des dépenses d'investissement. La figure 45 ci-dessous montre la répartition des dépenses d'équipement de la métropole.

**Figure 45 : Répartition des dépenses d'équipement par politiques publiques à Rennes Métropole**



Source : Rapport d'activité 2020 Rennes Métropole

Après avoir défini la feuille de route stratégique de développement économique de la métropole, responsabilisé la structure politique et administrative sur la mise en œuvre de la stratégie, et alloué les moyens financiers nécessaires, l'étape suivante consiste à effectuer une évaluation de ces orientations stratégiques de la métropole.

**c) Le développement économique entre évaluation ponctuelle et la non-utilisation de la mesure de la performance**

Au sein de Rennes Métropole, nous avons constaté l'absence de suivi des indicateurs de performance. En d'autres termes, les gestionnaires n'ont pas défini des mesures de performance pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie : « on n'est pas à un niveau de suivi finalement des réalisations » (Propos de R4.2). Cependant, les gestionnaires préfèrent réaliser des évaluations ponctuelles et ciblées pour montrer l'impact de leurs actions.

- **La non-utilisation des mesures de performance**

Les responsables du développement n'ont pas choisi de mettre en place des indicateurs de performance ou de réalisation : *« non pas au sens strict d'un outil de pilotage de la performance, on n'a pas pris d'une manière générique l'évaluation de la politique publique de développement économique, ça me paraissait trop compliqué, parce que il y a énormément de leviers, il y a des objectifs extrêmement différents et assez divers en fonction des secteurs (...) on pourrait le faire mais ce n'est pas forcément un acte qu'on a choisi parce que d'abord c'est assez compliqué »* (Propos de R4.1). Les dirigeants ne fixent pas d'objectifs de performance pour les agents au niveau opérationnel : *« il est vrai qu'aujourd'hui, il n'y a pas forcément de fiches avec des indicateurs précis sur comment on va arriver justement à l'atteinte de l'objectif »*. (Propos de R4.4).

En effet, plusieurs raisons expliquent la non-utilisation des indicateurs de performance ou de suivi. D'une part, nous constatons l'existence de barrières culturelles. En effet, les agents ne sont pas habitués à ces pratiques managériales : *« ça ne fait pas partie de l'ADN de notre collectivité de le mettre en place et de consacrer les moyens »* (Propos de R4.6). En ce sens, une chargée de mission souligne que *« ce n'est pas dans la culture des collectivités en fait de donner des objectifs et de chiffrer les choses »* (Propos de R4.3).

D'autre part, les gestionnaires soulignent que les mesures de performance présentent des biais qui peuvent nuire à la qualité du service fourni aux entreprises. Néanmoins, ils préfèrent adopter une approche qualitative : *« je veux éviter un écueil dans lequel on peut avoir risque dans ce cadre, c'est de faire un risque de tamponnage, ce que je veux dire par-là, parce que je l'ai aussi vécu dans un certain nombre de structures, on se contente de faire du quantitatif et de dire voilà regarder comme on est actif parce qu'on a rencontré X entreprises, on a reçu X chefs d'entreprises, on a fait X propositions, et finalement parfois le X il se fait au détriment d'un travail qualitatif très performant, alors on peut avoir des objectifs oui, moi je suis pas forcément avec ça (...) je suis pas forcément convaincu totalement de la valeur ajoutée (...) on essaye plutôt d'avoir vraiment un suivi très rapproché, d'être en permanence avec ces acteurs avec lesquels on travaille, en essayant de rentrer plutôt dans le qualitatif que de cocher des cases sur des tableaux de bord qu'on en pourrait avoir voilà... »* (Propos de R4.1).

En outre, l'absence des objectifs de performance pour les agents s'explique par le fait que les dirigeants évitent les réactions négatives de leurs subordonnés : *« J'ai l'impression qu'il y a peut-être une peur aussi que ça soit mal accueilli par les agents en fait de la collectivité (...) je pense que quand on dirait à un fonctionnaire que vous devez accompagner 40 entreprises par an et faire tant d'objectifs je ne suis pas sûr que ça passe bien en fait aujourd'hui »* (Propos de R4.3). En effet, ces pratiques peuvent avoir des effets négatifs sur le comportement des agents, comme une réticence à coopérer lorsqu'il s'agit d'un système de performance strict : *« pour les personnes qui ne connaissent pas forcément le sujet ça sera voilà un choque (...) C'est de l'humain enfin, donc des fois vous avez de l'irrationnel aussi dans les comportements humains, mais après ça dépend jusqu'à quel point comment on fait la chose, est-ce que c'est du pilotage ou de flicage un peu voilà il faut savoir ou on va quoi, parce que si vous êtes à combien de dossiers réalisés par minute, je ne suis pas sûre que l'intérêt soit outre que le flicage quoi en*

soi, après on peut avoir des problèmes qui sont plus de réticences parce qu'il y a aussi à ma connaissance c'est un autre travail de la donnée » (Propos de R4.2).

- **Des évaluations ciblées de la stratégie de développement : un axe émergent**

En matière de développement économique, les dirigeants procèdent à des évaluations ponctuelles : « *Ce sont plutôt des évaluations plus ciblées, maintenant un peu plus d'un an, on a lancé une évaluation sur nos dispositifs d'aides directes aux entreprises pour savoir est-ce que ce sont des leviers efficaces, pertinents ? Comment elles sont perçues par les entreprises ? (...) On n'a pas fait de manière générique l'évaluation de la politique publique de développement économique parce que ça nous paraît difficile* » (Propos de R4.1). En effet, la métropole n'évalue pas toutes les orientations stratégiques, mais il existe une évaluation ciblée d'un sujet spécifique, comme c'est le cas pour les aides financières aux entreprises. Le choix de l'évaluation d'une action particulière se fait en fonction de son importance par rapport au contexte dans lequel évolue la métropole. « *En fait, si vous voulez, on prend jamais toute une stratégie dans une évaluation, c'est trop lourd et on risque de rester à un niveau vraiment trop supra, on va pas apprendre grand-chose et permettre de faire réellement évoluer la stratégie, en gros, on choisit souvent un sujet, par exemple là, on a choisi les aides financières aux entreprises, on est bien sur les aides financières on n'est pas sur l'ensemble des aides, on peut être où on a l'accompagnement des structures à travers des pépinières, etc. On n'est pas non plus sur toute la stratégie (...) on va pas aller voir tous les axes stratégiques, voilà, on se focalise vraiment sur une partie et puis on fouille vraiment cet aspect-là parce qu'on estime aujourd'hui que c'est là où on peut se poser des questions, ou on peut avoir un intérêt vraiment à le regarder parce qu'on aura besoin de le faire évoluer, c'est plutôt dans ce sens-là* » (Propos de R4.2).

En effet, l'objectif de ces évaluations ciblées est de montrer l'impact de l'action de la métropole : « *il y a plusieurs choses en fait là si vous voulez dans l'outil que je vous présente, on est plutôt sur des enjeux de territoire, des impacts* » (Propos de R4.2). En outre, les dirigeants visent à mesurer la satisfaction des entreprises à travers l'évaluation du dispositif des aides aux entreprises : « *l'objectif c'était de requestionner notre dispositif d'aide, il y a eu des questionnaires qui ont été menés auprès des entreprises pour aussi mesurer la satisfaction en fait ou pas des entreprises sur ce dispositif qu'on appelle l'aide à l'investissement et à la création de l'emploi (AICE)* » (Propos de R4.3). De même, l'objectif est « *d'avoir le retour de terrain, enfin, il y avait quand même des entreprises qui ont été questionnées et tout ça sur les bienfaits des aides, donc je trouve ça hyper intéressant d'avoir ces retours-là d'avoir un regard extérieur sur cette question, et puis parce qu'on a eu aussi des questionnements politiques* » (Propos de R4.4).

En outre, la métropole a procédé à une autre évaluation ciblée en matière de développement économique à l'aide de l'AUDIAR, l'observatoire du territoire. Celui-ci permet de fournir des indicateurs aux dirigeants afin d'avoir un retour sur la politique engagée : « *la deuxième étude c'est l'évaluation des contrats de ville, donc voilà forcément les contrats de ville pilier développement économique et emploi, et donc en fait toute cette évaluation a été intéressante aussi dans le cadre de différents ateliers, avec le chargé de mission évaluation des politiques*

*publiques (...) c'est lui qui avait vraiment fait toute la partie évaluation et indicateurs du pilier développement économique et emploi, (...) et puis là pour le coup des indicateurs aussi qui avaient été travaillés, et donc là plutôt AUDIAR, et puis en tout cas, tous nos outils en tout cas plutôt d'observatoires qui avaient été mis à disposition et qu'ils le seront, et donc ça était intéressant de travailler ces questions-là (...) Dans l'évaluation des contrats de ville on est vraiment sur le nombre d'établissements économiques, typologie des activités, le taux de chômage on est vraiment sur des indicateurs plutôt généralistes sur la situation du développement économique et de l'emploi dans les quartiers prioritaires, donc on est plutôt au niveau de qualification choses comme ça » (Propos de R4.4).*

Le choix d'entreprendre des évaluations ciblées est fondé sur le principe que les indicateurs de performance ou de réalisations ne permettent pas de vérifier l'impact réel des actions de développement économique. En d'autres termes, les gestionnaires considèrent que l'évaluation ciblée est un outil qui permet d'analyser en profondeur les effets d'une action engagée par la métropole : *« les indicateurs sont jamais parfaits de toute façon, on a toujours des choses à dire sur des indicateurs on mesura jamais tout avec l'indicateur, on ne regardera jamais tout, mais après, c'est bien le but justement de l'évaluation de pouvoir aller approfondir ces aspects-là et notamment par du qualitatif qui est la richesse aussi après derrière »* (Propos de R4.2).

Par ailleurs, les responsables de la métropole constatent que l'évaluation ciblée permet également d'identifier l'influence d'un certain nombre de facteurs externes tels que l'environnement et le contexte sur la performance des actions économiques impulsées par la métropole : *« on est dépendant d'éléments conjoncturels ou autres, mais qui dépendent de beaucoup de facteurs extérieurs sur lesquels on n'a pas une vraie capacité d'action »* (Propos de R4.1). En effet, la simple mesure des réalisations ne permet pas de mettre en évidence la contribution de la métropole à l'effet observé sur le territoire, d'où l'importance d'une évaluation ciblée et approfondie, *« aujourd'hui on peut mesurer nos réalisations, on peut mesurer ce qu'on fait, mais les impacts dépendent alors de tout un tas de facteurs autres, mais il y a bien qu'une évaluation ou des éléments qui permettent un peu de prendre de la hauteur, des études qui peuvent permettre de prendre de la hauteur, qui peuvent permettre d'expliquer ça quoi et pas un tableau de bord, un tableau de bord de performance c'est mieux pour les entreprises (...) l'impact en fait est difficilement quantifiable par une action publique en tant que telle en fait, elle est multi causale et donc du coup de fait on ne peut pas le regarder simplement par une politique du chiffre en fait (...) des éléments chiffrés forcément ça limite la compréhension et puis ça n'explique pas tout, c'est vraiment toujours aussi on peut dire ce qu'on veut aux chiffres comment on peut le dire par ailleurs. C'est l'évaluation qui va plutôt prouver la pertinence de la politique publique parce que ça c'est bien du coup la pertinence à savoir si finalement on voit bien les impacts sur le territoire à travers la politique publique »* (Propos de R4.2).

À titre d'illustration, la crise COVID-19 représente un élément de contexte qui peut influencer l'action économique de la métropole : *« le Covid, ça a démolé tout, c'est totalement indépendant de notre volonté, donc des facteurs qui impactent l'économie sont tellement multiples (...) alors que la collectivité n'y est pas pour grand-chose là-dedans quoi (...) on dépense énormément d'argent pour estimer des effets qui sont tributaires de beaucoup d'aléas, voilà qu'on essaye de calculer en fait les effets socio-économiques »* (Propos de R4.2). En effet, nous remarquons



que la métropole est orientée plutôt vers l'évaluation ciblée pour montrer son effet sur le territoire, puisque le suivi des indicateurs d'activité ne permet pas d'expliquer le rôle de la collectivité dans le développement du territoire.

- **Le diagramme logique d'impact un outil de définition des indicateurs de performance**

À Rennes Métropole, la mesure de l'impact de la stratégie s'appuie sur le diagramme logique d'impact. Ce dernier est un processus qui permet de confronter les objectifs stratégiques aux réalisations, résultats et effets de cette stratégie engagée, en recherchant la relation de cause à effet entre les éléments de ce processus : *« sur nos questionnements évaluatifs (...) je pense toujours par faire ce qu'on appelle un diagramme logique d'impact, ou on part finalement de notre stratégie qu'on a définie initialement (...) on fait dérouler du coup les objectifs opérationnels, les actions, les résultats et les impacts escomptés finalement, avec en mettant à chaque fois du coup une causalité entre l'objectif, l'objectif opérationnel etc. Et normalement, on doit voir un peu une vision un peu globale stratégique du moins de l'axe stratégique qu'on souhaite regarder et de savoir finalement ce qui doit produire, est-ce qu'on peut y attendre et ce qu'on y attend normalement »* (Propos de R4.2).

En effet, le diagramme logique d'impact permet également de définir des indicateurs de performance générant des informations sur chaque étape de ce processus : *« c'est en fait un peu l'occasion d'entamer, développer ce sujet quoi, et de la même manière qu'on fait un outil de suivi, on fait aussi toujours un diagramme logique d'impact ou un arbre d'objectifs, et on y place à chaque fois du coup sur les actions, sur les résultats, sur les impacts escomptés, des indicateurs qui vont pouvoir justement mesurer ce qu'on y escompte et savoir finalement est-ce qu'on est dedans où on est pas dedans voilà »* (Propos de R4.2). Il convient de noter que le chargé de mission d'évaluation des politiques publiques fait indirectement référence à l'importance de la complémentarité des mesures de performance et de l'évaluation ciblée, *« au moment où on fera une évaluation, c'est vraiment le moment où on aura besoin de capitaliser sur du temps, pour pouvoir regarder ce qui s'est passé, ce qui s'est fait et de comprendre ce qui s'est passé, et on s'appuiera sur ces données de suivi »* (Propos de R4.2).

- d) Absence de suivi périodique en raison de la non-utilisation des mesures de performance**

Comme évoqué précédemment, la métropole n'adopte pas d'indicateurs de performance ou de suivi en matière de développement économique. Elle est plutôt en mode suivi de projet et non en mode indicateur : *« il peut y avoir qui sont beaucoup plus court, où là, on verra une fréquence évidemment de réunion de suivi d'avancement de projets qui seront beaucoup plus importants, donc c'est vraiment très variable selon les projets ce suivi-là »* (Propos de R4.1).

### **e) L'absence d'un système de récompense et de sanction**

À Rennes Métropole, l'évaluation de la performance n'est pas liée à une récompense ou sanction. Comme le souligne un chargé de mission à l'économie solidaire : « *Pas du tout donc on peut très mal travailler ou très bien ça ne change rien du tout (en rigolant), c'est horrible, quand on vient du privé, c'est terrible, c'est très particulier (...) pour moi évaluation n'est pas forcément égale à sanction* » (Propos de R4.5). En ce sens, le responsable de la direction de développement économique souligne que le système de récompense n'est pas approprié à la fonction publique territoriale, « *Non non non, d'abord je suis pas une agence de développement économique, c'est l'administration de la métropole qui pilote ces projets-là et ces actions (...) j'ai une partie des agents qui sont des agents fonctionnaires qui font partie de la fonction publique, donc j'ai aucune marge de manœuvre sur de régime indemnitaire, sur les capacités à augmenter la rémunération sur performance ou à accélérer leur déroulement de carrière au motif qu'ils auraient plus ou moins bien travaillé non j'ai pas ces leviers là parce que on est au sein de l'administration tout simplement* » (Propos de R4.1).

### **f) Absence d'un système d'information décisionnel à l'échelle de la métropole**

Au niveau de la métropole, selon le DGA pôle ressources « *on a un système d'information, mais on n'a pas un système d'aide à la décision* » (Propos de R4.6). Nous constatons que la métropole dispose d'un système d'information qui est centré plutôt sur les ressources que sur une lecture par politique publique en matière de réalisations et d'impact. En outre, au niveau de la direction développement économique, la chargée des relations entreprises souligne que « *on n'a pas de CRM, c'est-à-dire que chaque chef de projet a ses contacts qu'il enregistre dans son carnet d'adresse en faisant un suivi de projet (...) on pas de système d'information décisionnel* » (Propos de R4.3).

Après avoir présenté les composantes du SGP de Rennes Métropole, nous nous intéressons dans ce qui suit aux différents types d'utilisations du système.

## **C. Les différents types d'utilisations du système de gestion de la performance de Rennes Métropole**

L'analyse des données du cas Rennes Métropole nous a permis de relever cinq types d'utilisations du SGP, que nous avons regroupés sous deux grandes catégories : utilisation pour la recherche et l'apprentissage (1), et utilisation à des fins de responsabilisation (2).

### **1. Utilisation pour la recherche et l'apprentissage**

À Rennes Métropole, nous identifions quatre utilisations du système de gestion de la performance : évaluation de la politique (a), amélioration de la politique (b), prise des décisions (c), développement de l'apprentissage cognitif (d).

### **a) Évaluer la politique de développement économique de la Métropole**

La mise en place des évaluations ciblées permet d'évaluer la performance de la politique de développement économique en vérifiant l'impact des actions engagées par la métropole : « *On fait plutôt des évaluations ciblées, comme celle dont je viens de vous parler d'évaluation sur l'impact des aides publiques, on pourrait faire, c'est des choses auxquelles on pense* » (Propos de R4.1), ainsi que pour « *savoir les répercussions sur cette stratégie globale et ça peut faire évoluer aussi la stratégie globale après derrière* » (Propos de R4.2).

Les évaluations ciblées ont pour objectif d'identifier la cohérence entre la stratégie engagée et les besoins du territoire, plus particulièrement les attentes des entreprises : « *c'est tout l'enjeu finalement aussi des évaluations, et l'évaluation va aller bien aussi regarder l'autre côté c'est de savoir si notre stratégie qu'on a bâti il y a cinq, dix ans est toujours en adéquation avec ces besoins et ces enjeux, et ça du coup c'est aussi l'aspect utilité pertinence finalement de la politique publique, ça c'est vraiment ça que va regarder aussi une évaluation (...)* Il y a aussi cet enjeu là et cet aspect-là à prendre en compte quand on regarde finalement notre stratégie globale d'intervention en matière d'aide aux entreprises » (Propos de R4.1).

### **b) Améliorer la politique**

L'évaluation des dispositifs d'aide aux entreprises est un outil pour développer les actions de la métropole. Il s'agit donc d'« *évaluer la qualité de ce qu'on fait donc pour éventuellement ajuster l'action publique, pour moi, c'est ça, évaluer pour améliorer et éventuellement pour ajuster quoi* » (Propos de R4.5). En effet, « *l'évaluation son rôle premier, c'est d'améliorer la politique publique (...) le but c'est vraiment d'améliorer soit en disant stop, soit en disant encore, soit en disant plus et en essayant de redéployer et d'améliorer la politique publique (...) on a besoin de la comprendre et la faire évoluer (...) je n'en sais pas comment on va faire autrement de toute façon (...) les résultats qui vont permettre de faire évoluer finalement la politique publique* » (Propos de R4.2). L'évaluation représente donc un outil qui permet de remettre en question les actions de la métropole afin de renforcer les actions au profit des entreprises du territoire.

Par ailleurs, la métropole s'appuie sur des données externes pour améliorer sa politique de développement économique. Dans ce cadre, l'AUDIAR rend régulièrement compte des indicateurs relatifs à la santé économique du territoire, qui constitue un observatoire de la métropole : « *l'AUDIAR qui nous permet d'avoir effectivement une bonne vue de l'évolution de notre tissu économique et de la dynamique économique sur le territoire (...) ces indicateurs que l'on peut avoir et qui nous montrent la situation conjoncturelle, mais souvent sur des tendances un peu plus longues, donc on essaye de regarder si nos politiques publiques, comment le territoire réagit, comment il évolue et puis évidemment ça permet de corriger un peu les politiques publiques si besoin* » (Propos de R4.1).

### **c) Prendre des décisions**

L'évaluation constitue un « *outil d'aide à la décision* » (Propos de R4.2). Plus particulièrement, des décisions concernant le maintien des aides octroyées aux entreprises : « *ce dispositif prend fin en 2021 et l'objectif de l'évaluation de ce dispositif (...) donc ça, on l'a suivi en partenariat effectivement avec notre chargé de mission d'évaluation des politiques publiques et ses services, pour faire une enquête auprès des entreprises et suite à cette enquête prendre une décision sur le maintien ou pas des dispositifs et son évolution* » (Propos de R4.3). Les informations sur les performances permettent aux dirigeants d'avoir des bases solides afin de prendre des décisions.

### **d) Développer l'apprentissage cognitif**

Les responsables de la métropole souhaitent développer un apprentissage cognitif à travers l'évaluation des dispositifs de soutien aux entreprises, dont l'objectif est d'identifier l'efficacité de leur politique de développement économique : « *l'évaluation a une portée cognitive déjà, c'est de comprendre et de connaître sa politique publique, je crois que c'est le premier point* » (Propos de R4.2).

## **2. Utilisation à des fins de responsabilisation**

Chez Rennes Métropole, nous avons identifié trois types d'utilisation du SGP : soutenir la responsabilité publique et intra-organisationnelle (a), et gérer des conventions de partenariats basés sur la performance (b).

### **a) Soutenir la responsabilité publique et intra-organisationnelle**

Les évaluations ciblées visent à soutenir la responsabilité publique de la Métropole, à rendre compte aux différentes parties prenantes, en interne aux élus, et en externe au grand public, « *les résultats, ils peuvent être utilisés de différentes manières, après c'est la capacité de pouvoir rendre compte (...) de toute façon on a besoin de rendre compte que ce soit aux élus ou à la population (...) il faut rendre compte donc forcément, on gère des données publiques* » (Propos de R4.2). Dans une logique de transparence, « *on a une obligation de transparence on a besoin de justifier aussi notre politique publique* » (Propos de R4.2).

### **b) Gérer des conventions de partenariats basés sur la performance**

Le directeur développement économique montre que sa direction met en place des conventions basées sur la performance avec plusieurs acteurs dans le cadre du contrat de ville Métropole Rennaise 2015-2022, afin de mettre en œuvre les orientations stratégiques fixées, « *on peut le faire à travers des conventions d'objectifs et de moyens avec un certain nombre d'acteurs (...) on a plusieurs leviers que l'on peut actionner pour ensuite mettre en œuvre une politique publique* » (Propos de R3.1). Dans ce cadre, des conventions basées sur des indicateurs de performance ont été conclues avec des structures d'aides à la création d'activité au niveau des quartiers prioritaires Rennais, « *c'est vrai que là les indicateurs ils sont vraiment travaillés en fonction de la structure donc ça peut vraiment changer par exemple sur les structures d'aides*

à la création de l'activité, on est sur combien de projets accompagnés, on demande un bilan d'activité à 6 mois à 12 mois, on demande la typologie des projets qui sont accompagnés plutôt des questions sur les profils justement, combien y'en a qui sont en quartiers prioritaires, hors quartiers prioritaires, il y a aussi une question sur les montants accordés (...) c'est des indicateurs qui peuvent être vus comme assez poussés » (Propos de R3.4). En nous basant sur le contrat de ville de la Métropole Rennaise, plus particulièrement au niveau de la thématique développement économique et emploi, nous avons pu identifier les objectifs concernant le volet « La Fabrique à Entreprendre <sup>44</sup> » à savoir :

- Rassembler les acteurs de la création d'activité autour d'un programme d'actions partagé ;
- Capter les porteurs d'idées potentiels et les orienter au plus juste en fonction de leur besoin ;
- Garantir aux porteurs de projets un parcours de création de qualité par des professionnels de l'accompagnement ;
- Rendre lisibles et visibles les différents parcours de la création sur le territoire dans un souci d'optimisation et de meilleure communication.

En effet, Rennes Métropole soutient ce dispositif « La Fabrique à Entreprendre », dont l'objectif est de faciliter la lisibilité de l'écosystème pour les porteurs de projet.

#### **D. Les effets dysfonctionnels du SGP Rennes Métropole**

Notre étude de cas Rennes Métropole nous a permis de repérer que le terme « évaluation » entraîne des effets négatifs sur les agents de la métropole, tels que la peur : « *Alors chez nous, finalement, on est dans une organisation qui est extrêmement classique et hiérarchisée, où il y a des mots qui peuvent faire un peu peur comme ça donc quand on dit ça descend un peu en cascade, on se dit oh cette année évaluation des politiques économiques ! Alors ça fait tatatata ! Ça descend et donc le mot évaluation fait peur, donc les gens se crispent* » (Propos de R4.5). En ce sens, lorsque le terme d'évaluation de politique est mentionné, les agents ont le sentiment qu'ils seront sanctionnés suite à la mise en place d'une évaluation : « *l'évaluation parce que parfois, voilà, dans l'imaginaire collectif, on garde souvenirs d'enfance du mot évaluation à l'école où on a une bonne ou mauvaise note, et ce n'est pas ça une évaluation, et donc du coup, on a besoin de faire sauter ces roues...* » (Propos de R4.2).

---

<sup>44</sup> La Fabrique à entreprendre est un dispositif de soutien à l'entrepreneuriat, sous forme de guichet unique rassemblant les acteurs du soutien à l'entrepreneuriat et proposant une offre globale et adaptée d'encadrement et d'accompagnement à la création ou reprise d'entreprise. Le dispositif cible prioritairement les habitants des QPV.

## **E. Conclusion cas Rennes Métropole**

Rennes Métropole exerce en lieu et en place des communs membres des compétences en matière de développement économique.

Le cas de Rennes Métropole nous a permis tout d'abord d'analyser les deux dimensions du contexte de gestion de la performance. D'une part, nous avons remarqué l'absence d'un régime de performance imposant des mesures de performance en termes de développement économique. D'autre part, la nature de la relation intergouvernementale entre Rennes Métropole et la Région Bretagne (chef de file du développement économique du territoire) est caractérisée par une forte coopération et dépendance. En effet, ces deux dimensions n'ont pas de conséquences sur la mise en œuvre d'un SGP de développement économique au sein de Rennes Métropole. Cependant, nous avons relevé trois facteurs majeurs influençant l'adoption d'un SGP, tels que la taille de la métropole, la volonté des élus et des administrateurs, et les enjeux financiers.

Ensuite, l'analyse du SGP en termes de développement économique nous a permis de dégager les éléments suivants : une définition d'une stratégie économique sous forme d'un schéma métropolitain de développement économique, une déclinaison de cette stratégie en actions/activités, en responsabilisant la structure politique et administrative quant à sa mise en œuvre et en allouant les ressources nécessaires avec une répartition budgétaire par politique publique. En effet, les dirigeants de la métropole n'évaluent pas l'ensemble des orientations stratégiques, mais privilégient des évaluations ciblées concernant quelques dispositifs bien précis. Ces évaluations constituent d'ailleurs un axe émergent de notre cadre d'analyse. De plus, les dirigeants n'utilisent pas d'indicateurs de réalisation, afin d'éviter les réactions négatives des agents. En effet, en conséquence de l'absence d'utilisation de ces indicateurs, nous avons constaté qu'il n'y a pas de suivi périodique, ni de système d'information décisionnel pour la collecte des données, ni même de système de récompenses ou de sanctions lié aux performances des agents.

Enfin, l'étude des types d'utilisation du SGP nous a permis d'identifier deux catégories : l'utilisation pour la recherche et l'apprentissage, et l'utilisation à des fins de responsabilisation. Cependant, la mise en place d'évaluations ciblées a eu des effets négatifs sur le comportement des agents métropolitains.

## Section 5 : La communauté urbaine Grand Besançon Métropole

Dans un premier temps, nous présentons le contexte de la communauté urbaine Grand Besançon Métropole (§ 1), et puis nous mettrons en évidence les résultats obtenus (§ 2).

### § 1 - Le contexte de la communauté urbaine Grand Besançon Métropole

Grand Besançon Métropole compte 68 communes pour 200 000 habitants, ce qui en fait l'intercommunalité la plus peuplée du Doubs et la deuxième de Bourgogne-Franche-Comté. La Communauté urbaine exerce en lieu et en place des communes membres des compétences en matière de développement économique<sup>45</sup>. Le 1<sup>er</sup> juillet 2019, le Grand Besançon est devenu officiellement une communauté urbaine et a pris le nom de Grand Besançon Métropole (GBM). L'année 2019 marque également la mise en œuvre d'un projet territorial « Action Grand Besançon ».

Au sein de cette communauté urbaine, nous avons pu interroger trois personnes travaillant dans cette intercommunalité. Les répondants sont présentés dans le tableau 51 ci-dessous.

**Tableau 51 : Les répondants de la CU Grand Besançon Métropole**

Nom de l'organisation	Nature	Nb	Poste des répondants	Durée des entretiens	Code répondant
Grand Besançon Métropole	Communauté urbaine	1	Directeur de la direction économie, emploi et Enseignement supérieur	1 h 10 min	R5.1
		1	Chargé d'affaires direction économie, Emploi et Enseignement Supérieur	40 min	R5.2
		1	Directeur de la direction Performance et Conseil de Gestion	53 min	R5.3

Concernant les données secondaires, des documents ont pu être collectés en externe par le site internet de la collectivité, par exemple un document d'orientations Budgétaires 2022 GBM et les rapports d'activités. Le tableau 52 ci-dessous montre les documents mobilisés pour l'analyse de notre cas.

<sup>45</sup> Statuts de Grand Besançon Métropole au 1er juillet 2019 (Article 6 – Compétences)

**Tableau 52 : Données secondaires collectées sur GBM**

<b>Sources documentaires</b>	<b>Externes</b>
	- Projet de territoire 2019 « ACTION GRAND BESANÇON » - Rapport d'activités 2020, 2019 - Organigramme

Chez GBM, le système de gestion de la performance n'est pas universel pour tous les services de l'intercommunalité, « *maintenant est ce que l'ensemble des directions sont dotées d'outils de reporting, ont la capacité de suivre effectivement sur plusieurs indicateurs le degré de réalisation, le degré de fixation, ça, je n'ai pas la lecture, mais je ne pense pas que ça soit le cas* » (propos de R 5.1). Néanmoins, des indicateurs d'activité et de résultats sont développés en matière de développement économique : « *Au niveau de la direction, je dirais oui par le fait que je peux quelque part en apporter la preuve (...) en tout cas, on s'est doté des outils et d'une organisation qui nous permet de savoir ce que l'on fait, est-ce qu'on le fait plutôt correctement ? (...) Moi, je mesure aujourd'hui surtout la quantité de travail qui est produite et les résultats obtenus, alors les résultats obtenus ils sont beaucoup plus quanti que quali (...) je dirais pour nous ça va être notamment combien d'emplois ont pu être maintenu ou créé par le développement économique, ça se limite à 2/3 grands indicateurs comme ça* » (propos de R 5.1).

Après avoir présenté le contexte de la communauté urbaine GBM, nous nous intéressons maintenant aux résultats obtenus.

## **§ 2 - Les résultats obtenus de la communauté urbaine GBM**

Dans un premier lieu, nous analyserons les déterminants de la mise en œuvre d'un SGP (A). En deuxième lieu, nous présenterons les différentes composantes du SGP pour la mise en œuvre de la stratégie économique du GBM (B). En troisième lieu, nous apporterons un éclairage sur les différents types d'utilisation du SGP (C). Enfin, nous exposerons les effets dysfonctionnels de la mise en œuvre d'un SGP au sein de cette intercommunalité (D), et une synthèse des résultats (E).

### **A. Les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance**

Chez GBM, nous avons pu constater trois déterminants majeurs déclenchant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance : la volonté des élus et des administratifs, et la volonté interne de chaque direction (Tableau 53).



**Tableau 53 : Les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP au GBM**

Déterminants	Citations
<b>Volonté des élus et des administratifs</b>	« C'est à l'initiative de la direction générale des services, ensuite, je dirai que l'essentiel, c'est plutôt effectivement à l'initiative des élus, enfin de la gouvernance est essentiellement lorsqu'un dysfonctionnement a pu être rencontré et que justement, on vient monitorer des situations » (Propos de R5.3).
<b>Volonté interne de chaque direction</b>	« Le niveau d'engagement des directions n'est pas du même ordre, on va dire qu'il y a un socle au minimum, et puis y a celles qui vont aller un peu plus loin, quand il s'agit d'aller un peu plus loin, c'est quand même souvent lié à la personne, ou aux personnes qu'elles sont au commande (...) l'outil de CRM c'est un choix qui a été fait par notre direction, mais je ne pense pas que l'ensemble des communautés d'agglomération urbaines ont des outils CRM qui l'ont permis de faire du pilotage, donc ça c'est vraiment un choix stratégique, et je dirais qu'aujourd'hui je ne sais pas comment je ferai si je n'avais pas ces outils » (Propos de R5.1).

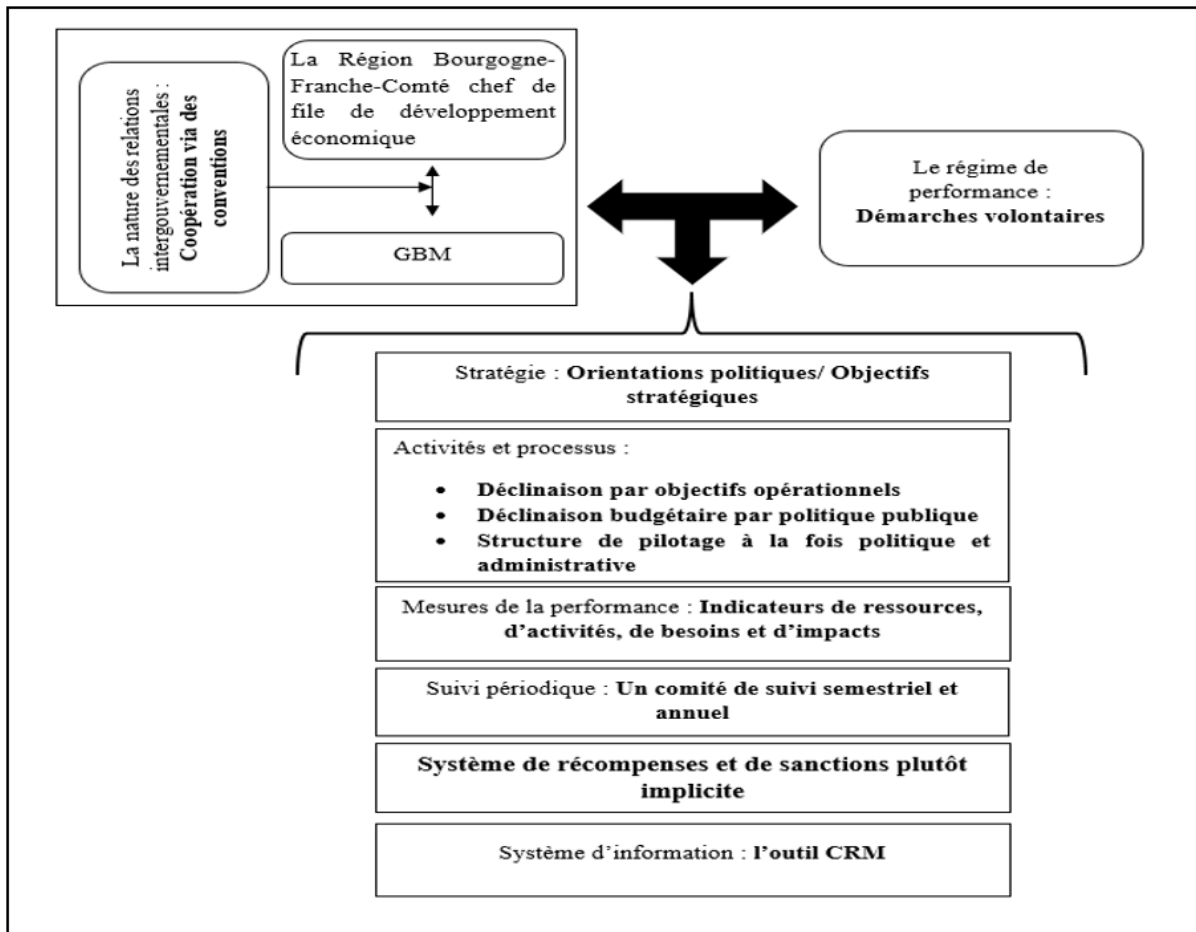
*Source : l'auteur*

La mise en place d'un système de gestion de la performance provient de la volonté des responsables politiques, mais aussi des administratifs qui possèdent des fonctions d'organisation des services sur la base des données probantes. En effet, c'est une démarche qui laisse le choix aux directions de l'intercommunalité pour s'impliquer dans le SGP de manière volontaire. C'est le cas pour la direction de développement économique qui a mis en place des outils favorisant la participation à cette démarche.

## **B. La gestion de la performance en matière de développement économique local**

Le schéma 7 ci-dessous présente les résultats obtenus à l'aide de notre cadre d'analyse, qui sert de base pour analyser tout d'abord le contexte de la gestion de la performance (1) : le régime de la performance et la nature des relations intergouvernementales entre GBM et la Région Bourgogne-Franche-Comté. Ensuite d'identifier les composantes du SGP (2). En effet, le schéma ci-dessous synthétise l'ensemble des résultats caractérisant le SGP en matière de développement économique chez GBM.

**Schéma 7 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique GBM**



*Source : l'auteur*

Nous détaillons ci-après l'ensemble des composantes de notre cadre d'analyse ci-dessus, dans un premier temps au niveau externe, le contexte de la gestion de la performance, dans un second temps au niveau interne, les différentes composantes du SGP.

**1. Le contexte de la gestion de la performance**

L'analyse du contexte de gestion de la performance du cas GBM nous a permis de constater d'une part, l'absence d'un régime de performance, d'autre part, que la nature des relations intergouvernementales entre GBM et la Région Bourgogne-Franche-Comté est caractérisée par une coopération *via* des conventions.

- **Absence du régime de la performance**

Il n'y a aucune loi ou règle qui impose le recours à des mesures de performance en matière de développement économique, « *sur le domaine de développement économique pas à ma connaissance* » (Propos de R5.3). En outre, la Région Bourgogne-Franche-Comté en tant que chef de file de développement économique sur le territoire, n'impose pas le recours à des mesures de performances : « *Je dirai, il n'y a pas l'ingérence de la part de la région au sein de notre collectivité (...) il nous arrive d'avoir des actions partagées où nous sommes en cofinancement, là bien évidemment la structure que nous cofinçons rendait compte à la région, rendait compte à Grand Besançon métropole, mais ce n'est pas nous qui rendons directement des comptes à la région* » (Propos de R5.1). En effet, « *au-delà de ça, il n'y a pas réellement d'indicateurs de pilotage qui soient mis en place de leur part, qui soient contraignants à notre niveau en tout cas* » (Propos de R5.2).

Cependant, la CU GBM doit remonter des rapports concernant les aides des fonds européens versées aux entreprises. « *Non, la seule chose qu'on a, c'est la déclaration obligatoire des aides qu'on doit leur transmettre pour qu'eux, ils en fassent une compilation des aides qu'on a versées aux entreprises annuellement, mais au-delà de ça non, mais voilà ça, c'est une réglementation européenne qui s'applique à eux* » (Propos de R5.2). En effet, depuis la loi NOTRe 2015, la CU GBM remonte des informations concernant les montants octroyés en matière d'aides directes aux entreprises : « *depuis 2015 la région se doit également une fois par an de collecter l'ensemble des aides qui ont été accordé par les collectivités sur son territoire qui peuvent avoir un impact en matière d'encadrement communautaire, donc chaque année au printemps nous donnons à la région l'ensemble des aides que l'on a pu faire à l'entreprise, alors notamment des aides à l'immobilier parce que là c'est notre compétence, afin qu'elle puisse elle tenir à jour et renseigné notamment la commission européen sur les niveaux d'aides publiques qui ont été accordés les années précédentes par les collectivités* » (Propos de R5.1). Le GBM est dans l'obligation de remonter à la région des données en matière d'aides financières aux entreprises plutôt qu'en matière de performance de ses activités.

- **Une forte coopération entre la région et GBM via des conventions**

Pendant la crise sanitaire de la COVID-19, la région a délégué plusieurs outils régionaux à la CU Besançon Métropole dans le cadre d'une convention afin d'apporter des aides directes aux entreprises en situation de crise. « *Sur 2020 on a vu plusieurs outils d'intervention régionale, notamment des aides directes aux entreprises qui nous ont été délégué, et là aussi par l'intermédiaire de conventions dans lesquelles figurent un ensemble de tableaux de bord qui nous appartiennent, donc de remplir et de rendre compte à la région (...) la région dans le cadre de ses propres politiques a estimé que les EPCI sont les mieux placés pour mettre en œuvre certains de leurs outils, et donc ils ont délégué une grande partie de leurs forces d'intervention économique aux EPCI* » (Propos de R5.1).

La majorité des interactions entre la région et GBM sont effectuées dans le cadre des conventions, plus particulièrement dans une logique de complémentarité des aides octroyés aux entreprises. En effet, les intercommunalités sont les seules compétentes pour décider de l'octroi

des aides en matière d'investissement immobilier d'entreprises. Cependant, la région a la compétence exclusive pour décider de l'octroi des autres aides aux entreprises : « *Les interactions avec la région, elles vont être beaucoup plus via des conventionnements qu'on va passer sur certaines thématiques. On est par exemple leader sur les fonds d'aides aux entreprises liés à l'immobilier d'entreprise. Eux sont leader sur le reste des autres aides aux entreprises. Donc on a ce conventionnement croisé qui nous permet à nous d'intervenir sur certains de leur fonds en doublon et puis à eux d'intervenir sur nos fonds financiers en doublon, donc on va être sur ces deux types de conventions là* » (Propos de R5.2).

En effet, ni la dimension du régime de performance, ni la nature des relations entre GBM et la région, n'ont une incidence sur la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique. Nous nous intéressons maintenant à l'analyse des différentes composantes de ce SGP.

## **2. Conception et mise en œuvre d'un système de gestion en matière de développement économique GBM**

Nous présentons ici les composantes du SGP du GBM : la stratégie (a), les activités et processus (b), les mesures de performance (c), le suivi périodique (d), le système de récompense et de sanction (e), et le système d'information (f).

### **a) La stratégie économique du GBM**

Le SRDEII représente le cadre de définition de la stratégie économique pour la CU GBM : « *Pour nous, c'est vraiment une feuille de route régionale dans laquelle on essaie de s'inscrire pour définir nos gros axes stratégiques, qui sont l'appui à l'internalisation des entreprises, l'appui à la transition écologique et d'accompagnement numérique, et puis essentiellement aussi amener les entreprises à envisager l'industrie du futur (...) nous de part de nos actions, on arrive à s'inscrire dans le cadre régional lié au SRDEII, en tout cas, c'est ce qu'on essaye de faire en déclinant ça dans nos stratégies de développement économique* » (Propos de R5.2). La CU s'inscrit dans le cadre des grandes orientations stratégiques régionales afin d'élaborer sa propre stratégie économique : « *Cette stratégie, elle se teinte des orientations régionales, qui elles-mêmes se teinte aussi des orientations nationales et Européennes* » (Propos de R5.1).

L'élaboration de la stratégie de développement économique de la CU GBM, est fondée sur un diagnostic du territoire réalisé par un cabinet externe en 2010, « *le diagnostic de territoire a été fait lors de la première réalisation de la stratégie éco, donc 2010, on avait été accompagné par un cabinet à cette époque-là, qui nous avait bien qualifié le territoire et réaliser un diagnostic et qui nous avait donné des pistes d'amélioration* » (Propos de R5.2). En effet, la stratégie de développement économique de GBM « *a été construite et mise à jour en 2010 avec l'appui du cabinet RST News à l'époque qui avait pu réaliser un diagnostic et puis tirer quelques éléments de stratégie (...) l'objectif était de donner cinq ans pour pouvoir envisager une mise à jour, donc la mise à jour a été faite en 2015* » (Propos de R5.1).

En outre, la stratégie économique du GBM est élaborée en mettant en place des concertations et une co-construction avec l'ensemble des acteurs du terrain : « *On arrive vraiment à sentir les*

tendances déjà directement en interne. Par contre ce qu'on essaye de faire, c'est d'avoir une sorte de schéma de co-construction avec des partenaires qui sont publics, parapublic, privé également donc nos partenaires régionaux, la CCI, les chambres des métiers, les professionnels des choses comme ça. Et puis quand on y arrive, on essaye d'impliquer également quelques entreprises emblématiques, soit de par leur secteur d'activité, soit de par leur taille sur le territoire (...) on arrive à les impliquer dans ce genre de démarche là (...) on a des partenariats comme je vous disais sur la définition des orientations notamment avec la région et puis donc avec l'intégration de nos politiques au sein du SRDEII » (Propos de R5.2). Dans ce cadre, le chef de service économie confirme ces derniers propos : « La stratégie de la communauté urbaine, elle s'appuie sur des acteurs » (Propos de R5.1).

En nous basant sur le projet de territoire du GBM<sup>46</sup>, qui constitue le document stratégique de cette intercommunalité, nous identifions quatre orientations politiques pour la transformation du territoire du GBM. Ces orientations se traduisent en objectifs stratégiques déclinés en actions/activités, à conduire dans le court, le moyen et le long terme. En matière de développement économique, le SGP a commencé par la fixation d'une orientation politique « Effervescence » qui est traduite en objectif stratégique « Soutenir les dynamiques économiques de notre territoire ». Après avoir défini la stratégie économique du GBM, nous nous intéressons dans le point suivant à sa déclinaison.

### **b) Les activités et processus de la stratégie économique de GBM**

La stratégie économique de GBM est déclinée au sein du service développement économique en un ensemble d'objectifs opérationnels. Le tableau 54 ci-dessous illustre un exemple de déclinaison opérationnelle de la stratégie.

**Tableau 54 : La production d'objectifs stratégiques et opérationnels de développement économique au GBM**

<b>Orientation politique</b>	Effervescence
<b>Objectif stratégique</b>	Soutenir les dynamiques économiques de notre territoire
<b>Objectifs opérationnels</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>-Anticiper les besoins d'accueil et d'implantation d'entreprises</li> <li>-Assurer la capacité foncière nécessaire à l'implantation de sites de productions et d'activités économiques</li> <li>-Accompagner la création d'entreprises et l'émergence de projets</li> </ul>

*Source : Inspiré du projet de territoire GBM 2019*

Chez GBM, les objectifs opérationnels sont déclinés par secteur d'activité ou par zone géographique pour « chaque chargé d'affaires sur le volet du développement économique est

<sup>46</sup> <https://fr.calameo.com/read/004217561372e19b09e97>

*en charge de certains secteurs d'activité : déjà un de mes collègues qui travaille sur l'industrie de luxe, bijouterie joaillerie, j'ai une autre de mes collègues qui est plus sur l'aéronautique et la santé, moi, je devais être sur l'industrie générale, la logistique, le transport, les éco-activités et j'ai une autre de mes collègues qui va être surtout ce qui est BTP. Donc on a déjà cette répartition-là, on a également comme mission la gestion de 58 zones d'activités sur le territoire, et chacune des zones d'activité a un chargé d'affaires ou un chargé d'opérations référent pour les entreprises ou pour la commercialisation de terrain des choses comme ça. Voilà il y a une espèce de triple déclinaison de ses orientations stratégiques, secteur d'activité, et puis géographique » (Propos de R5.2). Après avoir défini les orientations stratégiques de développement économique, les gestionnaires du GBM déterminent les responsabilités structurelles et individuelles pour la mise en œuvre de cette stratégie.*

#### **❖ La structure du pilotage politique et administrative de la stratégie de développement économique**

*Chez GBM, la structure politique est composée d'un vice-président chargé de la politique développement économique, qui assure le suivi de la mise en œuvre de la stratégie économique, ainsi que la prise de décision dans le cadre du conseil de la communauté. « Alors il y a les élus. On a nous notre direction avec un élu qui est attaché voir même plusieurs élus en fonction de leur délégation qui sont attachés. On a un vice-président qui conduit réellement la politique de développement économique. Et chacune des grosses décisions passe par le processus de délibération classique dans une collectivité : donc réunion en commission ensuite bureau et puis conseil de communauté qui permet de valider les dernières délibérations, les stratégies de développement économique successives ont été validés par ces instances délibérantes et on fait à chaque fois le bilan des actions, et on les présente à chaque fois dans ces instances, également donc le pilotage technique se fait en interne de la direction et le pilotage stratégique et les orientations stratégiques sont décidées dans ces instances-là » (Propos de R5.2).*

En ce qui concerne la structure administrative, le responsable de la direction développement économique « dirige une équipe de huit personnes au sein d'une direction qui a également en charge l'enseignement supérieur et l'aménagement des zones d'activités et l'activité commerciale (...). J'ai une équipe de chargés d'affaires qui commercialisent le territoire et qui accompagnent les entreprises du territoire, et puis j'ai deux personnes qui sont en charge des politiques d'emploi et d'insertion » (Propos de R5.1). Nous identifions chez GBM une mobilisation des élus et des agents à la mise en œuvre de cette stratégie de développement économique.

#### **❖ La déclinaison budgétaire par politique publique**

En nous basant sur les orientations budgétaires du GBM, nous constatons l'existence d'une déclinaison budgétaire par politique publique. Les gestionnaires du GBM identifient et allouent les moyens nécessaires à la réalisation de la politique de développement économique, afin de mettre en cohérence les objectifs et les ressources. Comme l'illustre la figure 46 ci-dessous.

**Figure 46 : Une déclinaison budgétaire par politique publique au GBM**



*Source : Orientations Budgétaires 2022 GBM*

En effet, nous constatons la consécration d'un budget spécifique pour la politique de développement économique. Cette étape permet aux gestionnaires d'identifier les moyens financiers nécessaires à la mise en œuvre de cette politique.

### c) Les mesures de la performance

Chez GBM, les gestionnaires définissent différentes mesures de performance pour générer des informations permettant de vérifier la mise en œuvre des orientations politiques, « l'ensemble des engagements de la candidate ou du candidat ont fait l'objet d'une déclinaison en matière d'indicateurs » (Propos de R5.1). En nous basant sur les réponses de nos interlocuteurs, nous présentons dans le tableau 55 ci-dessous les indicateurs de performances que nous avons pu identifier au sein de cette intercommunalité.

**Tableau 55 : La production des mesures de performance en matière de développement économique au GBM**

Indicateurs de ressources	Indicateurs d'activités	Indicateurs de besoins	Indicateurs de résultats/impacts
<ul style="list-style-type: none"> <li>- Taux de consommation budgétaire ;</li> <li>- Taux de satisfaction des agents.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre d'entreprises rencontrées ;</li> <li>- Nombre d'entreprises accompagnées ;</li> <li>- Nombre d'entreprises implantées sur les zones d'activités ;</li> <li>- Le nombre de mètres carrés du foncier vendu ;</li> <li>- Pourcentage de requalification des zones d'activités.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Indicateur sans solutions ;</li> <li>- Nombre de projets abandonnés.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Nombre d'emplois créés</li> </ul>

*Source : l'auteur*

Tout d'abord, en matière d'indicateurs de ressources financières, « *la collectivité est dotée d'un outil de pilotage budgétaire. Celui-ci, il est saisi au quotidien donc régulièrement, évidemment, on sait exactement jour après jour où on est au niveau de consommation des crédits tant au niveau d'investissement que de fonctionnement que nous consommons à la collectivité, ça, c'est régulier (...). Je m'aide moi aussi d'indicateurs budgétaires pour savoir où on en est au niveau de la consommation budgétaire* » (Propos de R5.1). En outre, sur les aides octroyées aux entreprises, « *on va être sur combien d'argent on consomme sur la période* » (Propos de R5.2). Chez GBM, un indicateur mesurant la satisfaction des agents au travail est adopté par la direction des ressources humaines : « *On a depuis une dizaine d'années ce qu'on appelle un baromètre social. Donc c'est un questionnaire qui est distribué à l'ensemble des agents tous les deux ans et qui permet de prendre la température du climat social au sein de la collectivité et qui permet notamment de mesurer le degré d'autonomie, le degré de la satisfaction des agents, de voir s'ils se sentent ou pas ambassadeurs de la collectivité, si la qualité de vie au travail, comment ça se passe, donc pose un certain nombre de questions qui permettraient de révéler le climat social de la collectivité donc voilà* » (Propos de R5.3).

Cependant, nous constatons l'absence des mesures d'efficience. Selon le directeur de la direction de performance, la CU GBM mettra en place un calcul des coûts complets en ce qui concerne l'investissement de l'intercommunalité à l'immobilier d'entreprise : « *On a un dossier qui va s'engager sur 2021 qui est le calcul en coût complet, typiquement économique essentiellement des bâtiments qui ont fait l'objet d'investissement de la part du Grand Besançon pour soutenir l'activité économique donc sur notre territoire, des entreprises, des pépinières des choses comme ça* » (Propos de R5.3).

Ensuite, la direction de développement économique assure le suivi du « *volume d'activité : qu'est-ce qu'on a fait avec nos contacts et puis quel est le degré de réalisation qu'on a pu en avoir (...). Aujourd'hui, les indicateurs sont surtout des indicateurs quantitatifs* » (Propos de R5.1). Elle mobilise des indicateurs d'activités tels que « *la quantité d'entreprises qui ont été vues, rencontrées, entendue, donc voilà ça (...). La deuxième chose ça va être ensuite le traitement de ces contacts qu'est-ce qu'on a fait ? Est-ce que c'était un simple contact, est-ce qu'on était allé plus loin ? Est-ce que c'était un accompagnement, donc on qualifie quelque part ensuite le contact* » (Propos de R5.1). « *Le nombre d'entreprises qu'on aura implanté sur les nouvelles zones d'activités, oui ça, c'est des choses sur lesquelles on a une vision directe (...). Sur le volet aménagement de zones d'activité, on va être sur le nombre de mètres carrés qu'on aura cédé (...). On essaye d'avoir ce type d'indicateurs là (...) puis également au pourcentage de requalification qu'on pourra avoir sur certaines de nos zones d'activités* » (Propos de R5.2).

Nous identifions également un indicateur de besoins : « *On a commencé seulement depuis l'année dernière à introduire un nouvel indicateur qui s'appelle un indicateur sans solutions. D'ailleurs des situations pour lesquelles on n'a pas trouvé de solutions sur notre territoire, et on a pu éventuellement perdre le prospect, il a quitté notre territoire, il est resté, mais insatisfait, ou alors c'était quelqu'un qui est resté ailleurs et il n'est pas venue, donc ça, on le mesure aussi* » (Propos de R5.1). Cet indicateur permet de donner des indications complémentaires aux gestionnaires du GBM. Il permet d'identifier le degré cohérence entre les



services proposés par la direction de développement économique et les besoins des entreprises, dans une logique d'amélioration de l'efficacité de l'offre du GBM. Cet indicateur génère des informations sur « *plusieurs sujets de fautes de financement, fautes d'accompagnement technique, fautes de solutions ou alors justement des projets sur lesquels on n'a pas de solutions à apporter* » (Propos de R5.2).

Enfin, en termes d'indicateurs d'impact, le nombre d'emploi créé sur le territoire permet de mesurer l'effet de la stratégie économique du GBM : « *la stratégie éco, c'est aujourd'hui le maintien ou la création de 100 emplois par an. C'est ça, d'ailleurs le gros indicateur celui qui est un peu phare donc c'est aussi pour voir comment on se tient par rapport à cet objectif de 100 emplois maintenus ou créés par an (...). On essaie autant que possible d'avoir des projections en matière d'engagement et d'emploi vis-à-vis de ceux qu'on accompagne, ce qu'on pourrait faire de mieux aujourd'hui. C'est les enquêtes éventuellement à six mois ou à deux ans pour savoir où en sont les entreprises par rapport aux objectifs qu'ils étaient fixés ou qu'elles nous avaient donné quand on a travaillé avec elles* » (Propos de R5.1). À travers des enquêtes avec les entreprises accompagnées par la direction de développement économique, les gestionnaires arrivent à mesurer le nombre d'emplois créés par ces entreprises.

Chez GBM, nous constatons la mobilisation de différents types de mesures de performance, en matière de ressources, d'activités, de besoin et d'impacts. Nous nous intéressons dans le paragraphe suivant au suivi de ces indicateurs.

#### **d) Le suivi périodique : un comité de suivi semestriel et annuel**

Au niveau de la direction du développement économique, la fréquence de suivi des indicateurs est hebdomadaire : « *Moi à mon humble niveau, je veille déjà à ce que les objectifs que l'on se donne soient autant que possible obtenu. Alors ça passe y compris par les objectifs individuels, chaque personne de mon équipe est dotée d'un portefeuille, un portefeuille d'entreprise, généralement sur des activités qui sont des activités clé, et puis ils sont également dotés d'une activité territoriale. Donc ils ont des objectifs généralement qui redécoulent, c'est-à-dire liés au développement de leur territoire (...). Donc ça, on va dire, c'est le pilotage de proximité avec donc des revues d'objectifs régulières (...). Tout ça on l'agrège au fil de l'eau à l'occasion de points hebdomadaires ou de points bihebdomadaires pour pouvoir justement garder du pilotage de proximité (...) c'est-à-dire que moi, je souhaite que toute l'activité de la semaine précédente, elle soit saisie et prête pour la semaine suivante. Donc normalement le tableau de bord qu'on utilise, il est mis à jour d'une manière hebdomadaire au minimum* » (Propos de R5.1). Les agents de la direction alimentent le tableau de bord une fois par semaine, afin de permettre au responsable du service de vérifier l'évolution des indicateurs.

Ensuite, les réalisations de la direction du développement économique sont présentées annuellement à la commission économique, qui est composée des élus. « *Nous avons prochainement une commission, donc la première commission de 2021 avec nos élus, elle est traditionnelle de présenter lors de la première commission de l'année le bilan d'activité de l'année précédente (...) de donner un peu les grandes lignes et les grands cadres, donc on va dire que c'est le pilotage au fil de l'eau à partir d'objectifs individualisés qu'on agrège régulièrement et puis on essaye de faire rectifier le tir quand c'est possible* » (Propos de R5.1).

Entre temps, il y a un bilan semestriel présenté aux élus, « généralement sur un rythme semestriel, on fait une sorte de bilan à présenter aux élus et ça permet d'avoir un point d'étape à chaque fois » (Propos de R5.2). Il s'agit d'un « bilan consolidé à six mois, donc généralement, on le fait à une commission au mois de juillet, ou on fait déjà un premier retour sur les premiers résultats de début d'année » (Propos de R5.1).

En outre, GBM organise des dialogues de gestion de manière annuelle : « une grande messe chaque année qui nous permet normalement de relever les compteurs » (Propos de R5.1). Ces dialogues de gestion concernent « deux angles. D'une part sous un angle revue de projet ou revue des politiques publiques si vous voulez, mais sous une dimension assez thématique en disant finalement là, on avait promis ça où on s'est engagé sur tel ou tel aspect et où est-ce qu'on est aujourd'hui et comment les choses se déclinent. Deuxièmement, sous l'angle, on fait des revues de projet stratégique, là où on a peut-être passé en revue effectivement enfin d'un point d'avancement sur les différentes actions en cours, faire remonter plutôt les points de blocage pour aller chercher de l'arbitrage et les indicateurs, quelque part, vont pouvoir servir sur le décisionnel » (Propos de R5.3). Il s'agit d'un suivi annuel des orientations stratégiques à l'aide des indicateurs de performance, ce qui permet aux dirigeants de développer leur processus décisionnel à l'aide des données probantes.

Enfin, nous constatons la mise en place d'un bilan de fin de mandat qui concerne les grandes orientations politiques : « On a forcément à chaque fin de mandat un bilan beaucoup plus poussé sur l'action du mandat » (Propos de R5.2). Selon la direction performance, le bilan de mandat se fait avant les élections pour que les élus puissent vérifier la mise en œuvre de leurs engagements vis-à-vis des électeurs, « surtout en fin du dernier mandat effectivement puisqu'il fallait que tout ça soit sorti avant les élections, donc il y a un suivi extrêmement fin qui peut se faire voilà, et vraisemblablement, on va retrouver ce type de suivi à mi-mandat ou en fin de mandat de sorte à ce qu'on puisse vérifier des promesses faites et que tout se fait correctement » (Propos de R5.3).

#### **e) Un système de récompenses et de sanctions plutôt implicite**

Les séminaires des cadres organisés par la direction générale du GBM, c'est un moment d'évaluation des réalisations de l'année précédente, par la même l'occasion pour le DGS de motiver ses collaborateurs lorsqu'ils obtiennent des résultats satisfaisants : « À notre niveau, on organise une fois par an des séminaires des cadres, et à l'occasion de cette revue des cadres une fois par an, il appartient donc au DGS de revenir sur l'année écoulée à partir de quelques indicateurs qui ont été collectés, afin de pouvoir lui donner en gros son degré de satisfaction sur l'année précédente. Par contre ça ne passera pas avant tout un discours au personnel qui va être plus ou moins impacté par la satisfaction selon les résultats. Ça va être aussi une forme de motivation nécessaire pour pouvoir réengager la collectivité pour l'année suivante » (Propos de R5.1). Le DGS vise à travers ces encouragements à impliquer l'ensemble des directions dans ce système de performance.

Le chargé d'affaires considère que le système de récompense représente un outil de motivation des équipes pour réaliser des résultats satisfaisants. « Le fait de pouvoir valoriser les agents d'une façon ou d'une autre, quand en effet il y a des bons résultats sur les indicateurs ça serait

*un plus* » (Propos de R5.2). Il souligne l'existence des difficultés d'interconnexion de la performance des agents et les récompense sous forme de primes : « *Ce qui est très difficile à faire au sein d'une collectivité clairement (...) vous n'avez pas de levier de motivation salariale donc oui ce n'est pas évident à trouver* ». Les dirigeants de GBM ne versent pas une rémunération à la performance pour encourager leurs agents à la réalisation des objectifs fixés. Cependant, pour récompenser les agents les plus performants, ils auront plus de souplesse à avoir des congés ou pour participer à des formations : « *On n'a pas d'impact financier sur le salaire quand on a de bons résultats ou autres, je pense que managérialement parlant ça se traduit peut-être par une plus grande souplesse. On va dire ceux qui ont de bons résultats vont avoir plus de souplesse sur les congés, sur les formations, sur le cadre de travail global, ceux avec qui les indicateurs sont moins flatteurs forcément, il va y avoir une action managériale qui va être peut-être un peu plus stricte* » (Propos de R5.3). Cependant, les moins performants vont subir une sorte de sanctions.

Enfin, une prime qui a été mise en place en contrepartie de l'effort des agents de la collectivité, surtout si elle reste minime, ne représente pas un véritable levier de motivation pour les agents : « *Hélas, non, c'est là la limite aussi de la fonction publique, c'est que la fonction publique en matière de rémunération ne sait pas récompenser à la performance ou très peu, récemment a été revu justement l'organisation et les politiques de rémunération des agents ce qu'on appelle la RIFSEEP. Et elle a abouti à la production d'une prime annuelle pour les agents selon leur capacité à servir la fonction publique. Cette prime annuelle, elle est de 50 €. Donc si vous avez bien travaillé l'année précédente, vous avez droit à 50 € pour l'année, l'année suivante. Ça pour vous dire qu'aujourd'hui dire que les agents sont motivés par la progression salariale qui peuvent obtenir, ce n'est pas vrai dans la fonction publique ce n'est pas vrai* » (Propos de R5.1).

#### **f) Le système d'information du GBM**

Chez GBM, nous identifions deux outils informatiques : d'une part un outil de suivi de l'activité (le CRM), d'autre part, un système d'information décisionnel qui a pour objectif d'apporter une lecture des politiques publiques dans une logique financière.

#### **❖ La collecte des indicateurs d'activité et de résultats à l'aide du CRM**

Au niveau de la direction développement économique, un outil informatique a été mis en œuvre : le « CRM » (*customer relationship management*). Ce dernier produit des indicateurs de performance permettant d'évaluer la politique de développement économique. « *On a ce qu'on appelle un outil CRM, donc un outil de gestion de la relation client qui nous permet de gérer nos portefeuilles d'entreprises, de gérer également les ventes qu'on peut effectuer sur le volet foncier, les aides financières qu'on peut transmettre. Et à chaque fois, on essaye de tirer en tout cas des indicateurs qui sont nécessaires pour évaluer la politique de développement économique. Mais il y a une bonne partie des choses qui viennent de cet outil de relation client et ça, c'est réalisé en interne du service alimenté par nous-même* » (Propos de R5.2). En effet, l'ensemble des agents de la direction intègrent dans cet outil des informations concernant leurs réalisations : « *À notre niveau, nous avons nos propres outils, en fait, on utilise un outil de CRM*

*qui nous permet de rentrer un certain nombre de données, et c'est pareil, on essaye autant que possible de le faire au moins d'une façon hebdomadaire » (Propos de R5.1).*

Cet outil CRM permet de produire un tableau de bord permettant de montrer l'évolution des indicateurs de performance à travers des histogrammes, des camemberts et des graphiques. *« Notre outil de CRM, il est doté d'un tableau de bord qui est en première page. Dès que vous l'ouvrez, vous tombez sur le tableau de bord, donc vous avez un ensemble de graphes avec quelques indicateurs qu'on s'est donné et moi régulièrement toutes les semaines, je vais ouvrir ce tableau de bord et donc d'un seul coup d'œil, j'arrive à voir si les histogrammes et les camemberts évoluent ou pas, donc s'ils n'évoluent pas ça veut dire quoi ? » (Propos de R5.1).* Le CRM constitue donc un véritable outil *« de pilotage de la performance (...) de la capacité à rendre compte avec une utilisation régulière d'un outil de CRM » (Propos de R5.1).*

À l'échelle de l'intercommunalité, il n'y a aucun service qui centralise l'ensemble des indicateurs. La direction de développement économique remonte directement ses résultats à la direction générale du pôle développement et aux élus sous forme d'un bilan. *« En tout cas nous, nos indicateurs de développement économique, on ne les fait pas remonter à quelqu'un qui demande une centralisation. Ça reste au sein de notre service, c'est présenté à notre direction générale mais sous forme de bilan et à nos élus également sous forme de bilans, mais en tout cas, on n'a personne d'autre dans la collectivité qui nous demande une compilation de nos indicateurs » (Propos de R5.2).*

Dans la suite de ce processus de remontée de données de performance, la DG du pôle développement remonte à son tour à la direction stratégie et territoires qui a comme mission de compiler l'ensemble des données de la collectivité. *« Vous avez la direction stratégie et territoires qui est positionnée donc effectivement rattachée directement à la DGS qui travaille sur le projet de territoire. Donc, en fait je pense qu'eux sont effectivement dans une notion de compilation de ces éléments-là, notamment pour travailler effectivement sur toute l'articulation de schémas et sur le projet de territoire au Grand Besançon » (Propos de R5.3).* Le processus de transmission des informations continue pour enfin les présenter à la direction communication afin de publier annuellement le rapport d'activités de la collectivité. En effet, *« la direction de la communication qui chaque année fait en effet des documents de rapport d'activités, donc là qui s'occupe de l'actualisation d'indicateurs » (Propos de R5.3).*

#### **❖ Une collecte des indicateurs de ressources à l'aide d'un système d'information décisionnel**

La CU GBM a mis en place un système d'information décisionnel plus dédié à la comptabilité analytique qu'aux résultats. La mise en œuvre du système permet en effet d'avoir une lecture des indicateurs financiers. *« Pour l'instant on a donc ce que j'ai évoqué sur le système d'information décisionnel, donc sur la comptabilité analytique ou ça crée une des briques ». (Propos de R5.3).* Dans ce cadre, la direction de développement économique renseigne la direction de performance sur les niveaux de consommation budgétaire : *« En matière de la performance, on a aussi des revues d'indicateurs qui nous sont proposés par GPI annuel avec un ensemble de données à saisir et à leur donner (...). Alors ça, c'est GPI, c'est la direction de performance, qui nous collecte chaque année un ensemble d'indicateurs qu'on renseigne. Alors*

*comme je vous l'ai dit précédemment ces indicateurs, sont souvent liés à la consommation budgétaire, taux de consommation aussi bien en fonctionnement qu'en investissement où ils vont nous demander justement de justifier de ces consommations puisque comptablement il s'agit de reporter des crédits, voilà » (Propos de R5.1). En ce sens, « la direction des finances qui à travers les données obligatoires en ce qui concerne les documents budgétaires, va devoir mettre effectivement un certain nombre d'éléments, et ensuite effectivement chaque direction thématique va compiler les données sur les grands objectifs qu'elles suivent, etc. » (Propos de R5.2).*

Après avoir présenté l'ensemble des composantes du SGP en matière de développement économique au niveau du GBM, il s'agit maintenant de comprendre les différents types d'utilisation de ce système.

### **C. Les différents types d'utilisation du SGP au GBM**

Dans le cas GBM, nous avons identifié quatre acteurs et huit types d'utilisation du SGP, que nous avons regroupés sous trois grandes catégories : utilisation pour la gestion interne (1), utilisation pour la recherche et l'apprentissage (2), et utilisation à des fins de responsabilisation (3).

#### **1. Utilisation pour la gestion interne**

Dans notre étude de cas GBM, nous identifions trois types d'utilisation du SGP : comparer les performances (a), suivre l'activité (b), et gérer les agents (c).

##### **a) Comparer les performances**

Les gestionnaires de la direction de développement économique utilisent les mesures de performance comme outil de comparaison. Ils comparent les performances par rapport aux années précédentes et considèrent que les données de performance constituent un outil d'évaluation de la performance, dans la mesure où ils identifient si les performances s'améliorent ou bien se détériorent d'une année à une autre. Cela permet d'apporter des explications pour ces évolutions. *« Je vous donne un exemple, parce qu'on a mis en place l'outil de CRM en 2019, donc on avait eu quasiment six mois pendant lesquels on n'a pas fait de saisie. Donc l'année 2019 pour nous, elle a été assez difficile à évaluer parce qu'on a qu'une saisie partielle, donc là le bilan qu'on présente nous pour 2020, on va le comparer à 2017 et à 2018. Donc, voilà on voit bien que tout de suite dès qu'on arrête et dès qu'on lève un petit peu le pied dans le cadre d'évaluation, on perd le fil et on perd ces capacités à mesurer la performance sur plusieurs années. En revanche, sur 2020, les indicateurs sont en rouge, puisque le niveau d'activité parfois de ce qui a été prévu est beaucoup plus faible. On a moyen d'expliquer pourquoi on est arrivé là, mais voilà, c'est aussi ça l'intérêt : c'est de comprendre pourquoi l'activité parfois s'emballe ou à l'envers, pourquoi l'activité freine, voilà » (Propos de R5.1).*

En outre, les mesures de performances sont également utilisées pour se comparer avec d'autres intercommunalités. Les gestionnaires du GBM à travers cette comparaison, visent à comprendre les outils mobilisés par les autres organisations, afin qu'ils puissent améliorer leurs services.

« C'est toujours intéressant de voir ce que font les autres, de se comparer alors quand nous sommes comparables, je ne me compare pas par exemple à Nice ou à Lyon, je vais plutôt me comparer à Amiens, Limoges ou à Niort. Mais c'est toujours intéressant de voir comment sont traitées ces situations : par quel billet technique ? Financier également... Est-ce que c'était une priorité ou pas ? Et surtout est ce que ce qui passe sur notre territoire se passe également ailleurs ? » (Propos de R5.1).

### **b) Suivre l'activité**

Les indicateurs de performance sont utilisés pour assurer le suivi des activités, dans une logique d'identification du niveau des réalisations. « J'essaye de tenir compte des progrès qui sont réalisés, de voir si on est en avance sur une phase où en retard » (Propos de R5.1). En effet, « les indicateurs amènent une façon de travailler différente, donc ça nous amène à avoir un suivi différent de notre travail et de notre activité. Ça nous amène à avoir une autre organisation qui est souvent plus fluide » (Propos de R5.2). Les indicateurs de performance permettent donc de vérifier si les objectifs fixés sont atteints, ainsi que d'avoir un retour d'information pour prendre des mesures correctives si nécessaire.

### **c) Gérer les agents**

Les indicateurs de performance permettent d'une part de mesurer la quantité du travail des agents : « Ça amène en effet à détecter la charge de travail de chacun et puis la façon de travailler de chacun » (Propos de R5.2). Ils amènent d'autre part, à conduire l'entretien annuel d'évaluation de la performance des agents : « Ça me permet déjà de voir quel est le niveau de réalisations des objectifs qu'on s'est donné, c'est-à-dire lorsqu'on se voit notamment à l'occasion des évaluations annuelles avec chacun des agents, l'idée, c'est déjà de leur donner un peu de sens dans ce qu'ils vont faire l'année suivante et de voir un peu le cap et de voir vers quoi on projette, et puis surtout, c'est de mettre en face les indicateurs qu'on pourra pour les évaluer l'année suivante » (Propos de R5.1).

Le responsable de la direction développement économique vise à évaluer les réalisations de l'année précédente de ses subordonnées, ainsi que de clarifier ses attentes pour l'année suivante. En effet, cette évaluation des agents contribue à les impliquer dans l'amélioration de la performance, en liant la performance individuelle aux objectifs de la direction du développement économique. « C'est quand même un peu plus facile d'évaluer la réalisation d'objectifs lorsqu'on a deux ou trois indicateurs puisque c'est assez formel et c'est opposable. On peut dire à la personne bah effectivement, il était engagé à X ça fait Y donc qu'est ce qui explique qu'il fait Y par rapport à X, ça, c'est d'une manière individuelle. De manière collective, donc c'est l'ensemble de ces mobilisations des agents qui permettent de donner ensuite le niveau d'activité de la direction » (Propos de R5.1).

## 2. Utilisation pour la recherche et l'apprentissage

L'analyse du cas GBM met en évidence deux types d'utilisation : planifier les politiques publiques (a) et améliorer la gestion et la politique (b).

### a) Planifier les politiques publiques

Les mesures de performance sont mobilisées pour décliner les orientations stratégiques de développement économique au niveau opérationnel : « *Ça peut être utile notamment dans le cadre de propositions d'axes stratégiques pour essayer de les argumenter et de les faire comprendre* » (Propos de R5.1). L'objectif peut donc être d'éclairer la stratégie aux différents agents, et de les orienter vers la réalisation d'objectifs stratégiques.

### b) Améliorer la gestion et la politique

Les indicateurs de performance constituent un outil permettant de découvrir les bonnes et les mauvaises performances. Ils sont mobilisés pour améliorer le travail du service pour mieux répondre aux besoins des entreprises. « *Un réel intérêt de se dire, je vais mesurer les choses pour essayer de les améliorer, il faut vraiment se dire que s'il y a un indicateur, c'est que ça peut montrer du positif, mais ça peut aussi montrer du négatif. Si ça montre du positif, c'est très bien, si ça montre du négatif, c'est quelque chose qu'il ne faudra pas cacher sous le tapis. C'est quelque chose qu'il faudra travailler donc ça amène à une réflexion en amont de se dire : ok, il peut y avoir du négatif, il va falloir que je travaille dessus, si je travaille dessus ça va m'amener à changer les choses* » (Propos de R5.2).

En outre, les indicateurs de besoins développés par la direction de développement économique, servent à remettre en question l'offre du service, afin de prendre en considération la demande croissante des entreprises. « *On milite aujourd'hui pour un développement de nouvelles zones d'activité nous permettant de poursuivre notre développement. L'indicateur ça va être un indicateur d'insatisfaction des projets. Aujourd'hui, en disant, on ne peut pas se permettre d'avoir autant de déchets, faute de quoi, quelque part, on va avoir des situations où les entreprises disent puisqu'il y pas des solutions sur votre territoire, on va voir ailleurs. Donc ça peut être également pour nous un argument de dire : vu qu'aujourd'hui, on a un niveau d'insatisfaction de demande qui commence à accroître, qu'est-ce qu'on fait ? Et nous, on va plutôt proposer à continuer à développer les zones d'activité, donc au moins voilà, ça ouvre le débat et ça pose des questions, on va dire stratégiques* » (Propos de R5.1). Ces indicateurs permettent d'améliorer la réactivité vis-à-vis des entreprises du territoire du GBM.

## 3. Utilisation à des fins de responsabilisation

Dans le cas GBM, nous pouvons mettre en évidence deux types d'utilisation du SGP : Développement de la responsabilité intra-organisationnelle (a), et soutien à la responsabilité publique (b).

### **a) Développer la responsabilité intra-organisationnelle**

La reddition des comptes aux élus constitue une dimension de la responsabilité intra-organisationnelle, dans la mesure où la direction du développement économique remonte les indicateurs de performance aux élus, dont l'objectif est de vérifier la mise en œuvre des orientations publiques du GBM. « *Il nous appartient aussi chaque année de renseigner ces indicateurs afin que les élus puissent rendre compte de la réalisation des objectifs qu'ils étaient fixés ou plutôt qu'ils avaient produits à l'occasion de leur campagne au niveau du mandat* » (Propos de R5.1). Les mesures de performance sont mobilisées pour justifier aux élus des actions et des décisions qui ont été engagées par les agents. En effet, les élus cherchent à légitimer la mise en œuvre de leurs politiques publiques : « *Quand les agents parlent de leur ressenti sur une politique quelconque à des élus (...) avoir ce type d'indicateurs ça permet de légitimer les doutes ou en tous cas les points positifs qu'on imaginait en amont, c'est-à-dire ça pose vraiment quelque chose de concret dessus et oui ça les légitime* » (Propos de R5.2). Les mesures de performance ont aussi une fonction de vérification : « *pour s'assurer qu'en gros que l'administration ne raconte pas des salades, mais qu'on puisse effectivement justifier de la mise en œuvre des actions politiques* » (Propos de R5.3).

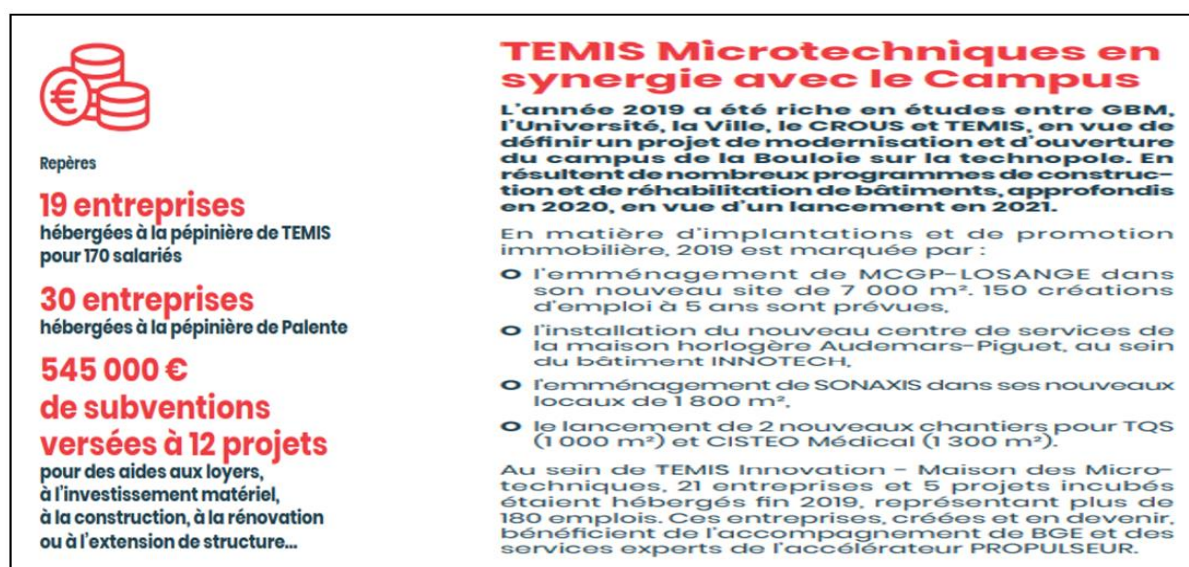
### **b) Soutenir la responsabilité publique**

Les indicateurs de performance sont communiqués à l'extérieur en publiant des rapports d'activité sur le site internet de l'intercommunalité. Les gestionnaires visent à rendre compte au grand public pour montrer les réalisations du GBM. « *Je crois que si vous allez directement sur le site de notre collectivité, vous avez justement tout ce qui est rapports d'activité, qui sont téléchargeables et dans les rapports d'activité vous retrouver les indicateurs le développement économique* » (Propos de R5.2). Cette reddition de compte s'effectue de manière annuelle : « *on rend compte de notre activité via ce bilan que l'on produit chaque année* » (Propos de R5.1). Ces indicateurs servent également de base pour développer le marketing territorial de l'intercommunalité : « *il y a un niveau de communication externe, c'est un peu pareil dans le privé une forme de marketing qui intervient* » (Propos de R5.3).

En s'appuyant sur le rapport d'activités 2019 de la communauté urbaine GBM, plus particulièrement au niveau du volet « Économie et emploi », nous avons pu constater que l'intercommunalité publie annuellement sur son site internet quelques indicateurs d'activité, la figure 47 ci-dessous montre les chiffres obtenus au cours de l'année 2019 :



**Figure 47 : Rapport annuel de performance 2019 GBM**



*Source : Rapport d'activité 2019 GBM*

Après avoir présenté les différents types d'utilisation du SGP, nous présentons dans le paragraphe suivant les effets dysfonctionnels de ce système.

#### **D. Les effets dysfonctionnels du SGP au GBM**

Chez GBM, nous avons relevé deux effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre d'un SGP : les attitudes négatives de la part des agents (1), et les effets liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire strict (2).

##### **1. Les attitudes négatives de la part des agents**

La mise en place de l'outil CRM pour collecter les données de performance a créé une crainte chez les agents. Ils n'étaient pas habitués à ce type de pratique, parce qu'ils sont passés d'un tableau Excel au CRM : « *Il y a eu beaucoup de craintes comme je disais sur le volet management quand les outils CRM ont été mis en place, parce qu'il faut se remettre dans le contexte, on était dans un service où les gens travaillaient sur un fichier Excel chacun sur son poste de travail. Il y avait à peine un serveur partagé pour tout le monde, et il y avait énormément d'individualisme. Ça amenait à une crainte d'avoir ce type d'indicateurs* » (Propos de R5.2). En d'autres termes, les agents peuvent voir leur champ d'intervention et leur autonomie se réduire.

Par ailleurs, nous constatons une réticence de la part des agents à coopérer à l'alimentation de l'outil CRM. En d'autres termes, il y a un manque d'implication de la part des agents dans le remplissage des indicateurs de performance sur l'outil CRM, Il s'agit d'une forme de non-adhésion au système. « *Comme on est doté d'un outil CRM, je ne vous cacherais pas qu'on rencontre des difficultés. C'est de faire que mes agents renseignent régulièrement l'outil de CRM. Un outil de CRM qui n'est pas renseigné ça ne sert à rien et ça ne dit rien (...) le plus compliqué aujourd'hui pour moi, c'est de m'assurer de la saisie régulière des données. Un tableau de bord qui n'est pas renseigné, ça n'arrive à rien, qui n'est pas mise à jour, ça n'arrive*

à rien, et ce que je crains surtout, c'est la perte d'informations (...). Donc moi vraiment mon quotidien, c'est vraiment d'inciter les agents à être plus transparents possible sur leurs activités. Alors ça, ça peut être parfois mal vécu, ça peut être vécu comme une façon de suivre à la pilote l'activité des uns et des autres, ça peut être vu comme du management de proximité un petit peu raide un peu fort. Mais je pense que c'est nécessaire, et c'est peut-être là aussi une des limites de l'exercice : le fait de rendre le compte, c'est contraignant, le fait de tenir à jour un tableau de bord, un calendrier, c'est contraignant (...). Il y a une insatisfaction qui peut naître en cours d'année lorsqu'il faut faire le job (...) je ne vous cacherai pas que ce n'est pas simple, selon les catégories de personnel : certains sont beaucoup plus sensibles à ça que d'autres » (Propos de R5.1).

Au niveau de l'intercommunalité, l'absence d'un système d'information décisionnel pour la collecte des indicateurs de performance constitue un obstacle à la mise en œuvre et à la pérennité du SGP. « Il y a vraiment aucune difficulté à identifier, à faire inscrire des indicateurs si on a les outils de gestion dans lesquels on va retrouver déjà nativement les données. En revanche, si ça suppose la saisie manuelle en plus des processus plus compliqués ou de la complexification des processus, je crois qu'on part assez mal » (Propos de R5.3). En effet, la surcharge administrative et les coûts en temps de gestion dus aux exigences de conception, de mise en œuvre et d'utilisation du système, peuvent entraîner des réactions négatives de la part des agents, telles que la démotivation des équipes et la résistance au changement.

## **2. Les effets dysfonctionnels liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire strict**

Le top management du GBM accorde plus d'importance aux objectifs budgétaires qu'aux objectifs de performance de la direction du développement économique. En effet, nous considérons que cela peut conduire à un manque de rétroaction de la part des agents, puisque le top management de l'intercommunalité ne donne pas la priorité aux objectifs de performance atteints par la direction en question. Par conséquent, un contrôle budgétaire strict peut simplement détourner l'attention des agents sur les objectifs de performance. « Alors ça se fait aujourd'hui beaucoup plus de manière comptable et budgétaire. Force est de constater qu'autant nous au sein de notre direction, on s'est doté d'outils, on en parlera après, dans la capacité de nous donner une vision assez réaliste de notre activité y compris sur du quali et du quanti. Autant à l'échelle de la collectivité on est beaucoup plus dans une lecture budgétaire (...), généralement, on nous demande de justifier de la consommation de ces crédits, on va dire au niveau de l'exécutif. On estime qu'une direction avance sur l'objectif quand elle présente un taux de consommation suffisamment important (...). Je trouve pour ma part que le lien entre la consommation budgétaire et qualité des résultats obtenus au niveau technique, pour le coup, pour moi n'est pas suffisant, mais voilà, c'est vrai qu'aujourd'hui, c'est encore le budget qui apporte la vision de la bonne organisation et pas les objectifs » (Propos de R5.1).

## **E. Conclusion du cas GBM**

GBM est une communauté urbaine qui exerce en lieu et en place des communes membres des compétences en matière de développement économique dans la région Bourgogne-Franche-Comté.

L'analyse du cas GBM nous a tout d'abord permis d'analyser les deux dimensions du contexte de gestion de la performance. D'une part, nous avons constaté l'absence d'un régime de performance imposant des mesures de performance en matière de développement économique. D'autre part, les relations intergouvernementales entre GBM et la Région Bourgogne-Franche-Comté (chef de file de développement économique du territoire) sont caractérisées par une coopération *via* des conventions. En effet, les deux dimensions ne possèdent pas une influence sur la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique au sein du GBM. Cependant, nous avons identifié des facteurs influençant l'adoption d'un SGP, tels que la volonté des élus et administratifs qui ont laissé le choix aux unités opérationnelles d'intégrer ce système, comme c'est le cas pour la direction de développement économique.

Ensuite, l'analyse du SGP en matière de développement économique nous a permis d'identifier les composantes suivantes : la définition d'une stratégie sur la base d'un diagnostic du territoire et d'une concertation avec l'ensemble des acteurs du territoire, la déclinaison budgétaire par politique publique, le déploiement de la stratégie en objectifs opérationnels et en mesures de performance (ressources, activités, besoins, impacts), la structure de pilotage de la stratégie réunit des élus et des administratifs, le suivi périodique des indicateurs sous forme d'un comité de suivi semestriel et annuel, le système d'information sous forme d'un CRM pour la collecte des indicateurs de performance, et la mise en place d'un système de récompenses et de sanctions plutôt implicite.

Enfin, l'étude des types d'utilisation du SGP nous a conduit à retenir trois catégories : une utilisation pour la gestion interne, une utilisation pour la recherche et l'apprentissage, et une utilisation à des fins de responsabilisation. Cependant, la mise en œuvre du SGP a entraîné des effets dysfonctionnels, tels que des attitudes négatives de la part des agents, et des effets liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire strict.

## **SYNTHÈSE DU CHAPITRE 3 : LES APPORTS DES ÉTUDES INTRA-CAS**

Dans le chapitre 3, nous avons exposé les résultats empiriques intra-cas réalisés à partir de notre analyse thématique dans chacun des cinq cas étudiés. Pour chaque cas, nous avons abordé nos quatre thèmes principaux : les facteurs influençant la mise en œuvre du système de gestion de la performance, la conception et la mise en œuvre du SGP en matière de développement économique, les types d'utilisation du SGP, enfin, les effets dysfonctionnels du système. Cette présentation servira donc de base à l'analyse croisée des cas dans le chapitre de discussion.

## INTRODUCTION GENERALE

L'intercommunalité française un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire



### Partie 1 : CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE

#### CHAPITRE 1

*Le système de gestion de la performance : un outil de la mise en œuvre de la stratégie économique de l'intercommunalité*

#### CHAPITRE 2

*Choix méthodologiques et démarche générale de la recherche*

### Partie 2 : EXPLORATION EMPIRIQUE

#### CHAPITRE 3

*Présentation et apports des études intra-cas*

#### CHAPITRE 4

*Synthèse des résultats et discussion*

*Apports théoriques et managériaux*

## CONCLUSION GENERALE

*Limites et perspectives de recherche futures*

## **CHAPITRE 4 : DISCUSSION AUTOUR DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL - LES MESURES DE PERFORMANCE ET LES ÉVALUATIONS CIBLÉES DEUX APPROCHES COMPLÉMENTAIRES DE GESTION DE LA PERFORMANCE.**

Ce dernier chapitre répond à notre objectif principal consistant à comprendre le système de gestion de la performance pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie de développement économique dans les intercommunalités. Les analyses empiriques intra-cas menées (chapitre 3) ont jusqu'à présent fourni des indications sur la réalité de la mise en œuvre de ce SGP en matière de développement économique dans des contextes uniques, c'est-à-dire dans des réalités locales (Miles, Huberman, 2003). Dans le cadre de notre cheminement analytique, il s'agit maintenant d'effectuer une synthèse de nos différentes analyses de cas, pour mettre en lumière des régularités, sans négliger les divergences qui peuvent exister entre nos cas. Il convient de rappeler également que la synthèse des résultats obtenus dans chaque cas repose sur une logique de réplique littérale (Yin, 2017), qui a pour finalité de produire des résultats similaires.

L'objectif de ce chapitre est de discuter les résultats empiriques avec la littérature, ainsi que de les discuter par rapport aux cadres théoriques. Cette discussion scindée en **trois sections** permettra en outre de synthétiser les réponses apportées à la question principale et aux trois sous-questions de recherche posées en introduction. La **première section** présentera la conception et la mise en œuvre du SGP en matière de développement économique et ses déterminants. La **deuxième section** exposera les effets paradoxaux du système. Dans la **troisième section**, nous développerons une conceptualisation du SGP en matière de développement économique à l'échelle des intercommunalités françaises, et nous nous concentrerons enfin sur les recommandations managériales élaborées à partir de la recherche menée.

## Section 1 - La conception et la mise en œuvre du système de gestion de la performance en matière de développement économique local et ses déterminants

Dans une première section, nous exposerons notre analyse inter-cas qui mettra d'abord en évidence les facteurs majeurs de la mise en place d'un système de gestion de la performance (§ 1). Nous présenterons ensuite l'articulation de la gestion de la performance et du développement économique local (§ 2).

### § 1 - Les facteurs influençant la mise en œuvre de la gestion de la performance

Nous présentons dans le tableau 56 récapitulatif ci-après les facteurs majeurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance au sein des cinq intercommunalités : la volonté des élus et des administratifs, la rareté des ressources, la taille de l'intercommunalité en termes d'effectif, et les enjeux financiers de la politique de développement économique.

**Tableau 56 : Synthèse des facteurs influençant la mise en œuvre d'un SGP au sein des cinq cas**

Cas	CAS 1 ALM	CAS 2 SICOVAL	CAS 3 ALPHA Métropole	CAS 4 RENNES Métropole	CAS 5 GBM
<b>Facteurs</b>					
<b>Volonté des élus et des administratifs</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Rareté des ressources</b>	✓	✓	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée
<b>Taille de l'intercommunalité</b>	Non mentionnée	Non mentionnée	✓	✓	Non mentionnée
<b>Transfert des compétences</b>	✓	Non mentionné	Non mentionné	Non mentionné	Non mentionné
<b>Enjeux financiers de la politique de développement économique</b>	Non mentionnés	Non mentionnés	✓	✓	Non mentionnés

*Source : l'auteur*

Cette synthèse inter-cas fournit cinq enseignements majeurs sur les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance, qui sont, selon la revue de la littérature, de nature individuelle liée au leadership (A), environnementale et contextuelle : la rareté des ressources (B), et la taille de l'intercommunalité (C), ainsi que relatifs aux parties prenantes (D), et à l'objectif de l'organisation (E). Ces résultats viennent enrichir la littérature existante.

## **A. Les facteurs individuels liés à la volonté des élus et des administratifs**

Dans les cinq cas, nous avons également constaté que la volonté des élus et des administratifs constitue un déterminant majeur de la mise en œuvre d'un SGP.

Nos résultats confirment les travaux de certains auteurs (Nutt, Backoff, 1992), qui soulignent le rôle déterminant de deux types de leadership dans la mise en œuvre des démarches de performance et d'innovation managériale, notamment le leadership politique (Maurel, 2006), et le leadership managérial. En effet, dans une approche plus proactive de l'innovation managériale, le rôle et l'action des élus ou des agents de changement internes semblent être des facteurs primordiaux pour créer une culture organisationnelle et une capacité de changement (Damanpour, Schneider, 2008 ; Elenkov *et al.*, 2005 ; Kavanagh, Ashkanasy, 2006).

Par ailleurs, nos résultats rejoignent les travaux de Carassus *et al.* (2014), qui montrent le rôle exercé par deux formes de leadership : le leadership politique et le leadership technico-administratif. Dans la mesure où il existe des corrélations importantes entre le niveau de développement des démarches de performance et l'implication des élus, des directeurs généraux et des agents de direction. Ainsi, les acteurs managériaux exercent un rôle important dans l'innovation au niveau des collectivités publiques (Damanpour, Schneider, 2008 ; Johansson, Siverbo, 2009). Les élus des intercommunalités assurent une mission de légitimation et de promotion socio-politique du système de gestion de la performance, dans la mesure où ils apportent un appui à la fois organisationnel et politique (Birkinshaw *et al.* 2008). Cet appui suscite à son tour un investissement des directions générales et des responsables administratifs, qui déterminent eux-mêmes l'engagement des niveaux intermédiaires et des agents publics (Yang, Hsieh, 2007). Ainsi, le soutien politique constitue un véritable encouragement pour les gestionnaires et les directeurs généraux à travers l'allocation des ressources nécessaires à la mise en œuvre du SGP.

- **La concurrence politique est la raison du rôle décisif du leadership politique dans l'adoption du SGP**

La mise en œuvre d'un SGP s'explique par la forte compétition politique entre les partis, les politiciens cherchent à produire des informations sur les performances peu avant la tenue des élections, « *puisque'il fallait que tout ça soit sorti avant les élections* » (Propos de R5.3). Nos résultats sont similaires aux travaux de certains auteurs (Feroz, Wilson, 1994 ; Evans, Patton, 1987), qui soulignent que plus la concurrence politique est forte, plus le niveau d'investissement dans le système de contrôle est élevé. En effet, les élus sont disposés à publier des données de performance même si les citoyens ne le demandent pas (Carassus *et al.*, 2014). Les responsables politiques estiment que les efforts visant à améliorer la performance, tels que le SGP, constituent un investissement dans les chances de réélection, ce qui implique que la pérennité politique peut être un motif favorisant l'innovation managériale dans le secteur public (Charreaux, 1996).

- **Le rôle intermédiaire du leadership managérial dans la mise en œuvre du SGP**

Nos résultats mettent également en évidence le rôle du leadership managérial dans la mise en œuvre d'un SGP (Nutt, Backoff, 1992). Dans notre recherche, ce rôle peut être endossé par le DGS et le DGA en charge du développement économique, dont les responsabilités techniques sont focalisées sur les fonctions d'organisation, de gestion et d'évaluation. En effet, les administratifs contribuent à la gestion des interactions et des relations entre les différents acteurs impliqués (Fernandez, Rainey, 2006). Ils participent à la sensibilisation, à l'information et à la motivation interne des agents (Walker, 2006). En outre, ils apportent un soutien organisationnel au sein des niveaux intermédiaires (Rusaw, 2007), ce qui entraîne l'implication des différents niveaux organisationnels. Cette implication constitue, en effet, un facteur clé de succès dans la mise en œuvre d'un SGP.

En définitive, nos résultats soulignent le rôle déterminant de la volonté des élus et des administratifs dans la mise en place du système de gestion de la performance au sein des intercommunalités (Favoreu *et al.*, 2020). Nos résultats corroborent ainsi les travaux qui mettent l'accent sur le rôle fondamental du leader et de l'individu qui exerce une fonction importante d'agent de changement dans les processus de transformation organisationnelle (Scott, 2001 ; Carassus *et al.*, 2014).

## **B. Les facteurs environnementaux et contextuels : la rareté des ressources**

Nos résultats montrent que la réduction de la dotation de l'État aux établissements publics de coopération intercommunale est un facteur déclencheur de la mise en place d'un système de gestion de la performance. Pour les cas SICOVAL et ALM, « *cet argent public, il est de plus en plus rare notamment du côté des dotations de l'État (...) l'État qui délègue et censé transférer, il transfère la compétence, mais ne transfère pas 100 % des moyens, et en face il y a un public* » (Propos R.1.3). En effet, nos résultats vont à l'encontre des travaux de Carassus *et al.* (2014), qui soulignent que la mise en œuvre des démarches de performance dans les collectivités locales françaises s'explique par les choix des élus locaux plutôt que par des pressions contextuelles, notamment financières. Les auteurs soulignent que le niveau élevé des ressources fiscales accordées par l'État et les contribuables, encourage les dirigeants à améliorer la gestion locale, et à rendre compte de leurs activités en retour des ressources fiscales.

Cependant, nos résultats rejoignent les travaux de Walker (2006), qui indique que différents facteurs conduisent à la diffusion de différents types d'innovation dans les collectivités locales anglaises, comme les restrictions financières. En ce sens, les travaux de Pouzacq et Carassus (2019) soulignent que l'évolution des pratiques d'évaluation des politiques publiques locales peut constituer un outil innovant de gestion territoriale en réponse à un contexte français socio-économique contraint. Par ailleurs, les travaux de Favoreu *et al.* (2020) soulignent que le facteur contexte public local est repéré comme étant un déterminant majeur dans les innovations organisationnelles et de services. Les collectivités locales se situent en effet dans un environnement particulièrement contraint et changeant, les amenant à réaliser des innovations pour améliorer l'efficacité et l'efficience de leur action publique (Damanpour, Schneider, 2006),



ainsi, pour contribuer à une meilleure qualité des services publics (Boyne *et al.*, 2005 ; Jung, Lee, 2016).

Dans ce contexte, certains auteurs (Micheli, Kennerley, 2005) précisent que les restrictions financières imposées aux organisations publiques affectent la disponibilité des ressources, et impliquent une dépendance financière vis-à-vis de divers acteurs externes. Les organisations publiques étant soumises à des restrictions financières et leur objectif étant la création de valeur sociale, leur gestion est affectée par cette condition. Les investissements et les subventions sont des exemples de ressources pour ces organisations. Il s'agit donc d'une question de survie organisationnelle pour maintenir des ressources alternatives afin de fournir leurs services. Ces acteurs externes sont, en effet, liés à ces organisations par des financements, tels que les bailleurs de fonds, les donateurs ou les investisseurs qui peuvent exiger différents types de rapports, tels que les rapports financiers, de performance et d'impact social, pour évaluer leurs investissements (Ebrahim, Rangan, 2014). Ils peuvent en effet influencer les décisions organisationnelles, notamment, la définition des mesures de performance, et par conséquent, les organisations publiques s'engagent dans la mise en œuvre d'indicateurs de performance comme outil d'aide à la gestion des sources alternatives de revenus et de leur durabilité.

### **C. Les facteurs environnementaux et contextuels : la taille de l'intercommunalité**

À travers l'analyse inter-cas, nous avons constaté d'après les réponses de nos interlocuteurs que l'importance de la taille de l'intercommunalité est un facteur primordial dans la mise en œuvre d'un SGP pour les cas Rennes Métropole et Alpha Métropole. En effet, pour certains auteurs, l'environnement constitue le principal facteur de déclenchement de l'innovation organisationnelle et managériale (Birkenshaw *et al.*, 2008) ou a un impact important sur la capacité d'innovation des organisations (Boyne *et al.*, 2005). En effet, les collectivités territoriales opèrent dans un cadre institutionnel, politique, juridique et économique, qui conditionne leur pouvoir et leur capacité de changement. Dans ce contexte, la taille du territoire et la richesse fiscale constituent des spécificités contextuelles qui peuvent jouer un rôle déterminant sur la capacité d'innovation des collectivités locales (Damanpour, Schneider, 2008 ; Walker, 2006). Plus précisément, le niveau de ressources et d'informations influencerait la capacité d'innovation des organisations (Moynihan, 2006). En d'autres termes, les collectivités locales localisées sur de grands territoires auraient des ressources financières plus importantes et plus diversifiées, des ressources humaines qualifiées, une expertise technique, et auraient donc un plus grand potentiel pour adopter et mettre en œuvre des techniques managériales (Carassus *et al.*, 2014).

Nos résultats confirment ces travaux, dans la mesure où nous avons observé que l'importance de la taille de l'intercommunalité en termes de personnel et du territoire en termes d'habitants incite les gestionnaires à mettre en place un système de gestion de la performance, ce qui constitue une pratique innovante pour ces structures. En effet, les gestionnaires s'engagent dans ces pratiques pour répondre aux enjeux de la gestion de la collectivité, ainsi que dans une logique de gestion des agents, en fixant des objectifs de performance, afin de mieux suivre l'activité de l'organisation. Par ailleurs, nos résultats rejoignent le point de vue de certains auteurs (Carassus *et al.*, 2014 ; Damanpour, Schneider, 2006), qui considèrent que le facteur

taille paraît jouer un rôle dans le processus permettant d'adopter des démarches de performance. En d'autres termes, plus la taille d'une organisation publique est importante, plus son niveau de ressources et d'expertise est élevé et plus elle est amenée à innover.

#### **D. Les facteurs liés aux parties prenantes : Le transfert des compétences aux intercommunalités**

Enfin, nous avons pu identifier, mais seulement dans le cas ALM, que le transfert des compétences aux intercommunalités constituait un facteur de mise en œuvre du SGP. En effet, ces structures ont gagné en autonomie, ainsi que dans une logique de responsabilité vis-à-vis des citoyens qui sont plus facilement informés, ALM s'est dotée d'un SGP pour suivre son activité, afin de pouvoir apporter des réponses aux interrogations des différentes parties prenantes. Il est connu que la responsabilité est un concept multidimensionnel et complexe, associé à la mesure de la performance (Cordery, Sinclair, 2013 ; Moxham, 2014). La responsabilité est indispensable à la transparence dans l'utilisation et la gestion des ressources (Ebrahim, Rangan, 2014) ce qui favorise la légitimité organisationnelle. De même, Connolly et Kelly (2011) ont affirmé que la responsabilité apporte des informations pour répondre aux besoins d'information des parties prenantes. En effet, la responsabilité est un des facteurs de préoccupation de toutes les organisations du secteur public. C'est un moyen de répondre à toutes les exigences externes, en produisant des rapports de performance qui affichent les indicateurs de performance de l'organisation (Moura *et al.*, 2020).

#### **E. Les facteurs liés à l'objectif : Les enjeux financiers de la politique de développement économique**

Nous avons pu repérer, mais uniquement dans les cas Alpha Métropole et Rennes Métropole que l'importance financière des dispositifs de la politique de développement économique incite les dirigeants des métropoles, notamment les élus, à procéder à des évaluations ciblées afin de mesurer les effets d'une politique et d'éclairer la décision : « *Si tu veux, on va prendre un exemple, un élu X présente un dispositif qui vaut 20 milliards d'euros en séance, je vous dis voilà, je vous propose de le voter, à l'opposition ou légitimement, on va dire, il y a des moyens importants, on veut une évaluation, donc ça, c'est un facteur, quand même assez déterminant, donc il y a les enjeux financiers* » (Propos R3.9). Au regard de la littérature existante, il nous semble qu'il s'agit d'un facteur lié à l'objectif de la collectivité, celui de créer de la valeur sociale, dans la mesure où l'impact d'un programme ou d'une politique reflète sa capacité à réaliser sa mission. En d'autres termes, les objectifs de l'intercommunalité sont axés sur les résultats sociaux, et sont définis par l'identification des besoins sociaux. Selon Moura *et al.* (2020), il s'agit d'un facteur de l'approche sociale, qui consiste à définir des mesures de performance prenant en compte les objectifs sociaux, et à les relier à la stratégie organisationnelle. En effet, les indicateurs financiers ne sont pas en mesure de démontrer si la mission sociale est réalisée, contrairement à l'impact et à la valeur sociale. Ainsi, le SGP doit refléter les capacités à mesurer ces aspects sociaux (Micheli, Kennerley, 2005). En effet, il est nécessaire de comprendre les aspects sociaux et de les traduire en termes mesurables (Arena *et al.*, 2015). En outre, nous considérons également que les collectivités territoriales mobilisent des indicateurs de

performance, des outils de contrôle de gestion, et des techniques d'évaluation pour justifier les dépenses publiques (Huron, Spindler, 2019).

### ❖ Contributions théoriques

De prime abord, nous avons montré notre contribution à la littérature concernant les facteurs influençant la mise en place d'un SGP. Ainsi, nous avons orienté notre réflexion par rapport à notre sous-question de recherche : quels sont les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance ? Cette interrogation emprunte une piste de recherche énoncée par Favoreu *et al.* (2015), qui soulignent le manque de travaux dédiés à l'étude des facteurs locaux de type organisationnel et managérial influençant le degré d'adoption et d'utilisation du SGP par les collectivités locales françaises. En effet, l'analyse de ces facteurs peut être pertinente pour comprendre la dynamique et les caractéristiques de la gestion de la performance publique locale.

À cette sous-question ci-dessus, nous proposons la réponse suivante. Les facteurs influençant la mise en place d'un SGP dans les intercommunalités sont individuels (liés à la volonté des élus et des administratifs), mais aussi environnementaux et contextuels (liés à la rareté des ressources et à la taille de l'intercommunalité), et également liés aux parties prenantes, puisque le transfert de compétences aux intercommunalités les rend redevables et responsables envers les citoyens et les contribuables. Enfin, il existe des facteurs liés à l'objectif d'une collectivité, à savoir la création d'un impact social, qui constitue sa mission principale.

En effet, nos résultats contribuent aux recherches antérieures sur la contingence de la gestion de la performance (Otley, 2016), en fournissant des preuves supplémentaires concernant l'importance de l'adéquation entre les mécanismes de contrôle et leur environnement. Dans ce cadre, certains auteurs (Chenhall, 2003 ; Ferreira, Otley, 2009) soulignent comment les contingences telles que la nature de l'environnement externe, la taille, la structure et la stratégie d'une organisation affectent la conception et la mise en œuvre des systèmes de gestion de la performance (O'Connor *et al.*, 2004 ; Simons, 1987). En ce sens, Deville (2021) montre que les facteurs de contingence constituent des éléments essentiels à la mise en place d'un système de gestion de la performance pertinent. Selon Otley (1980), les mécanismes de contrôle doivent être adaptés aux circonstances spécifiques de leur utilisation et de leur contexte pour produire les conséquences escomptées.

## § 2- La gestion de la performance en matière de développement économique local

Notre modèle de recherche nous a servi de base pour décrire de manière holistique le processus de mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique au niveau des cinq intercommunalités. La composition de chaque phase est précisée et complétée dans cette partie de discussion : le contexte de la gestion de la performance (A), et la conception et la mise en œuvre d'un SGP en matière de développement économique (B), enfin, nous discuterons le bien-fondé de notre cadre d'analyse (C).

## **A. Le contexte de gestion de la performance**

Nous avons procédé à une analyse du contexte de la gestion de la performance, en examinant deux dimensions : le régime de performance et la nature de la relation intergouvernementale entre la région en tant que chef de file du développement économique du territoire et l'intercommunalité (Padovani, Scorsone, 2009). L'objectif est d'identifier si ces deux dimensions possèdent une influence sur la mise en œuvre d'un SGP de développement économique au sein des intercommunalités.

L'analyse de nos cinq cas met en évidence l'absence de régime de performance, dans la mesure où aucune loi ou réglementation n'oblige les intercommunalités à définir et à collecter des indicateurs de performance en matière de développement économique (Van Dooren *et al.*, 2015). ALM constitue une exception, car elle exerce un contrôle analogue sur son agence de développement économique ALDEV (SPL). En effet, la loi du 28 mai 2010 prévoit que la collectivité territoriale doit exercer un contrôle sur ses satellites, contexte dans lequel l'agence est tenue de fournir des indicateurs montrant sa performance par rapport aux ressources qui lui sont allouées par l'intercommunalité. Nos résultats sont concordants avec les travaux de certains auteurs (Maurel *et al.*, 2011 ; Carassus, 2020), qui affirment que les démarches de performance dans les collectivités territoriales françaises pourraient être considérées comme des pratiques volontaires. Cependant, nous avons identifié d'autres facteurs influençant la mise en œuvre des SGP, comme évoqué dans le paragraphe précédent.

L'analyse de la nature des relations intergouvernementales entre les régions et les cinq intercommunalités met en évidence l'existence de différents types d'interactions. D'une part, nous avons constaté une coopération entre les intercommunalités et les régions pour l'élaboration des grandes orientations stratégiques pour le développement économique du territoire, ainsi que pour favoriser l'installation d'entreprises sur le territoire. D'autre part, une collaboration région/intercommunalités est observée dans l'octroi d'aides aux entreprises afin d'encourager la création ou le développement d'activités économiques. Dans ce cadre, les régions ont une compétence exclusive pour fixer les régimes d'aides et décider de l'octroi d'aides aux entreprises sur le territoire régional. En fait, la majorité des interactions entre les régions et les intercommunalités se déroulent dans le cadre de conventions, où les intercommunalités peuvent être déléguées par les régions pour accorder tout ou partie des aides. Nous pouvons donc qualifier ces interactions de dépendance des intercommunalités vis-à-vis des régions, dans la mesure où elles doivent respecter les critères d'octroi fixés par la région en matière d'aides aux entreprises, sans toutefois avoir relevé d'obligations de performance, mais uniquement des rapports contenant les montants des subventions accordées par les intercommunalités aux entreprises de leur territoire.

Par ailleurs, nous avons constaté, mais uniquement dans le cadre des interactions entre Alpha Métropole et la région, que les responsables du pôle développement économique de la métropole s'inspirent de la région pour définir leurs indicateurs de performance en matière de développement économique. Nous considérons que ces résultats correspondent aux suggestions de la branche traditionnelle de la théorie institutionnelle qui souligne que les organisations ont tendance à imiter celles qui réussissent dans le même domaine (DiMaggio, Powell, 1983 ; Meyer, Rowan, 1977).

Nous pouvons expliquer ce comportement mimétique envers la région par la présence de stratégies de développement économique similaires. Les politiques économiques sont, en effet, définies conjointement en rapprochant les points de vue de la région et de la métropole. Nous pouvons donc qualifier la nature de la relation dans le cadre de la dimension de coopération, qui se matérialise par des connexions directes et multilatérales et par un partage des compétences (Padovani, Scorsone, 2009 ; Bobbio, 2002). Cette coopération entre ces deux collectivités dans le domaine de l'action économique a permis à la métropole d'initier un comportement mimétique vis-à-vis de la région en matière d'indicateurs de performance. En effet, nous considérons qu'il existe une idée homogène de la performance au regard des résultats, c'est-à-dire des objectifs finaux des politiques économiques de la région et de la métropole, et de ce fait le déploiement d'un SGP au sein d'Alpha Métropole.

Cependant, le constat général qui domine est que les agents communautaires ne mentionnent pas une certaine ingérence de la part de la région sur les intercommunalités en ce qui concerne les mesures de performance dans le domaine de l'action économique. Nous rappelons ici que « *la région ne nous impose pas, elle ne nous fixe pas d'objectifs, pour la simple raison déjà, il n'y a pas d'hierarchie entre les collectivités territoriales* » (Propos de R2.3). Nous pouvons donc qualifier ce type de relations entre les intercommunalités et les régions dans le modèle de séparation de Bobbio (2002), qui consiste en l'autonomie de chaque structure en vue de poursuivre ses propres intérêts et ceux des citoyens locaux. En effet, chaque intercommunalité possède sa propre idée de la performance et, par conséquent, son propre SGP.

Enfin, l'analyse des deux dimensions du contexte de gestion de la performance nous a permis de mettre en évidence l'absence de régime de performance en matière de développement économique, à l'exception du cas d'ALM. Elle permet également d'identifier des relations entre les régions et les intercommunalités caractérisées par la séparation et l'absence de toute ingérence, à l'exception de certains comportements mimétiques de la part d'Alpha Métropole dans le cadre de sa coopération avec la région. Toutefois, le constat général est que l'articulation entre ces deux dimensions n'a pas d'impact sur la mise en œuvre du SGP au sein des intercommunalités.

## **B. La conception et la mise en œuvre du SGP en matière de développement économique au sein des cinq intercommunalités**

L'analyse de nos cinq cas met en évidence l'existence de différents SGP. En effet, la théorie de la contingence affirme qu'il n'existe pas de système de gestion de la performance universellement applicable dans toutes les organisations, mais que son application diffère en fonction du contexte et des circonstances environnementales de chaque organisation (Otley, 1980, 2016 ; Chenhall, 2003). Dans ce cadre, nous avons identifié sept composantes du SGP au sein des intercommunalités : la définition d'une stratégie de développement économique (1), les activités et processus (2), les mesures de performance et les évaluations ciblées (3), le suivi périodique (4), le système de récompense et de sanction (5), et le système d'information (6). À la suite de ce tableau 57, nous discuterons chacune de ces composantes.

**Tableau 57 : Synthèse des composantes du SGP au sein des cinq cas**

Conception du SGP	CAS 1 ALM	CAS 2 SICOVAL	CAS 3 ALPHA Métropole	CAS 4 RENNES Métropole	CAS 5 GBM
Stratégie de développement économique	✓	✓	✓	✓	✓
Activités et processus	✓	✓	✓	✓	✓
Mesures de performance	✓	✓	✓	Non mentionnées	✓
Évaluations ciblées	Non mentionnées	Non mentionnées	✓	✓	Non mentionnées
Suivi périodique	✓	✓	✓	Non mentionné	✓
Système de récompense et de sanction	Non mentionné	✓	Non mentionné	Non mentionné	Implicite
Système d'information	Tableau Excel CRM	OVIA INSIGHT	SEVALPRO CRM	Non mentionné	CRM

*Source : l'auteur*

### 1. L'élaboration de la stratégie de développement économique intercommunale : une approche territoriale intégrée

Dans les cinq intercommunalités, nous avons identifié l'existence d'une stratégie de développement économique qui peut prendre différentes formes, avec un mode d'élaboration de la stratégie fondé sur le diagnostic du territoire et la prise en compte des besoins des parties prenantes. En effet, elle se traduit *in fine* par la fixation d'objectifs stratégiques de développement économique, comme l'illustre le tableau 58 ci-dessous.

**Tableau 58 : L'élaboration de la stratégie de développement économique au sein des cinq cas**

Conception du SGP	CAS 1 ALM	CAS 2 SICOVAL	CAS 3 ALPHA Métropole	CAS 4 RENNES Métropole	CAS 5 GBM
<b>Stratégie de développement économique</b>	Feuille de route stratégique (missions, objectifs stratégiques)	Schéma de développement économique (orientations politiques, missions, objectifs stratégiques)	Schéma Métropolitain de Développement Économique (objectifs stratégiques)	Schéma métropolitain de développement économique (missions, orientations stratégiques)	Projet de territoire du GBM (orientations politiques, objectifs stratégiques)
<b>Mode d'élaboration de la stratégie</b>	-Co-construction  -Diagnostic du territoire	-Co-construction  -Mise en place d'un réseau de développement économique à l'échelle de l'Occitanie piloté et animé par la Région  -Diagnostic du territoire	-Création d'une instance regroupant l'ensemble des acteurs économiques	-Concertation avec les acteurs du territoire  -Diagnostic du territoire  - Klaxoon un outil d'intégration des équipes à la réflexion stratégique	-Concertation avec les acteurs du territoire  -Diagnostic du territoire réalisé par un cabinet externe

*Source : l'auteur*

De nombreux auteurs soulignent l'importance de la planification stratégique comme fondement de la gestion de la performance (Poister, Streib, 2005 ; Sanger, 2008 ; Walker *et al.*, 2011). Certains auteurs (Andrews *et al.*, 2009, Andrews *et al.*, 2012 ; Johnsen, 2018), soulignent que le premier critère d'évaluation de la planification stratégique est l'existence d'une stratégie conçue comme un ensemble d'objectifs stratégiques pérennes pour le développement de la collectivité. En effet, tout système de gestion de la performance nécessite des objectifs et des buts par rapport auxquels la performance peut être évaluée (Otley, Berry, 1980).

En ce qui concerne la première composante de notre cadre d'analyse, les cinq cas ont élucidé leurs stratégies de développement économique, qui se présentent principalement sous la forme de schémas de développement économique ou de feuilles de route stratégiques, qui sont les moyens par lesquels les intercommunalités décident que leurs objectifs peuvent être atteints (Otley, 1999). Dans ce cadre Botton *et al.* (2012), montrent que le SGP commence par une analyse stratégique, qui aboutit à la production des grandes orientations stratégiques de l'organisation (Mc David *et al.*, 2019).

Ce résultat est cohérent avec une grande partie des travaux sur les systèmes de gestion de la performance. Certains auteurs (Mc David, Hawthorn, 2006) soulignent que la définition des objectifs clairs par le biais de la planification stratégique ou de l'élaboration des politiques publiques est un processus essentiel dans la conception du SGP au sein des organisations publiques. Pour Bartoli (1997), la planification stratégique permet de définir les orientations stratégiques à long terme des politiques publiques, qui se traduisent par une mission ou une vision. Ces orientations sont déclinées en objectifs stratégiques à moyen terme, afin de refléter les priorités d'une politique publique. Dans ce contexte, certains auteurs (Favoreu *et al.*, 2015)

soulignent que la planification stratégique est l'une des composantes qui caractérisent les SGP au niveau des collectivités locales.

Quant aux modes d'élaboration de la stratégie de développement économique intercommunale, nous avons constaté, pour les cinq cas, l'existence d'une co-construction avec la région pour élaborer à la fois le SREDII et le schéma de développement économique des intercommunalités. Selon la loi NOTRe de 2015, ce dernier doit adhérer au schéma régional. En effet, les intercommunalités réalisent une concertation avec l'ensemble des acteurs économiques du territoire, notamment les entreprises, les partenaires publics, parapublics et régionaux, les chambres consulaires, et les professionnels. Un diagnostic du territoire par le biais de cabinets externes est effectué, afin de pouvoir porter les besoins de leur territoire à la connaissance de la région, sous forme d'orientations stratégiques intercommunales à intégrer dans le SRDEII. En outre, l'ensemble des intercommunalités ont mentionné la participation des élus et des agents à la réflexion stratégique. En effet, nous avons identifié, mais uniquement pour le cas de Rennes Métropole, un outil permettant d'intégrer les équipes dans ce processus, à savoir l'application klaxoon, qui facilite le retour des propositions opérationnelles et la mise en place de questions de réflexion. C'est un véritable outil numérique qui rend les réunions d'équipe plus efficaces.

Dans ce cadre, certains auteurs (George, 2017 ; Poister, Streib, 2005) soulignent que la participation des parties prenantes à l'élaboration de la stratégie est également un aspect essentiel de la planification stratégique. Ils distinguent deux types de parties prenantes (Weiss, 2020) : externes (citoyens, entreprises et autres acteurs), et internes (conseils exécutifs, direction, agents). Dans ce cadre, Mc David et Hawthorn (2006) soulignent que la planification stratégique consiste à définir des objectifs pour satisfaire des parties prenantes aux intérêts différents.

En outre, nous avons constaté que la majorité des intercommunalités réalisent un diagnostic du territoire afin d'identifier les besoins du territoire, notamment des acteurs économiques, tels que les entreprises. Dans ce cadre, Huteau (2006) souligne que l'identification des besoins du territoire constitue le point de départ d'un SGP d'une collectivité territoriale. Plus récemment, les travaux de Carassus (2020) montrent que la mise en place d'un diagnostic pour connaître l'existant, permet de définir les priorités et les orientations stratégiques d'une collectivité locale. Pour certains auteurs (Van Dooren *et al.*, 2015), le processus de production de la performance commence par la réalisation d'un diagnostic du territoire, ainsi que par l'analyse de la situation socio-économique (Pollitt, Bouckaert, 2011), afin de déterminer les objectifs stratégiques reflétant les besoins et les attentes des différentes parties prenantes (Flamholtz *et al.*, 1985). L'analyse de l'environnement externe, des facteurs politiques, sociaux, culturels et économiques, dans le contexte du secteur public est fondamentale, tout en prenant en compte les différents besoins des acteurs (Botton *et al.*, 2012 ; Bracci *et al.*, 2017). Dans ce contexte, certains auteurs (Poister *et al.*, 2015) considèrent que cette étape de planification stratégique doit faire intervenir les différentes parties prenantes pour mieux identifier leurs besoins. Elle permet aux dirigeants de traduire ces besoins en une vision, des missions et des objectifs stratégiques, sur lesquels ils s'appuient pour gérer leur organisation.

En effet, nous considérons que les stratégies de développement économique au niveau des intercommunalités suivent une approche territoriale intégrée (ATI) (Divay, 2016). Cette



dernière peut être qualifiée de méthode de planification stratégique, car elle reprend plusieurs de ses éléments (Poister, Streib, 1999), à savoir le diagnostic de la situation, la prise en compte des points de vue des différentes parties prenantes, la définition des orientations et le choix des priorités. Au regard des différents modes de management stratégique proposés par Bryson (2012), l'ATI se positionne dans la famille des modèles collaboratifs. Elle relève plus précisément d'une stratégie collaborative locale (Clarke, 2011).

## **2. Les activités et processus nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique**

L'analyse de la synthèse des activités et processus identifiés dans nos études de cas fait ressortir trois enseignements majeurs, à savoir, une déclinaison de la stratégie de développement économique en objectifs opérationnels, comme c'est le cas pour ALDEV, Alpha Métropole et GBM, ou en actions/activités, comme c'est le cas pour Rennes Métropole et le SICOVAL. Les cinq intercommunalités ont adopté une déclinaison budgétaire par politique publique dans une perspective de responsabilisation, ainsi que la mise en place d'une structure de pilotage de la stratégie à la fois politique et administrative.

Pour Ferreira et Otley (2009), les orientations stratégiques seront ensuite déclinées dans l'organisation par les dirigeants à différents niveaux hiérarchiques, afin d'être mises en œuvre de manière opérationnelle. Certains auteurs (Botton *et al.*, 2012) soulignent que la définition de la stratégie permet de déterminer l'orientation des actions de l'ensemble de l'organisation et l'allocation des ressources pour atteindre les objectifs. En d'autres termes, selon Bartoli (1997), la planification stratégique est suivie par la mise en œuvre de plans d'action et de moyens pour atteindre les résultats attendus (Plant *et al.*, 2005). Il s'agit d'un lien explicite entre la stratégie et le budget annuel (Andrews *et al.*, 2012 ; Johnsen, 2018). En effet, les intercommunalités ont établi des liens entre leurs intentions stratégiques et les moyens par lesquels elles comptent les réaliser (Goold, Campbell, 1987).

Dans ce contexte, Mc David et Hawthorn (2006) soulignent que cette étape consiste à mettre en œuvre les orientations stratégiques à travers la planification des activités critiques favorisant l'atteinte des objectifs fixés lors de l'étape précédente (Poister *et al.*, 2015). Pour Carassus (2020), cela constitue une phase de responsabilisation qui consiste à relier la stratégie et l'organisation, tant politique par les élus qu'administrative par les agents (*via* les organigrammes politiques et administratifs), mais également à opérationnaliser la stratégie en identifiant les moyens nécessaires, et à décliner les orientations stratégiques sous forme d'actions/activités et d'objectifs opérationnels (Kaplan, Norton, 2008). Cette phase constitue une composante fondamentale du SGP (Favoreu *et al.*, 2015 ; Mc David *et al.*, 2019). Selon Toulouse (2007), la responsabilisation a pour objectif de favoriser une bonne gouvernance par des acteurs qui sont responsables de leurs choix, de leurs décisions, de leurs ressources et de leurs réalisations.

### **3. Les mesures de performance et les évaluations ciblées : Deux approches complémentaires du système de gestion de la performance**

L'étude menée dans les cinq intercommunalités nous a conduit à la conclusion suivante. Nous avons pu identifier une forte adéquation avec notre cadre d'analyse dans quatre intercommunalités (ALM, SICOVAL, Alpha, GBM) dans lesquelles les mesures de performance sont mobilisées sur le terrain. En revanche, Rennes Métropole ne mobilise pas d'indicateurs de performance ou de suivi tel que mentionné par ses agents métropolitains. En effet, elle s'oriente davantage vers des évaluations ciblées de la politique de développement économique. Par ailleurs, Alpha Métropole est la seule structure qui mobilise à la fois des mesures de performance et des évaluations ciblées.

En effet, chez Rennes Métropole, les indicateurs de performance ne sont pas associés au système de gestion de la performance. Ils ne sont par conséquent, pas utilisés. Nous considérons que trois raisons expliquent la non-utilisation des mesures de performance : l'utilisation d'autres sources d'informations de manière informelle, la qualité insuffisante des mesures de performance, et les effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre des mesures de performance.

- **L'utilisation d'autres sources plus informelles**

Les mesures de performance sont une source d'information parmi d'autres. Le responsable du service développement économique souligne avoir assuré le suivi des indicateurs de performance générés par l'observatoire AUDIAR de Rennes Métropole, mais ces indicateurs ne sont pas incorporés dans le SGP (Moynihan, 2008) : *« on s'appuie plutôt sur ces publications de l'AUDIAR (...) Ils ont des publications régulières qui nous servent (...) qui nous permettent de suivre un petit peu quand même la santé économique de ce territoire avec un certain nombre d'indicateurs liés à l'emploi, sur les transactions de bureaux, sur la commercialisation des zones d'activité, sur l'investissement qui est réalisé sur le territoire, etc. Des choses sur les défaillances d'entreprise, des choses qui sont des indicateurs qui reviennent très très régulièrement et que l'on suit évidemment à travers des publications de l'AUDIAR (...) on suit un certain nombre d'indicateurs macroéconomiques d'évolution du territoire (...) ça pourrait être effectivement intéressant, ça ne veut pas dire qu'on ne regarde pas les choses, on n'a pas encore développé des outils comme ça de pilotage de la performance »* (Propos de R4.1). Dans ce cadre, certains auteurs (Van Dooren *et al.*, 2015), soulignent que la non-utilisation des mécanismes formels tels que les indicateurs de performance, ne signifie pas que les décisions ne sont pas éclairées.

- **La qualité insuffisante des mesures de performance**

Nous rappelons ici les propos du directeur du développement économique, *« je veux éviter un écueil dans lequel on peut avoir risqué dans ce cadre, c'est de faire un risque de tamponnage, ce que je veux dire par-là, parce que je l'ai aussi vécu dans un certain nombre de structures, on se contente de faire du quantitatif et de dire voilà regarder comme on est actif parce qu'on a rencontré X entreprises (...) au détriment d'un travail qualitatif très performant, alors on*

*peut avoir des objectifs oui, moi je suis pas forcément avec ça (...) je suis pas forcément convaincu totalement de la valeur ajoutée* » (Propos de R3.1).

Dans ce cadre, nous pouvons expliquer ces propos de la non-utilisation des indicateurs de performance en matière de développement économique par les éléments suivants. Tout d'abord, il ne faut pas exclure complètement la possibilité que la non-utilisation soit d'une certaine manière influencée par la qualité de l'information sur les performances. Certains auteurs (Weiss, Bucuvalas, 1980) fournissent un cadre utile pour comprendre le rôle de la qualité technique dans les décisions des gestionnaires à utiliser des indicateurs de performance. Ils suggèrent que les gestionnaires, lorsqu'ils sont confrontés à de nouvelles informations, effectuent deux tests : un test de vérité et un test d'utilité (Van de Walle, Van Dooren, 2010).

D'une part, le directeur du développement économique a choisi de ne pas mettre en place d'indicateurs de performance sur la base de ses expériences précédentes, car il considère que la quantification des réalisations néglige le côté qualitatif du travail nécessaire à la réalisation d'une action. Il a d'abord effectué un test de vérité pour justifier son choix. Il teste la véracité des informations en vérifiant la conformité des résultats de l'utilisation de la mesure de la performance avec sa compréhension, et ses expériences antérieures dans différentes structures. Les responsables sont exposés à une variété de preuves telles que l'observation directe et les rapports de leurs collègues, ainsi qu'à un ensemble de recherches antérieures, et ils utilisent leur stock de connaissances pour juger de la véracité des résultats (Weiss, Bucuvalas, 1980, p.308). D'autre part, le directeur du développement économique a réalisé un test d'utilité dans le sens où il considère que la mise en place d'indicateurs n'a pas de valeur ajoutée. Ainsi, il souligne l'incapacité des indicateurs de performance à remettre en cause les pratiques actuelles et à proposer de nouvelles perspectives et orientations (Van Dooren *et al.*, 2015).

- **Les effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre des mesures de performance**

Les responsables n'ont pas choisi de piloter la politique de développement économique en fixant des objectifs de performance aux agents, afin d'éviter les dysfonctionnements liés à la mise en place d'un système de collecte et de suivi d'indicateurs. Ainsi, les agents métropolitains soulignent l'existence de barrières culturelles, car les collectivités locales ne sont pas habituées à ce type de management. Par ailleurs, le directeur du service développement économique évite la mise en place de cet outil, dans la mesure où il présente des biais qui peuvent impacter négativement la qualité du service. Certains auteurs (Merchant, Van der Stede 2017 ; Otley, 2003 ; Horngren, 2004) soulignent que les pratiques de gestion de la performance peuvent entraîner des attitudes négatives liées à la tension, aux conflits, à la frustration et à la résistance au changement, ainsi qu'un manque de motivation et une réticence à coopérer.

Après avoir présenté les raisons pour lesquelles Rennes Métropole n'utilise pas de mesures de performance. Nous présentons maintenant les intercommunalités qui utilisent différentes mesures de performance pour vérifier la mise en œuvre de leurs stratégies de développement économique (a). Ensuite, nous exposons les deux Métropoles qui procèdent à des évaluations ciblées (b). Enfin, nous soulignons la complémentarité des mesures de performance et des évaluations ciblées pour gérer la performance de l'action économique (c).

a) **Les enseignements relatifs aux mesures de performance liées aux orientations stratégiques**

Les mesures de performance requises pour la mise en œuvre de la stratégie de développement économique, pour nos quatre cas d'étude, sont synthétisées dans le tableau 59 ci-après.

**Tableau 59 : Synthèse des mesures de performance mobilisées au sein des quatre cas**

Mesures de performance	CAS 1 ALM	CAS 2 SICOVAL	CAS 3 ALPHA Métropole	CAS 4 RENNES Métropole	CAS 5 GBM
Indicateurs de moyens/ressources	✓	✓	✓	Non mentionnés	✓
Indicateurs d'activité	✓	✓	✓	Non mentionnés	✓
Indicateurs de besoins	Non mentionnés	Non mentionnés	Non mentionnés	Non mentionnés	✓
Indicateurs de résultats/impacts	✓	✓	Non mentionnés	Non mentionnés	✓
Indicateurs de satisfaction des clients	Non mentionnés	Non mentionnés	✓	Non mentionnés	Non mentionnés

*Source : l'auteur*

L'analyse de nos quatre cas (ALM, SICOVAL, Alpha, GBM) met en évidence l'existence de quatre types de mesures de performance : les indicateurs de moyens/ressources, les indicateurs d'activité, les indicateurs de besoins et les indicateurs de résultats/impact. En effet, nous avons constaté que ces quatre intercommunalités relient leurs objectifs stratégiques à des indicateurs d'activité et d'impact pour traduire et vérifier la mise en œuvre de leurs stratégies de développement économique. Les mesures de performance sont considérées ici comme un élément central du SGP. Elles sont alignées sur la stratégie (Bushman *et al.*, 1996 ; Gibbs *et al.*, 2009). Ce lien entre ces deux composantes permet de relier les actions à court terme aux objectifs stratégiques à long terme pour mettre en œuvre la stratégie avec succès (Kaplan, Norton, 1992, 1996, 2000 ; Ferreira, Otley, 2009). Dans ce cadre, Pupion (2018), précise que l'évaluation d'une stratégie publique repose sur un jugement de ses produits (ses *outputs*) mais aussi de ses impacts (ses *outcomes*).

En effet, cette phase du SGP est caractérisée par l'existence d'indicateurs permettant de mesurer la réalisation des objectifs stratégiques (Andrews *et al.*, 2009 ; Andrews *et al.*, 2012 ; Johnsen, 2018). Certains auteurs (Plant *et al.*, 2005) montrent que parmi les éléments spécifiques du SGP, l'objectif est d'aligner la stratégie, les plans d'activités et les mesures de performance. Dans ce cadre, Deville et Leleu (2010) soulignent que les mesures de performance peuvent favoriser la réussite de l'organisation si elles sont construites de façon adéquate. Cependant,

elles ne permettent d'atteindre cet objectif que si elles sont articulées autour de la stratégie. Selon Flamholtz *et al.* (1985), les mesures de performance constituent une composante indispensable du SGP. Elles permettent d'évaluer la performance pour avoir un retour d'informations sur les niveaux des réalisations.

Selon Malmi et Brown (2008), le système de mesure de la performance est un exemple de mécanisme de contrôle formel, ainsi qu'un des sous-systèmes du SGP (Broadbent, Laughlin 2009 ; Ferreira, Otley, 2009). En effet, les systèmes formels, tels que le système de mesure de la performance, apparaissent comme des mécanismes permettant de relier les indicateurs de performance aux objectifs stratégiques (Otley, 1999). Les indicateurs de performance soutiennent les objectifs stratégiques et vérifient que la stratégie est bien mise en œuvre et appliquée concrètement (Bourne *et al.*, 2000). Dans sa recherche doctorale, Bénet (2014, p.121), souligne que la sélection des mesures de performance intégrées dans les systèmes de contrôle ne peut se faire sans tenir compte des orientations stratégiques, et par conséquent, de la valeur informative de ces indicateurs sur la prise de décision stratégique. Les travaux de Messner (2009) soulignent que les composantes hiérarchiques se rapportent au contrôle hiérarchique qui se base sur des pratiques formelles prenant la forme d'indicateurs clés de performance pour vérifier la mise en œuvre des objectifs et suivre les résultats d'une organisation.

Nous présentons dans le point suivant les différents types de mesures de performance mobilisés par les intercommunalités pour vérifier la mise en œuvre de leurs stratégies de développement économique.

- **Indicateurs de ressources**

Dans les quatre cas (ALM, SICOVAL, Alpha, GBM), les indicateurs moyens/ressources sont mobilisés afin de contrôler les aspects financiers et humains (Voyer, 1999). D'une part, les indicateurs financiers, des intercommunalités identifient les volumes budgétaires consommés sur une base annuelle, comme les taux de consommation budgétaire (Van Helden, Reichard, 2016). D'autre part, les indicateurs relatifs aux ressources humaines permettent de prendre en considération le capital humain de l'intercommunalité, que ce soit en termes de conditions de travail ou de qualité de vie au travail, comme le niveau de bien-être du personnel, la satisfaction des agents au travail ou le climat social. C'est le cas de GBM, SICOVAL et ALM, qui ont mis en place des baromètres de bien-être sous la forme d'un bilan social, mentionnant le nombre de jours d'arrêt maladie, le taux d'absentéisme et le taux de satisfaction des agents (Carassus, 2020 ; Boyne, 2002).

- **Indicateurs d'activité**

L'analyse des quatre cas (ALM, SICOVAL, Alpha, GBM), nous a permis d'identifier que ces intercommunalités mettent en place des indicateurs pour montrer les réalisations de leurs politiques de développement économique. Ces indicateurs concernent en effet la quantité des services publics proposés produits par leurs structures (Carassus, 2020). En d'autres termes, les indicateurs d'activités sont mesurés en termes de quantité d'activité, de travail accompli, ou de nombre de cas traités (Poister *et al.*, 2015 ; Mc David *et al.*, 2019 ; Otley, 1999). Selon Voyer

(1999), les indicateurs opérationnels s'intéressent aux actions et activités à court terme. En effet, nos résultats rejoignent les travaux de Huron et Spindler (2019), qui soulignent que les collectivités territoriales françaises s'intéressent principalement aux indicateurs de performance en matière d'extrants, dans la mesure où ils sont facilement quantifiables.

- **Indicateurs de besoins**

Nous avons pu identifier, mais uniquement dans le cas de GBM, un indicateur sans solution tel que mentionné par les agents de cette intercommunalité, qui correspond effectivement à l'indicateur de besoins (Poister *et al.*, 2015). Cet indicateur permet aux gestionnaires d'identifier les lacunes du programme, puis de bien cerner les besoins des usagers. La prise en compte de ce type d'indicateur dans le système de mesure de la performance fournit un éclairage supplémentaire sur l'efficacité du programme dans le temps, et permet également aux gestionnaires d'améliorer les services publics offerts par l'intercommunalité.

- **Indicateurs de résultats/impacts**

L'analyse inter-cas met en évidence l'existence d'indicateurs de résultat/impact de l'action économique, sous la forme du nombre d'emplois créés sur le territoire, mais uniquement pour les cas ALM, SICOVAL, et GBM. Ces résultats sont concordants avec les travaux d'Ammons (2020), qui soulignent que les indicateurs d'impact d'un programme de développement économique sont constitués par le nombre de nouveaux emplois créés grâce aux efforts de développement économique de la communauté. Selon Voyer (1999), il s'agit d'indicateurs stratégiques permettant d'identifier l'impact global d'une politique publique sur un territoire. Certains auteurs (Poister *et al.*, 2015) montrent que ces indicateurs représentent le niveau de réalisation d'un programme. À ce titre, les gestionnaires peuvent se référer à des résultats initiaux, intermédiaires ou à plus long terme. En effet, ces indicateurs sont plus importants lorsqu'ils sont liés à l'objectif principal d'un programme ou d'une politique (Van Helden, Reichard, 2016).

Selon Carassus (2020), les indicateurs d'impact se concentrent sur le territoire et l'environnement local. Ils permettent de mesurer la manière dont la collectivité est capable de répondre aux besoins de la population, d'être attractive et de produire des retombées positives sur le territoire. À cet égard, plusieurs mesures peuvent être utilisées, comme l'attractivité du territoire, comme c'est le cas pour le SICOVAL et GBM, qui ont mentionné que la communication externe des indicateurs, se situe dans une logique de développement du marketing territorial, ainsi que dans l'amélioration de l'image de marque du territoire. Selon Hatem (2004), les collectivités locales diffusent les impacts économiques des politiques publiques pour montrer que leurs territoires ont la capacité d'offrir des conditions d'implantation des entreprises plus favorables que celles des territoires concurrents. Plus particulièrement, certains auteurs (Huron, Spieth, 2009), soulignent que la formation de nouvelles structures, telles que les communautés urbaines ou d'agglomération sur un territoire, implique souvent une mauvaise connaissance de leur présence ou un manque d'identité. Les intercommunalités sont par conséquent amenées à communiquer à la fois sur leurs missions, leurs résultats (Huron,

Spindler, 1998), ainsi que sur leur identité auprès de nombreux acteurs, notamment les entreprises, en matière d'attractivité économique.

- **Indicateurs de satisfaction des clients**

Enfin, nous avons pu identifier, mais seulement dans le cas d'Alpha Métropole, des mesures de la satisfaction client : « *le premier élément de la fidélisation pour nous, c'est la satisfaction du client, une fois qu'une entreprise qu'on l'a implanté ou qu'on a travaillé son projet de développement sur le territoire métropolitain (...) en suivi plus régulier, on va être plutôt sur la satisfaction client (...) plutôt sur les éléments qualitatifs via une entreprise* » (Propos R3.4). Selon Poister *et al.* (2015), ces mesures sont souvent en rapport étroit avec la qualité du service et avec la perception des entreprises par rapport à un service donné par la métropole. En ce sens, Voyer (1999) montre que la perception de la satisfaction est un indicateur qualitatif. Dans ce cadre, Boyne (2002) souligne que la réactivité, comme la mesure de la satisfaction des clients est une dimension de la performance qui fait référence aux valeurs publiques. Nos résultats rejoignent l'étude de Chan (2004), qui montre que les collectivités publiques canadiennes mobilisent des indicateurs de satisfaction des clients (Kaplan, Norton, 1992).

En outre, chez Alpha Métropole, nous avons constaté des difficultés dans la mesure de l'impact de l'action économique. Nous pouvons expliquer ces difficultés par le fait qu'il est souvent complexe d'attribuer la performance à l'intervention d'un programme, d'une politique ou d'une organisation. La raison principale est généralement recherchée dans la présence de facteurs socio-économiques et démographiques qui ne sont pas maîtrisés par la métropole (Van Dooren *et al.*, 2015 ; Kloot, 1999 ; De Bruijn, 2002). Nous pouvons expliquer ces difficultés par la double fonction de production développée par Burlaud et Simon (2003). En effet, ces difficultés sont dues au décalage entre la mesure des réalisations, plus facilement quantifiables, et la mesure des effets recherchés, plus difficiles à évaluer, car ils dépendent du contexte socio-économique. Le pôle « développement économique » a fait le choix de mettre en place le taux de satisfaction de l'utilisateur. Il s'agit d'un indicateur permettant d'estimer la performance de la métropole sur des dimensions relevant notamment de la qualité du service et de la satisfaction client (Ittner *et al.*, 2003). Ces résultats rejoignent les travaux de Moullin (2002) qui considère que la mesure de la satisfaction des usagers constitue une dimension de la performance publique. Ce constat interpelle également d'autres auteurs (Huron, 1998) pour qui les résultats de l'action publique doivent être comparés avec la dimension publique de la collectivité locale grâce à la mesure de la satisfaction de la population.

En effet, cette difficulté à mesurer l'impact a conduit deux métropoles à réaliser des évaluations ciblées comme approche complémentaire pour identifier à la fois l'impact et les facteurs externes ayant un effet sur la performance de leurs actions, à savoir Alpha Métropole et Rennes Métropole, comme expliqué dans le point suivant.

## **b) Les enseignements relatifs aux évaluations ciblées de la stratégie de développement économique**

L'analyse de nos cinq cas met en évidence l'existence d'un axe émergent, que nous n'avons pas pris en considération lors de l'élaboration de notre cadre d'analyse. Il s'agit des évaluations ciblées de la stratégie de développement économique, mais seulement pour le cas de Rennes Métropole et Alpha Métropole.

À Rennes Métropole, les responsables ont lancé une évaluation ciblée des aides financières accordées aux entreprises, sujet de grande importance en raison de la crise sanitaire du COVID-19 et de ses répercussions sur les entreprises du territoire. La métropole a en effet besoin de montrer l'impact de ses dispositifs sur le territoire, et de mesurer la satisfaction des entreprises qui ont bénéficié de ces aides. Les dirigeants ont également procédé à une évaluation des contrats de ville de Rennes Métropole, qui vise à apprécier la situation économique des quartiers prioritaires, et à mesurer les réalisations, les résultats et l'impact global, comme le nombre d'entreprises créées et le taux de chômage.

En effet, les dirigeants de Rennes Métropole considèrent que les indicateurs d'activité ne sont pas suffisants pour montrer l'impact. D'où l'importance de mettre en place des évaluations ciblées, dans la mesure où les responsables estiment que la performance d'une stratégie dépend d'un certain nombre de facteurs externes qui peuvent impacter la performance des actions économiques de la métropole. Dans ce contexte, le service d'évaluation des politiques publiques de la métropole utilise le diagramme logique d'impact pour montrer les effets de leurs actions (Poister *et al.*, 2015 ; Mc David *et al.*, 2019 ; Carassus, 2020). Ce diagramme est un processus qui consiste à identifier les ressources et les activités nécessaires pour atteindre les résultats du programme, tout en distinguant trois types de résultats : les effets initiaux, les effets intermédiaires et les effets à long terme. La particularité de ce diagramme logique d'impact est d'identifier également les facteurs externes présents dans l'environnement ou dans le contexte opérationnel d'un programme, qui tendent à influencer les effets observés. En effet, la prise en compte de ces facteurs externes favorise l'interprétation des performances réalisées. En outre, ce diagramme permet de montrer les relations de cause à effet entre les intrants et les résultats.

Chez Alpha Métropole, les responsables évaluent un dispositif destiné à faciliter l'accueil et l'orientation des porteurs de projet : *« le développement économique, pour te parler d'un dossier précis, actuellement, on est en train de cadrer une évaluation sur le dispositif la Fabrique à entreprendre, c'est pour les créateurs d'entreprise »* (Propos, R3.9). Il s'agit d'un dispositif visant à encourager le soutien à la création d'entreprise. En effet, l'objectif de cette évaluation est d'identifier les effets et impacts générés par ce dispositif.

En effet, l'objectif final de ces évaluations ciblées est de réaliser une analyse approfondie afin d'identifier l'impact réel de ces dispositifs. Selon Ammons (2020), les mesures d'impact reflètent le degré de satisfaction des résultats obtenus par un programme. Elles indiquent dans quelle mesure les objectifs d'un programme sont atteints. Les mesures se rapportent parfois à la réalisation des résultats finaux d'un programme, ou même dans de nombreux cas, elles se rapportent à des résultats intermédiaires, c'est-à-dire à des étapes vers le résultat final souhaité. De manière générale, la catégorie des mesures d'impact englobe également diverses dimensions



de la performance associées à des résultats positifs, telles que la qualité du service, l'équité et la satisfaction du client ou du citoyen.

### c) Les mesures de performance et les évaluations ciblées : quelle complémentarité ?

Enfin, nous avons pu identifier, mais seulement dans le cas d'Alpha Métropole, la mobilisation à la fois des mesures de performance sous forme d'indicateurs de ressources, d'activité et de satisfaction des clients, et des évaluations ciblées visant à identifier les impacts de certaines actions de la politique de développement économique. Dans ce cadre, les travaux de certains auteurs (Hatry, 2013 ; Kroll, Moynihan, 2017 ; Lahey, Nielsen, 2013), dissocient l'évaluation de programme de la mesure de performance.

L'évaluation des programmes est épisodique et spécifique au sujet. Les gestionnaires identifient les mesures de performance pour chaque programme, et la recherche de l'attribution des effets observés du programme est l'objectif ultime de ce type d'évaluation, en utilisant le diagramme logique d'impact, afin d'identifier les facteurs externes favorisant une meilleure interprétation des effets concrets des actions menées, comme c'est le cas pour Rennes Métropole et Alpha Métropole. En effet, les évaluations contribuent à identifier l'attribution causale des résultats réels d'un programme (Cook *et al.*, 2010 ; Forss *et al.*, 2011 ; Picciotto, 2011 ; Scriven, 2008).

À Rennes Métropole, nous avons identifié également que l'évaluation de ces dispositifs n'est pas gérée seulement par la direction de l'évaluation des politiques publiques, mais en collaboration avec les gestionnaires de la direction du développement économique : « *quand on travaille sur un sujet, on travaille ensemble, c'est-à-dire qu'on est toujours en copilotage sur des évaluations (...) on se fait une feuille de route des évaluations, en faisant à la fois un de l'acculturation à l'évaluation...* » (Propos de R4.2). En guise d'illustration, « *la deuxième étude, c'est l'évaluation des contrats de ville, donc voilà forcément les contrats de ville pilier développement économique et emploi, et donc en fait toute cette évaluation a été intéressante aussi dans le cadre de différents ateliers que le chargé de missions évaluation des politiques publiques avec un de mes collègues, qui avaient mis en place plusieurs partenaires, qu'ils étaient mis autour de la table, et donc les échanges avaient été intéressants* » (Propos de R4.4). Un certain nombre de travaux soulignent l'importance de l'implication des gestionnaires dans l'évaluation de leurs programmes. Cette approche est appelée évaluation de l'autonomisation (Fetterman *et al.*, 2015). Cette démarche est importante dans la mesure où la participation des gestionnaires de programmes à l'évaluation, en raison de leurs connaissances approfondies et de leurs compétences techniques du programme, garantit que les évaluations sont conduites par les personnes les mieux placées pour les utiliser et en tirer des enseignements (Austin, 1982 ; Love, 1991).

Cependant, la mesure de la performance est un système de suivi régulier et continu des indicateurs de performance, permettant de produire des rapports périodiques sur la performance. Elle concerne l'ensemble des orientations stratégiques des intercommunalités comme c'est le cas pour ALM, GBM, SICOVAL, et Alpha Métropole. La mesure de l'impact des actions est généralement supposée (Mc David *et al.*, 2019), comme c'est le cas pour ALM et GBM. Ces structures mesurent l'impact de leurs actions de développement économique sur le territoire *via* des conventions et des enquêtes auprès des entreprises qu'elles ont

accompagnées dans leur implantation sur le territoire. Les intercommunalités mettent en place des enquêtes périodiques afin d'identifier si les entreprises réalisent les objectifs prévus en termes de création d'emplois sur le territoire. Dans le cas du SICOVAL, la direction de l'évaluation des politiques publiques gère l'outil INSIGHT, qui est un observatoire permettant d'identifier l'évolution de la création d'emplois sur le territoire. « *On va pouvoir faire du prédictif* » (Propos de R2.2), en liant les efforts de l'intercommunalité au nombre d'emplois créés sur le territoire. Ces efforts concernent la mise en place de pépinières d'entreprises qui permettent d'héberger de jeunes entreprises dans ces locaux, tout en leur offrant un soutien pour développer leurs activités économiques, et par conséquent la création d'emplois. Ces activités de soutien constituent d'ailleurs l'une des composantes de la politique économique de la collectivité.

Dans le cas d'Alpha Métropole, comme mentionné précédemment, les responsables mesurent l'impact de leurs actions à travers des enquêtes de satisfaction des entreprises par rapport au service offert par la direction du développement économique. En outre, dans les systèmes de mesure de la performance, les responsables du développement économique exercent un rôle important dans l'élaboration des mesures de la performance, ainsi que dans la transmission des indicateurs de performance à différents niveaux, comme c'est le cas pour ces quatre intercommunalités (ALM, SICOVAL, Alpha Métropole, GBM).

La confrontation de nos résultats empiriques à la littérature existante (Pouzacq, Carassus, 2019 ; Poister *et al.*, 2015), nous a permis de distinguer deux sources d'informations sur la performance existantes au niveau des intercommunalités : les mesures de performance, qui représentent l'ensemble des indicateurs de performance incorporés dans le SGP et utilisés à des fins diverses, et les évaluations ciblées visant à mesurer l'impact de sujets ou d'objets spécifiques concernant la politique de développement économique. En effet, de nombreuses études soulignent que le système de mesure de la performance n'est qu'un élément d'un SGP (Mc David, Hawthorn, 2006 ; Botton *et al.*, 2012 ; Bracci *et al.*, 2017). Pour mettre en place ce système, l'organisation doit consacrer les ressources nécessaires à son déploiement. En effet, face aux restrictions financières imposées aux intercommunalités, les gestionnaires accordent plus d'importance aux évaluations ciblées qui constituent une seconde source d'information sur la performance. Comme c'est le cas pour Rennes Métropole, les dirigeants attribuent des ressources pour chaque évaluation d'un dispositif (De Lancer Julnes, 2006 ; Scheirer, Newcomer, 2001).

Mc David *et al.* (2019), soulignent que les mesures de performance et les évaluations ciblées peuvent constituer deux sources d'informations complémentaires pour les gestionnaires. Elles font toutes deux parties du système de gestion de la performance. En ce sens, certains auteurs (Poister *et al.*, 2015), considèrent que lorsque les gestionnaires sont moins certains des relations de cause à effet d'un programme, les effets doivent être testés par une analyse plus approfondie à travers des diagrammes logiques d'impact, avant de pouvoir se fonder sur ce que les mesures de performance semblent révéler de l'efficacité du programme. En effet, l'identification des effets réels des programmes est la fonction principale des évaluations approfondies des programmes plutôt que des systèmes de mesure de la performance plus descriptifs. En d'autres termes, l'évaluation de programme vise à vérifier dans quelle mesure les effets observés sont imputables au programme lui-même. Bien que la mesure de la performance puisse être une

alternative plus rentable à l'évaluation de programme, notamment en termes de compréhension de ce qui s'est passé, en revanche, les mesures de la performance ne fournissent pas aux gestionnaires une compréhension approfondie des relations de cause à effet.

Certains auteurs (Kroll, Moynihan, 2017 ; Lahey, Nielsen, 2013 ; Nielsen, Hunter, 2013), soulignent que la mesure de la performance a vocation à soutenir, voire à égaler, la fonction d'évaluation des programmes. McDavid *et al.* (2019) considèrent également ces deux approches comme des stratégies d'évaluation complémentaires. Elles sont toutes deux destinées à faire partie de la boucle de rétroaction qui rend compte, évalue et attribue les résultats des politiques et des programmes. Selon Aristigueta (1999), l'intégration de l'évaluation de programme et de la mesure de la performance dans la stratégie de gestion de la performance apporte des avantages aux gestionnaires. Par exemple, il est possible d'utiliser l'évaluation de programme pour valider les mesures et assurer la qualité des données dans leur ensemble, alors que les données générées pendant la mesure de la performance peuvent être utiles pour l'analyse pendant l'évaluation de programme. En effet, les deux approches seront plus efficaces si elles sont intégrées avec rigueur à la démarche stratégique de l'organisation en matière de gestion de la performance. Par ailleurs, l'évaluation de programme est un outil de gestion qui peut aider à gérer la performance du programme après un cycle complet de mise en œuvre en déterminant ou en validant les relations causales (Poister *et al.*, 2015).

Nos résultats rejoignent les travaux de certains auteurs (Pouzacq, Carassus, 2019), qui soulignent que les pratiques en matière d'évaluation des politiques publiques commencent à se développer dans les collectivités locales françaises. Ces pratiques se caractérisent par une évaluation ponctuelle et spécifique, fondée sur des objectifs et des indicateurs de ressources. En outre, leurs modalités de mise en œuvre sont influencées par des logiques internes et financières. Or, nos résultats vont à l'encontre de ces travaux, dans la mesure où les intercommunalités françaises s'intéressent de plus en plus aux indicateurs d'activité, d'impact, de besoins, et de satisfaction clients.

#### **4. Le suivi périodique : un outil pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie économique**

L'analyse de nos quatre cas (ALM, SICOVAL, Alpha Métropole, GBM) mobilisant des mesures de performance, met en évidence l'existence d'un suivi périodique des indicateurs de performance avec une fréquence généralement annuelle. Pour ALM, l'agence Aldev qui gère la compétence « développement économique » de l'intercommunalité, participe au comité de suivi annuel dans le cadre du contrôle analogue. À GBM, les agents présentent leurs indicateurs lors du comité de suivi semestriel devant la commission économique, ainsi que lors des dialogues de gestion annuels. À Alpha Métropole, au niveau du pôle « développement économique », les indicateurs sont suivis semestriellement, ainsi que lors des dialogues de gestion annuels unifiés. Enfin, au niveau du SICOVAL, le dialogue de gestion annuel constitue un outil de suivi des indicateurs de performance.

Dans ce cadre, il ressort des travaux de Guenoun et Saléry (2009) que le dialogue de gestion est une composante au cœur du SGP. Il constitue un véritable lieu d'échange entre les acteurs d'une collectivité sur les performances réalisées, ainsi que sur l'avancement des grands projets du

territoire. En ce sens, Mc David *et al.* (2019) soulignent que la déclinaison des orientations stratégiques en mesures de performance a pour objectif d'assurer le suivi des programmes et des politiques.

En effet, la mise en œuvre de dialogues de gestion est une nouvelle approche de la mesure et de la gestion de la performance au niveau international (Jakobsen *et al.*, 2018). Notamment, les dialogues de performance entre les acteurs internes présentent des avantages en termes d'apprentissage, dans la mesure où les indicateurs de performance sont des outils d'apprentissage permettant de prendre des mesures correctives (Laihonen, Mäntylä, 2017). Dans ce contexte, Moynihan (2005) affirme que le rôle important de la gestion de la performance consiste à alimenter le dialogue sur la performance, en visant l'apprentissage (Van Dooren *et al.*, 2015). Certains auteurs (Pupion, Trébucq, 2019), soulignent l'importance de mettre en place des processus d'interprétation, de discussion et d'apprentissage organisationnel dans la gestion de la performance publique. Cette dernière suppose en effet un dialogue avec les gestionnaires publics responsables de l'atteinte des résultats.

En d'autres termes, le dialogue de gestion se traduit par la possibilité pour les gestionnaires de se réunir pour comparer leurs performances, procéder à l'analyse des indicateurs, discuter des résultats, formuler des conclusions et les confronter aux bonnes pratiques (Lewis, Triantafillou, 2012). Botton *et al.* (2012) considèrent que le suivi périodique permet aux gestionnaires de mettre en place une fréquence de suivi des objectifs, qui peut être hebdomadaire, mensuelle, trimestrielle ou annuelle. Ils soulignent que le suivi est une étape essentielle dans un SGP, dans la mesure où les gestionnaires peuvent s'assurer que les orientations stratégiques sont sur la bonne voie et prendre des mesures correctives si nécessaire.

## **5. La difficile mise en œuvre du système de récompense et de sanction**

La théorie de la NGP souligne que le fait de lier l'atteinte des objectifs de performance aux récompenses attribuées aux gestionnaires avait pour but de modifier les incitations de manière à mieux les aligner sur les résultats attendus des programmes et de l'organisation (Bevan, Hamblin, 2009 ; Poister *et al.*, 2015). Le but est d'améliorer la performance en même temps que la responsabilité est renforcée (Borins, 1995 ; Osborne, Gaebler, 1992) en se fondant sur la croyance générale que les pratiques du secteur privé devraient être adoptées dans le secteur public pour améliorer l'efficacité et l'efficience, ainsi que sur la supposition que les organisations publiques se composent de personnes ayant des motivations similaires à celles des entreprises (Thomas, 2007). Cependant, le recours à des incitations pour les bonnes performances et à des sanctions pour les mauvaises performances est un élément persistant mais controversé de la doctrine de gestion de la performance (Osborne, Plastrik, 1997). En effet, ces systèmes peuvent avoir des effets mitigés (Ammons, Roenigk, 2015).

Dans ce cadre, nous remarquons que le système de récompense et de sanction n'est pas généralisé à tous les cas étudiés. En effet, ce système est utilisé dans certaines intercommunalités comme un mécanisme de contrôle formel, mais parfois de manière implicite pour les agents communautaires. Par exemple, à GBM, les agents ne sont pas récompensés en termes de salaire ou de primes pour leur performance, mais plutôt par une reconnaissance implicite, telle que la possibilité de prendre des congés ou de suivre une formation, ou encore

de s'exposer à de telles sanctions en cas de mauvaises performances. Chez SICOVAL, le système est plutôt formel. Les récompenses sont établies sur la base du rapport d'entretien annuel d'évaluation des agents, à la suite duquel une prime d'évaluation est attribuée aux agents sur la base des indicateurs. Par ailleurs, un système de sanctions sous la forme d'une réduction des primes lorsque l'agent obtient de mauvais résultats, ou encore la méthode du « nommer et couvrir de honte » est mobilisée pour impliquer les agents au SGP.

Nos résultats confirment ces travaux (Flamholtz *et al.*, 1985), dans la mesure où nous avons constaté que le système de récompense est lié à la performance des agents, et peut être de nature extrinsèque sous forme de primes et de rémunérations, ou intrinsèque sous forme de reconnaissance des efforts fournis par le personnel. Selon Otley (1999), le système de récompense et les incitations sont au centre du SGP, ce qui permet d'examiner les conséquences de la réalisation ou de la non-réalisation des objectifs de performance qui ont été fixés. Ces conséquences peuvent impliquer des récompenses financières explicites en termes d'augmentation de salaire ou de versement de primes ponctuelles, mais aussi des conséquences moins tangibles comme la reconnaissance, le statut et la réputation.

Certains auteurs (Malmi, Brown, 2008), soulignent que le système de récompense est un mécanisme de contrôle formel dans le SGP, qui est également considéré comme lié au système de mesure de la performance, comme c'est le cas pour le SICOVAL. En effet, les deux systèmes sont supposés fonctionner comme un système coordonné favorisant la réalisation des objectifs d'une organisation. Dans ce cadre, Poister *et al.* (2015), soulignent que la troisième composante du SGP, concerne la mise en œuvre de la stratégie de l'organisation. Dans ce cadre, la motivation des agents est nécessaire pour l'atteinte des objectifs fixés, d'où l'importance de définir un indicateur de productivité des agents, afin de le lier à des récompenses.

Cependant, nous avons constaté qu'ALPHA Métropole et ALM ne possèdent pas de système de récompense et de sanction. Comme le souligne Otley (1999), la question de la récompense est négligée par les dirigeants qui s'engagent dans des pratiques de gestion de la performance. En effet, ce système de récompense relève plus particulièrement de la fonction de gestion des ressources humaines, qui doit assurer une interconnexion explicite entre le système de mesure de la performance et le système de récompense, afin d'éviter les réactions contre-productives des agents. D'ailleurs, le DGA des ressources du SICOVAL souligne la difficulté de cette interconnexion entre ces deux systèmes. Le système de récompense « *est plus anxigène dans sa répartition que véritablement d'atteindre l'objectif de récompense et du fait d'atteinte des objectifs* » (Propos de R2.7). Certains auteurs (Moynihan, 2008 ; Sanger, 2008), soutiennent que cette difficulté peut s'expliquer par des objectifs vagues, voire une responsabilité ambiguë quant à la réalisation des objectifs, qui peuvent en effet inhiber cette interconnexion entre les récompenses et les mesures de performance.

Dans ce cadre, nous avons constaté, d'une part, qu'à Rennes Métropole, les dirigeants n'ont pas choisi de fixer des objectifs de performance pour les agents, et par conséquent, le système de récompense et de sanction n'est pas mobilisé. D'autre part, Alpha Métropole et ALM, n'ont pas mis en place un système de récompense lié aux indicateurs de performance afin d'éviter les effets dysfonctionnels des incitations. Rappelons ici que selon les dirigeants d'Alpha Métropole, le système de récompense « *est le meilleur moyen pour échouer* » (Propos, R3.2). De même, à

ALM, les gestionnaires soulignent que les récompenses individuelles sont susceptibles d'entraîner des conflits entre les agents. Au regard de la littérature existante, plusieurs chercheurs font état de plus de déceptions que de succès en matière de rémunération de la performance (Ingraham, 1993 ; Milkovich, Wigdor, 1991 ; Perry *et al.*, 2009). Un système strict sous forme d'incitations financières, de procédures de dénonciation et d'humiliation peut entraîner un manque de motivation, une résistance au travail, et une diminution de l'intérêt des agents à améliorer la performance de l'organisation (Greener, 2005 ; Chang, 2015 ; Merchant, Van der Stede, 2017 ; Siverbo *et al.*, 2019).

En outre, Ammons (2020) souligne que l'interconnexion entre les mesures de performance et le système de récompense est une source probable d'effets dysfonctionnels (Van Dooren *et al.*, 2010), notamment la manipulation des mesures de performance. En effet, les agents modifient leur comportement pour se conformer aux exigences de performance, au point parfois de ne plus respecter les normes éthiques (Francos-santos, Otley, 2018 ; Hood, 2006 ; Jensen, 2003). Selon la théorie de l'agence, des effets dysfonctionnels sont souvent à prévoir lorsque des incitations sont attribuées (Gibbons, 1998 ; Kerpershoek *et al.*, 2016).

Nos résultats empiriques rejoignent également les travaux de Marr (2009), qui souligne que la mise en œuvre de systèmes de récompense et de sanction dans les organisations publiques peut se révéler difficile, voire impossible. D'une part, cette situation s'explique par le fait que la plupart des récompenses individuelles sont attribuées sur la base de réalisation de tâches ou d'activités, au détriment de la qualité de la performance. D'autre part, les organisations publiques peuvent être soumises à des restrictions budgétaires, ce qui peut affecter la durabilité des récompenses accordées aux agents.

## **6. Le système d'information : un outil de pilotage de la stratégie de développement économique**

L'analyse de nos cinq cas met en évidence l'existence de deux types d'outils informatiques. D'une part, le premier, est orienté vers l'activité et dans une certaine mesure vers l'impact. À l'exception de Rennes Métropole, il est possible d'expliquer le manque d'outils informatiques de suivi par l'absence de mesures de performance. D'autre part, le second est axé sur une logique financière.

Pour la collecte des indicateurs d'activité et de résultat, GBM, Alpha Métropole et ALM utilisent le même outil informatique, le CRM, qui permet de suivre l'avancement des activités mises en œuvre, de mesurer les résultats des actions en lien avec les objectifs stratégiques à l'aide d'indicateurs de performance, ainsi que de tirer des enseignements de la mise en œuvre de la stratégie de développement économique (Carassus, 2020). En ce sens, à Alpha Métropole, il existe également un système d'information décisionnel « Sevalpro », pour avoir une lecture par politique publique. Il est mobilisé généralement pour la préparation aux dialogues de gestion unifiés, afin de produire des tableaux de bord et des rapports de performance (Voyer, 1999), et de suivre les niveaux de réalisation des objectifs stratégiques.

Les dirigeants du SICOVAL ont mis en place deux outils informatiques. Le premier, « OVIA », est destiné à la collecte des indicateurs d'activité en interne. Le second est dédié à la collecte de

données externes en termes d'impact : « INSIGHT ». Dans ce cadre, certains auteurs (Van Dooren *et al.*, 2015 ; Bouckaert, Halligan, 2008), précisent que des sources de données internes ou externes peuvent être utilisées par l'organisation. En interne, les données sont généralement générées par une organisation elle-même. En externe, les données se présentent sous la forme d'observatoires « INSIGHT » pour obtenir des données sur les résultats d'un programme ou d'une politique.

En effet, le système d'information permet de suivre les objectifs à travers ses outils de collecte, de stockage et de traitement des données (Neely *et al.*, 1999 ; Poister, 2003). Dans tout système de gestion de la performance, le recours à un système d'information rend possible le suivi de la performance de l'organisation et l'amélioration de la communication entre les différents acteurs de l'organisation. Il offre à chaque gestionnaire la possibilité d'accéder en temps réel aux données nécessaires à l'évaluation de la performance de ses activités.

Par ailleurs, nous soulignons l'existence d'outils informatiques axés sur la logique financière. GBM a mis en place un système d'information décisionnel dédié à la comptabilité analytique. Pour Alpha, sur le plan financier, le « *système d'information est centralisé* » (Propos R3.8). Chez ALM, c'est plutôt « *un logiciel RH, un logiciel financier donc après, c'est des EXCEL* » (Propos R1.5), dans une logique de lecture par nature en termes de fonctionnement, d'investissement et de masse salariale. En ce sens, selon le DGS du SICOVAL, « *on a des systèmes d'information financier, des systèmes d'information RH* » (Propos de R2.2).

En revanche, Rennes Métropole dispose d'un système d'information davantage centré sur les ressources. Dans ce cadre, Carassus (2020) souligne que ce système d'information constitue un outil d'aide à la décision et au pilotage de la collectivité. En effet, il est bien paradoxal qu'une organisation qui a pour vocation de piloter les services publics locaux ne dispose que des seuls outils focalisés sur les ressources consommées et aucun sur ses politiques publiques. La dernière question du modèle d'Otley, souligne l'importance de la mise en œuvre d'un système d'information de gestion. Celui-ci devrait être lié à des questions telles que l'apprentissage, la responsabilisation des agents sur les orientations stratégiques de l'organisation (Otley, 1999), dans la mesure où l'information peut être exploitée pour permettre de détecter la nécessité d'une action corrective avant que des effets négatifs ne se manifestent.

De manière générale, nous avons constaté l'absence d'un système d'information global permettant aux gestionnaires d'avoir une lecture à la fois financière et de l'activité. Certains auteurs (Mc David, Hawthorn, 2006) soulignent qu'un SGP doit intégrer un système d'information afin d'assurer une communication fluide entre les unités organisationnelles, et de permettre un suivi financier et un pilotage de la performance.

### **C. Conclusion sur le bien-fondé de notre cadre d'analyse**

L'objectif de cette recherche était d'analyser les systèmes de gestion de la performance déployés par les intercommunalités françaises pour mettre en œuvre leurs stratégies de développement économique. Elle s'est basée sur une revue de littérature portant sur les systèmes de gestion de la performance dans le secteur public, ce qui nous a permis de développer notre cadre d'analyse.

La recherche effectuée sur les cinq intercommunalités françaises nous a conduit à la conclusion suivante : le modèle que nous proposons se retrouve à des degrés différents dans toutes les intercommunalités de notre échantillon. Cependant, le contexte de gestion de la performance (régime de performance et nature de relation intergouvernementale) n'influence pas le déploiement du SGP au niveau des cinq intercommunalités. Le tableau 60 ci-dessous différencie le degré d'adoption des mécanismes de contrôle de notre modèle par les intercommunalités.

**Tableau 60 : Les types d'adéquations avec le cadre d'analyse proposé**

<b>Types d'adéquations avec notre modèle</b>	<b>Nombre de cas</b>	<b>Noms des cas</b>
Adéquation forte	2	SICOVAL
		GBM
Adéquation moyenne	2	Alpha Métropole
		ALM
Adéquation faible	1	Rennes Métropole

*Source : l'auteur*

Tout d'abord, nous tenons à souligner que l'adéquation bonne, moyenne ou faible dont il est question dans cette analyse ne signifie pas que telle ou telle intercommunalité organise mieux que les autres son SGP pour la mise en œuvre de sa stratégie de développement économique. Il s'agit simplement d'une clarification de notre question de recherche et du modèle proposé.

Les cas SICOVAL et GBM montrent une forte adéquation entre les éléments du modèle et la pratique telle que nous l'avons constatée dans ces deux intercommunalités (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012). Les SGP des cas Alpha Métropole et ALM sont moyennement cohérents avec notre modèle ; ces deux intercommunalités ont mentionné l'absence d'incitations à la performance des agents, en raison des difficultés d'interconnexion entre le système de mesure de la performance et les systèmes de récompense et de sanction, ainsi que pour éviter les effets dysfonctionnels liés aux récompenses. Enfin, la direction de Rennes Métropole a choisi d'évaluer les axes stratégiques de développement économique de manière ciblée. Elle a évité de mobiliser les mesures de performance afin de limiter les réactions négatives des agents et la dégradation de la qualité du service, et par conséquent, l'absence de suivi périodique des indicateurs, des systèmes de récompense et du système d'information pour la collecte des données d'activité.

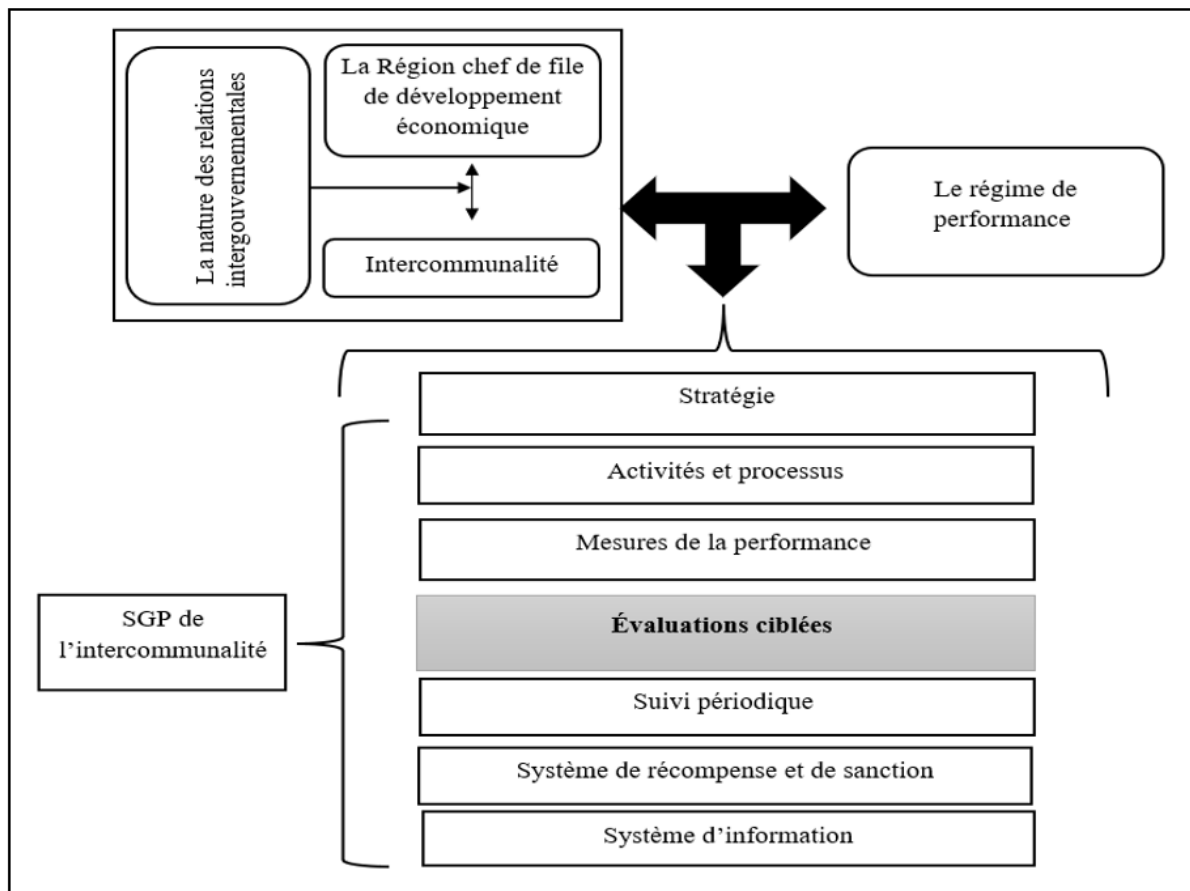
Notre expérience de terrain montre que le modèle proposé peut être enrichi par la mise en place d'un septième axe : l'évaluation ciblée. Celle-ci a pour vocation de mesurer l'impact de certaines orientations de la stratégie de développement économique, de manière à identifier les relations de cause à effet entre les actions des intercommunalités et les impacts observés sur le territoire. En effet, nous n'avons identifié cet axe que pour les cas de Rennes Métropole et d'Alpha Métropole.



Le constat général est que les SGP mobilisés par les intercommunalités correspondent dans une certaine mesure aux composantes instrumentales des approches de gestion de la performance (Favoreu *et al.*, 2015 ; Carassus, 2020). Ces dernières s'apparentent à des outils de planification stratégique et opérationnelle. La formulation de la stratégie économique est associée à une adaptation de l'allocation des ressources. La planification opérationnelle consiste en la traduction des orientations stratégiques en objectifs opérationnels et/ou en actions/activités engagées pour la mise en œuvre de la stratégie de développement économique. Dans ce cadre, Gibert (1989) indique qu'il est important de déterminer une stratégie sous forme d'objectifs afin d'initier un processus d'évaluation, notamment par la mise en place d'indicateurs de performance et/ou d'évaluations ponctuelles.

Par ailleurs, plus particulièrement, le SGP d'Alpha Métropole correspond au cycle de gestion de la performance proposé par certains auteurs (Mc David *et al.*, 2019). Ces derniers proposent un SGP qui commence par la formulation d'objectifs stratégiques clairs pour les organisations et pour les programmes et politiques, reflétant les attentes des parties prenantes. Les objectifs stratégiques sont ensuite traduits en objectifs opérationnels pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie. Ce système comprend à la fois la planification stratégique, la conception et la mise en œuvre des programmes et des politiques, et l'analyse des résultats. Au sein de ce système, des mesures de performance et des évaluations ciblées peuvent informer toutes les phases du SGP. Elles peuvent jouer un rôle important en tant que moyen de fournir des informations aux décideurs qui sont engagés dans la mise en œuvre d'une stratégie. Alpha Métropole développe un SGP fondé sur l'interaction permanente entre les mesures de performance et les évaluations plus approfondies, dans la mesure où elles représentent deux éléments centraux de son SGP (Poister *et al.*, 2015). De ce fait, l'ajout de l'axe évaluation ciblée à notre modèle nous semble constituer un véritable apport (schéma 8).

## Schéma 8 : Le système de gestion de la performance publique locale



*Source : l'auteur*

### ❖ Contributions théoriques

Nos analyses et leur confrontation avec la littérature nous permettent de répondre à notre question principale de recherche : comment les intercommunalités françaises organisent-elles leurs systèmes de gestion de la performance pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique ? À cette question, nous proposons la réponse suivante.

Il convient tout d'abord de noter que les deux dimensions du contexte de gestion de la performance (le régime de performance et la nature des relations intergouvernementales) n'ont pas d'impact sur le déploiement des SGP. En effet, ces derniers sont développés volontairement au niveau des intercommunalités françaises.

Le processus du SGP commence par l'élaboration d'une stratégie de développement économique intercommunale fondée sur une approche territoriale intégrée. Cette démarche est suivie par la mise en place des activités et processus nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique, tels que la déclinaison des objectifs stratégiques en objectifs opérationnels et en actions/activités, la mobilisation de l'organisation politique et administrative, et la déclinaison budgétaire par politique publique. De plus, la vérification de la mise en œuvre de la stratégie s'effectue au moyen d'indicateurs de performance axés sur les ressources, les activités, les besoins et les résultats/impacts, ainsi que d'évaluations ciblées pour

mesurer l'impact afin de garantir une interprétation appropriée des performances. Il s'agit en effet de deux outils complémentaires du système de gestion de la performance.

Les gestionnaires procèdent à un suivi périodique des indicateurs de performance sur une base semestrielle et annuelle lors des dialogues de gestion unifiés. Ce suivi constitue également un outil de vérification de la mise en œuvre de la stratégie économique. Cependant, le système de récompenses et de sanctions dans certains cas semble difficile à mettre en œuvre en raison des difficultés d'interconnexion entre les mesures de performance et les récompenses, ainsi, des restrictions financières dont souffrent les intercommunalités. Enfin, un système d'information mobilisant différents outils informatiques permettant un suivi financier et des résultats.

Nos résultats contribuent à la littérature en répondant à la piste de recherche énoncée par Carassus *et al.* (2014) qui soulignent le manque de travaux dédiés à la compréhension approfondie du système de gestion de la performance dans les collectivités locales françaises. En outre, nous répondons à la piste de recherche énoncée par (Lindblad, 2006), qui souligne le manque de travaux concernant la gestion de la performance en matière de développement économique local. En effet, de nombreux auteurs se sont intéressés à la gestion de la performance publique dans des domaines spécifiques, tels que la gestion des déchets, la santé, l'éducation, et les marchés publics (Yang *et al.*, 2018 ; Foster *et al.*, 2016 ; Ingram *et al.*, 2018 ; Corrêa Gomes, Do Valle, 2014 ; Flynn, 2018).

Notre recherche contribue à ce champ de recherche, à travers la présente étude qui se concentre sur la gestion de la performance en matière de développement économique local, qui représente en effet une nouvelle compétence pour les intercommunalités françaises selon la loi NOTRe de 2015. Les apports de notre travail sont éclairants au regard de la littérature existante dans le contexte local français, dans la continuité des travaux les plus récents de Pouzacq et Carassus (2019) qui soulignent que la gestion de la performance concerne essentiellement les politiques sanitaires et sociales.

## **Section 2 – Les effets paradoxaux des systèmes de gestion de la performance des intercommunalités françaises**

Dans cette deuxième section, nous examinerons les différents types d'utilisation du SGP (§ 1), ainsi que les dysfonctionnements liés à la mise en œuvre du SGP (§ 2).

### **§ 1- Un système de gestion de la performance servant à des utilisations multiples**

En utilisant la technique de codage thématique de Miles et Huberman (2003), l'analyse de nos cinq cas révèle trois grandes catégories d'utilisation du SGP. Nous proposons de faire ressortir, à partir de l'ensemble de nos cas, les principaux enseignements relatifs à l'utilisation pour la gestion interne (A), à l'utilisation pour la recherche et l'apprentissage (B) et à l'utilisation à des fins de responsabilité (C).

## A. Les enseignements relatifs à l'utilisation pour la gestion interne

Nous avons d'abord examiné les utilisations pour la gestion interne sur lesquelles s'appuient les cinq intercommunalités étudiées, à l'exception de Rennes Métropole qui ne mobilise pas cette catégorie d'utilisations, puisqu'elle est orientée plutôt vers des évaluations ciblées de la politique publique de développement économique. Au total, nous avons pu identifier six types d'utilisation. Comme l'illustre le tableau 61 ci-dessous.

**Tableau 61 : Synthèse inter-cas des utilisations pour la gestion interne au sein des cinq cas**

Utilisations pour la gestion interne	CAS 1 ALM	CAS 2 SICOVAL	CAS 3 ALPHA Métropole	CAS 4 RENNES Métropole	CAS 5 GBM
Comparer les performances	✓	✓	Non mentionnée	Non mentionnée	✓
Gérer les agents	Non mentionnée	✓	✓	Non mentionnée	✓
Gérer les contrats internes de performance	✓	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée
Suivi de l'activité	Non mentionnée	Non mentionnée	✓	Non mentionnée	✓
Célébrer le succès	✓	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée
Soutenir le processus d'arbitrage budgétaire.	Non mentionnée	✓	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée

*Source : l'auteur*

### ▪ Le SGP outil de comparaison de la performance

D'après notre étude, nous avons pu repérer, mais seulement dans les cas ALM, SICOVAL, et GBM, que les gestionnaires mobilisent le SGP afin de produire des indicateurs de performance permettant d'analyser leurs résultats, afin de les comparer, d'une part, par rapport aux performances des années précédentes, d'autre part, avec d'autres intercommunalités du même niveau. En d'autres termes, la comparaison constitue un outil d'évaluation des performances. En outre, selon la littérature existante dans le domaine des collectivités locales, le recours aux données de performance à des fins de comparaison est plus courant aujourd'hui que par le passé (Ammons, 2020). En effet, l'utilisation des mesures de performance comparatives permet de comparer les performances d'un programme ou d'une organisation par rapport à d'autres structures ou programmes (Poister *et al.*, 2015).

D'ailleurs, certains auteurs (Charbonneau, Van Ryzin, 2015 ; Olsen, 2015), soulignent que les comparaisons avec les années précédentes aident les dirigeants à déterminer si les résultats obtenus progressent. Ainsi, des travaux de recherche indiquent que la comparaison avec la performance d'autres collectivités possède plus d'influence sur l'évaluation de la performance que la comparaison avec la performance historique d'une collectivité. En effet, les collectivités

locales qui choisissent de se lancer dans l'analyse comparative sont les plus disposées à utiliser les informations sur les performances pour pouvoir améliorer leurs services (Ammons, Rivenbark, 2008).

- **Le SGP outil de gestion des agents**

La littérature nous enseigne que le SGP permet de définir des objectifs de performance pour gérer le travail des individus et des unités organisationnelles. Cela permet ainsi de décliner les orientations stratégiques de l'organisation au niveau opérationnel. Il constitue en effet un outil de clarification des attentes de l'organisation vis-à-vis du travail de son personnel, favorisant ainsi l'évaluation de la performance des agents (Aristigueta, 2002). À partir de l'analyse croisée des cas étudiés, trois intercommunalités (SICOVAL, ALPHA, GBM) mobilisent le système pour évaluer la performance de leurs agents, afin de fixer les objectifs de l'année suivante. Dans ce cadre, Poister *et al.* (2015) soulignent que le SGP favorise un processus d'évaluation annuel, semestriel ou trimestriel du personnel. En effet, les responsables des trois intercommunalités tendent à utiliser un cycle annuel, notamment en mettant en place « *des entretiens professionnels annuels* » (propos, R3.10), afin de vérifier la réalisation des objectifs fixés et l'avancement de la mise en œuvre des plans d'action. Le but de ces entretiens est de fournir un retour d'information afin que des changements puissent être apportés à mi-chemin de la stratégie, des ressources ou même des objectifs fixés au départ.

- **Gérer les contrats internes de performance des unités opérationnelles**

À partir de la synthèse des résultats, nous avons pu identifier, mais uniquement dans le cas d'ALM, l'existence d'une gestion des contrats internes de performance. En effet, la politique de développement économique d'ALM est gérée par ALDEV, qui est une agence de développement économique. Dans ce cadre, un contrat de performance a été conclu entre ces deux entités, permettant de fixer des indicateurs de performance pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie de développement économique d'ALM. En effet, la loi n° 2010-559 du 28 mai 2010 donne à ALM la possibilité d'exercer un suivi dans le cadre d'un contrôle analogue sur une SPL (ALDEV), que nous considérons comme une unité opérationnelle de cette intercommunalité.

Nos résultats rejoignent la littérature existante, selon Van Dooren (2006), l'utilisation du SGP pour la gestion interne consiste à identifier et à sanctionner les organismes ou agents performants ou non performants, dans une logique de contrôle. L'objectif n'est pas d'apprendre de ses erreurs, mais de convenir d'objectifs. Les informations sur la performance sont, en effet, utilisées pour des outils de gestion tels que les contrats de performance internes. Dans ce cadre, certains auteurs (Roge *et al.*, 2018), montrent qu'au niveau d'une grande collectivité locale danoise, le SGP permet d'orienter les actions de gestion vers l'atteinte des objectifs stratégiques à travers les contrats de performance. En effet, afin d'atteindre les objectifs stratégiques, chaque unité opérationnelle de la collectivité est tenue de signer un contrat de performance avec le conseil exécutif, qui contient un ensemble d'indicateurs de performance, ce qui permet de savoir si les orientations stratégiques sont sur la bonne voie.

- **Le SGP un outil de suivi de l'activité**

En analysant les cinq cas étudiés, nous avons pu identifier, mais uniquement dans le cas d'Alpha Métropole et de GBM, où les acteurs communautaires mentionnent que les mesures de performance sont mobilisées pour le suivi des activités. Dans ce contexte, certains auteurs (Behn, 2003 ; Pidd, 2012), soulignent que les gestionnaires publics suivent les mesures de performance pour orienter leurs équipes dans la bonne direction afin d'assurer une meilleure performance, en contrôlant les réalisations et les résultats.

- **Le SGP outil de célébration du succès**

Des cinq intercommunalités étudiées, ALM est la seule qui veille à célébrer le succès de la réalisation des objectifs. En s'appuyant sur les travaux de Behn (2003), l'identification des réussites pour célébrer le succès est une source significative de motivation pour les agents. Dans la même lignée, selon Poister *et al.* (2015), l'utilisation de systèmes de reconnaissance lorsque les agents obtiennent de bons résultats est considérée comme la meilleure pratique pour un SGP. Ces initiatives motivent les agents à être productifs dans le futur pour améliorer leur performance. Ce type d'utilisation vise à augmenter la motivation des employés (Otley, 2003 ; Horngren, 2004).

- **Le SGP outil de soutien au processus d'arbitrage budgétaire**

À travers l'analyse inter-cas, nous avons pu relever que la mobilisation des indicateurs de performance lors des débats budgétaires n'existe que dans le cas du SICOVAL. En effet, les dirigeants examinent les principaux indicateurs de toutes les politiques publiques afin de vérifier si ce qu'ils ont réalisé fonctionne ou non, pour ainsi faire des choix financiers en fonction de l'efficacité et de l'impact des politiques. Au regard des travaux antérieurs, les gestionnaires se servent des données sur les performances pour appuyer et justifier les demandes budgétaires dans le cadre du processus annuel de préparation du budget (Rivenbark, 2004). Selon Poister *et al.* (2015), les mesures de performance sont utilisées pour informer les processus de budgétisation. Le principe consiste à orienter les fonds vers les activités, les programmes et les services de façon à obtenir les meilleurs résultats possibles. Dans ce sens, Van Dooren (2006) estime que l'allocation des ressources peut être plus précise si elle repose sur des indicateurs de performance plutôt que sur le budget de l'année précédente. En effet, nos résultats rejoignent les travaux de certains auteurs (Pouzacq, Carassus, 2019), qui indiquent qu'au niveau des collectivités locales françaises, les données de performance ne sont que très peu utilisées dans les arbitrages budgétaires.

## **B. Les enseignements relatifs à l'utilisation pour la recherche et l'apprentissage**

Nous avons ensuite analysé les utilisations pour la recherche et l'apprentissage sur lesquelles se basent les cinq intercommunalités étudiées. Nous avons pu identifier un total de cinq types d'usages. Ceux-ci sont illustrés dans le tableau 62 ci-dessous.

**Tableau 62 : Synthèse inter-cas des utilisations pour la recherche et l'apprentissage au sein des cinq cas**

Utilisations pour la recherche et l'apprentissage	CAS 1 ALM	CAS 2 SICOVAL	CAS 3 ALPHA Métropole	CAS 4 RENNES Métropole	CAS 5 GBM
Planifier les politiques publiques	✓	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée	✓
Évaluer les politiques publiques	✓	✓	✓	✓	✓
Apprendre	✓	Non mentionnée	✓	✓	Non mentionnée
Prendre des décisions stratégiques	Non mentionnée	✓	✓	✓	Non mentionnée
Améliorer les politiques publiques	✓	✓	✓	✓	✓

*Source : l'auteur*

▪ **Le SGP outil de planification des politiques publiques**

En analysant les cinq cas étudiés, nous avons pu identifier, mais seulement dans le cas d'ALM et de GBM, que les mesures de performance sont utilisées pour éclairer les orientations stratégiques du développement économique, ainsi pour créer un lien entre les axes stratégiques et le pilotage opérationnel, la finalité étant de suivre les réalisations par rapport aux objectifs fixés (Ammons, Roenigk, 2015). En effet, les systèmes de gestion de la performance publique répondent à différents objectifs. Les mesures de performance sont conçues spécifiquement pour soutenir d'autres processus de gestion. Plus précisément, elles jouent un rôle essentiel dans la réussite des efforts de planification stratégique. Elles permettent de suivre les progrès réalisés dans la mise en œuvre des objectifs stratégiques des organisations (Poister *et al.*, 2015). D'où l'importance de lier ces mesures de performance aux objectifs stratégiques afin de vérifier la mise en œuvre de la stratégie d'une organisation (Poister, Streib, 2005 ; Sanger, 2008).

▪ **Le SGP outil d'évaluation des politiques publiques**

Dans les cinq cas, l'objectif ultime de la mise en œuvre du SGP est d'évaluer la performance de leurs politiques de développement économique. En outre, dans la lignée des travaux de Van Dooren (2006), les indicateurs de performance peuvent être utilisés pour évaluer la performance des politiques, en prenant en compte les mesures de la production et des résultats (Poister, 2003). En ce sens, Behn (2003) indique que l'évaluation des politiques de programmes est l'une des principales raisons poussant à mesurer la performance publique. Pour certains auteurs (Poister *et al.*, 2015), l'objectif principal d'un SGP est de collecter des données sur la performance des politiques et des programmes, pour ensuite les analyser et apporter des actions correctives si nécessaire.



### ▪ **Un processus d'apprentissage possible grâce au SGP**

L'analyse des cas ALM, RENNES et ALPHA révèle le développement d'un processus d'apprentissage à partir du SGP. En effet, les intercommunalités veillent à organiser des comités de suivi et des dialogues de gestion entre les acteurs internes pour obtenir les bénéfices tirés de l'apprentissage du SGP. Ces instances sont des moments de diffusion de l'information sur la performance, dans la mesure où les indicateurs de performance sont un instrument d'apprentissage permettant de prendre des mesures correctives (Laihonen, Mäntylä, 2017 ; Burchell *et al.*, 1980 ; Plant *et al.*, 2005). Par ailleurs, Moynihan (2005) indique que la gestion de la performance est importante en raison de sa capacité à nourrir le dialogue sur la performance, par le biais de forums d'apprentissage (Van Dooren *et al.*, 2015). Dans ce sens, Behn (2003) considère que l'information sur la performance permet de développer l'apprentissage. En effet, cette information consiste à comprendre pourquoi quelque chose marche ou ne marche pas. Le recours au diagnostic est, en effet, primordial pour aborder les problèmes constatés, ainsi pour prendre des mesures correctives et améliorer la performance.

Notre recherche contribue également à l'identification de différents types d'utilisation du SGP dans le contexte local français, ce qui rejoint les travaux de Pouzacq et Carassus (2019) montrant que les pratiques de gestion de la performance implantées récemment sont généralement utilisées pour développer l'apprentissage organisationnel. De plus, à la suite de nos résultats, nous pouvons mettre en évidence que les SGP favorisent l'apprentissage organisationnel (Fiol, Lyles, 1981 ; Argyris, Schon, 1977 ; Bouckaert, Halligan, 2008 ; De La Ville, 1998 ; Garvin, 1996).

### ▪ **Le SGP outil de prise de décision stratégique**

Nos résultats rejoignent les travaux de certains auteurs (Langley, 1990 ; Atkinson *et al.*, 1997), qui soulignent que les gestionnaires s'appuient sur des informations pertinentes pour prendre des décisions stratégiques, en révélant les relations de cause à effet entre les processus internes et la réalisation des objectifs stratégiques. En effet, il est clairement affirmé dans les trois intercommunalités (SICOVAL, Alpha, Rennes Métropole), que les indicateurs de performance constituent une base solide pour la prise de décision dans les politiques de développement économique. Ces informations sur la performance sont un outil d'aide à la décision, tant pour les élus que pour la direction générale, en ce qui concerne la hiérarchisation des politiques publiques, voire le maintien ou la suppression de certaines mesures.

Nos résultats confirment les conclusions de certains travaux (Gunasekaran *et al.*, 2001), qui identifient les indicateurs de performance comme source d'information essentielle pour les responsables afin de prendre des décisions stratégiques (Pouzacq, Carassus, 2019). C'est notamment le cas pour l'utilisation des mesures de résultats qui joue un rôle d'anticipation, car elle permet d'évaluer la position actuelle et de prendre des décisions pour affronter les changements futurs sans attendre la fin de l'action (Carassus, 2020). Par ailleurs, dans la logique visant à passer de la simple mesure de la performance à la gestion de la performance, certains auteurs (Ammons, Roenigk, 2015 ; Moynihan, 2008) soulignent un élément fondamental pour concrétiser ce passage, à savoir l'utilisation des informations sur la performance pour alimenter

la prise de décision stratégique au niveau organisationnel (Bouckaert, Halligan, 2008). Les travaux de Van Dooren *et al.* (2008) considèrent que les indicateurs de performance facilitent la prise de décisions stratégiques.

- **Le SGP outil d'amélioration des politiques publiques**

L'analyse de nos cinq cas met en évidence l'existence d'un objectif ultime de la mise en œuvre d'un SGP, celui d'améliorer les politiques publiques. Les gestionnaires utilisent des chiffres pour analyser la performance de leur politique de développement économique et ensuite, si nécessaire, prendre des mesures correctives et faire des propositions pour changer leurs pratiques et leurs politiques. En ce sens, Behn (2003) souligne que les indicateurs de performance permettent aux gestionnaires de découvrir la bonne ou la mauvaise performance d'une politique, et constituent ainsi un outil pour améliorer la performance des services et des politiques, en sollicitant par exemple les réactions des différentes parties prenantes par rapport à l'offre de service de l'organisation, en identifiant leurs perceptions et leur degré de satisfaction par rapport aux services fournis (Van Dooren, 2006 ; Poister *et al.*, 2015 ; Van Dooren *et al.*, 2008). Dans ce cadre, certains auteurs (Huron, Spieth, 2014) soulignent que la mesure de la performance est amenée à améliorer les résultats des organisations par la mise en place des actions correctives et par le développement de la responsabilité managériale.

### **C. Les enseignements relatifs à l'utilisation à des fins de responsabilisation**

Enfin, nous avons procédé à l'analyse des utilisations à des fins de responsabilisation que mettent en œuvre les cinq intercommunalités étudiées. Nous avons pu identifier un total de trois types d'usages. Ces derniers sont illustrés dans le tableau 63 ci-dessous.

**Tableau 63 : Synthèse inter-cas des utilisations pour la responsabilisation au sein des cinq cas**

<b>Utilisations à des fins de responsabilisation</b>	<b>CAS 1 ALM</b>	<b>CAS 2 SICOVAL</b>	<b>CAS 3 ALPHA Métropole</b>	<b>CAS 4 RENNES Métropole</b>	<b>CAS 5 GBM</b>
<b>Développer la responsabilité intra-organisationnelle</b>	✓	✓	✓	✓	✓
<b>Soutenir la responsabilité publique</b>	✓	✓	Non mentionnée	✓	✓
<b>Gérer des contrats et conventions de partenariats basés sur la performance</b>	Non mentionnée	✓	✓	✓	Non mentionnée

*Source : l'auteur*

▪ **Développer la responsabilité intra-organisationnelle**

Dans les cinq cas, nous avons constaté que la responsabilité intra-organisationnelle constituait une pratique fondamentale pour ces intercommunalités, organisée sous forme d'une reddition des comptes aux supérieurs hiérarchiques, notamment les élus. Dans ce cadre, les unités opérationnelles remontent les indicateurs de performance et des rapports d'activités chiffré pour permettre aux élus de vérifier la mise en œuvre des orientations politiques, ainsi pour la prise de décision comme évoqué précédemment. Par ailleurs, à la lumière des travaux de certains auteurs (Ammons, 2020 ; Broadbent, Guthrie, 1992), nous pouvons souligner que la responsabilité intra-organisationnelle identifiée dans les cinq intercommunalités consiste à rendre des comptes à tous les niveaux de gestion au sein d'une collectivité locale, notamment aux dirigeants politiques. Nous rappelons que, selon les auteurs, promouvoir la responsabilité intra-organisationnelle en prenant des mesures correctives favorise l'amélioration de la performance.

▪ **Soutenir la responsabilité publique**

En analysant les résultats des cinq intercommunalités, nous avons constaté des régularités entre les cas d'ALM, du SICOVAL, de Rennes Métropole et de GBM, en termes de communication des indicateurs de performance au grand public, et ce, dans une logique de transparence (Huron, 2013). En effet, ces intercommunalités ont pour objectif de rendre compte annuellement de leurs activités afin de montrer l'efficacité de leurs politiques de développement économique. Cette reddition des comptes est réalisée sous forme d'un rapport d'activités contenant des indicateurs de performance publiés sur leurs sites internet. Par ailleurs, nous constatons qu'à GBM et au SICOVAL, la publication d'indicateurs de performance en matière de

développement économique sert à développer le marketing territorial de l'intercommunalité, ainsi qu'à améliorer l'attractivité du territoire, et à attirer davantage d'investissements et d'entreprises à s'installer sur le territoire. Dans ce cadre, certains auteurs (Rochette *et al.*, 2019) soulignent que le marketing territorial constitue un enjeu de management public de plus en plus important pour les collectivités territoriales françaises confrontées à diverses formes de concurrence.

Nous rejoignons ici les travaux de Esmark (2017), Bouckaert, et Halligan (2008), Van Dooren (2006) ainsi que ceux de Kloot et Martin (2000). Ces auteurs expliquent que la responsabilité d'une collectivité locale se traduit par l'obligation de rendre compte de ses activités au grand public, aux médias et aux différentes parties prenantes. Cette reddition des comptes s'effectue par des rapports de performance qui consistent à exposer les résultats des collectivités locales, qui sont par conséquent un outil de responsabilisation. En effet, la divulgation externe des rapports de performance peut renforcer la responsabilité publique en augmentant la visibilité des actions de gestion sur les dimensions de la performance communiquée (Simons, 1990). Selon Pidd (2012), les indicateurs de performance permettent de renforcer la transparence à travers la communication publique périodique des performances (Mc David *et al.*, 2019), afin de pouvoir répondre aux demandes des parties prenantes (Atkinson *et al.*, 1997).

Cependant, à la Métropole Alpha, les gestionnaires sont très vigilants quant à la divulgation des données de performance en matière de développement économique, notamment les élus ne sont pas disposés à partager les rapports de performance à l'externe. En effet, les indicateurs de performance concernant la stratégie de développement économique sont le plus souvent utilisés à des fins internes plutôt qu'externes (Pollanen, 2005 ; Maurel *et al.*, 2011).

- **Gérer les contrats et conventions de partenariats basés sur la performance**

Enfin, nous avons pu identifier, mais uniquement dans les cas du SICOVAL, d'Alpha Métropole et de Rennes Métropole, que les indicateurs de performance sont mobilisés pour la gestion des contrats et des accords de partenariat avec d'autres acteurs, lesquels participent à la mise en œuvre des orientations stratégiques de développement économique des intercommunalités. Nous rappelons ici que chez Alpha, des objectifs de performance sont fixés pour la gestion des contrats de concession pour l'aménagement de nouvelles zones d'activités, pour l'accompagnement des entreprises, et pour l'accompagnement des porteurs de projets, ainsi que pour la gestion des conventions de partenariat avec les chambres consulaires. Puis au SICOVAL, les responsables du service développement économique signent également des contrats de performance avec les pôles de compétitivité, ainsi que des conventions de partenariat avec les chambres consulaires. Enfin, Rennes Métropole signe des conventions fondées sur des indicateurs de performance avec les structures d'accompagnement à la création d'entreprise dans les quartiers prioritaires de Rennes.

Par ailleurs, en lien avec la littérature existante, Bird *et al.* (2003) soulignent que l'information sur la performance peut servir à la gestion des contrats avec les organismes qui assurent un service pour le compte d'une organisation publique, en fixant des objectifs de performance afin de contrôler si le prestataire atteint les niveaux de performance attendus dans l'accord (Van Helden, Reichard, 2016). Selon Van Dooren (2006), ces contrats de performance

confèrent une autonomie à ces organismes tant qu'ils s'engagent sur des objectifs de réalisations ou de résultats, dans une logique de responsabilité envers les citoyens et les contribuables (Bolton, 2003).

Dans ce cadre, les mesures de performance mobilisées pour la gestion de contrats fournissent des informations probantes aux décideurs des intercommunalités, puisqu'elles permettent de suivre et de mesurer les aspects essentiels de la production et de la qualité des services. En effet, la gestion des contrats construits sur la performance permet aux acteurs communautaires d'assurer le suivi et le contrôle des performances en matière d'intrants, d'activités, de résultats et d'impacts. Ces mesures permettent d'identifier les programmes qui fonctionnent et de vérifier l'exécution des contrats. Elles sont également utilisées pour la gestion des conventions de partenariats. Les indicateurs de performance pourraient être suivis en identifiant les étapes clé, c'est-à-dire les objectifs qui représentent une réalisation importante en vue de l'achèvement du programme ou du partenariat. En d'autres termes, ils fournissent des informations qui sont significatives, plutôt que de simples données (Poister *et al.*, 2015).

### ❖ Contribution théorique

Nos analyses et leur confrontation avec la littérature nous permettent de répondre à notre deuxième sous-question de recherche : Quels sont les types d'utilisation constatés avec la mise en œuvre du système de gestion de la performance ? À cette question, nous proposons une réponse articulée autour de trois types d'utilisation.

- L'utilisation pour la gestion interne (à travers la comparaison de la performance, la gestion des agents, la gestion des contrats internes de performance, le suivi des activités, la célébration du succès, le soutien au processus d'arbitrage budgétaire).
- L'utilisation pour la recherche et l'apprentissage (à travers la planification des politiques publiques, l'évaluation des politiques publiques, l'apprentissage, la prise de décision stratégique, l'amélioration des politiques publiques).
- Enfin, l'utilisation à des fins de responsabilité (à travers le développement de la responsabilité intra-organisationnelle et la responsabilité publique, la gestion des contrats et conventions de partenariats basés sur la performance).

Ce sont les trois utilisations clés sur lesquelles les intercommunalités françaises s'appuient et portent une attention particulière en matière de développement économique local.

Dans ce cadre, nous pouvons souligner que les contributions de notre travail sont éclairantes au regard de la littérature existante dans le contexte local français. En effet, à notre connaissance, il n'existe qu'une seule étude (Pouzaq, Carassus, 2019), qui met en évidence que les pratiques de gestion de la performance récemment mises en œuvre dans les collectivités locales françaises sont le plus souvent utilisées pour développer l'apprentissage organisationnel. Par ailleurs, Carassus (2020) souligne que la majorité des collectivités locales ne mettent pas encore en œuvre de telles démarches. Il fait notamment référence aux intercommunalités, telles que les métropoles et les communautés d'agglomération. Or, les résultats de notre recherche montrent que ces types de structures mobilisent leurs SGP à différentes finalités.

Enfin, il nous reste à étudier le troisième point qui représente les paradoxes de la gestion de la performance : les effets dysfonctionnels du SGP.

## § 2 - Les effets dysfonctionnels résultant de la mise en œuvre du système de gestion de la performance

En nous appuyant sur l'analyse de nos cinq cas, nous pouvons distinguer quatre dysfonctionnements liés à la mise en œuvre du SGP. Nous présentons ici, les effets négatifs sur le comportement des agents (A), les effets liés à l'interaction du SGP avec un contrôle budgétaire strict (B), la distorsion du processus de mesure (C), et enfin des mesures de performance incomplètes (D). Ces différents dysfonctionnements sont synthétisés dans le tableau suivant. À la suite de ce tableau 64, nous discuterons chacun de ces effets.

**Tableau 64 : Synthèse des effets dysfonctionnels du SGP au sein des cinq cas**

Effets dysfonctionnels du SGP	CAS 1 ALM	CAS 2 SICOVAL	CAS 3 ALPHA Métropole	CAS 4 RENNES Métropole	CAS 5 GBM
Effets négatifs sur le comportement des individus	✓	✓	✓	✓	✓
Interaction du SGP et contrôle budgétaire strict	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée	✓
Distorsion du processus de mesure	✓	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée	Non mentionnée
Mesures de performance incomplètes	✓	Non mentionnée	✓	Non mentionnée	Non mentionnée

*Source : l'auteur*

### A. Les effets négatifs sur le comportement des individus

Dans les cinq cas, nous avons constaté que l'introduction des pratiques de gestion de la performance suscite une certaine crainte parmi les agents. Ces derniers voient dans ces pratiques un outil de contrôle de leurs performances, et donc de sanction s'ils n'atteignent pas leurs objectifs. Ils craignent également le jugement qu'ils peuvent recevoir après une évaluation de leurs performances. Nos résultats confirment clairement que les agents au sein de ces intercommunalités ont le sentiment que si l'objectif n'est pas atteint, ils seront blâmés (Van Dooren *et al.*, 2008). En effet, nous pouvons expliquer ces effets par deux éléments. D'une part, les agents ne comprennent pas l'intérêt qui se trouve derrière la mise en place de ce SGP, ainsi que le fait qu'ils n'ont pas été impliqués en amont dans la mise en place du système, et donc ils ont l'impression que c'est un système imposé et subi, ce qui entraîne des réactions négatives. D'autre part, nous considérons que les cadres supérieurs mobilisent le système dans le but de

contrôler la performance des agents, et non dans une perspective d'apprentissage et d'amélioration continue.

À l'instar de nombreux travaux, nous constatons que les SGP mobilisant des mécanismes de contrôle formels ont des effets négatifs de grande ampleur sur les individus (Ammons, 2020, Franco-Santos *et al.*, 2012 ; Melnyk *et al.*, 2014 ; Smith, Bititci, 2017 ; Dahler-Larsen, 2014 ; Lindsay *et al.*, 2014 ; Parkinson, 2012). En effet, les pratiques de gestion de la performance dans les organisations influencent le comportement de ses membres de façon profonde. Il s'agit des comportements non souhaités des gestionnaires et des agents en réaction à la mise en œuvre de ces pratiques. Les travaux de Van Dooren *et al.* (2015), mettent en évidence que le fait d'être observé suffit à changer le comportement des agents publics.

En effet, nos résultats rejoignent les travaux de Merchant et Van der Stede (2017), qui soulignent que la gestion de la performance est susceptible de déclencher des attitudes négatives liées le plus souvent à la frustration. Par ailleurs, certains auteurs (Carassus *et al.*, 2012), soulignent que les innovations managériales telles que les pratiques de gestion de la performance dans les collectivités locales françaises, engendrent par nature des craintes chez les agents publics. Ces craintes peuvent s'expliquer par le fait que les acteurs communautaires jugent que ce SGP peut apporter plus de traçabilité à leurs activités et réalisations (Esptein, Manzoni, 1997). Par conséquent, les indicateurs de performance sont susceptibles de présenter une menace, d'une part, en raison de la mise en évidence de leurs responsabilités et, d'autre part, parce que ces agents sont amenés à répondre à des interrogations et à subir des contrôles (Vaivio, 1999).

Nous avons également pu identifier, mais uniquement dans les cas d'Alpha Métropole, d'ALM, de GBM et de SICOVAL, une réticence à coopérer de la part des agents, notamment en ce qui concerne la communication des réalisations aux cadres supérieurs, ou en matière d'alimentation de l'outil CRM pour les intercommunalités qui utilisent cet outil. Par ailleurs, nous avons parfois constaté l'existence de difficultés et d'un retard dans la remontée des indicateurs de performance vers les services chargés de la collecte des données de performance. Nous pouvons en effet caractériser ces réactions négatives comme un manque d'implication de la part des agents, ainsi qu'une forme de non-adhésion au système de gestion de la performance de leurs intercommunalités. Nos résultats rejoignent les travaux de Merchant et Van der Stede (2017), qui soulignent que la gestion de la performance peut entraîner des attitudes négatives liées à la résistance au travail. Par ailleurs, certains auteurs comme (Carassus *et al.*, 2012), soulignent également que la mise en place d'un SGP entraîne des situations de réticences au système ou de refus du changement (Rusaw, 2007), dans le sens où ces pratiques sont susceptibles de remettre en cause leur champ de responsabilité et d'autonomie. Elles sont également génératrices d'un sentiment de perte de pouvoir et de limitation de leur marge de manœuvre.

En outre, nous avons identifié une démotivation des équipes chez Alpha Métropole et SICOVAL et GBM, qui s'explique par le fait que les pratiques de gestion de la performance sont moins facilement acceptées par la plupart des agents communautaires. Ces derniers considèrent ces pratiques comme une corvée et des tâches supplémentaires qu'ils sont obligés d'accomplir pour les dirigeants (Ammons, 2020 ; Kuhlmann *et al.*, 2008). Dans le sens où ils doivent à la fois réaliser leurs tâches principales et rendre compte de leurs réalisations soit sur

un système d'information, soit manuellement sur des tableaux Excel. Ces tâches constituent des missions supplémentaires pour les agents, qui sont, en effet, liées aux exigences de conception, de mise en œuvre et d'utilisation du SGP.

Au regard de la littérature existante, il nous semble que la surcharge administrative et les coûts en temps de gestion, engendrent des effets dysfonctionnels chez les agents, tels que la diminution du bien-être et du moral (Hood, 1991 ; Cox, 2005 ; Hansen *et al.*, 2003 ; Bonner, Sprinkle, 2002 ; Franco-Santos *et al.*, 2017 ; Agyemang, Broadbent, 2015 ; Tan, Rae, 2009). Dans ce cadre, certains travaux (Arnaboldi *et al.*, 2015) précisent que les SGP dans le secteur public détériorent la motivation et le moral des agents publics.

Nos résultats s'inscrivent également dans la lignée des travaux traitant les effets négatifs des réformes de la NPM, qui soulignent que la focalisation sur la quantification et les résultats entraîne une diminution du bien-être des employés (Pettersen, 2015). Dans le sens où une intensification des pratiques de travail avec des effectifs réduits entraîne une augmentation des niveaux de stress, une démotivation du personnel, un absentéisme élevé et une pression sur le personnel (Butterfield *et al.*, 2004 ; Kirkpatrick *et al.*, 2005).

En effet, ces attitudes négatives peuvent s'expliquer par le fait que des notions telles que la performance ou l'efficacité ne correspondent pas aux principes des organisations publiques (Bartoli, 2009), s'opposant ainsi aux cultures bureaucratiques (Mazouz, 2008). Comme le soulignent Van Dooren *et al.* (2015), dans les cultures où la hiérarchie est davantage acceptée, comme au Royaume-Uni, les agents publics se lanceront plus spontanément dans la définition d'objectifs. En revanche, les cultures bureaucratiques, comme la France et l'Allemagne, peuvent être moins réceptives à une gestion basée sur des objectifs de performance.

## **B. Les effets dysfonctionnels liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire strict**

La littérature nous enseigne que les pratiques de gestion de la performance sont souvent subordonnées au contrôle budgétaire, car la principale préoccupation des gestionnaires publics est la gestion des objectifs budgétaires (Van Hengel *et al.*, 2014). Dans ce cadre, chez GBM, nous rappelons que le respect des objectifs budgétaires est plus important que les objectifs de la performance, « *aujourd'hui, c'est encore le budget qui apporte la vision de la bonne organisation et non les objectifs* » (Propos de R5.1). En effet, les dirigeants du GBM considèrent qu'un budget équilibré est une forme de réussite pour l'intercommunalité (Arnaboldi *et al.*, 2015). En revanche, nous considérons que cette forte focalisation des dirigeants sur le budget, qui ne permet que l'analyse de l'aspect financier, peut conduire à l'échec, voire à la non-continuité du SGP qui est fondé sur les réalisations et les résultats, dans le sens où un contrôle budgétaire poussé est susceptible de dévier par la suite la concentration des agents sur les objectifs de performance. Nos résultats sont cohérents avec ceux d'une étude menée dans l'une des plus grandes collectivités locales de Suède (Siverbo *et al.*, 2019), qui met en avant que le contrôle budgétaire sévère entraîne un comportement dysfonctionnel dans la mesure où lorsque les agents ne parviennent pas à atteindre leurs objectifs, ils pourraient évoquer le manque de financement. En effet, un contrôle budgétaire strict ne fait donc que détourner l'attention des agents vers le SGP.



### **C. La distorsion du processus de mesure**

Enfin, nous avons pu identifier, mais uniquement dans le cas d'ALM, la prolifération d'indicateurs de performance, et nous rappelons ici qu'il s'agit « *d'une espèce de remonté de tous les services, mais c'était open bar quoi, donc on s'est retrouvé avec une matrice avec 80 indicateurs (...) c'est épuisant à renseigner, c'est fastidieux, ça embête tout le monde* » (Propos R 1. 4). Selon la revue de littérature existante, il s'agit d'une forme de distorsion du processus de mesure (Bevan, Hood, 2006 ; Heinrich, Marschke, 2010 ; Kelman, Friedman, 2009 ; Moynihan, 2008 ; Li, 2015). Dans la mesure où la multiplication des indicateurs est susceptible de conduire à une paralysie des processus de décision publique. L'agent vise à affaiblir la capacité de la direction générale à donner du sens en fournissant un très grand nombre d'indicateurs qu'un responsable au niveau du comité de pilotage ne peut pas gérer, tout en maintenant l'image de coopération et de transparence (Van Dooren *et al.*, 2015).

### **D. Les mesures de performance incomplètes**

À travers l'analyse de nos entretiens, les agents communautaires d'ALM et d'Alpha Métropole mentionnent que les mesures de performance ne sont pas pertinentes : « *On compte des choses qui ne sont pas forcément significatives* » (Propos R1.4). Elles sont irréalistes ou injustes, et ne permettent pas d'apprécier les efforts réels des agents dans la réalisation de leurs missions et activités (Marchand, Van der Stede, 2017), ce qui suppose des réactions négatives comme mentionné précédemment. En effet, les mesures de la performance dans les organisations publiques sont le plus souvent incomplètes et ne prennent pas en compte toutes les dimensions de la performance (Gibbons, 1998). Ce problème s'explique par la complexité (Boyne, 2002 ; Jakobsen *et al.*, 2018) et la faible mesurabilité (Johansson, Siverbo, 2018) de plusieurs activités qui impliquent que la performance ne peut pas être entièrement mesurée, ce qui amène de nombreux chercheurs à se demander si le SGP ne risque pas d'entraîner une manipulation des résultats ou l'apparition de plusieurs formes de distorsion (Hood, 2006 ; Otley, 2003 ; Siverbo *et al.*, 2019).

En outre, un agent métropolitain souligne qu'une forte focalisation sur l'indicateur d'activité « *ça amenait parfois des agents à faire des chiffres, plutôt que de faire de la qualité* » (Propos R3.4), ce qui entraîne un risque d'atteindre la cible, mais de passer à côté de l'essentiel (Kelman, 2016). Selon Ammons (2020), quand la concentration se fait sur une seule dimension de la performance, cela implique une dégradation des autres dimensions de la performance. En effet, lorsque les dirigeants se concentrent uniquement sur les indicateurs d'activité, ceux-ci peuvent détourner l'attention des agents au détriment d'autres dimensions importantes telles que la qualité de service et la réactivité pour fournir les services les plus recherchés par les entreprises (Andrews, Entwistle, 2014). En effet, un déséquilibre quant au choix des dimensions de la performance à mesurer peut conduire à une forme de manipulation des résultats pour favoriser les dimensions qui comptent le plus pour les dirigeants (Van Dooren *et al.*, 2008).

## ❖ Contributions théoriques

Nos analyses et leur confrontation avec la littérature nous permettent de répondre à notre deuxième sous-question de recherche : Quels sont les effets dysfonctionnels constatés avec l'utilisation du système de gestion de la performance ? À cette question, nous proposons la réponse suivante. Les effets négatifs sur le comportement des individus (craintes chez les agents communautaires, une réticence à coopérer, une démotivation des équipes). Les effets dysfonctionnels liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire, dans le sens où un contrôle budgétaire strict ne fait que détourner l'attention des agents vers les objectifs de performance. La distorsion du processus de mesure, caractérisée par la prolifération d'indicateurs de performance, afin d'éroder la capacité du top management à donner du sens, il s'agit en effet d'une forme de non-adhésion, mais qui reste implicite. Enfin, des mesures de performance incomplètes atteignent la cible, mais manquent le but.

Au regard des travaux antérieurs, nous constatons que la majorité des recherches traitant les effets dysfonctionnels possibles du SGP se concentrent plutôt sur des explorations empiriques des locales au Royaume-Uni et aux États-Unis, ce qui implique que la généralisation des résultats dans ce domaine reste limitée (Mizhari, 2017). Ces travaux n'abordent presque jamais le contexte français (Favoreu *et al.*, 2015), sont peu fréquents et les études empiriques restent rares (Carassus *et al.*, 2012). Par ailleurs, la littérature en sciences de gestion est confidentielle sur ce sujet (Franco-Santos, Otley, 2018). Dans ce contexte, nous pouvons considérer que les apports de notre recherche sont intéressants au regard de la littérature existante, plus particulièrement dans un contexte spécifique, celui des collectivités locales françaises.

Par ailleurs, nos contributions s'inscrivent dans la lignée de la plupart des travaux antérieurs sur les SGP qui s'appuient sur la théorie de l'agence (Franco-Santos *et al.*, 2012 ; Otley 1999 ; Otley, Berry 1980 ; Jensen, Meckling, 1976). Ces travaux soulignent que des effets dysfonctionnels apparaissent lorsque les organisations mobilisent des mécanismes de contrôle formels, tels que les objectifs de performance, les systèmes de récompense et de sanction. En effet, selon le modèle de base de cette théorie, les dirigeants cherchent à répondre aux attentes de leurs propriétaires en matière de buts, et les employés sont supposés être égoïstes ou opportunistes, et réticents à l'effort. Cette situation crée un problème d'alignement des objectifs et accroît l'incertitude des résultats, car les employés peuvent se décourager en fournissant moins d'efforts ou en se concentrant sur leurs propres objectifs au détriment de ceux des propriétaires (Eisenhardt, 1989 ; Nilakant, Rao, 1994).

### **Section 3 : Synthèse des résultats de recherche et recommandations managériales**

Dans cette troisième section, nous exposerons une conceptualisation du SGP en matière de développement économique à l'échelle des intercommunalités françaises (§ 1). Nous présenterons ensuite les recommandations managériales de cette recherche (§ 2).

#### **§ 1- Le système de gestion de la performance en matière de développement économique local - ses déterminants et ses effets paradoxaux**

Nous concluons d'abord ce chapitre par la présentation d'une synthèse des résultats théoriques formulés à partir des conclusions de nos analyses inter-cas et de leur comparaison avec la littérature existante. En effet, ces résultats apportent une réponse à notre question de recherche principale ainsi qu'aux trois sous-questions de recherche.

- Comment les intercommunalités françaises organisent-elles leurs systèmes de gestion de la performance pour la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique ?

L'analyse du contexte de la gestion de la performance (le régime de performance et la nature des relations intergouvernementales) révèle une absence d'impact de ce contexte sur le déploiement des SGP. En effet, les intercommunalités s'impliquent volontairement dans la mise en place de ces systèmes.

Le processus du SGP démarre par l'élaboration d'une stratégie intercommunale de développement économique fondée sur une approche territoriale intégrée, impliquant les différents acteurs économiques du territoire, réalisant ainsi un diagnostic du territoire. Les gestionnaires procèdent ensuite à la mise en œuvre des activités et processus nécessaires à la réalisation de la stratégie de développement économique, en déclinant cette dernière sous forme d'objectifs opérationnels et d'actions/activités, avec une mobilisation d'une structure à la fois politique et administrative dans une logique de responsabilisation, ainsi en déclinant le budget par politique publique. Les gestionnaires vérifient la mise en œuvre de la stratégie en définissant des indicateurs de performance en termes de ressources, d'activités, de besoins, de résultats/impacts, ainsi qu'en mettant en place des évaluations ciblées dans une logique d'identification de l'impact des actions des intercommunalités, en développant le diagramme logique d'impact afin d'assurer une interprétation appropriée des résultats observés. Ces deux outils représentent deux sources d'information complémentaires pour le système de gestion de la performance. Le suivi périodique des indicateurs est effectué sur une base semestrielle et annuelle lors des dialogues de gestion unifiés. Cependant, le système de récompenses et de sanctions semble être dans certains cas difficile à mettre en œuvre en raison des contraintes à lier les mesures de performance et les récompenses. Enfin, le développement d'un système d'information mobilisant différents outils informatiques pour un suivi financier et des résultats.

- Quels sont les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance ?

Au total, nous avons pu identifier cinq facteurs influençant la mise en œuvre du SGP dans les intercommunalités, qui sont individuels, liés à la volonté des élus et des administratifs, mais aussi environnementaux et contextuels, liés à la rareté des ressources et à la taille de l'intercommunalité, et également liés aux parties prenantes, dans la mesure où le transfert de compétences aux intercommunalités les rend redevables et responsables devant les citoyens et les contribuables. Enfin, il existe des facteurs liés à l'objectif d'une intercommunalité, à savoir la création d'un impact social, qui est sa mission principale.

- Quels sont les types d'utilisation constatés avec la mise en œuvre du système de gestion de la performance ?

Notre recherche a permis de mettre en avant trois types d'utilisation du SGP. L'utilisation pour la gestion interne (comparaison de la performance, gestion des agents, gestion des contrats internes de performance, le suivi d'activités, célébration du succès, soutien au processus d'arbitrage budgétaire). L'utilisation pour la recherche et l'apprentissage (planification des politiques publiques, évaluation des politiques publiques, apprentissage, prise de décision stratégique, amélioration des politiques publiques). Enfin, l'utilisation à des fins de responsabilisation (développement de la responsabilité intra-organisationnelle et la responsabilité publique, gestion des contrats et conventions de partenariats basés sur la performance). Ce sont les trois utilisations clé sur lesquelles les intercommunalités françaises s'appuient et portent une attention particulière en matière de développement économique local.

- Quels sont les effets dysfonctionnels constatés avec l'utilisation du système de gestion de la performance ?

Nos résultats ont permis de repérer quatre effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre du SGP.

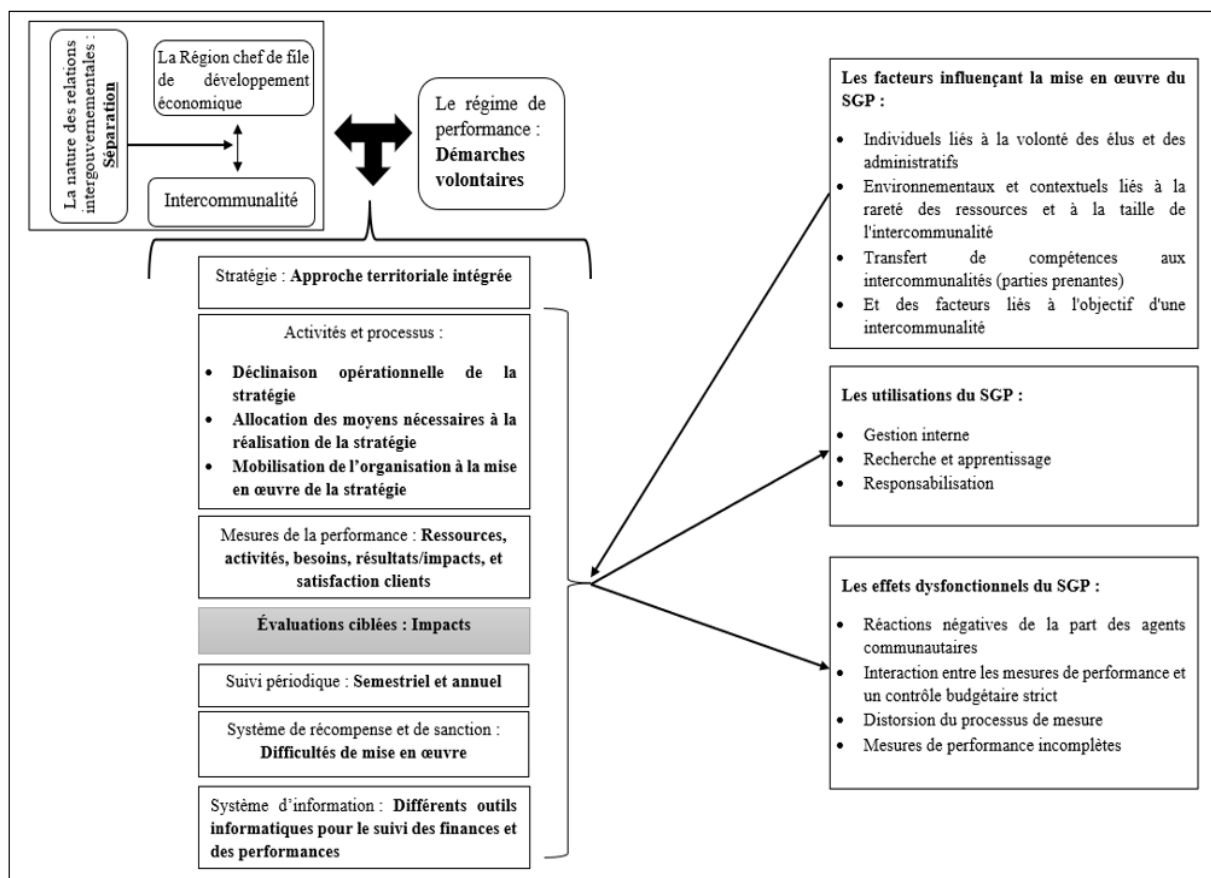
- Des effets négatifs sur le comportement des individus (craintes chez les agents communautaires, une réticence à coopérer, une démotivation des équipes) ;
- Les effets dysfonctionnels liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire, dans le sens où un contrôle budgétaire strict ne fait que détourner l'attention des agents vers les objectifs de performance ;
- La distorsion du processus de mesure, caractérisée par la prolifération des indicateurs de performance, afin d'éroder la capacité du top management à donner du sens, il s'agit en effet d'une forme de non-adhésion, mais qui reste implicite ;
- Enfin, des mesures de performance incomplètes qui atteignent la cible, mais manquent le but.

Nous proposons maintenant de rassembler nos apports théoriques, qui ont été examinés séparément jusqu'à présent, dans une représentation qui a pour objectif de refléter la réalité de la gestion de la performance en matière de développement économique. De manière plus précise, l'objectif de cette représentation est de permettre une meilleure compréhension des composantes du SGP, des facteurs influençant sa mise en œuvre, ainsi que de ses effets

fonctionnels et dysfonctionnels, en mettant en évidence la réalité telle qu'elle nous est apparue, après avoir procédé à l'analyse des propos des acteurs dans les cinq intercommunalités étudiées.

Ainsi, dans le schéma 9, nous avons inclus tous les éléments du SGP. Dans notre représentation, nous avons également intégré notre contribution majeure de la littérature, celle de la distinction entre les mesures de performance et les évaluations ciblées comme deux approches complémentaires du SGP. Ainsi, la représentation que nous proposons est le fruit de notre analyse détaillée de nos cinq études de cas, enrichie par des apports théoriques.

### **Schéma 9 : Synthèse des résultats de recherche relatifs à la gestion de la performance en matière de développement économique local**



*Source : l'auteur*

## **§ 2 - Les recommandations managériales**

Enfin, il nous reste à proposer des recommandations managériales afin d'améliorer les pratiques des intercommunalités en matière de conception du SGP et son utilisation pour faire face aux effets dysfonctionnels constatés. Nos recommandations managériales visent à tirer des enseignements de notre travail à destination des dirigeants des intercommunalités. Nos deux suggestions concernent la remise en cause de la conception du SGP (A) et l'utilisation souple du SGP (B).

## **A. La remise en cause de la conception du SGP**

Nos résultats clarifient certains aspects du SGP, mais abordent également des limites à son déploiement, notamment les mesures de performance incomplètes (1), les systèmes de récompense et de sanction individuels (2), l'absence de mesures de performance et d'évaluations ciblées dans certaines intercommunalités (3), ou encore l'absence de systèmes d'information décisionnels (4). Enfin, les réactions négatives liées à l'interaction des mesures de performance avec un contrôle budgétaire strict (5). Pour chaque limite, nous proposons des recommandations qui peuvent s'avérer utiles pour améliorer le SGP.

### **1. Assurer l'équilibre dans le choix des mesures de performance**

Nos résultats montrent que les indicateurs de performance ne sont pas pertinents dans le sens où ils ne permettent pas d'apprécier les efforts réels des agents, ou bien qu'ils sont considérés comme des indicateurs irréalistes ou injustes, ce qui suppose des réactions négatives. De plus, nous avons constaté que les indicateurs concernent principalement le suivi de l'activité, ce qui peut nuire à la qualité du service et à la satisfaction du client. En effet, l'incomplétude des mesures de performance s'explique par la négligence de dimensions importantes de la performance, ce qui peut mener à ce que les gestionnaires et les agents atteignent l'objectif, mais manquent le but. Dans la mesure où les acteurs communautaires se concentrent sur les chiffres en termes de nombre d'entreprises rencontrées, en revanche, ils omettent la qualité du service offert, qui est une dimension importante pour le secteur public.

En outre, il est important que les gestionnaires soient attentifs lorsqu'ils conçoivent de nouvelles mesures de performance, car il est nécessaire de vérifier si la manipulation est simple et si l'obtention de résultats élevés pour une mesure particulière peut compromettre d'autres valeurs ou objectifs organisationnels. Il est nécessaire d'identifier si les agents obtiennent des résultats élevés pour cette mesure particulière, et si des conséquences négatives peuvent en résulter. En d'autres termes, il s'agit d'identifier les lacunes et de reconnaître les problèmes que la mesure peut créer. Par ailleurs, au fur et à mesure que la stratégie est mise en œuvre, il est nécessaire de vérifier les défauts et les distorsions. Dans ce cadre, lorsque les gestionnaires identifient des réactions négatives ou des manipulations, il convient d'examiner les raisons pour lesquelles les subordonnés se comportent de cette manière, puis d'exposer cette forme de tricherie et ses effets négatifs sur l'organisation.

De manière générale, les gestionnaires sont amenés à prêter attention à l'équilibre entre les mesures reflétant les différentes dimensions de la performance, le cas échéant les mesures d'activité et les mesures de qualité. Cet équilibre est souhaitable dans la conception des indicateurs de performance pour obtenir les résultats escomptés.

## **2. Diversifier les sources d'information de la performance**

Nos résultats montrent que les mesures de performance et les évaluations ciblées représentent deux approches complémentaires dans le SGP. Elles fournissent deux sources d'information pour éclairer les décisions. Cependant, dans certains cas, nous avons identifié la mobilisation de mesures de performance uniquement, avec des mesures d'impact supposées. Dans d'autres cas, les évaluations ciblées sont la seule source d'information sur les performances. Enfin, dans un seul cas, les deux approches ont été utilisées.

En effet, la mobilisation de ces deux approches semble intéressante dans la mesure où celles-ci sont complémentaires. Les évaluations ciblées nécessitent des indicateurs d'activité pour identifier les relations de cause à effet entre les actions des intercommunalités et l'impact observé sur le territoire, notamment à travers le diagramme logique d'impact qui assure le lien entre les objectifs, les ressources, les activités et les effets/impacts. En revanche, pour les intercommunalités qui ne mobilisent que des mesures de performance avec des indicateurs d'impact supposés, des évaluations ciblées sont nécessaires pour assurer la bonne interprétation des résultats obtenus.

En outre, il est nécessaire de faire preuve de souplesse dans l'utilisation des indicateurs de suivi des activités afin de réduire les effets de dysfonctionnement (ceci sera expliqué en détail dans le titre relatif à l'utilisation souple du SGP).

## **3. Favoriser des systèmes de récompenses symboliques**

Nos résultats montrent également que dans certaines intercommunalités, les systèmes de récompense et de sanction sont utilisés pour attribuer des primes individuelles ou même pour sanctionner les mauvaises performances. Cette pratique peut être à l'origine de dysfonctionnements. Par ailleurs, nous avons constaté que les systèmes de récompense ne sont pas utilisés dans d'autres intercommunalités. En effet, nous recommandons aux responsables d'intégrer au SGP plutôt des récompenses d'équipes ou de directions, mais de manière implicite sous forme de reconnaissance intrinsèque. Afin de minimiser les effets dysfonctionnels de ce système, tels que les réactions négatives des agents ou même la manipulation des résultats (ceci sera expliqué en détail dans le titre relatif à l'utilisation souple du SGP).

## **4. Développer des systèmes d'information décisionnels**

Nos résultats mettent en évidence l'absence d'un système d'information décisionnel (SID). Pour certaines intercommunalités, ce système permet une analyse à la fois financière et des résultats. En effet, la plupart du temps, les gestionnaires développent un outil de CRM pour suivre les indicateurs d'activité au niveau des services de développement économique, mais à l'échelle de l'intercommunalité, il est rare d'identifier un SID.

Dès lors, il est donc nécessaire pour les gestionnaires qui se lancent dans la mise en œuvre d'un SGP de se doter d'un outil informatique adapté à l'évaluation des politiques publiques. Dans la mesure où la mise en place d'un système d'information est indispensable dans tout SGP, l'utilisation de ce dernier nécessite le développement de cet outil de communication. Le SID

permet aux gestionnaires de suivre les réalisations et la consommation des ressources en temps réel. Il permet d'extraire les données claires, précises et concises dont les gestionnaires ont besoin, afin de les partager au moment opportun avec les acteurs concernés, dans le but d'identifier les écarts et les axes d'amélioration potentiels.

De plus, cet outil améliore la transparence et la visibilité en présentant des informations pertinentes à tous les niveaux de l'intercommunalité. Enfin, un système d'information intégré qui regroupe d'autres systèmes existants, que ce soit pour le suivi des réalisations, des finances ou des ressources humaines, est nécessaire pour faciliter le flux d'informations entre les différents systèmes. Un système intégré réduit la possibilité de mesures de performance biaisées, car tous les résultats doivent être saisis dans des ordinateurs, les données peuvent être analysées au niveau de l'agent et du dossier individuel. Ainsi, les possibilités de contrôle et d'audit sont beaucoup plus faciles grâce à cet outil.

### **5. Être attentif à l'interaction des mesures de performance et à un contrôle budgétaire strict**

Il est à noter que les mesures de performance concernant les réalisations et le contrôle budgétaire s'intéressent aux objectifs budgétaires. Nos résultats montrent que l'interaction des mesures de performance et du contrôle budgétaire rigoureux peut être une source de conséquences dysfonctionnelles, dans la mesure où les dirigeants focalisent l'attention des agents sur les finances plutôt que sur les objectifs de performance. En outre, selon les propos des acteurs communautaires, nous avons constaté un manque de rétroaction des dirigeants sur les indicateurs de performance générés par la direction de développement économique. En effet, nous estimons qu'il peut y avoir moins d'intérêt pour les mesures de performance, ce qui peut pousser les agents à agir de manière dysfonctionnelle, et par conséquent, induire la non-continuité du SGP. Nous recommandons donc aux dirigeants de prendre en considération l'ordre de priorité entre les objectifs budgétaires et les objectifs de performance pour minimiser les effets dysfonctionnels liés à l'interaction de ces deux outils.

### **B. L'utilisation souple du système de gestion de la performance pour remédier aux dysfonctionnements**

Les résultats de notre recherche mettent en évidence l'existence de différents types d'utilisation du SGP. Trois grandes catégories d'utilisation du système peuvent exister au niveau des intercommunalités : la responsabilisation, la recherche et l'apprentissage, et la gestion interne. En effet, il n'est peut-être pas surprenant que la plupart des intercommunalités qui collectent des mesures de performance contredisent les affirmations selon lesquelles elles utilisent peu leurs mesures, en affirmant qu'elles les utilisent à des fins multiples. Cependant, les SGP à usages multiples ne semblent pas être viables, voire inefficaces. Dans la mesure où une utilisation stricte du système peut entraver une utilisation flexible.

L'utilisation stricte implique un lien étroit entre les informations sur les performances et le jugement. En revanche, l'utilisation souple donne davantage de place au dialogue et à la possibilité d'interprétation afin de prendre une décision finale. En effet, une fois qu'un système est utilisé à des fins plus strictes comme la responsabilisation, il ne peut plus être utilisé pour



des approches plus flexibles comme l'apprentissage. Ce dernier implique un espace de dialogue dans lequel les agents sont tenus de prendre des mesures correctives. Dans le cadre de la responsabilisation, la marge d'interprétation doit être aussi réduite que possible. Une fois que les informations sur les performances sont utilisées pour la reddition de comptes, les agents communautaires peuvent déformer ou mal interpréter les chiffres collectés pour améliorer leur position et répondre aux exigences de performance.

En outre, si une telle configuration du système multifonctionnel peut sembler la meilleure, elle est porteuse de deux risques. D'une part, la mise en place d'indicateurs de performance pour gérer les contrats et les accords de partenariat, pour suivre les activités, ou pour d'autres fins, conduit à une prolifération d'indicateurs. Il convient de noter qu'un grand nombre d'indicateurs peut influencer négativement le processus d'analyse des données, par conséquent, les dirigeants peuvent ne pas être en mesure de gérer ce grand flux de données. En effet, la prolifération d'indicateurs peut conduire à un blocage de la pérennité du système. D'autre part, le processus de collecte de ce nombre important de données de performance entraîne une surcharge administrative et des coûts en temps de gestion. Les coûts de mesure constituent une dépense supplémentaire pour la plupart des organisations et, à ce titre, peuvent détourner des ressources du travail de première ligne. Par ailleurs, ces tâches supplémentaires entraînent des effets dysfonctionnels chez les agents communautaires.

Dans ce cadre, nous avons identifié des effets dysfonctionnels liés à la mise en œuvre de ce système pour les cinq cas étudiés, notamment des effets négatifs sur le comportement des individus, qui prennent la forme d'une crainte chez les agents communautaires, d'une réticence à coopérer, d'une démotivation des équipes, ou d'une distorsion du processus de mesure comme forme implicite de non-adhésion au système. Il faut noter que les effets dysfonctionnels ne sont pas seulement liés à la conception du système de gestion de la performance, mais aussi à la manière dont le système est utilisé. En effet, il existe une corrélation entre l'intensité de l'utilisation des données de performance et l'intensité des effets.

Certaines intercommunalités mentionnent qu'elles utilisent le SGP pour développer l'apprentissage. Cependant, nous considérons que l'existence de ces effets négatifs sur le comportement des agents communautaires ne sont que les conséquences, d'une part, d'une utilisation rigoureuse du système par les dirigeants (1), et d'autre part, d'une culture organisationnelle résistante à ces innovations managériales (2). Enfin, nous présentons une synthèse des constats concernant les sources des effets dysfonctionnels et une proposition des recommandations managériales (3).

## **1. L'utilisation rigoriste du système de gestion de la performance**

L'analyse des résultats montre que le SGP est utilisé à des fins de gestion interne, qu'il s'agisse du suivi des indicateurs à des fins de comptage, de la comparaison des performances à des fins de classement, ou encore de la gestion du personnel par l'évaluation de leurs performances. En effet, la rigueur avec laquelle les dirigeants utilisent le SGP peut entraîner des effets dysfonctionnels. Ces derniers peuvent se produire lorsque les cadres supérieurs et les élus utilisent les informations sur les performances pour évaluer les gestionnaires et le personnel afin de récompenser individuellement le personnel, ou pour sanctionner les mauvaises performances par des procédures de dénonciation et de honte. En raison de ces éléments, nous pouvons considérer que le système est fondé sur le contrôle et la gestion interne rigoureuse pour juger la performance des agents. Il convient de noter que l'utilisation rigoriste consiste en un couplage étroit entre les informations sur les performances et le jugement. Il s'agit d'une culture de la mesure qui consiste à suivre les réalisations quantitatives dans une logique de formule, ce qui exige également une attention excessive aux indicateurs de performance et aux rapports de performance.

En effet, un système orienté vers une utilisation rigoriste est source de divers dysfonctionnements. Les agents peuvent ainsi déformer ou interpréter de manière erronée les chiffres collectés afin d'améliorer leur position et de répondre aux exigences de performance, mais aussi par opportunisme. Par ailleurs, nous avons constaté l'existence de sanctions, qui peuvent en effet être une source de démotivation des équipes et de peur chez les agents.

Nous préconisons donc aux dirigeants de recourir à une utilisation flexible fondée sur l'interprétation et le renforcement des capacités d'apprentissage dans le cadre d'une culture de la performance. Ce type d'utilisation consiste en un couplage flexible qui favorise le dialogue et l'interprétation afin de prendre des mesures correctives. En outre, pour réduire ou minimiser les effets négatifs des systèmes de récompense, il serait approprié d'attribuer des récompenses monétaires non pas à des individus, mais à des équipes, voire à des directions ou des pôles. Ainsi, il serait également préférable d'utiliser des récompenses non financières ou une sorte de reconnaissance implicite pour les excellentes performances.

Enfin, l'utilisation intensive à des fins de gestion interne ou de responsabilisation peut avoir un impact négatif immédiat et plus direct sur l'organisation et sur les individus que l'utilisation à des fins d'apprentissage, notamment lorsqu'il s'agit de pratiques innovantes pour les intercommunalités.

## 2. Une culture organisationnelle résistante au changement

L'analyse des résultats souligne que les pratiques de gestion de la performance constituent une innovation managériale pour les intercommunalités françaises. Tout semble montrer que les agents communautaires ne sont pas habitués à ce type d'outils. Dans ce cadre, nous avons constaté une réticence à coopérer, une résistance au changement ou encore une distorsion du processus de mesure, qui se caractérise par la prolifération d'indicateurs qui finissent par bloquer la continuité du système. Dans certaines intercommunalités, le processus a abouti à 80 indicateurs, ce qui est beaucoup plus élevé que les recommandations de Kaplan et Norton (1992) qui préconisent entre 18 et 20 indicateurs de performance.

Les gestionnaires peuvent utiliser les mesures de performance pour fixer des objectifs et contrôler leur réalisation, pour classer les performances de leurs unités opérationnelles, pour les comparer aux réalisations des années précédentes, voire à celles d'autres unités ou structures. Ils peuvent également utiliser les indicateurs à des fins de renseignement. Cependant, nous considérons que la culture organisationnelle des intercommunalités françaises peut être favorable à certains usages, comme l'apprentissage, mais peut résister à d'autres, comme une gestion interne très rigoureuse.

En effet, nous avons constaté que l'utilisation rigoriste des mesures de performance dans les intercommunalités entraîne des effets négatifs sur le comportement des agents, ce qui peut nuire à l'amélioration des performances. En conséquence, la culture de ces intercommunalités peut ne pas être adaptée à l'utilisation rigoriste des informations sur les performances. D'où l'importance du rôle des dirigeants qui doivent considérer les mesures de performance comme une intelligence pouvant être appliquée pour améliorer la gestion et la politique publique, plutôt que comme des récompenses pour juger des niveaux de performance, dans la mesure où l'accent pourrait être mis sur l'amélioration plutôt que sur la punition des mauvaises performances. En effet, l'intelligence peut être considérée comme l'utilisation idéale des mesures de performance (Ammons, 2020).

Par ailleurs, la résistance à la coopération et la non-adhésion au SGP peuvent également s'expliquer par le fait que les dirigeants n'ont pas pris en compte la dimension culturelle, dans le sens où le SGP constitue un nouvel outil pour les intercommunalités, et que sa mise en œuvre est synonyme de transformation et de changement des pratiques. En effet, l'acceptation du SGP nécessite tout d'abord l'implication de la direction générale, étant le principal destinataire des indicateurs de performance générés par le SGP. Cette étape est cruciale dans le sens où la direction générale assure le suivi des indicateurs afin de prendre des mesures correctives si nécessaire. Ensuite, il est également nécessaire d'intégrer tous les agents en fonction de leur niveau de compétence dans le processus de définition des indicateurs, afin de recueillir leurs avis et réflexions, dans le but de les impliquer dans le processus.

Par ailleurs, il est fondamental de préciser et d'indiquer dans la phase de mise en œuvre du SGP les différents types d'utilisation du système. Comme mentionné précédemment, il est idéal d'informer tous les membres de l'organisation que l'objectif n'est pas de mettre en place un système de contrôle rigoriste pour sanctionner les mauvaises performances, mais plutôt de développer une culture d'apprentissage à l'aide des indicateurs de performance. En effet, les

informations sur les performances leur permettent de prendre des mesures pour améliorer leurs actions. Il convient de souligner d'emblée les avantages qu'ils pourraient tirer de l'utilisation efficace d'un SGP dans la gestion de leurs activités quotidiennes. Ainsi, des réunions régulières pourraient être mises en place pour informer les nouvelles recrues des intercommunalités des avantages du SGP afin de faciliter leur appropriation du système.

### 3. Synthèse des sources de dysfonctionnement et proposition de recommandations

Nous présentons dans le tableau 65 ci-dessous une synthèse des constats concernant les effets dysfonctionnels des intercommunalités et une proposition de recommandations qui peuvent être utiles pour minimiser les réactions négatives des agents. En effet, les responsables sont censés être attentifs aux dysfonctionnements, afin de procéder à des ajustements pour les réduire et améliorer ainsi les performances.

**Tableau 65 : Synthèse des sources de dysfonctionnements du SGP et des préconisations**

<b>Sources de dysfonctionnements</b>	<b>Préconisations</b>
Utilisation rigoriste du SGP +	Utilisation souple du SGP +
Récompenses financières et individuelles +	Récompenses symboliques d'équipes +
Culture organisationnelle résistante au changement +	Implication des agents communautaires dès les premières étapes de la mise en œuvre du SPG + Présentation des types d'utilisation du SGP visant plutôt à développer une culture d'apprentissage +
Mesures de performance incomplètes =	Prise en compte de l'équilibre des différentes dimensions de la performance pour concevoir une mesure pertinente =
<b>Aggravation des effets dysfonctionnels</b>	<b>Minimisation des effets dysfonctionnels</b>

*Source : l'auteur*

Nous considérons que la combinaison d'une utilisation rigoriste du SGP dans une culture organisationnelle résistante à ces pratiques innovantes, avec des mesures de performance incomplètes liées à des récompenses financières et individuelles, est une source de dysfonctionnement qui peut freiner la pérennité du système. Toutefois, la combinaison d'une utilisation flexible du SGP à des fins d'apprentissage, impliquant tous les membres de l'organisation de la conception à la mise en œuvre du système, avec des récompenses symboliques pour les équipes liées à des mesures de performance équilibrées, peut limiter les effets dysfonctionnels du système.

## SYNTHÈSE DU CHAPITRE 4

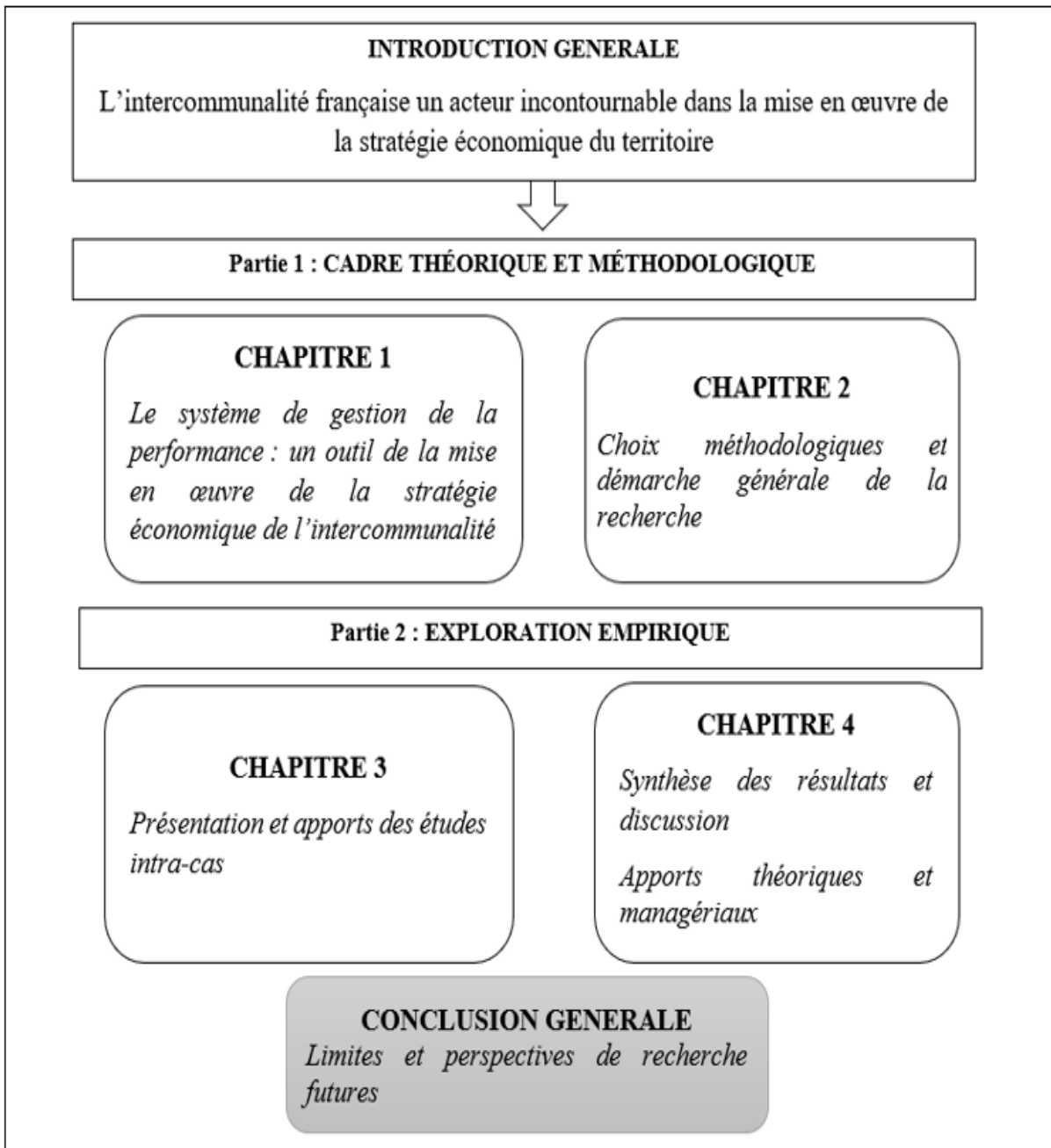
Le quatrième et dernier chapitre de la thèse propose une analyse inter-cas des résultats des cinq intercommunalités étudiées et une discussion sur la recherche menée. Nos contributions à la littérature sur la gestion de la performance publique locale prennent la forme de quatre apports théoriques.

Premièrement, nous considérons que cette recherche contribue à la connaissance en matière de gestion de la performance dans le domaine public, en nous intéressant à un objet nouveau en matière de performance celui du développement économique local. Plus précisément, ce travail traite dans le cadre de cinq intercommunalités la façon dont un système de gestion de la performance a été implanté concernant le processus de développement économique local, à l'aide d'un cadre d'analyse que nous avons développé à partir des travaux de certains auteurs (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009). Nous considérons que ces résultats sont éclairants au regard des connaissances produites sur les systèmes de gestion de la performance en milieu public et notamment en termes de collectivités territoriales. Dans la mesure où les résultats viennent préciser certains aspects du processus, mais aussi des limites à un tel déploiement. En outre, notre recherche contribue à la réduction du décalage de mise en œuvre des SGP existant entre la France et les pays anglo-saxons et européens.

Deuxièmement, nous avons montré notre contribution à la littérature concernant les facteurs influençant la mise en œuvre d'un SGP, en répondant au manque de travaux dédiés à l'étude des facteurs locaux favorisant l'émergence de ces pratiques dans les collectivités territoriales françaises. Nous avons identifié cinq facteurs majeurs influençant la mise en place d'un SGP dans les intercommunalités, notamment individuels liés à la volonté des élus et des administratifs, mais aussi environnementaux et contextuels liés à la rareté des ressources et à la taille de l'intercommunalité, et également liés aux parties prenantes, dans la mesure où les intercommunalités mobilisent des pratiques de GP dans une logique de responsabilité envers les citoyens et les contribuables. Enfin, des facteurs liés à l'objectif de l'intercommunalité, à savoir la création d'un impact social, qui est la principale mission d'une collectivité. Troisièmement, nos résultats comblent le manque de travaux en matière d'utilisation du SGP dans les collectivités territoriales françaises, en particulier dans les intercommunalités. Cette recherche montre l'existence de trois grandes catégories d'utilisation du système, notamment, la gestion interne, la recherche et l'apprentissage, et la responsabilisation.

Quatrièmement, en partant du principe que les pratiques de gestion de la performance constituent une innovation managériale pour les collectivités locales françaises, les travaux sur les dysfonctionnements du SGP sont peu fréquents. Notre recherche met en évidence les dysfonctionnements liés à la conception et à l'utilisation du système. D'une part, en ce qui concerne la conception, nous avons identifié des mesures de performance incomplètes, des systèmes de récompenses individuelles sous forme de primes, ou encore l'interaction entre mesures de performance et contrôle budgétaire strict, conduisant les agents à se focaliser sur les objectifs budgétaires plutôt que sur les objectifs de performance. D'autre part, nous considérons qu'une utilisation rigoriste du système par les dirigeants entraîne des effets négatifs

sur le comportement des individus et une distorsion du processus de mesure. Dans cette perspective, nous avons proposé des recommandations managériales aux dirigeants des intercommunalités, afin de remettre en cause la conception du SGP et de favoriser une utilisation flexible du système fondée sur l'apprentissage.



## Conclusion générale

En conclusion, nous présentons les objectifs de la recherche, les principaux résultats, les apports théoriques de la recherche, puis nous mettons en perspective les limites de la recherche et les pistes de recherche futures.

### ❖ Les objectifs de la recherche

L'objectif de notre recherche était de poursuivre les travaux initiés par certains auteurs (Maurel *et al.*, 2011, 2014 ; Carassus *et al.*, 2014, 2017, 2020 ; Favoreu *et al.*, 2015) sur les systèmes de gestion de la performance publique dans les collectivités territoriales françaises. Il s'agit de comprendre les facteurs influençant l'émergence de ces pratiques (Pouzacq, Carassus, 2019), les modalités de mise en œuvre, les utilisations du système et ses dysfonctionnements (Carassus *et al.*, 2012), notamment à l'échelle des intercommunalités, en raison de la montée en puissance de ces structures dans l'architecture des collectivités territoriales françaises. Par ailleurs, notre recherche enrichit les travaux les plus récents de Carassus (2020), qui souligne que la majorité des collectivités territoriales françaises n'ont pas encore mis en œuvre ce type de démarche. L'auteur fait plus particulièrement référence aux métropoles et aux communautés d'agglomération.

En effet, la littérature sur la gestion de la performance publique couvre plusieurs compétences spécifiques (Pouzacq, Carassus, 2019 ; Yang *et al.*, 2018 ; Foster *et al.*, 2016 ; Ingram *et al.*, 2018 ; Corrêa Gomes, Do Valle, 2014). Cependant, elle ne prend pas en compte le champ du développement économique local (Lindblad, 2006). Notre recherche contribue à ce champ de recherche, en nous intéressant à la gestion de la performance en matière de développement économique local. Selon la loi NOTRe de 2015, les intercommunalités françaises ont la possibilité d'élaborer leurs propres plans stratégiques de développement économique. Dans cette perspective, l'objectif majeur de cette thèse était de décrire et de comprendre comment les systèmes de gestion de la performance étaient organisés pour la mise en œuvre des stratégies de développement économique des intercommunalités (Bouckaert, Peters, 2002 ; Johnsen, 2005 ; Lapsley, 2008 ; Arnaboldi *et al.*, 2015 ; Pollanen *et al.*, 2017).

Lors de ce travail doctoral, nous avons exploré la littérature relative à la mise en place d'un système de gestion de la performance en milieu public, plus particulièrement au niveau des collectivités territoriales. Nous avons expliqué comment et pourquoi nous avons élaboré notre modèle de recherche (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009) comme cadre d'analyse orientant la recherche empirique. Dans cette perspective, notre recherche a reposé sur une démarche qualitative, centrée sur une étude de cas multiples, conduite au sein de cinq intercommunalités françaises. Après avoir présenté notre méthode (étude de cas multiples de cinq intercommunalités françaises) et notre matériau empirique (31 entretiens semi-directifs, documents internes et externes, des rapports externes...), nous avons mis en avant la manière dont les intercommunalités françaises organisaient leurs SGP pour vérifier la mise en œuvre de leur stratégie de développement économique à l'aide du cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009). L'analyse de nos cas, confrontée aux enseignements



de la littérature, nous a permis d'apporter des éléments de réponse à notre problématique. Ce couplage nous a conduit *in fine* à proposer une conceptualisation du SGP en matière de développement économique local au niveau des intercommunalités.

### ❖ Les principaux résultats

Nos résultats clarifient certains aspects du système, mais aussi des limites à son déploiement. Premièrement, l'analyse des deux dimensions du contexte de gestion de la performance révèle, d'une part, l'absence d'un régime de performance, c'est-à-dire qu'il n'existe pas de loi ou de règlement imposant l'utilisation de mesures de performance dans le développement économique local. À l'exception d'ALM, selon la loi du 28 mai 2010, cette communauté urbaine exige de son agence de développement économique ALDEV (SPL) des mesures de performance dans le cadre d'un contrôle analogue. L'agence est donc amenée à fournir des indicateurs traduisant sa performance.

D'autre part, la nature des relations intergouvernementales entre les régions et les intercommunalités est marquée par différents types d'interactions, notamment la coopération dans la définition des grandes orientations du développement économique du territoire. Dans ce cadre, il convient de noter que les responsables du pôle « développement économique » d'Alpha Métropole s'inspirent de la région pour définir leurs indicateurs de performance en matière de développement économique. En effet, ce comportement mimétique vis-à-vis de la région s'explique par des stratégies de développement économique similaires, ainsi que par une perception homogène de la performance au regard du modèle de Bobbio (2002), c'est-à-dire des objectifs finaux des politiques économiques de la région et de la métropole, et par conséquent, du déploiement d'un SGP au sein d'Alpha Métropole.

Nous avons également relevé une dépendance des intercommunalités vis-à-vis des régions, dans la mesure où ces dernières ont une compétence exclusive pour définir les régimes d'aides et décider de l'octroi d'aides aux entreprises sur le territoire régional. Par conséquent les intercommunalités sont tenues à respecter les critères d'octroi d'aides aux entreprises fixés par les régions. Dans ce cadre, les intercommunalités sont amenées à rendre compte des montants d'aides accordées aux entreprises. Cependant, aucune mesure de performance n'est présente dans ce type d'interaction. En effet, le constat général de cette dimension montre l'existence d'une relation entre les intercommunalités et les régions qualifiée de séparation dans le modèle de Bobbio (2002), qui se traduit par l'autonomie de chaque structure pour poursuivre ses propres intérêts et ceux des citoyens locaux. En effet, chaque intercommunalité possède sa propre idée de la performance et, par conséquent, son propre SGP.

Le constat général est que l'articulation entre ces deux dimensions du contexte de gestion de la performance n'affecte pas la mise en œuvre du SGP en matière de développement économique au sein des intercommunalités. En effet, certains travaux montrent que les pratiques de gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises sont volontaires (Maurel *et al.*, 2011 ; Carassus, 2020).

Deuxièmement, notre travail identifie et discute sept composantes du système de gestion de la performance en matière de développement économique local :

- L'élaboration de la stratégie de développement économique au niveau des intercommunalités correspond à une approche territoriale intégrée (Divay, 2016). Cette dernière se traduit par la mise en œuvre de différentes méthodes de planification stratégique, notamment le diagnostic du territoire, la prise en compte des besoins des différentes parties prenantes, la définition des orientations stratégiques et le choix des priorités (Poister, Streib, 1999) ;
- La mise en place des activités et processus nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique constitue la deuxième composante. On la retrouve notamment à travers une déclinaison de la stratégie en objectifs opérationnels ou actions/activités, qu'une déclinaison budgétaire par politique publique, et une mobilisation d'une structure de pilotage de la stratégie à la fois politique et administrative dans une perspective de responsabilisation (Carassus, 2020) ;
- Les mesures de performance représentent une source d'information fondamentale pour évaluer la mise en œuvre de la stratégie économique. Dans ce cadre, nous avons identifié quatre types de mesures de performance : les indicateurs moyens/ressources, les indicateurs d'activités, les indicateurs de besoins, et les indicateurs de résultats/impacts. Nous avons également identifié le lien entre les objectifs stratégiques et les mesures de performance pour traduire et vérifier la mise en œuvre de la stratégie. En effet, nous avons constaté dans certaines structures que les mesures de performance ne prennent pas en compte les différentes dimensions de la performance ;
- Les évaluations ciblées de la stratégie de développement économique constituent un axe émergent que nous n'avons pas envisagé lors de l'élaboration de notre cadre d'analyse. Elles visent à réaliser une analyse approfondie afin d'identifier l'impact réel de la stratégie sur le territoire, ainsi que les facteurs externes qui favorisent une meilleure interprétation des résultats observés. Ces derniers sont identifiables à travers le diagramme logique d'impact qui assure le lien entre les objectifs, les ressources, les activités et les effets/impacts. D'ailleurs, Rennes Métropole est la seule intercommunalité qui utilise ce diagramme ;
- Les mesures de performance et les évaluations ciblées sont deux approches complémentaires du SGP. Dans ce contexte, Alpha Métropole est la seule organisation qui se fonde sur ces deux sources d'information pour évaluer la mise en œuvre de sa stratégie de développement économique. Cependant, la majorité des cas étudiés se limitent aux mesures de performance, à l'exception de Rennes Métropole qui mobilise uniquement des évaluations ciblées ;

- Le suivi périodique est un outil permettant de vérifier la mise en œuvre de la stratégie économique. Dans ce cadre, les dirigeants communautaires ont instauré un suivi des indicateurs de performance sur une base semestrielle ou annuelle. En effet, dans la majorité des cas, un dialogue de gestion annuel est organisé, ce qui constitue pour les agents communautaires un véritable moment d'échange sur les performances réalisées ;
- La mise en œuvre du système de récompense et de sanction se révèle difficile. Ce système est utilisé dans certaines intercommunalités comme un mécanisme de contrôle formel, avec des primes individuelles et des procédures de dénonciation et de blâme qui risquent en effet de bloquer la pérennité du SGP. D'autre part, les récompenses et les sanctions sont parfois mobilisées de manière implicite par les dirigeants communautaires, avec des difficultés d'interconnexion entre le système de mesure de la performance et le système de récompense ;
- Le système d'information représente un outil de pilotage de la stratégie de développement économique. Dans ce cadre, les intercommunalités développent deux types d'outils informatiques. Le premier est tourné vers l'activité et dans une moindre mesure vers l'impact. Le deuxième est orienté vers la logique financière. Cependant, nous avons constaté l'absence d'un système d'information global permettant aux dirigeants d'avoir une lecture à la fois financière et de l'activité.

En nous appuyant sur notre approche abductive, nous avons exploré les résultats du terrain pour affiner notre cadre d'analyse initial et proposer une conceptualisation du SGP dans un cadre public qui contient neuf composantes : le régime de performance, la nature des relations intergouvernementales, la stratégie, les activités et processus, les mesures de performance, les évaluations ciblées, le suivi périodique, le système de récompense, et le système d'information.

En outre, nos résultats apportent une réponse à notre première sous-question de recherche : Quels sont les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance ? Dans ce cadre, nous avons identifié cinq facteurs majeurs : les facteurs individuels liés à la volonté des élus et des cadres, mais aussi les facteurs environnementaux et contextuels liés à la rareté des ressources et à la taille de l'intercommunalité, ainsi que les facteurs liés aux parties prenantes, dans la mesure où le transfert de compétences aux intercommunalités les amène à rendre des comptes et à être responsables vis-à-vis des citoyens et des contribuables. Enfin, les facteurs liés à l'objectif d'une intercommunalité, notamment la création d'un impact social, qui est sa mission principale.

Nous avons également mis en évidence, par une analyse croisée entre les cinq intercommunalités, treize types d'utilisation du SGP qui pouvaient exister pour piloter leur stratégie de développement économique, dans le but de répondre à notre deuxième sous-question de recherche : Quels sont les types d'utilisation constatés avec la mise en œuvre du système de gestion de la performance ?

- La gestion interne (à travers la comparaison de la performance, la gestion des agents, le suivi d'activité, la gestion des contrats internes de performance, la célébration du succès, et le soutien au processus d'arbitrage budgétaire) ;
- La recherche et l'apprentissage (par la planification des politiques publiques, l'évaluation des politiques publiques, l'apprentissage, la prise de décision stratégique, l'amélioration des politiques publiques) ;
- La responsabilisation (par le développement de la responsabilité intra-organisationnelle et la responsabilité publique, la gestion des contrats et conventions de partenariats basés sur la performance).

Enfin, même si les différents types d'utilisations possibles du SGP ont été mis en évidence, nous avons également souligné les effets dysfonctionnels perçus du SGP dans les cinq cas étudiés. Notre travail identifie et discute quatre dysfonctionnements majeurs liés à la conception et l'utilisation du SGP, afin de répondre à notre troisième sous-question de recherche : Quels sont les effets dysfonctionnels constatés avec l'utilisation du système de gestion de la performance ?

- Les effets négatifs sur le comportement des agents (craintes chez les agents communautaires, réticence à coopérer, démotivation des équipes) ;
- Les effets liés à l'interaction des mesures de performance avec un contrôle budgétaire strict (focalisation des agents plus sur les objectifs budgétaires que sur les objectifs de performance) ;
- La distorsion du processus de mesure (par la prolifération d'indicateurs de performance bloquant le SGP) ;
- Les mesures de performance incomplètes qui ne prennent pas en compte toutes les dimensions de la performance, et peuvent donc nuire à la qualité du service rendu.

Dans ce cadre, nous avons proposé des recommandations managériales pour réduire les effets dysfonctionnels, d'une part, il s'agit de remettre en cause la conception du SGP, dans la mesure où les dirigeants communautaires sont amenés à veiller à l'équilibre dans le choix des mesures de performance, à diversifier les sources d'information sur la performance, à privilégier les systèmes de récompense symbolique d'équipes, à développer des systèmes d'information décisionnels, et à être attentifs à l'interaction des mesures de performance et du contrôle budgétaire strict. D'autre part, il s'agit de procéder à une utilisation flexible du SGP fondée sur l'interprétation et le renforcement des capacités d'apprentissage afin de minimiser les dysfonctionnements du système.

### ❖ Apports théoriques de la recherche

Cette recherche enrichit la littérature émergente sur la gestion de la performance dans les collectivités françaises. Elle contribue à la réduction du décalage d'implémentation de la GP existant entre la France et les pays anglo-saxons et nordiques, écart qui a été observé par une partie de la littérature sur ces pratiques (Maurel *et al.*, 2011 ; Carassus *et al.*, 2014, 2017, 2020 ; Favoreu *et al.*, 2015 ; Pouzacq, Carassus, 2019). Nos résultats apportent un éclairage et une description détaillée du SGP en matière de développement économique local (Lindblad, 2006), qui représente une nouvelle compétence pour les intercommunalités françaises selon la loi NOTRe de 2015. Nos résultats contribuent également à la littérature en répondant à la piste de recherche énoncée par certains auteurs Carassus *et al.* (2014), qui constatent le manque de travaux dédiés à la compréhension approfondie du système de gestion de la performance dans les collectivités locales françaises, ainsi qu'à son adoption et son utilisation. En outre, notre travail contribue à une piste de recherche énoncée par Favoreu *et al.* (2015), qui soulignent le manque de travaux portant sur l'étude des facteurs influençant le degré d'adoption et d'utilisation du SGP par les collectivités locales françaises.

Les apports de notre travail sont éclairants au regard de la littérature existante sur l'utilisation des SGP dans le contexte local français. En effet, il existe à notre connaissance une seule étude (Pouzacq, Carassus, 2019), relevant que les pratiques de gestion de la performance récemment mises en œuvre dans les collectivités locales françaises sont le plus souvent utilisées pour développer l'apprentissage organisationnel. Dans ce cadre, nous avons identifié trois grandes catégories d'utilisation, notamment, la gestion interne, la recherche et l'apprentissage, et la responsabilisation.

Par ailleurs, nous avons pu étudier les effets dysfonctionnels du SGP sur un terrain particulier, qui est celui des intercommunalités. Il convient également de noter que les travaux portant sur la gestion de la performance n'abordent quasiment jamais le contexte français (Favoreu *et al.*, 2015), sont peu fréquents et les travaux empiriques restent rares (Carassus *et al.*, 2012). De plus, la littérature en sciences de gestion est confidentielle sur ce sujet (Franco-Santos, Otley, 2018). Dans ce cadre, nous pouvons considérer que les contributions de notre recherche sont intéressantes au regard de la littérature existante, notamment dans un contexte spécifique, celui des collectivités locales françaises.

Au-delà des contributions théoriques et managériales de notre travail des limites essentielles sont à signaler, comme l'explique le point suivant.

## ❖ Les limites et pistes de recherche futures

Tout d'abord, nous considérons que des limites méthodologiques doivent être soulignées. Elles concernent d'abord la validité externe des résultats exposés, du fait d'un échantillon limité. En effet, malgré le fait que nous avons recherché des particularités pour disposer d'une variété entre nos cas, afin d'augmenter la compréhension du phénomène et la validité des résultats, nous ne pouvons pas affirmer que nos résultats sont applicables de manière générale.

En effet, nous sommes conscients des limites de l'adoption d'une telle approche pour la généralisation des résultats obtenus à l'ensemble des intercommunalités françaises. Néanmoins, notre objectif premier n'est pas de généraliser les résultats obtenus de manière statistique, mais plutôt de les généraliser de manière analytique (Yin, 1994). Le but est d'enrichir les travaux les plus récents sur la gestion de la performance publique dans les collectivités locales françaises, de manière à se rapprocher de ce terrain et d'identifier pour chaque cas, comment le SGP se déploie en matière de développement économique ainsi que les facteurs influençant sa mise en œuvre, ses types d'utilisation, et ses effets dysfonctionnels.

Par ailleurs, le nombre d'informateurs obtenu n'est pas le même pour chaque cas, et les postes ne sont pas toujours similaires, en raison de la variété de l'échantillon et de la taille de chaque intercommunalité (Métropole, communauté urbaine, communauté d'agglomération). En outre, les données ont été collectées principalement auprès du personnel administratif, ce qui exclut les opinions des élus (dimension politique). Il était difficile d'obtenir leurs perceptions, car la période de collecte des données coïncidait avec les élections municipales du 28 juin 2020 (la date de notre premier entretien était le 2 juin 2020), ce qui aurait introduit un biais à toutes les opinions et perceptions de tous les acteurs. Cependant, nous avons été amenés à saisir différentes opportunités méthodiques (Girin, 1989), dans la mesure où le chercheur est amené à saisir les différentes opportunités empiriques qu'il rencontre au cours de sa recherche et qu'il devra les justifier *a posteriori*. En effet, nous avons pu limiter certains biais, en évitant le « *biais d'élite* » (Miles, Huberman, 2003, p. 472) en sélectionnant un panier d'informateurs large et diversifié, nous nous sommes intéressés à des administratifs ayant des fonctions, des positions et des niveaux hiérarchiques différents par rapport au phénomène étudié. Nous avons donc atteint la saturation théorique lorsque le nouvel entretien mené s'inscrivait dans les codes et catégories déjà établis. Cette saturation théorique s'est produite entre le 24ème et le 31ème entretien. En outre, il est parfois compliqué, en tant qu'acteur externe, de pouvoir accéder à la documentation interne. En collectant davantage de données, il serait possible d'améliorer la pertinence de nos résultats.

En outre, des limites épistémologiques peuvent être également soulignées, nous avons en effet exposé dans le deuxième chapitre notre position épistémologique, qui repose sur une approche compréhensive, c'est-à-dire sur le paradigme interprétativiste. Ce paradigme implique, à proprement parler, la description et la compréhension des phénomènes étudiés, mais en aucun cas leur explication (Wacheux, 1996). Nous avons souvent trouvé difficile de rester dans une perspective strictement descriptive et compréhensive, et de ne pas tenter d'expliquer les phénomènes observés et rapportés. En effet, la frontière entre compréhension et explication peut parfois sembler floue, et nous ne pouvons prétendre l'avoir toujours respectée.

Par ailleurs, dans le cadre des prolongements de notre recherche, nous considérons qu'il existe certaines limites qui constituent des pistes potentielles d'approfondissement. D'une part, nous n'avons effectué qu'une recherche sur les intercommunalités, qui représentent le deuxième niveau institutionnel du développement économique. Cependant, nous n'avons pas pu étudier la région, chef de file en matière de développement économique sur le territoire, pour des raisons d'accès au terrain durant la période du COVID-19. En effet, les acteurs communautaires soulignent que les régions disposent de moyens importants pour gérer la compétence « développement économique ». Il nous semble enfin intéressant, à titre de prolongement, d'enrichir nos résultats par l'étude des SGP des régions afin d'apporter un éclairage complémentaire sur la mise en œuvre des grandes orientations stratégiques de développement économique au niveau régional. Ainsi, pour comprendre l'appropriation des pratiques de gestion de la performance à un niveau plus global.

D'autre part, lors de la phase de collecte des données et d'identification des cas, nous avons rencontré de grandes difficultés pour identifier les intercommunalités qui mobilisent des pratiques de gestion de la performance. Nous avons pourtant réalisé plusieurs entretiens, mais lors de l'analyse des données, nous avons découvert que celles-ci n'étaient pas vraiment suffisantes pour servir de base à notre recherche, notamment en raison de l'absence de mesures de performance ou d'évaluations ciblées. Il était également difficile d'identifier des objectifs clairs ou même des outils proposés dans notre cadre d'analyse du SGP. En effet, nous avons été obligés de retirer treize intercommunalités de notre échantillon initial, en raison de la non-utilisation des pratiques de gestion de la performance. À titre d'illustration, Rennes Métropole ne mobilise pas les mesures de performance. Dans ce cadre certaines raisons ont été évoquées par ses agents, notamment, la qualité insuffisante des mesures de performance. Dans cette optique, les dirigeants tentent d'éviter les réactions négatives des agents. L'ensemble d'éléments mentionnés ici nous fournissent des indications fortes sur la non-utilisation des données de performance, et par conséquent, il nous semble qu'il s'agit d'une piste importante à exploiter pour comprendre les raisons, les barrières ou les obstacles qui empêchent les intercommunalités à mobiliser ce type de pratiques.

Outre ces limites qui permettent d'ouvrir la voie à d'autres recherches, il nous semble également pertinent d'identifier le lien effectif entre la mise en place du système de gestion de la performance en matière de développement économique et l'amélioration de la performance, en termes de qualité des services offerts aux entreprises, et ce, pour les intercommunalités qui se sont engagées dans ces pratiques.

# Bibliographie

## Articles, ouvrages, communications

- ABDEL-MAKSOU D A., ELBANNA S., MAHAMA H., POLLANEN R., 2015, « The use of performance information in strategic decision making in public organizations », *International Journal of Public Sector Management*, 28(7), 528–549.
- ADLER, P.S., 2001, « Market, hierarchy, and trust: The knowledge economy and the future of capitalism », *Organization Science*, 12(2), 215-234.
- AGASISTI T., AGOSTINO D., SONCIN M., 2020 « Implementing performance measurement systems in local governments: Moving from the “how” to the “why” », *Public Performance & Management Review*, 43(5), 1100-1128.
- AGOSTINO D., ARNABOLDI M., 2012, « Design issues in Balanced Scorecards: The “what” and “how” of control », *European Management Journal*, 30(4), 327-339.
- AGOSTINO D., ARNABOLDI M., 2015, « The new public management in hybrid settings: new challenges for performance measures », *International Review of Public Administration*, 20(4), 353-369.
- AGOSTINO D., ARNABOLDI M., 2018, « Performance measurement systems in public service networks. The what, who, and how of control », *Financial Accountability & Management*, 34(2), 103-116.
- AGYEMANG G., BROADBENT J., 2015, « Management control and research management in universities: an empirical and conceptual exploration », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 28, 1018–1046.
- ALAMI S., DESJEUX D., GARABUAU-MOUSSAOUI I., 2009, *Les méthodes qualitatives*, PUF.
- ALLARD-POESI F., 2003, « Coder les données », in GIORDANO Y. (Coord.), « *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative* », Paris, EMS Management & Société, pp. 245-290
- AMMONS D.N., 2020, *Performance measurement for managing local government: Getting it right*, Melvin & Leigh.
- AMMONS D.N., 2013, « Signs of performance measurement progress among prominent city governments », *Public Performance & Management Review*, 36(4), 507-528.
- AMMONS D.N., 1995, « Overcoming the inadequacies of performance measurement in local government: The case of libraries and leisure services », *Public Administration Review*, 55(1), 37-47.
- AMMONS D.N., RIVENBARK W. C., 2008 « Factors influencing the use of performance data to improve municipal services: Evidence from the North Carolina benchmarking project », *Public Administration Review*, 68(2), 304-318.



- AMMONS D.N., ROENIGK D. J., 2015, « Performance management in local government: Is practice influenced by doctrine? », *Public Performance & Management Review*, 38(3), 514-541.
- ANDERSON K.H., BURKHAUSER R.V., RAYMOND J. E., 1993, « The effect of creaming on placement rates under the Job Training Partnership Act », *ILR Review*, 46(4), 613-624.
- ANDREWS R., BOYNE G.A., LAW J., WALKER R.M., 2009, « Centralization, organizational strategy, and public service performance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(1), 57-80.
- ANDREWS R., BOYNE G.A., MEIER K.J., O'TOOLE JR L.J., WALKER R.M., 2012, « Vertical strategic alignment and public service performance », *Public Administration*, 90(1), 77-98.
- ANDREWS R., BOYNE G.A., WALKER R.M., 2006, « Subjective and objective measures of organizational performance: An empirical exploration », in ANDREWS R., BOYNE G.A., O'TOOLE L.J. Jr, WALKER R.M., *Public service performance: Perspectives on measurement and management*, Cambridge University Press, 14-34.
- ANDREWS R., ENTWISTLE T., 2014, *Public service efficiency: Reframing the debate*, Routledge.
- ANSARI S., EUSKE K. J., 1987, « Rational, rationalizing, and reifying uses of accounting data in organizations », *Accounting, Organizations and Society*, 12(6), 549-570.
- ARENA M., AZZONE G., BENGO I., 2015, « Performance measurement for social enterprises », *VOLUNTAS: International Journal of Voluntary and Nonprofit Organizations*, 26(2), 649-672.
- ARGYRIS C., SCHÖN D.A., 1997, « Organizational learning: A theory of action perspective », *Reis*, (77/78), 345-348.
- ARISTIGUETA M.P., 1999, *Managing for Results in State Government*, Westport, CT: Quorum.
- ARISTIGUETA M.P., 2002, « Reinventing state government: managing for results », *Public Administration Quarterly*, 26(2), 147-173.
- ARNABOLDI M., LAPSLEY I., STECCOLINI I., 2015, « Performance management in the public sector: The ultimate challenge », *Financial Accountability & Management*, 31(1), 1-22.
- ATKINSON A.A., WATERHOUSE J.H., WELLS R.B., 1997, « A stakeholder approach to strategic performance measurement », *MIT Sloan Management Review*, 38(3), 25.
- AUSTIN M.J., 1982, *Evaluating your agency's programs*, Beverly Hills, CA: Sage.
- 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, 1-46.
- AVENIER M.J., GAVARD-PERRET M.L., 2012, « Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique », In GAVARD-PERRET M. L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT, A. (Coord.), *Méthodologie de la recherche : Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*, (2<sup>ème</sup> édition), Pearson Education France.

- AVENIER M.J., GAVARD-PERRET M.L., 2018, « Inscrire son projet de recherche dans un cadre épistémologique », In GAVARD-PERRET M. L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT A., *Méthodologie de la recherche : Réussir son mémoire ou sa thèse en sciences de gestion*. Pearson Education, 5-52.
- AVENIER M.J., THOMAS C., 2012, « A quoi sert l'épistémologie dans la recherche en Sciences de gestion ? Un débat revisité » *Le libellio d'Aegis*, 8(4), 13-27.
- AYACHE M., DUMEZ H., 2011, « Réflexions en forme de réponses : à propos du codage dans la recherche qualitative », *Le Libellio d'Aegis*, 7(3), 29-34.
- AYERBE C., 2000, « Innovation technologique et innovation organisationnelle : vers une perspective intégrative », (Doctoral dissertation, Thèse de doctorat, université de Nice).
- AYERBE C., MISSONIER A., 2007, « Validité interne et validité externe de l'étude de cas : Principes et mise en œuvre pour un renforcement mutuel », *Finance Contrôle Stratégie*, 10(2), 37-62.
- BALDE K., CARASSUS D., GARDEY D., MARIN P., 2013, « Caractérisation des pratiques de gouvernance au sein des EPCI : un modèle pro-actif et ouvert ou un modèle passif et fermé ? », in *Colloque du GRALE, de l'ADCF et de l'IRENEE, " Les regards croisés sur les mutations de l'intercommunalité"*.
- BARBATO G., TURRI M., 2017, « Understanding public performance measurement through theoretical pluralism », *International Journal of Public Sector Management*, 30(1), 15–30.
- BARBILLON E., LE ROY J.L., 2012, *Petit manuel méthodologique de l'entretien de recherche. De la problématique à l'analyse*, Enrick B. Editions.
- BARNOW B.S., TRUTKO J., 2015, « The value of efficiency measures: Lessons from workforce development programs », *Public Performance & Management Review*, 38(3), 487-513.
- BARTOLI A., 1997, *Le management dans les organisations publiques*, Paris, Dunod, 320 p.
- BARTOLI A., 2009, *Management dans les organisations publiques*, Dunod, 3ème édition, 424 p.
- BAUMARD P., DONADA C., IBERT J., XUEREB J.M., 1999, « La collecte des données et la gestion de leurs sources », in THIETART R.-A., (Coord.), *Méthodes de recherches en management*, Paris, Dunod, 224-256.
- BAUMARD P., DONADA C., IBERT J., XUEREB J., 2014, « La collecte des données et la gestion de leurs sources », In THIETART R.-A., « *Méthodes de recherche en management* », 4<sup>ème</sup> édition, Dunod.
- BEHN R.D., 2003, « Why measure performance? Different purposes require different measures », *Public Administration Review*, 63(5), 586-606.
- BENDIX R., 1974, *Work and Authority in Industry*, Berkeley: University of California Press.
- BÉNET N.B., 2014, « Mesure de la performance, système d'incitation et assignation des droits décisionnels : une analyse de la performance sous le prisme du design organisationnel. Le cas du secteur hôtelier en région PACA », (Doctoral dissertation, Université Nice Sophia Antipolis).

- BENOWITZ P.S., SCHEIN R., 1996, « Performance measurement in local government », *The Municipal Year Book*, 19-23.
- BERLINER J.S., 1956, « A problem in Soviet business administration », *Administrative Science Quarterly*, 1(1), 86-101.
- BERMAN E., WANG X., 2000, « Performance measurement in US counties: Capacity for reform », *Public Administration Review*, 60(5), 409-420.
- BERNSTEIN D.J., 2000, « Local government performance measurement use: Assessing system quality and effects », *UMI Dissertation Services*. (UMI No.9964679), The George Washington University.
- BEVAN, G., HOOD, C., 2006, « What's measured is what matters: targets and gaming in the English public health care system », *Public Administration*, 84(3), 517-538.
- BEVAN G., HAMBLIN R., 2009, « Hitting and missing targets by ambulance services for emergency calls: effects of different systems of performance measurement within the UK », *Journal of the Royal Statistical Society: Series A (Statistics in Society)*, 172(1), 161-190.
- BEZES P., LE LIDEC P., 2016, « Politiques de l'organisation », *Revue Française de Science Politique*, 66(3), 407-433.
- BIRD S. M., COX D., FAREWELL V. T., GOLDSTEIN H., HOLT T., SMITH, P. C., 2003, « Performance Indicators: Good, Bad, and Ugly Working Party on Performance in the Public Services », *Royal Statistical Society*, London.
- BIRKINSHAW J., HAMEL G., MOL, M.J., 2008, « Management innovation », *Academy of Management Review*, 33(4), 825-845.
- BISBE J., MALAGUEÑO R., 2012, « Using strategic performance measurement systems for strategy formulation: Does it work in dynamic environments? », *Management Accounting Research*, 23(4), 296-311.
- BITITCI U. S., 1994, « Measuring your way to profit », *Management Decision*, 32(6), 16-24.
- BLANCHET A., GOTMAN A., 2007, *L'enquête et ses méthodes : l'entretien*, Paris, Armand Colin, 128 p.
- BLAUG M., 1982, « Des idées reçues aux idées de Popper », in BLAUG M. (Coord.), *La méthodologie économique*, Paris, Economica, 4-25.
- BO D., DEVILLE A., LUU P., 2013, « Evaluation de la performance des villes françaises », In *34ème Congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*.
- BOBBIO L., 2002, *I governi locali nelle democrazie contemporanee* [Local Governments in Modern Democracies, Bari : Editori Laterza
- BORINS S., 1995, « The new public management is here to stay », *Canadian Public Administration*, 38(1), 122-132.
- BOSTON J., 1991, « The theoretical underpinnings of public sector restructuring in New Zealand », in BOSTON, J., MARTIN, J., PALLOT, J., WALSH, P. (eds.), *Reshaping the state*, Oxford University Press, 1-26.

- BOTTON C., JOBIN M.H., HAITHAM N., 2012, « Système de gestion de la performance : les conditions du succès ». *Gestion 2000*, 29(2), 37-52.
- BOUCKAERT G., 1993, « Measurement and Meaningful Management » *Public Productivity and Management Review*, 17, 31–43.
- BOUCKAERT G., BALK W., 1991, « Public productivity measurement Diseases and cures », *Public Productivity & Management Review*, 15(2), 229-235.
- BOUCKAERT G., PETERS B.G., 2002, « Performance measurement and management: The Achilles heel in administrative modernization », *Public Performance & Management Review*, 25(4), 359-362.
- BOUCKAERT G., POLLITT C., 2011, *Public Management Reform: A Comparative Analysis- New Public Management, Governance, and the Neo-Weberian State*, 3rd edition, Oxford University Press, 367 p.
- BOUCKAERT G., VAN DOOREN W., 2002, « Performance Measurement: Getting Results », *Public Performance & Management Review*, 25(3), 329-335.
- BOUCKAERT G., VAN DOOREN W., STERCK M., 2003, « Prestaties meten in de Vlaamse overheid : een verkennende studie », *Steunpunt bestuurlijke organisatie Vlaanderen. Spoor Indicatoren en monitoring*.
- BOUCKAERT G., HALLIGAN J., 2008, « Comparing performance across public sectors », *In VAN DOOREN W., VAN DE WALLE S. (eds), Performance information in the public sector*, Palgrave Macmillan, London, 72-93.
- BOULDING K. E., 1956, « General systems theory—The skeleton of science », *Management Science*, 2(3), 197–208.
- BOURGON, J. (2017). “Rethink, reframe and reinvent: Serving in the twenty-first century”. *International Review of Administrative Sciences*, 83(4), 624–635.
- BOURGUIGNON A., 2009, « Performance et contrôle de gestion », *In Encyclopédie de comptabilité, contrôle de gestion et audit*, Economica, 1472 p.
- BOURNE M., MILLS J., WILCOX M., NEELY A., PLATTS K., 2000, « Designing, implementing and updating performance measurement systems », *International Journal of Operations, Production Management*, 20(7), 754–771.
- BOAZ A., NUTLEY S.M., 2003, « Evidence-based Policy and Practice », *in BOVAIRD T., LOFFLER E., (eds), Public Management and Governance*. London : Taylor and Francis
- BOLTON M., 2003, « Public sector performance measurement : delivering greater accountability », *Work Study*, 52(1), 20-24.
- BONNER S.E., SPRINKLE G.B., 2002, « The effects of monetary incentives on effort and task performance: theories, evidence, and a framework for research », *Accounting, Organizations and Society*, 27(4-5), 303-345.
- BOVAIRD T., GREGORY D., 1996., *Performance Indicators: The British Experience*, Westport, CT: Quorum Books.

- BOVAIRD T., HALACHMI A., 2001, « Learning from international approaches to best value », *Policy & Politics*, 29(4), 451-463.
- BOYLE R., 2009, *Performance reporting: Insights from International practice*, Washington DC: IBM Center for the Business of Government, 34 p.
- BOYNE G.A., 2002, « Concepts and indicators of local authority performance: An evaluation of the statutory frameworks in England and Wales », *Public Money and Management*, 22(2), 17-24.
- BOYNE G.A., 2003, « Sources of public Services Improvement: a Critical Review and Research Agenda », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 13(3), 367-394.
- BOYNE G.A., MEIER K. J., O'TOOLE JR L. J., WALKER R. M., 2005, « Where next? Research directions on performance in public organizations », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 15(4), 633-639.
- BOYNE G.A., CHEN A. A., 2007, « Performance targets and public service improvement », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 17(3), 455-477.
- BOYNE G.A., 2010, « Performance management: Does it work ? », in WALKER R.M., BOYNE G.A., BREWER G.A. (eds.), *Public management performance: Research directions*, Cambridge: Cambridge University Press, 207-226.
- BRACCI E., MARAN L., INGLIS R., 2017, « Examining the process of performance measurement system design and implementation in two Italian public service organizations », *Financial Accountability & Management*, 33(4), 406-421.
- BROADBENT J., GUTHRIE J., 1992, « Changes in the Public Sector: A Review of Recent "Alternative" Accounting Research », *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 5(2), 3-31.
- BROADBENT J., LAUGHLIN R., 2009, « Performance management systems: A conceptual model », *Management Accounting Research*, 20(4), 283-295.
- BRODRICK O., 1990, « A Second Look at the Well-Performing Government Organization », in MC DAVID J., MARSON B., (Eds.), *The Well Performing Government Organization*. Toronto : Institute of Public Administration of Canada.
- BRYSON J.M., 2012, « Commentary: Performance information use and accountability », *Public Administration Review*, 72, S105-S107.
- BRYSON J. M., CROSBY B.C., BLOOMBERG L., 2014, « Public value governance: Moving beyond traditional public administration and the new public management », *Public Administration Review*, 74(4), 445-456.
- BRYSON J.M., EDWARDS L.H., VAN SLYKE D.M., 2018, « Getting strategic about strategic planning research », *Public Management Review*, 20(3), 317-339.
- BUISSON J., 2005, « La révolution intercommunale », in Collectif, *L'intercommunalité*, La Documentation Française, Paris, 5-17.
- BULMER M., BALES K., SKLAR K. K., 1991, *The Social Survey in Historical Perspective, 1880-1940*, Cambridge: Cambridge University Press.

- BURCHELL S., CLUBB C., HOPWOOD A., HUGHES J., NAHAPIET J., 1980, « The roles of accounting in organizations and society », *Accounting, Organizations and Society*, 5(1), 5-27.
- BURLAUD A., SIMON C., 2003, « Comptabilité de gestion : coûts/contrôle », *Paris : Vuibert*.
- BUSHMAN R.M., INDJEKIAN R.J., SMITH A., 1996, « CEO compensation: The role of individual performance evaluation », *Journal of Accounting and Economics*, 21(2), 161-193.
- BUTTERFIELD R., EDWARDS C., WOODALL J., 2004, « The new public management and the UK police service: The role of the police sergeant in the implementation of performance management », *Public Management Review*, 6(3), 395-415.
- CAPPELLETTI L., KHENNICHE S., 2017, « Coproduire la performance socialement responsable des collectivités territoriales : résultats émergents d'une recherche-intervention au sein d'une mairie », *Politiques et Management Public*, 34(1-2), 19-41.
- CARASSUS D., 2020, *Le pilotage des politiques publiques locales : de la planification à l'évaluation*, Editions Berger-Levrault.
- CARASSUS D., BALDE K., 2020, « Analyse de la gouvernance publique locale : proposition d'une grille de lecture et caractérisation exploratoire des pratiques de l'intercommunalité française », *Finance Contrôle Stratégie*, (NS-7).
- CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., 2010, « Les facteurs clés de succès des démarches locales de performance », Colloque « Le citoyen au cœur de l'innovation locale », *Bordeaux, 24 et 25 juin*.
- CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., MAUREL C., 2011, « La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités locales », *Premier colloque AIRMAP, Versailles-Saint Quentin, 29 juin au 1er juillet*.
- CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., MARIN P., 2012, « La caractérisation et le management des déviations organisationnelles liées à la mise en œuvre d'une démarche de performance publique : application au contexte public local français », *Management International*, 16(3), 102-117.
- CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., MAUREL C., 2014, « Les déterminants de l'adoption et de la mise en œuvre d'un management par la performance : application aux collectivités locales françaises », *Finance Contrôle Stratégie*, 17(1).
- CARASSUS D., FAVOREU C., GUENOUN M., TERRIEN O., 2015, « Les évolutions en matière de pilotage par la performance publique locale au niveau européen : des logiques à la fois descendantes et ascendantes à harmoniser ». HAL : hal-02188115v1
- CARASSUS D., GARDEY D., 2009, « Une analyse de la gestion de la performance par les collectivités locales françaises : un modèle administratif ou politique ? », *Revue Française de Finances Publiques*, 107, 101-129
- CARASSUS D., GUENOUN M., SAMALI Y., 2017, « La recherche d'économies dans les collectivités territoriales : quels dispositifs pour quelles rationalités ? Plus de contrôle ou plus de pilotage ? », *Gestion et Management Public*, 5(2), 9-39.

- CARASSUS D., LEBLONG-MASCLET G., 2021, « Impact du Covid-19 sur le pilotage des politiques publiques locales : quelles solutions pour quelles problématiques ? », *Gestion et Management Public*, 94(4), 57-63.
- CARDINAELS E., YIN H., 2015, « Think twice before going for incentives: Social norms and the principal's decision on compensation contracts », *Journal of Accounting Research*, 53(5), 985-1015.
- CAULFIELD L. J., 2006, « Local Government Reform in China: A Rational Actor Perspective », *International Review of Administrative Sciences*, 72(2), 253–267.
- CAVALLUZZO K., ITTNER C., 2004, « Implementing performance management innovations: Evidence from government », *Accounting, Organizations and Society*, 29(2/3), 243–267.
- CHAN Y.C-L., 2004, « Performance Measurement and Adoption of balanced Scorecards: a survey of Municipal Governments in the USA and Canada », *International Journal of Public Sector Management*, 17(3), 204-221.
- CHANG L.C., 2015, « Accountability, rhetoric, and political interests: Twists and turns of NHS performance measurements », *Financial Accountability & Management*, 31(1), 41-68.
- CHARBONNEAU É., VAN RYZIN G.G., 2015, « Benchmarks and citizen judgments of local government performance: Findings from a survey experiment », *Public Management Review*, 17(2), 288-304.
- CHARREAUX G., 1996, « Pour une véritable théorie de la latitude managériale et du gouvernement des entreprises », *Revue Française de Gestion*, 111, 20-34.
- CHARREAUX G., 2011, « Quelle théorie pour la gouvernance ? De la gouvernance actionnariale à la gouvernance cognitive et comportementale », *Working Paper FARGO n°1110402*.
- CHARREIRE S., 1996, « L'apprentissage organisationnel : quand les expériences centrées côtoient les expériences délocalisées », *In Conférence Internationale de Management Stratégique* (46-48).
- CHARREIRE PETIT S., DURIEUX F., 2007, « Explorer et tester : les deux voies de la recherche », in THIETART R.A. (dir.), *Méthodes de recherche en management*, Paris, Editions Dunod, 58-83.
- CHARREIRE PETIT S., DURIEUX F., 2014, « Explorer et tester : Les deux voies de la recherche ». In THIETART R.A. (dir.). *Méthodes de recherche en management*, Dunod, 76-104.
- CHECKLAND P., 1981, *Systems thinking, systems practice*, Chichester: John Wiley & Sons.
- CHENHALL R.H., 2003, « Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future », *Accounting, Organizations & Society*, 28, 127– 168.
- CHENHALL R.H., MORRIS D.E.I.G.A.N., 1995, « Organic decision and communication processes and management accounting systems in entrepreneurial and conservative business organizations », *Omega*, 23(5), 485-497.

- CHOW C.W., SHIELDS M.D., WU A., 1999, « The importance of national culture in the design of and preference for management controls for multi-national operations », *Accounting, Organizations and Society*, 24(5-6), 441-461.
- CLARKE A., 2011, « Key structural features for collaborative strategy implementation: A study of sustainable development/local agenda 21 collaborations », *Management & Avenir*, 10, 153-171.
- COLE A., JOHN P., 2001, *Local Governance in England and France*, Routledge, London.
- CONNOLLY C., KELLY M., 2011, « Understanding accountability in social enterprise organisations: a framework », *Social Enterprise Journal*, 7(3), 224-237.
- CONRAD L., USLU P.G., 2011, « Investigation of the impact of ‘Payment by Results’ on performance measurement and management in NHS Trusts », *Management Accounting Research*, 22(1), 46-55.
- CONRAD L., USLU P. G., 2012, « UK health sector performance management: conflict, crisis and unintended consequences », *Accounting Forum*, 36, 231–250.
- CONRADIE J., SCHUTTE H., 2003, « Are performance measurements relevant to municipalities? », *IMFO: Official Journal of the Institute of Municipal Finance Officers*, 3(3), 34-35.
- COOK T.D., SCRIVEN M., CORYN C.L., EVERGREEN S.D., 2010, « Contemporary thinking about causation in evaluation: A dialogue with Tom Cook and Michael Scriven », *American Journal of Evaluation*, 31(1), 105–117.
- CORBIN J., STRAUSS A.L., 1990, « Grounded theory research: Procedures, canons, and evaluative criteria », *Qualitative Sociology*, 13(1), 3-21.
- CORDERY C., SINCLAIR R., 2013, « Measuring performance in the third sector », *Qualitative Research in Accounting & Management*, 10(3/4), 196-212.
- CORRÊA GOMES R., DO VALLE A. G.R.M., 2014, « Analyzing the importance of financial resources for educational effectiveness: The case of Brazil », *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63(1), 4–21.
- COURTY P., 2004, « An Empirical Investigation of Gaming Responses to Explicit Performance Incentives », *Journal of Labor Economics*, 22, 23.
- COX A., 2005, « The outcomes of variable pay systems: tales of multiple costs and unforeseen consequences », *The International Journal of Human Resource Management*, 16(8), 1475-1497.
- CURRISTINE T., 2005, « Performance Information in the Budget Process: Results of the OECD 2005 Questionnaire », *OECD Journal on Budgeting*, 5(2), 87-131.
- CURRISTINE T., 2007, *Performance budgeting in OECD countries*, OECD, 222p.
- CURRISTINE T., FLYNN S., 2013, « In Search of Results: Strengthening Public Sector Performance », in CANGIANO M., CURRISTINE T., LAZARE M. (eds.), *Public Finance Management and Its Emerging Architecture*, New York: International Monetary Fund, 203-232.



- DAHLER LARSEN P., 2014, « Constitutive effects of performance indicators: getting beyond unintended consequences », *Public Management Review*, 16(7), 969–986.
- DAMANPOUR F., SCHNEIDER M., 2008, « Characteristics of Innovation and Innovation Adoption in Public Organizations: Assessing the Role of Managers », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(3), 495-522.
- DAMANPOUR F., SCHNEIDER M., 2006, « Phases of the Adoption of Innovation in Organizations: Effects of Environment, Organization and top Managers », *British Journal of Management*, 17(3), 215-236.
- DAVIS J.H., SCHOORMAN F.D., DONALDSON L., 1997, « Toward a stewardship theory of management », *Academy of Management Review*, 22(1), 20-47.
- DAVIES H.T O., NUTLEY S.M., SMITH P.C., 2000, *What Works? Evidence-Based Policy and Practice in Public Services*, London: The Policy Press.
- DE BRUIJN H., 2009, « Compte rendu critique de livres », *Revue Internationale de Sciences Administratives*, 75(1), 225-231.
- DE BRUIJN H., 2002, « Performance measurement in the public sector: strategies to cope with the risks of performance measurement », *International Journal of Public Sector Management*, 15(7), 578-594.
- DE BRUIJN H., VAN HELDEN G.J., 2006, « A plea for dialogue driven performance-based management systems: evidence from the Dutch public sector », *Financial Accountability & Management*, 22(4), 405-423.
- DEKKER H.C., 2004, « Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements », *Accounting, Organizations & Society*, 29(1), 27-49.
- DE LANCER JULNES P., 2006, « Performance measurement: An effective tool for government accountability? The debate goes on », *Evaluation*, 12(2), 219-235.
- DE LA VILLE V.I., 1998, « L'apprentissage organisationnel : perspectives théoriques », in Cahiers Français, n°287, juillet-septembre 1998 : Management et organisation des entreprises, 96-104.
- DELEAU M., 1986, *Évaluer les politiques publiques. Méthodes, déontologie, organisation*, La Documentation Française.
- DE LIMA E.P., DA COSTA S.E.G., ANGELIS J.J., MUNIK J., 2013, « Performance measurement systems: A consensual analysis of their roles », *International Journal of Production Economics*, 146(2), 524-542.
- DEMEESTERE R., 2005, *Le contrôle de gestion dans le secteur public*, 2e édition, LGDJ, Paris.
- DEMERS C., 2003, « L'entretien », in GIORDANO Y. (Coord.), *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative*, Paris, EMS Management & Société, 173-210.
- DE NEUFVILLE J.I., 1975, *Social Indicators and Public Policy: Interactive Processes of Design and Application*, Amsterdam: Elsevier.

- DEN HARTOG D.N., VERBURG R.M., 2004, « High performance work systems, organizational culture and firm effectiveness », *Human Resource Management Journal*, 14(1), 55-78.
- DENZIN N.K., LINCOLN Y.S., 1994, « Introduction: Entering the Field of Qualitative Research », in DENZIN N.K., LINCOLN Y.S., (Eds), *Handbook of Qualitative Research*, London, Sage Publications, 1-17.
- DENZIN N.K., LINCOLN Y.S., 2017, *The Sage Handbook of Qualitative Research*, 5th edition, Sage Publications.
- DEVAUX SPATARAKIS A., 2014, « L'évaluation « basée sur la théorie », entre rigueur scientifique et contexte politique », *Politiques et Management Public*, 31(1), 51-68.
- DEVILLE A., 2021, « La quête du sens des mesures de la performance », in CHATELAIN-PONROY S., GIBERT P., RIVAL M., BURLAUD A., *Les grands auteurs en management public*, Éditions EMS, 300-328.
- DEVILLE A., CHATELAIN PONROY S., 2018, « Faire sens de l'évaluation : le cas du contrôle de gestion », *Le Libellio d'AEGIS*, 14(1), 23-30.
- DEVILLE A., LELEU H., 2010, « De nouvelles mesures pour comparer la performance opérationnelle et financière des agences bancaires », *Comptabilité Contrôle Audit*, 16(2), 97-126.
- DIEFENBACH T., 2009, « New public management in public sector organizations: the dark sides of managerialistic 'enlightenment' », *Public Administration*, 87(4), 892-909.
- DIMAGGIO P.J., POWELL W.W., 1983, « The iron cage revisited: Institutional isomorphism and collective rationality in organizational fields », *American Sociological Review*, 48(2), 147-160.
- DIVAY G., 2016, « Public performance and the challenge of local collective action strategies: Quebec's experience with an Integrated Territorial Approach », *International Review of Administrative Sciences*, 82(3), 472-489.
- DOWNS G.W., LARKEY P. D., 1986, *The search for government efficiency: From hubris to helplessness*, Random House (NY).
- DRUCKER GODARD C., EHLINGER S., GRENIER C., 2007, « Validité et fiabilité de la recherche », in THIETART R.-A (dir), *Méthodes de recherche en management*, 3ème édition, Paris, Dunod, 263-293.
- DRUCKER GODARD C., EHLINGER S., GRENIER C., 2014, « Validité et fiabilité de la recherche », in THIETART R.-A (dir), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, 297-331.
- DUBNICK M., 2005, « Accountability and the Promise of Performance: In Search of Mechanisms », *Public Performance and Management Review*, 28(3), 376-41.
- DUMEZ H., 2010, « Eléments pour une épistémologie de la recherche qualitative en gestion », *Le Libellio d'Aegis*, 6(4), 3-15.
- DUMEZ H., 2012a, « Qu'est-ce que l'abduction, et en quoi peut-elle avoir un rapport avec la recherche qualitative ? », *Le libellio d'Aegis*, 8(3), 3-9.

- DUMEZ H., 2012b, « Les trois risques épistémologiques de la recherche qualitative », *Le libellio d'AEGIS*, 8(4), 29–33.
- DUMEZ H., 2013, « Qu'est-ce qu'un cas, et que peut-on attendre d'une étude de cas », *Le libellio d'AEGIS*, 9(2), 13–26.
- DUNLEAVY P., HOOD C., 1994, « From old public administration to new public management », *Public Money & Management*, 14(3), 9-16.
- DUPUIS J., 1998, *L'évaluation des politiques publiques locales*, Voiron, Édition de La lettre du cadre territorial.
- DUPUIS J., 1996, *Comptabilité analytique et contrôle de gestion : application en commune*, Editions Techniques Juris Classeurs.
- EASTON D., 1965, *A Systems Analysis of Political Life*, New York: Wiley.
- EBINGER F., GROHS S., REITER R., 2011, « The performance of decentralization strategies compared: An assessment of decentralization strategies and their impact on local government performance in Germany, France and England », *Local Government Studies*, 37(5), 553-575.
- EBRAHIM A., RANGAN V.K., 2014, « What impact? A framework for measuring the scale and scope of social performance », *California Management Review*, 56(3), 118-141.
- ECKERSLEY R., 1998, *Measuring Progress: Is Life Getting Better ?*, Collingwood: CSIRO Publishing.
- EISENHARDT K.M., 1989, « Agency theory: An assessment and review », *Academy of Management Review* 14 (1), 57-74.
- EISENHARDT K.M., GRAEBNER M.E., 2007, « Theory building from cases: Opportunities and challenges », *Academy of Management Journal*, 50(1), 25–32.
- EISENHARDT K.M., GRAEBNER M.E., SONENSHEIN S., 2016, « Grand challenges and inductive methods: Rigor without rigor mortis », *Academy of Management Journal*, 59(4), 1113-1123.
- ELENKOV D.S., JUDGE W., WRIGHT P., 2005, « Strategic leadership and executive innovation influence: an international multi-cluster comparative study », *Strategic Management Journal*, 26(7), 665-682.
- EMERY Y., GIAUQUE D., 2012, *Motivations et valeurs des agents publics à l'épreuve des réformes*, Presses de l'Université Laval.
- EPSTEIN M.J., MANZONI J.F., 1997, « The balanced scorecard and tableau de bord: translating strategy into action », *working paper INSEAD*, 19p.
- ESMARK A., 2017, « Maybe it is time to rediscover technocracy? An old framework for a new analysis of administrative reforms in the governance era », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 27(3), 501-516.
- EVANS J.H., PATTON J.M., 1987, « Signaling and monitoring in public-sector accounting », *Journal of Accounting Research*, 130-158.

- FAVOREU C., 1997, « Réflexions sur les fondements de la stratégie et du management stratégique en milieu public », VIème congrès de l'Association Internationale de Management Stratégique (AIMS), HEC Montréal.
- FAVOREU C., CARASSUS D., GARDEY D., MAUREL C., 2015, « Le management par la performance dans le secteur public local français : Un modèle plus administratif que politique », *Revue Internationale des Sciences Administratives*, 81(4), 713-734.
- FAVOREU C., CARASSUS D., GARDEY D., MAUREL C. 2011, « La caractérisation et la définition de la performance publique : une application aux collectivités locales », In *Actes colloque AIRMAP, Versailles-Saint Quentin*.
- FAVOREU C., MAUREL C., QUEYROI Y., MARIN P., 2020, « Les déterminants des différents types d'innovation publique locale : une analyse nationale multi facteurs », *Management International*, 24(4), 34-47.
- FERNANDEZ S., RAINEY H.G., 2006, « Managing Successful Organizational Change in the Public Sector », *Public Administration Review*, 66(2), 168–76.
- FERROZ E.H., WILSON E.R., 1994, « Financial accounting measures and mayoral elections », *Financial Accountability & Management*, 10(3), 161-174.
- FERREIRA A. M. F., 2002, “Management accounting and control systems design and use: an exploratory study in Portugal”, Doctoral dissertation, University of Lancaster.
- FERREIRA A., OTLEY D., 2009, « The design and use of performance management systems: An extended framework for analysis », *Management Accounting Research*, 20(4), 263-282.
- FETTERMAN D., KAFTARIAN S., WANDERSMAN A. (Eds.), 2015, *Empowerment evaluation: Knowledge, and tools for self-assessment, evaluation capacity building, and accountability*, 2nd ed., Thousand Oaks, CA: Sage.
- FIOL C.M., LYLES M.A., 1981, « Organizational learning », *Academy of Management Review*, 10(4), 803- 813.
- FIRTH M., 1996, « The diffusion of managerial accounting procedures in the People's Republic of China and the influence of foreign partnered joint ventures », *Accounting, Organizations and Society*, 21(7-8), 629-654.
- FITZGERALD L., JOHNSTON R., BRIGNALL S., SILVESTRO R., VOSS C., 1991, *Performance management in service business*. London (UK) : CIMA.
- FLAMHOLTZ E.G., DAS T. K., TSUI A.S., 1985, « Toward an integrative framework of organizational control », *Accounting, Organizations and Society*, 10(1), 35-50.
- FLYNN, A. (2018). “Measuring procurement performance in Europe”. *Journal of Public Procurement*, 18(1), 2-13.
- FLYVBJERG B., 2011, « Case study », In DENZIN N.K., LINCOLN Y.S., (Eds.), *The Sage handbook of qualitative research*, Thousand Oaks, CA: Sage. 301-316.
- FOLZ D.H., ABDELRAZEK R., CHUNG Y., 2009, « The adoption, use, and impacts of performance measures in medium-size cities », *Public Performance & Management Review*, 33(1), 63–87.

- FORSS K., MARRA M., SCHWARTZ., R (Eds.), 2011, *Evaluating the complex: Attribution, contribution, and beyond*, New Brunswick, NJ: Transaction.
- FOSTER M., HENMAN P., GABLE A., DENTON M., 2016, « Population health performance as primary healthcare governance in Australia: Professionals and the politics of performance », *Policy Studies*, 37(6), 521–534.
- FRANCO SANTOS M., LUCIANETTI L., BOURNE M., 2012, « Contemporary performance measurement systems: A review of their consequences and a framework for research », *Management Accounting Research*, 23(2), 79-119.
- FRANCO SANTOS M., NALICK M., RIVERA TORRES P., GOMEZ MEJIA L., 2017, « Governance and well-being in academia: negative consequences of applying an agency theory logic in higher education », *British Journal of Management*, 28(4), 711-730.
- FRANCO SANTOS M., OTLEY D., 2018, « Reviewing and theorizing the unintended consequences of performance management systems », *International Journal of Management Reviews*, 20(3), 696-730.
- FRANCO SANTOS M., RIVERA P., BOURNE M., 2014, *Performance Management in UK Higher Education Institutions*, London: Leadership Foundation for Higher Education.
- FRECHTLING J.A., 2007, *Logic modeling methods in program evaluation*, Hoboken, NJ: Wiley.
- FRYER K., ANTONY J., OGDEN S., 2009, « Performance management in the public sector », *International Journal of Public Sector Management*, 22(6), 478-498.
- FUNNELL S.C., ROGERS P. J., 2011, *Purposeful program theory: Effective use of theories of change and logic models*, San Francisco: Jossey-Bass.
- GAILLARD B., 2016, *La performance de l'action publique territoriale : étude sur l'appropriation des démarches de performance au niveau local*, Thèse de Doctorat en Science Politique, Université de Bordeaux.
- GAREL G., 1998, Document de candidature à l'habilitation à diriger des recherches en sciences de gestion, Université Paris I Panthéon-Sorbonne, IAE.
- GARVIN D., 1996, « Building a Learning Organization », *Harvard Business Review*, 74(4), 78-91.
- GAVARD-PERRET M. L., GOTTELAND D., HAON C., JOLIBERT A., 2008, *Méthodologie de la recherche*, Editions Pearson Education.
- GEERTZ C., 1998, « La description dense: Vers une théorie interprétative de la culture », *Enquête*, 6, 73-105.
- GEHMAN J., GLASER V.L., EISENHARDT K.M., GIOIA D., LANGLEY A., CORLEY K.G. (2018), « Finding theory–method fit: A comparison of three qualitative approaches to theory building », *Journal of Management Inquiry*, 27(3), 284-300.
- GEORGE B., 2017, « Does strategic planning ‘work’ in public organizations? Insights from Flemish municipalities », *Public Money and Management*, 37(7), 527–530.

- GIBBONS R. 1998, « Incentives in organizations », *Journal of Economic Perspectives*, 12(4), 115-132.
- GIBBS M.J., MERCHANT K.A., VAN DER STEDE W.A., VARGUS M.E., 2009, « Performance measure properties and incentive system design », *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 48(2), 237-264.
- GIBERT P., 1980, *Le contrôle de gestion dans les organisations publiques*, Editions d'Organisation.
- GIBERT P., 1989, « L'analyse de politique », *Revue d'Economie Politique*, 99(2), 355-392.
- GIBERT P., 2008, « Un ou quatre managements publics ? », *Politiques et Management Public*, 26(3), 7-23.
- GIBERT P., 2003, « L'évaluation de politique : contrôle externe de la gestion publique ? », *Revue Française de Gestion*, 147, 2003/6, 259-273.
- GIORDANO Y., 2003, « Les spécificités des recherches qualitatives », in GIORDANO Y., (Coord.), *Conduire un projet de recherche : une perspective qualitative*, Paris, EMS Management & Société, 11-39.
- GIRIN J., 1989, « L'opportunisme méthodique dans la recherche sur la gestion des organisations », in AFCET, Collège de systémique – Ecole polytechnique, *La recherche-action en action et en question*, 10 mars.
- GIROUX N., 2003, « L'étude de cas », in GIORDANO Y. (coord.), *Conduire un projet de recherche : Une perspective qualitative*, Paris, EMS Management & Société, 41-84.
- GLASER B., STRAUSS A., 1967, *The discovery of grounded theory*, Chicago: Aldline.
- GODDARD A., ASSAD M., ISSA S., MALAGILA J., MKASIWA T., 2016, « The two publics and institutional theory – A study of public sector accounting in Tanzania », *Critical Perspectives on Accounting*, 40, 8-25.
- GOHIER C., 2004, « De la démarcation entre critères d'ordre scientifique et d'ordre éthique en recherche interprétative », *Recherches Qualitatives*, 24, 3-17.
- GOOLD M., CAMPBELL A., 1987, « Managing diversity: strategy and control in diversified british companies », *Long Range Planning*, 20(5), 42-52.
- GORDON L.A., NARAYANAN V.K., 1984, « Management accounting systems, perceived environmental uncertainty and organization structure: an empirical investigation », *Accounting, Organizations and Society*, 9(1), 33-47.
- GOVINDARAJAN V., 1988, « A contingency approach to strategy implementation at the business-unit level: integrating administrative mechanisms with strategy », *Academy of Management Journal*, 31(4), 828-853.
- GREENER I., 2019, « Performance management that works? Improving public services by making use of intrinsic motivation », *Social Policy & Administration*, 53(1), 99-112.
- GREENER I., 2005, « Health management as strategic behaviour: Managing medics and performance in the NHS », *Public Management Review*, 7(1), 95-110.

- GRENIER C., JOSSERAND E., 2007, « Recherche sur le processus et recherche sur le contenu », in THIETART R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, Paris.
- GRENIER C., JOSSERAND E., 2014, « Recherches sur le contenu et recherches sur le processus », in THIETART R.-A. (coll.), *Méthodes de recherche en management*, Dunod, Paris. 129-165.
- GRIZZLE G.A., PETTIJOHN C.D., 2002, « implementing performance-based program budgeting: a system-dynamics perspective », *Public Administration Review*, 62(1), 51-62.
- GRUENING G., 2001, « Origin and theoretical basis of New Public Management », *International Public Management journal*, 4(1), 1-25.
- GUENOUN M., 2009, *Le management de la performance publique locale, Etude de l'utilisation des outils de gestion dans deux organisations intercommunales*, Thèse de Doctorat en Sciences de Gestion, Université Paul Cézanne-Aix-Marseille III.
- GUENOUN M., SALERY Y., 2009, « La mesure de performance publique locale : variations françaises et anglo-saxonnes », *Gestion & Finances Publiques*, 11, 893-911.
- GUNASEKARAN A., PATEL C., TIRTIROGLU E., 2001, « Performance measures and metrics in a supply chain environment », *International Journal of Operations & Production Management*, 21(1/2), 71-87.
- HANSEN S.C., OTLEY D.T., VAN DER STEDE W.A., 2003, « Practice developments in budgeting: an overview and research perspective », *Journal of Management Accounting Research*, 15(1), 95-116.
- HATEM F., 2004, « Attractivité : de quoi parlons-nous », *Pouvoirs Locaux*, 61(2), 34-43.
- HATRY H.P., FISK D., 1971, *Practical Evaluation for State and Local Government*, Government official, Washington D.C.: Urban Institute Press.
- HATRY H.P., 1994, « Collecting data from agency records », in WHOLEY J.S., HATRY H.P., NEWCOMER K.E., *Handbook of practical program evaluation*, Wiley, 374-386.
- HATRY H.P., 1999, *Performance measurement: Getting results*, Washington, DC: Urban Institute Press.
- HATRY H.P., 2006, *Performance measurement: Getting results*, 2nd ed., Washington, DC: Urban Institute Press.
- HATRY H.P., 2013, « Sorting the relationships among performance measurement », « program evaluation, and performance management », *New Directions for Evaluation*, 137, 19-32.
- HECKMAN J., HEINRICH C., SMITH J., 1997, « Assessing the performance of performance standards in public bureaucracies », *The American Economic Review*, 87(2), 389-395.
- HEINRICH C.J., MARSCHKE G., 2010, « Incentives and their dynamics in public sector performance management systems », *Journal of Policy Analysis and Management*, 29(1), 183-208.
- HENRI J.F., 2006, « Organizational culture and performance measurement systems », *Accounting, Organizations and Society*, 31(1), 77-103.
- HICKSON D.J., 1986, *Top decisions: Strategic decision-making in organizations*, Jossey-Bass.

- HLADY RISPAL M., 2002, *La méthode des cas : application à la recherche en gestion*, Paris, De Boeck Université.
- HOFSTEDE G., 1978, « The poverty of management control philosophy », *Academy of Management Review*, 3(3), 450-461.
- HOOD C., 1991, « A Public Management for All Seasons », *Public Administration*, 69(1), 3-19.
- HOOD J.N.K., CHRISTINE S., 1991, « Accounting firm cultures and creativity among accountants », *Accounting Horizons*, 5(3), 12-19.
- HOOD C., 1995, « The “new public management” in the 1980s: Variations on a theme », *Accounting, Organizations and Society*, 20(2/3), 93–109.
- HOOD C., 2000, *The Art of the State: Culture, Rhetoric, and Public Management*, Oxford: Oxford University Press.
- HOOD C., 2002, « Control, bargains, and cheating: The politics of public service reforms », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 12(3), 309-332.
- HOOD C., 2006, « Gaming in target world: the targets approach to managing British public services », *Public Administration Review*, 66(4), 515–521
- HOOD C., 2012, « Public management by numbers as a performance-enhancing drug: two Hypotheses », *Public Administration Review*, 72(s1), S85-S92.
- HOOD C., PETERS G., 2004, « The middle aging of new public management: into the age of paradox? » *Journal of Public Administration Research and Theory*, 14(3), 267-282.
- HOOD C., ROTHSTEIN H., BALDWIN R., 2001, *The government of risk: Understanding risk regulation regimes*, Oxford University Press, Oxford.
- HOQUE Z., 2014, « 20 years of studies on the balanced scorecard: Trends, accomplishments, gaps and opportunities for future research », *British Accounting Review*, 46(1), 33–59.
- HOQUE Z., ADAMS C., 2011, « The rise and use of balanced scorecard measures in Australian government departments », *Financial Accountability & Management*, 27(3), 308-334.
- HORNGREN C.T., 2004, « Management accounting: some comments », *Journal of Management Accounting Research*, 16(1), 207-211.
- HOUÉ P., 1989, *Les politiques de développement rural*, Paris, Economica.
- HOURNEAUX F.Jr., CARNEIRO-DA-CUNHA J.A., CORRÊA H.L., 2017, « Performance measurement and management systems: different usages in Brazilian manufacturing companies », *Managerial Auditing Journal*, 32(2), 148-166.
- HUBERMAN A.M., MILES M.B., 1991, *Analyse des données qualitatives : recueil de nouvelles méthodes*, Bruxelles, De Boeck Université.
- HUDSON M., LEAN J., SMART P.A., 2001, « Improving control through effective performance measurement in SMEs », *Production Planning & Control*, 12(8), 804-813.



- 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., 1998, « Le management public local au regard de la spécificité territoriale française ». In 14èmes journées nationales des IAE (Vol. 4), Presses Académiques de l'Ouest, 543-558.
- HURON D., SPIETH G., 2009, « Communication intercommunale : entre construction d'image du territoire et modification du comportement des usagers », *Communication et Organisation*, 35, 112-122.
- HURON D., SPIETH G., 2014, « The role of the client-user in the construction of a public decision. The case of transport services in urban communities », *Gestion 2000*, 31(3), 65-85.
- HURON D., SPINDLER J., 2019, *Management et finances publiques. Les marqueurs du new public management*, Editions L'Harmattan, 300 p.
- HUTEAU S., 2006, « *Le management public territorial : Eléments de stratégie, d'organisation, d'animation et de pilotage des collectivités territoriales* », Editions du papyrus.
- HVIDMAN U., ANDERSEN S. C., 2014, « Impact of performance management in public and private organizations », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 24(1), 35-58.
- INGRAHAM P.W., 1993, « Of pigs in pokes and policy diffusion: Another look at pay-for performance », *Public Administration Review*, 53(4), 348-356.
- INGRAM R.C., MAYS G.P., KUSSAINOV N., 2018, « Changes in local public health system performance before and after attainment of national accreditation standards », *Journal of Public Health Management and Practice*, 24(1), S25-S34.
- ITTNER C.D, LARCKER D.F., RANDALL T., 2003, « Performance implications of strategic performance measurement in financial services firms », *Accounting, Organizations and Society*, 28(7-8), 715-741.
- JACKSON P.M., 2011, « Governance by numbers: what have we learned over the past 30 years? », *Public Money & Management*, 31(1), 13-26.
- JAKOBSEN M., 2017, « Consequences of intensive use of non-financial performance measures in Danish family farm holdings », *Qualitative Research in Accounting & Management*, 14(2), 137-156.
- JAKOBSEN M.L., BAEKGAARD M., MOYNIHAN D.P., VAN LOON N., 2018, « Making sense of performance regimes: Rebalancing external accountability and internal learning », *Perspectives on Public Management and Governance*, 1(2), 127-141.
- JARZABKOWSKI P., BEDNAREK R., LÊ J.K., 2014, « Producing persuasive findings: Demystifying ethnographic textwork in strategy and organization research », *Strategic Organization*, 12(4), 274-287.
- JAUNICH M.K., LEVIS J.W., DECAROLIS J.F., BARLAZ M.A., RANJITHAN S.R., 2019, « Solid waste management policy implications on waste process choices and systemwide cost and greenhouse gas performance », *Environmental Science & Technology*, 53(4), 1766-1775.

- JENSEN M.C., 2003, « Paying people to lie: the truth about the budgeting process », *European Financial Management*, 9(3), pp. 379-406.
- JENSEN M.C., MECKLING W.H., 1976, « Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure », *Journal of Financial Economics* 3(4), 305-360.
- JOHANSSON T., SIVERBO S., 2009, « Explaining the utilization of relative performance evaluation in local government: a multi-theoretical study using data from Sweden », *Financial Accountability & Management*, 25(2), 197-224.
- JOHANSSON T., SIVERBO S., 2014, « The appropriateness of tight budget control in public sector organizations facing budget turbulence », *Management Accounting Research*, 25(4), 271-283.
- JOHANSSON T., SIVERBO S., 2018, « The relationship between supplier control and competition in public sector outsourcing », *Financial Accountability & Management*, 34(3), 268-287.
- JOHNSEN Å., 2018, « Impacts of strategic planning and management in municipal government: An analysis of subjective survey and objective production and efficiency measures in Norway », *Public Management Review*, 20(3), 397-420.
- JOHNSEN Å., 2005, « What does 25 years of experience tell us about the state of performance measurement in public policy and management? », *Public Money & Management*, 25(1), 9-17.
- JOHNSEN Å., VAKKURI J., 2006, « Is there a Nordic perspective on public sector performance measurement? », *Financial Accountability & Management*, 22(3), 291-308.
- JONES S., BOUCKAERT G., 2017, « Performance for accountability: The case of joint agreements in a federal system », *Public Performance & Management Review*, 40(4), 765-796.
- JOYCE P. G., PATTISON S., 2010, « Public budgeting in 2020: return to equilibrium, or continued mismatch between demands and resources? » *Public Administration Review*, 70, s24-s32.
- JUNG C. S., LEE G., 2016, « Organizational climate, leadership, organization size, and aspiration for innovation in government agencies », *Public Performance & Management Review*, 39(4), 757-782.
- KALGIN A., 2016, « Implementation of performance management in regional government in Russia: Evidence of data manipulation », *Public Management Review*, 18(1), 110-138.
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., 1992, « The balanced scorecard measures that drive performance », *Harvard Business Review*, 70(1), 71-79.
- KAPLAN R.S., NORTON D.P., 1996, « Using the balanced scorecard as a strategic measurement system », *Harvard Business Review*, 74(1), 75-85.
- KAPLAN R. S., NORTON D. P., 2000, « Having trouble with your strategy? Then map it », *Harvard Business Review*, 78(5), 75-85.
- KAPLAN R. S., NORTON D. P., 2001, *The strategy-focused organization*, Boston: Harvard Business School Press.

- KAPLAN R. S., NORTON D. P., 2008, « The execution premium: Linking strategy to operations for competitive advantage », Harvard Business Press.
- KASPERSKAYA Y., 2008, « Implementing the balanced scorecard: a comparative study of two Spanish city councils—an institutional perspective », *Financial Accountability & Management*, 24(4), 363-384.
- KASTBERG G., SIVERBO S., 2007, « Activity-based financing of health care—experiences from Sweden », *The International Journal of Health Planning and Management*, 22(1), 25-44.
- KAVANAGH M. H., ASHKANASY N. M., 2006, « The impact of leadership and change management strategy on organizational culture and individual acceptance of change during a merger », *British Journal of Management*, 17(S1), S81-S103.
- KELMAN S., FRIEDMAN J. N., 2009, « Performance improvement and performance dysfunction: an empirical examination of distortionary impacts of the emergency room wait-time target in the English National Health Service », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 19(4), 917-946.
- KERPERSHOEK E., GROENLEER M., DE BRUIJN H., 2016, « Unintended responses to performance management in Dutch hospital care: Bringing together the managerial and professional perspectives », *Public Management Review*, 18(3), 417-436.
- KETTL D.F., 2006, « Managing boundaries in American administration: The collaboration imperative », *Public Administration Review*, 66(1), 10-19.
- KEY V.O., 1940, « The lack of a budgetary theory », *American Political Science Review*, 34(6), 1137-1144.
- KHENNICHE S., HENRIOT J., 2021, « Action publique : quête de performance et perte de sens. Un éclairage par les tensions de gouvernance », *Management International*, 25(6), 116-132.
- KIRKPATRICK I., ACKROYD S., WALKER R., 2005, *The new managerialism and public service professions*, Hampshire: Palgrave Macmillan.
- KLOOT L., 1999, “Performance measurement and accountability in Victorian local government”, *International Journal of Public Sector Management*, 12(7), 565-584.
- KLOOT L., MARTIN, J., 2000, « Strategic performance management: A balanced approach to performance management issues in local government », *Management Accounting Research*, 11(2), 231-251.
- KNOWLTON, L.W., PHILLIPS, C.C., 2012, *The logic model guidebook : Better strategies for great results*, Thousand Oaks, CA: Sage.
- KRAL M., 2022, « 20-year history of performance measurement in the local public sector: a systematic review », *International Journal of Public Administration*, 45(9), 726-740.
- KREUTZER M., CARDINAL L.B., WALTER J., LECHNER C., 2016, « Formal and informal control as complement or substitute? The role of the task environment », *Strategy Science*, 1(4), 235-255.

- KROLL A., MOYNIHAN D.P., 2017, « The design and practice of integrating evidence: Connecting performance management with program evaluation », *Public Administration Review*, 78(2), 183-194.
- KUHLMANN S., BOGUMIL J., GROHS S., 2008, « Evaluating administrative modernization in German local governments: Success or failure of the “new steering model”? », *Public Administration Review*, 68(5), 851-863.
- KUHLMANN S., 2010, « New public management for the classical continental European administration: modernization at the local level in Germany, France and Italy », *Public Administration*, 88(4), 1116-1130.
- LAHEY R., NIELSEN S.B., 2013, « Rethinking the relationship among monitoring, evaluation, and results-based management: Observations from Canada », *New Directions for Evaluation*, 137, 45–56.
- LAIHONEN, H., MÄNTYLÄ S., 2017, « Principles of performance dialogue in public administration », *International Journal of Public Sector Management*, 30(5), 414–428.
- LANE J. E., 2002, *New public management: an introduction*, Routledge.
- LANGLEY A., 1990, « Patterns in the use of formal analysis in strategic decisions », *Organization Studies*, 11(1), 17-45.
- LANGLEY A., ABDALLAH C., 2011, « Templates and Turns in Qualitative Studies of Strategy and Management », *Research Methodology in Strategy and Management*, 6, 201-235.
- LANGLEY A., ROYER I., 2006, « Perspectives on doing case study research in organizations », *M@n@gement*, 9(3), 81–94.
- LAPSLEY, I. (2008). « The NPM agenda: back to the future », *Financial Accountability & Management*, 24(1), 77-96.
- LAPSLEY I., SKAERBAEK P., 2012, « Why the public sector matters », *Financial Accountability & Management*, 28(4), 355-358.
- LARDON S., 2013, « Le jeu de territoire, un outil de coordination des acteurs locaux ». *Revue FaçSADe*, Résultats de recherches du département INRA-Sad, n°38, 4 p.
- LAROCHE H., 2011, « Réflexions sur le codage », *le Libellio d’Aegis*, 7(3), 9–10.
- LA VILLE (DE) V.I., 2000, « La recherche idiographique en management stratégique : une pratique en quête de méthode ? », *Finance, Contrôle, Stratégie*, 3(3), 73-99.
- LEBAS M.J., 1995, « Performance measurement and performance management », *International Journal of Production Economics*, 41(1-3), 23-35.
- LECOCQ X., 2002, « Contribution à une réflexion sur l’articulation des niveaux d’analyse en sciences de gestion », in MOURGUES N., ALLARD-POESI F., AMINE A., CHARREIRE S., LE GOFF J., (Dir.), *Questions de méthodes en sciences de gestion*, Caen, Editions Management et Société, 173-192.
- LEE M., 2006, « The history of municipal public reporting », *International Journal of Public Administration*, 29(4), 453–476.

- LE GALÈS P., BORRAZ O., 2005, « France: the intermunicipal revolution », *In* DENTERS B., ROSE, L.E. (ed.), *Comparing local governance: trends and developments*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 12-28.
- LEHIANY B., 2012, « Unité d'analyse, niveaux d'analyse et spécification des frontières dans l'analyse des réseaux », *Libellio d'Aegis*, 8(3), 59-73.
- LEWIS J. M., TRIANTAFILLOU P., 2012, « From performance measurement to learning: A new source of government overload? », *International Review of Administrative Sciences*, 78(4), 597-614.
- LI J., 2015, « The paradox of performance regimes: Strategic responses to target regimes in Chinese local government », *Public Administration*, 93(4), 1152-1167.
- LINDBLAD M.R., 2006, « Performance measurement in local economic development », *Urban Affairs Review*, 41(5), 646-672.
- LINDQUIST E.A., HUSE, I., 2017, « Accountability and monitoring government in the digital era: Promise, realism and research for digital-era governance », *Canadian Public Administration*, 60(4), 627-656.
- LINDSAY C., OSBORNE S.P., BOND S.U.E., 2014, « The 'new public governance' and employability services in an era of crisis: Challenges for third sector organizations in Scotland », *Public Administration*, 92(1), 192-207.
- LORINO P., 1995, *Comptes et récits de la performance, Essai sur le pilotage de l'entreprise*, Les Éditions d'Organisation.
- LORINO P., 1999, « A la recherche de la valeur perdue : construire les processus créateurs de valeur dans le secteur public », *Politiques et Management Public*, 17(2), 21-34.
- LORINO P., 2001, « Le Balanced Scorecard revisité : Dynamique stratégique et pilotage de performance. Exemple d'une entreprise énergétique », *22ème congrès de l'Association Francophone de Comptabilité*, 19 p.
- LOVE A.J., 1991, *Internal evaluation: Building organizations from within*, Newbury Park, CA: Sage.
- LUFT J.L., 1997, « Long-term change in management accounting: Perspectives from historical research », *Journal of Management Accounting Research*, 9, 163–197.
- MALMI T., BROWN D.A., 2008, « Management control systems as a package—Opportunities, challenges and research directions », *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300.
- MANNION, R., BRAITHWAITE, J., 2012, « Unintended consequences of performance measurement in healthcare: 20 salutary lessons from the English National Health Service », *Internal Medicine Journal*, 42(5), 569-574.
- MARCOU G., 2015, « L'État, la décentralisation et les régions », *Revue Française d'Administration Publique*, 156, 2015/4, 887-906.
- MARCUCCIO M., STECCOLINI I., 2005, « Social and environmental reporting in local authorities: a new Italian fashion? », *Public Management Review*, 7(2), 155-176.

- 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 Press, 20-26.
- MARR B., 2009, *Managing and delivering performance*, New York: Routledge.
- MARSHALL C., ROSSMAN G.B., 2014, *Designing qualitative research*, Sage publications.
- MARTIN V., JOBIN M.H., 2004, « La gestion axée sur les résultats : comparaison des cadres de gestion de huit juridictions », *Canadian Public Administration*, 47(3), 304-331.
- MAUREL C., 2006, « Étude d'un changement organisationnel dans de grandes collectivités territoriales : l'évolution de la fonction contrôle de gestion », *Revue Finance Contrôle Stratégie*, 9(3), 105-134.
- MAUREL C., CARASSUS D., FAVOREU C., GARDEY D., 2014b, « Characterization and definition of public performance: an application to local government authorities », *Gestion et Management Public*, 23(1), 23-44
- MAUREL C., CARASSUS D., GARDEY D., 2011, « Les démarches locales de performance publique face à la LOLF : mimétisme ou innovation ? », *Politiques et Management Public*, 28(4), 417-442.
- MAUREL C., FAVOREU C., GARDEY D., CARASSUS D., 2014a, « Les effets des démarches locales de performance sur le pilotage des services publics », *6ème journée d'étude en contrôle de gestion*, Nantes.
- MATYJASIK N., GUENOUN, M. (ed.), 2019, « *En finir avec le New Public Management* », Institut de la gestion publique et du développement économique. Gestion publique, Paris, 248 p.
- MAZOUZ B., 2008, « Vers l'émergence du véritable gestionnaire public », in MAZOUZ, B., *Le métier du gestionnaire à l'aube de la gestion par résultats*, Presses de l'Université du Québec, 15-48.
- MC DAVID J., HAWTHORN L., 2006, *Program Evaluation and Performance Measurement: An Introduction to Practice*, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- MC DAVID J.C., HUSE I., HAWTHORN L.R., 2019, *Program evaluation and performance measurement: An introduction to practice*, Thousand Oaks: Sage Publications, Inc.
- MC GILL M.E., SLOCUM J.W., 1994, « Leading learning », *Journal of Leadership Studies*, 1(3), 7-21.
- MELNYK S.A., BITITCI U., PLATTS K., TOBIAS J., ANDERSEN B., 2014, « Is performance measurement and management fit for the future? » *Management Accounting Research*, 25(2), 173-186.
- MELKERS J., WILLOUGHBY K., 2005, « Models of Performance-Measurement Use in Local Governments: Understanding Budgeting, Communication, and Lasting Effects », *Public Administration Review*, 65(2), 180-190.
- MERCHANT K., VAN DER STEDE W., 2017, *Management Control Systems: Performance Measurement, Evaluation and Incentives*, Harlow: Pearson Education.

- MERTON R.K., 1951, « Social theory and social structure: Toward the codification of theory and research », *Science and Society*, 15(4), 366-369.
- MESSNER M., 2009, « The limits of accountability », *Accounting, Organizations and Society*, 34(8), 918-938.
- MEYER M.W., GUPTA V., 1994, « The performance paradox », *Research in Organizational Behavior*, 16, 309-309.
- MEYER J.W., ROWAN B., 1977, « Institutionalized organizations: Formal structure as myth and ceremony », *American Journal of Sociology*, 83(2), 340-363.
- MEYSSONNIER F., 1993, « Quelques enseignements de l'étude du contrôle de gestion dans les collectivités locales », *Politiques et Management Public*, 11(1), 129-145.
- MICHELI P., KENNERLEY M., 2005, « Performance measurement frameworks in public and non-profit sectors », *Production Planning & Control*, 16(2), 125-134.
- MILES M.B., HUBERMAN A.M., 2003, *Analyse des données qualitatives*, 2<sup>ème</sup> Edition, Paris, De Boeck Université.
- MILES M.B., HUBERMAN A.M., SALDAÑA J., 2013, *Qualitative data analysis*, Sage Publications.
- MILES M.B., HUBERMAN A.M., SALDAÑA J., 2014, *Qualitative data analysis: A methods Sourcebook*, (Third edition). Sage Publications.
- MILKOVICH G.T., WIGDOR A.K., 1991, *Pay for performance: Evaluating performance appraisal and merit pay*, National Academy Press.
- MINOT D., 2001, *Le projet de territoire : élaboration et conduite partagées d'un projet de territoire*, La Bergerie Nationale, CRIDEL, Travail collectif, juin, 177 pages.
- MIZRAHI S., 2017, *Public policy and performance management in democratic systems: Theory and practice*, Springer.
- MODELL S., 2004, « Performance measurement myths in the public sector: a research note », *Financial Accountability & Management*, 20(1), 39-55.
- MOSHER F.C., 1968, *Democracy and the Civil Service*, New York: Oxford University Press.
- MOULLIN M., 2002, *Delivering Excellence in Health and Social Care*, Open University Press, Buckingham.
- MOURA L.F., DE LIMA E.P., DESCHAMPS F., VAN AKEN E.M., DA COSTA S.E.G., TREINTAA F.T., SILVA R.A., 2020, « Factors for performance measurement systems design innonprofit organizations and public administration », *Measuring Business Excellence*, 24(3), 377-399.
- MOUZAS S., 2006, « Efficiency versus effectiveness in business networks », *Journal of Business Research*, 59(10-11), 1124-1132.
- MOYNIHAN D.P., 2005, « Goal-based learning and the future of performance management », *Public Administration Review*, 65(2), 203-216.

- MOYNIHAN D.P., 2006, « Managing for results in state government: Evaluating a decade of reform », *Public Administration Review*, 66(1), 77-89.
- MOYNIHAN D.P., 2008, *The dynamics of performance management: Constructing information and reform*, Georgetown University Press.
- MOYNIHAN D.P., PANDEY S.K., 2010, « The big question for performance management: Why do managers use performance information? », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 20(4), 849-866.
- MOXHAM C., 2014, « Understanding third sector performance measurement system design: a literature review », *International Journal of Productivity and Performance Management*, 63(6), 704-726.
- MUKAMURERA J., LACOURSE F., COUTURIER Y., 2006, « Des avancées en analyse qualitative : Pour une transparence et une systématisation des pratiques », *Recherches Qualitatives*, 26(1), 110-138.
- NEELY A., 1998, « Three modes of measurement: theory and practice », *International Journal of Business Performance Management*, 1(1), 47-64.
- NEELY A., 1999, « The performance measurement revolution: why now and what next? », *International Journal of Operations & Production Management*, 19(2), 205-228.
- NEELY A., BOURNE M., 2000, « Why measurement initiatives fail », *Measuring Business Excellence*, 4(4), 3-6.
- NEELY A., GREGORY M., PLATTS K., 2005, « Performance measurement system design: A literature review and research agenda », *International Journal of Operations & Production Management*, 25(12), 1228-1263.
- NEELY A., GREGORY M., PLATTS K., 1995, « Performance measurement system design: A literature review and research agenda », *International Journal of Operations & Production Management*, 15(4), 80-116.
- NEWCOMER K.E., 2007, « Measuring government performance », *International Journal of Public Administration*, 30(3), 307-329.
- NEWCOMER K., CAUDLE S., 2011, « Public Performance Management Systems », *Public Performance & Management Review*, 35(1), 108-32.
- NIELSEN S.B., HUNTER D.E., 2013, « Challenges to and forms of complementarity between performance management and evaluation », *New Directions for Evaluation*, 2013(137), 115-123.
- NILAKANT V., RAO H., 1994, « Agency theory and uncertainty in organizations: an evaluation », *Organization Studies*, 15(5), 649-672.
- NISKANEN W.A., 1971, *Bureaucracy and representative government*, New York: Aldine-Atherton.
- NOISETTE P., VALLÉRUGO F., 1996, *Le marketing des villes : un défi pour le développement stratégique*, Editions d'Organisation.



- NOLAN A., WONG G., 2004, *Evaluating local economic and employment development: how to assess what works among programs and policies*, Publications de l'OCDE.
- NONAKA I., 1994, « A Dynamic Theory of Organizational Knowledge Creation », *Organization Science*, 5(1), 14-37.
- NORREKLIT H., 2000, « The balance on the balanced scorecard a critical analysis of some of its assumptions », *Management Accounting Research*, 11(1), 65-88.
- NORTHCOTT D., TAULAPAPA, T.M., 2012, « Using the balanced scorecard to manage performance in public sector organizations: issues and challenges », *International Journal of Public Sector Management*, 25(3), 166-191.
- NOVICK D., 1973, *Current Practice in Program Budgeting (PPBS): Analysis and Case Studies Covering Government and Business*, London: Heinemann.
- NUTT P.C., BACKOFF R.N., 1992, *Strategic Management of Public and Third Sector Organisations*, Josey-Bass Publishers.
- OCDE., 2003, *L'entrepreneuriat et le développement économique local. Quels programmes et quelles politiques ?*, Publications de l'OCDE.
- O'CONNOR N.G., CHOW C.W., WU A., 2004, « The adoption of "Western" management accounting/controls in China's state-owned enterprises during economic transition », *Accounting, Organizations and Society*, 29(3-4), 349-375.
- OECD., 2015, « Achieving public sector agility at times of fiscal consolidation, OECD Public Governance Reviews », Paris, France: OECD Publishing.
- OLSEN A.L., 2015, « The numerical psychology of performance information: Implications for citizens, managers, and policymakers », *Public Performance & Management Review*, 39(1), 100-115.
- ONGARO E., 2008, « Introduction: the reform of public management in France, Greece, Italy, Portugal and Spain », *International Journal of Public Sector Management*, 21(2), 101-117.
- OTLEY D.T., 1980, « The contingency theory of management accounting: achievement and prognosis », *Accounting, Organizations and Society*, 5(4), 413-428.
- OTLEY D.T., 1999, « Performance management: a framework for management control systems research », *Management Accounting Research*, 10(4), 363-382.
- OTLEY D.T., 2003, « Management control and performance management: whence and whither? », *The British Accounting Review*, 35(4), 309-326.
- OTLEY D.T., 2016, « The contingency theory of management accounting and control: 1980-2014 », *Management Accounting Research*, 31, 45-62.
- OTLEY D.T., BERRY A.J., 1980, « Control, organization and accounting », *Accounting, Organizations and Society*, 5(2), 231-244.
- OSBORNE J., 2010, « Improving your data transformations: Applying the Box-Cox transformation », *Practical Assessment, Research, and Evaluation*, 15(1), Art.12.
- OSBORNE D., GAEBLER E., 1992, *Reinventing government: How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector*, Addison Wesley, Reading, MA.

- OSBORNE D., PLASTRIK P., 1997, *Banishing bureaucracy: The five strategies for reinventing government*, Reading, MA: Addison-Wesley.
- OSBORNE S.P., RADNOR Z., STROKOSCH K., 2016, « Co-production and the co-creation of value in public services: a suitable case for treatment? », *Public Management Review*, 18(5), 639-653.
- OUCHI W.G., 1979, « A conceptual framework for the design of organizational control mechanisms », *Management Science*, 25(9), 833–848.
- PADOVANI E., SCORSONE E., 2009, « Comparing local governments' performance internationally: a mission impossible? », *International Review of Administrative Sciences*, 75(2), 219-237.
- PAILLÉ P., MUCCHIELLI A., 2015, *L'analyse qualitative en sciences humaines et sociales*, Armand Colin.
- PALMER A.J., 1993, « Performance measurement in local government », *Public Money & Management*, 13(4), 31–36.
- PARIENTE P., 1998, « Intérêt des approches contingentes en contrôle de gestion : le cas des collectivités locales », *Politiques et Management Public*, 16(4), 1-18.
- PARKINSON J., 2012, *Managing police performance in England and Wales: intended and unintended consequences*, Thesis PhD, University of Cambridge.
- 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, Paris, 165-187.
- PERRIN B., 1998, « Effective Use and Misuse of Performance Measurement », *American Journal of Evaluation*, 19(3), 367-379.
- PERRIN B., 2015, « Bringing accountability up to date with the realities of public sector management in the 21st century », *Canadian Public Administration*, 58(1), 183-203.
- PERRY J.L., ENGBERS T.A., JUN S.Y., 2009, « Back to the future? Performance-related pay, empirical research, and the perils of persistence », *Public Administration Review*, 69(1), 39-51.
- PETTERSEN I.J., 2015, « From metrics to knowledge? Quality assessment in higher education », *Financial Accountability & Management*, 31(1), 23-40.
- PIAGET J., 1967, « La conscience », in PIAGET J., *L'aventure humaine : encyclopédie des sciences de l'homme, vol.5, L'homme à la découverte de lui-même*, Paris : La Grange Batelière. 48-52.
- PICCIOTTO R., 2011, « The logic of evaluation professionalism », *Evaluation*, 17(2), 165-180.
- PIDD M., 2005, « Perversity in public service performance measurement », *International Journal of Productivity and Performance Management*.
- PIDD M., 2012, *Measuring the performance of public services: Principles and practice*, Cambridge University Press.
- PINSON G., 2004, « Le projet urbain comme instrument d'action publique », in LASCOUMES P., LE GALES P. (dir.), *Gouverner par les instruments*, Paris, Presses de Sciences-Po, 199-233.

- PLANT T., AGOCS C., BRUNET JAILLY E., DOUGLAS J., 2005, *From Measuring to Managing Performance: Recent Trends in the Development of Municipal Public Sector Accountability*, Institute of Public Administration of Canada. N°16.1-96.
- POINT S., FOURBOUL C.V., 2006, « Le codage à visée théorique », *Recherche et Applications en Marketing (French Edition)*, 21(4), 61-78.
- POISTER T.H., 2003, *Measuring Performance in Public and Nonprofit Organizations*, Jossey-Bass Publishers, San Francisco, CA.
- POISTER T.H., 2008, *Measuring performance in public and nonprofit organizations*, John Wiley & Sons.
- POISTER T.H., ARISTIGUETA M.P., HALL J.L., 2015, *Managing and measuring performance in public and nonprofit organizations: An integrated approach*, John Wiley & Sons.
- POISTER T.H., STREIB G., 2005, « Elements of strategic planning and management in municipal government: Status after two decades », *Public Administration Review*, 65(1), 45-56.
- POISTER T.H., STREIB G., 1999, « Performance measurement in municipal government: Assessing the state of the practice », *Public Administration Review*, 59(4), 325-335.
- POLLANEN R.M., 2005, « Performance measurement in municipalities : Empirical evidence in Canadian context », *International Journal of Public Sector Management*, 18(1), 4-24.
- POLLANEN R., ABDEL MAKSOU D., ELBANNA S., MAHAMA H., 2017, « Relationships between strategic performance measures, strategic decision-making, and organizational performance: empirical evidence from Canadian public organizations », *Public Management Review*, 19(5), 725-746.
- POLLITT C., 2011, « Cutbacks and innovation: public management reform in an age of austerity », *Presentation to the KSAP (Polish National School of Public Administration)*.
- POLLITT C., 2006, « Performance Information for Democracy: The Missing Link? », *Evaluation: The International Journal of Theory, Research and Practice*, 12(1), 39-56.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., 2010, *Public management reform: A comparative perspective*, Oxford: Oxford University Press.
- POLLITT C., BOUCKAERT G., 2011, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*, 3rd ed., Oxford: Oxford University Press.
- POUZACQ N., CARASSUS D., 2019, *L'analyse des pratiques évaluatives des politiques publiques locales, Quelles caractéristiques ? Quelles modalités de mise en œuvre ? Quels effets ?*, Colloque de la Société Française d'Evaluation, Bordeaux, 13 juin.
- POWER M., 1999, *The Audit Society: Rituals of Verification*, Oxford: Oxford University Press.
- PREVITS G.J., MERINO B.D., 1979, *A History of Accounting in America: An Historical Interpretation of the Cultural Significance of Accounting*, New York: Wiley.
- PREVOST P., ROY M., 2015, *Les approches qualitatives en gestion*, Presses Universitaires de Montréal, 256 p.

- PROVAN K., ISETT R., MILWARD H.B., 2004, « Cooperation and compromise: Conflicting institutional pressures on interorganizational collaboration », *Journal of the Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly*, 33(3), 489-514.
- PUPION P.C., 2018, « L'innovation dans le secteur public », *Gestion et Management Public*, 6(4), 2018/2, 6-8.
- PUPION P.C., 2018, « Une recherche en Management Stratégique Public en quête d'un cadre théorique », *Gestion et Management Public*, 63(1), 6-13.
- PUPION P.C., 2016, « L'esprit du NPM et les organisations publiques », *Gestion et Management Public*, 5(1), 2016/3, 1-3.
- PUPION P.C., TREBUCQ S., 2019, « La dialogique publique et le dialogue : une voie de recherche pour un management public performant », *Gestion et Management Public*, 7(3), 2019/1, 6-12.
- RAAUM R.B., MORGAN S.L., 2001, *Performance Auditing: A Measurement Approach*, Altamonte Springs, FL : Institute of Internal Auditors.
- RADNOR Z., LOVELL B., 2003, « Success factors for implementation of the balanced scorecard in a NHS multi-agency setting », *International Journal of Health Care Quality Assurance*, 16(2), 99-108.
- RADNOR Z.J., BARNES D., 2007, « Historical analysis of performance measurement and management in operations management », *International Journal of Productivity and Performance Management*, 56(5/6), 384-396.
- RAGAIGNE A., 2013, *L'essentiel du management des collectivités territoriales*, Paris : Gualino-Lextenso.
- REESE L.A., 1997a, *Local economic development policy: The United States and Canada*, Routledge.
- REESE L.A., 1997b, « The use of planning methodologies in local economic development decision making », *Environment and Planning C: Government and Policy*, 15(3), 285-303.
- REY VALETTE H., CHIA E., MATHE S., MICHEL L., NOUGAREDES B., SOULARD C.T., GUIHENEUF P.Y., 2014, « Comment analyser la gouvernance territoriale ? Mise à l'épreuve d'une grille de lecture », *Géographie, Economie, Société*, 16(1), 65-89.
- RIDGWAY V.F., 1956, « Dysfunctional consequences of performance measurements », *Administrative Science Quarterly*, 1(2), 240-247.
- RIDLEY C.E., SIMON H.A., 1938, « The criterion of efficiency », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 199(1), 20-25.
- RIDLEY C.E., SIMON H.A., 1943, *Measuring municipal activities: A survey of suggested criteria for appraising administration*, Chicago: The International City Managers' Association.
- RIVENBARK W.C., 2004, « Defining performance budgeting for local government », *Popular Government*, 69(2), 27-36.
- RIVENBARK W.C., 2005, « A Historical Overview of Cost Accounting in Local Government », *State & Local Government Review*, 37, 217-227.

- ROCHETTE C., ZUMBO-LEBRUMENT C., HOULLIER-GUIBERT C.E., 2019, « Quand la réforme territoriale questionne le devenir et les ressorts de la marque Territoire : une approche par les proximités », *Revue d'Economie Regionale Urbaine*, (5), 937-961.
- RODGERS R., HUNTER J.E., 1992, « A foundation of good management practice in government: Management by objectives », *Public Administration Review*, 52(1), 27-39.
- ROGE K.M., LENNON N.J., 2018, « A study on the criteria of internal transparency, efficiency and effectiveness in measuring local government performance », *Financial Accountability & Management*, 34(4), 392-409.
- ROMZEK B.S., LEROUX K., 2012, « A preliminary theory of informal accountability among network organizational actors », *Public Administration Review*, 72(3), 442–453.
- ROOM G., 2011, *Complexity, institutions, and public policy: Agile decision making in a turbulent world*, Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- RUSAW A.C., 2007, « Changing Public Organizations: Four approaches », *International Journal of Public Administration*, 3(3), 347-361.
- SAFY GODINEAU F., FALL A., CARASSUS D., 2020, « Soutien organisationnel perçu, implication organisationnelle et satisfaction au travail : Effets sur l'absentéisme maladie dans la fonction publique territoriale », *Revue de Gestion des Ressources Humaines*, 116(2), 45-67.
- SANDERSON I., 2001, « Performance management, evaluation and learning in “modern” local government », *Public Administration*, 79(2), 297-313.
- SANDERSON I., 2002, « Evaluation, policy learning and evidence-based policy making », *Public Administration*, 80(1), 1-22.
- SANDS H.R., LINDARS F.W., 1912, « Efficiency in budget making », *The Annals of the American Academy of Political and Social Science*, 41(1), 138-150.
- SANGER M.B., 2008, « From measurement to management: Breaking through the barriers to state and local performance », *Public Administration Review*, 68, S70-S85.
- SANGER M.B., 2013, “Does measuring performance lead to better performance?”, *Journal of Policy Analysis and Management*, 32(1), 185-203.
- SANTO V.M., VERRIER P.E., 1993, *Le management public*, Que sais-je ? PUF.
- SAVALL H., ZARDET V., 2004, *Recherche en sciences de gestion : approche qualimétrique*, Paris, Economica.
- SAYRE W.S., 1958, « Premises of Public Administration: Past and Emerging », *Public Administration Review*, 18(2), 102-105.
- SCHACHTER H.L., 1989, *Frederick Taylor and the Public Administration Community: A Reevaluation*, New York : State University of New York.
- SCHEIRER M.A., NEWCOMER K., 2001, « Opportunities for program evaluators to facilitate performance-based management », *Evaluation and Program Planning*, 24(1), 63-71.

- SCHLEICHER D.J., BAUMANN H.M., SULLIVAN D.W., LEVY P.E., HARGROVE D.C., BARROS-RIVERA B. A., 2018, « Putting the system into performance management systems: A review and agenda for performance management research », *Journal of Management*, 44(6), 2209-2245.
- SCHWARTZ R., DEBER R., 2016, « The performance measurement–management divide in public health », *Health Policy*, 120(3), 273-280.
- SCOTT W.R., 2001, *Institutions and Organizations*, Thousand Oaks: Sage Publications.
- SCOTT W.R., DAVIS G.F., 2007, *Organizations and organizing: Rational, natural, and open system perspectives*, Upper Sadle River, NJ: Pearson.
- SCRIVEN M., 2008, « A summative evaluation of RCT methodology & an alternative approach to causal research », *Journal of Multidisciplinary Evaluation*, 5(9), 11-24.
- SIGGELKOW N., 2007, « Persuasion with case studies », *The Academy of Management Journal*, 50(1), 20-24.
- SILVERMAN, D. (2014). *Interpreting qualitative data* (Fifth edition). London, SAGE.
- SIMON H.A., 1937, « Can municipal activities be measured? », *The Municipality*, 32, 281-282.
- SIMON H.A., GUETZKOW H., KOZMETSKY G., TYNDALL G., 1954, *Centralization vs decentralization in organizing the controllers department*, New York: Controllershship Foundation Inc.
- SIMONS R., 1987, « Accounting control systems and business strategy: an empirical analysis », *Accounting, Organizations and Society*, 12(4), 357-374.
- SIMONS R., 1990, « The role of management control systems in creating competitive advantage: new perspectives », *Accounting, Organizations and Society*, 15(1-2), 127-143.
- SIMONS R., 1995, *Levers of control: how managers use innovative control systems to drive strategic renewal*, Harvard Business Review Press.
- SIVERBO S., CÄKER M., ÅKESSON J., 2019, « Conceptualizing dysfunctional consequences of performance measurement in the public sector », *Public Management Review*, 21(12), 1801-1823.
- SMITH P., 1995, « On the unintended consequences of publishing performance data in the public sector », *International Journal of Public Administration*, 18(2-3), 277-310
- SMITH M., BITITCI U., 2017, “Interplay between performance measurement and management, employee engagement and performance”, *International Journal of Operations and Production Management*, 37(9), 1207–1228.
- SOLESBURY W., 2001, *Evidence Based Policy: Whence It Came and Where It's Going*, London: ESRC UK Centre for Evidence Based Policy and Practice.
- SONG M., MEIER K.J., 2018, « Citizen satisfaction and the kaleidoscope of government performance: How multiple stakeholders see government performance », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 28(4), 489-505.

- SOWA J.E., SELDEN S.C., SANDFORT J.R., 2004, « No longer unmeasurable? A multidimensional integrated model of nonprofit organizational effectiveness », *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 33(4), 711–728.
- STAKE R. E., 2005, « Qualitative case studies », *In DENZIN N.K., LINCOLN, Y.S. (ed.), The Sage handbook of qualitative research*, 3rd ed, Sage Publications, 443-466.
- STAKE R.E., 1998, « Case Studies », *in DENZIN N.K., LINCOLN Y.S. (ed.), Strategies of Qualitative Inquiry*, Sage Publications, 86-109.
- STAKE R.E., 1994, « Case studies », *In DENZIN N. K., LINCOLN, Y.S. (ed.), Handbook of qualitative research*, Sage Publications. 236–247.
- STEANE P., DUFOUR Y., GATES D., 2015, « Assessing impediments to NPM change », *Journal of Organizational Change Management*, 28(2), 263–270.
- STERCK M., SCHEERS., 2006, « Trends in performance budgeting in seven OECD countries », *Public Performance & Management Review*, 30(1), 47-72.
- STIVERS C., 2000, *Bureau Men, Settlement Women: Constructing Public Administration in the Progressive Era*, Kansas: University Press of Kansas.
- STRINGER C., 2007, « Empirical performance management research: observations from AOS and MAR », *Qualitative Research in Accounting & Management*, 4(2), 92-114.
- SULLIVAN D.M., 2002, « Local governments as risk takers and risk reducers: An examination of business subsidies and subsidy controls », *Economic Development Quarterly* 16(2), 115–26.
- SULLIVAN D.M., G.P. GREEN., 1999, « Business subsidies and municipal controls », *Journal of Urban Affairs* 21(3), 267–80.
- TALBOT C., 1999, « Public Performance – Towards a New Model? », *Public Policy and Administration*, 14, 15–34.
- TALBOT C., 2008, « Performance regimes—The institutional context of performance policies », *International Journal of Public Administration*, 31(14), 1569-1591.
- TALBOT C., JOHNSON C., WIGGAN J., 2005, *Exploring performance regimes: a new approach to understanding public sector performance*, Report for the National Audit Office.
- TAN K.H., RAE R.H., 2009, « Uncovering the links between regulation and performance measurement », *International Journal of Production Economics*, 122(1), 449-457.
- TERMAN J.N., YANG K., 2016, « Reconsidering gaming in an accountability relationship: The case of minority purchasing in Florida », *Public Performance & Management Review*, 40(2), 281-309.
- THALER R., SUNSTEIN C., 2009, *Nudge: Improving Decisions About Health, Wealth and Happiness*, Penguin.
- THOMAS P.G., 2007, *Why is performance-based accountability so popular in theory and difficult in practice?*, World Summit on Public Governance: Improving the Performance of the Public Sector, Taipei, May 1–3.

- TOULOUSE J.M., 2007, *Rapport de recherche sur la gouvernance des institutions universitaires*, Rapport remis au groupe de travail sur la gouvernance des universités, Institut sur la gouvernance d'organisations privées et publiques.
- TUOMELA T.S., 2005, « The interplay of different levers of control: A case study of introducing a new performance measurement system », *Management Accounting Research*, 16(3), 293-320.
- TURC E., GUENOUN M., 2009, « Gestion intercommunale des services publics locaux : indicateurs de performance, outils de pilotage et émergence des comparaisons intercommunales », *Gestion et Management Publics*, 7, 1-24.
- TÜZÜNER Z., ALP İ., 2018, « Comparison of solid waste management performances of Turkey and EU countries associated with Malmquist Index », *Journal of Polytechnic*, 21(1), 75-81.
- VAIVIO J., 1999, *La place de la dimension européenne dans la Comptabilité Contrôle Audit*, Congrès AFC, Strasbourg, France.
- VANDENBOSCH B., 1999, « An empirical analysis of the association between the use of executive support systems and perceived organizational competitiveness », *Accounting, Organizations and Society*, 24(1), 77-92.
- VAN DE WALLE S., VAN DOOREN W., 2010, « How is information used to improve performance in the public sector? Exploring the dynamics of performance information », in WALSHE K., HARVEY G. JAS P., *Connecting knowledge and performance in public services: From knowing to doing*, 33-45.
- VAN DOOREN W., 2011, « Better performance management: Some single-and double-loop strategies », *Public Performance & Management Review*, 34(3), 420-433.
- VAN DOOREN W., 2010, « Paradoxes of improving performance management (systems) in public administration », *EIPA Scope*, 2010(2). 13-18.
- VAN DOOREN W., 2006, *Performance Measurement in the Flemish Public Sector: A Supply and Demand Approach*, Doctoral dissertation. Leuven, Belgium: Faculty of Social Sciences, Leuven University.
- VAN DOOREN W., 2005, "What makes organisations measure. Hypotheses on the Causes and Conditions for Performance Measurement", *Financial Accountability & Management* 21(3), 363 - 383
- VAN DOOREN W., BOUCKAERT G., HALLIGAN J., 2015, *Performance management in the public sector*, Routledge.
- VAN DOOREN W., HOFFMANN C., 2018, « Performance management in Europe: An idea whose time has come and gone? », In ONGARO E., VAN THIEL S., *The Palgrave handbook of public administration and management in Europe*. Palgrave Macmillan, London, 207-225.
- VAN DOOREN W., VAN DE WALLE S. (ed.), 2008, *Performance information in the public sector: How it is used*, Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- VAN HENGEL H., BUDDING T., GROOT T., 2014, « Loosely coupled results control in Dutch municipalities », *Financial Accountability & Management*, 30(1), 49-74.



- VAN HELDEN J., JOHNSEN A., VAKKURI J., 2008, « Distinctive research patterns on public sector performance measurement of public administration and accounting disciplines », *Public Management Review*, 10(5), 641-651.
- VAN HELDEN J., REICHARD C., 2013, « A meta-review of public sector performance management research », *Tékhne, Review of Applied Management Study* 11(1), 10-20.
- VAN HELDEN J., REICHARD C., 2016, « Performance Management », in FARAZMAND A. (ed.), *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*, Springer, 1-13.
- VAN MAANEN J., 1998, « Editor's Introduction. Different strokes: Qualitative research in the Administrative Science Quarterly from 1956 to 1996 », in VAN MAANEN J., *Qualitative studies of organization*, Sage, ix-xxii.
- VAN MAANEN J., 2011, « Ethnography as work: Some rules of engagement », *Journal of Management Studies*, 4(24), 218-234.
- VAN THIEL S., LEEUW F.L., 2002, « The performance paradox in the public sector », *Public Performance & Management Review*, 25(3), 267-281.
- VERPEAUX M., RIMBAULT C., WASERMAN F., 2018, « Les collectivités territoriales et la décentralisation », *La Documentation Française*.
- VIVERET P., 1989, *L'évaluation des politiques publiques*, Éditions de la Documentation Française.
- VOYER P., 1999, *Tableaux de bord de gestion et indicateurs de performance*, 2<sup>ème</sup> éd., Presses de l'Université du Québec.
- WACHEUX F., 1996, *Méthodes qualitatives et recherche en gestion*, Economica, 290 p.
- WADDINGTON I., 2016, « Theorising unintended consequences of anti-doping policy », *Performance Enhancement & Health*, 4(3-4), 80-87.
- WALKER R.M., 2006, « Innovation Type and Diffusion: An Empirical Analysis of local Government », *Public Administration*, 84(2), 311-335.
- WALKER R.M., ANDREWS R., 2015, « Local government management and performance: A review of evidence », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 25(1), 101-133.
- WALKER R.M., BOYNE G.A., 2006, « Public management reform and organizational performance: An empirical assessment of the UK Labour government's public service improvement strategy », *Journal of Policy Analysis and Management: The Journal of the Association for Public Policy Analysis and Management*, 25(2), 371-393.
- WALKER R.M., BREWER G.A., BOYNE G.A., AVELLANEDA C.N., 2011, « Market orientation and public service performance: new public management gone mad? », *Public Administration Review*, 71(5), 707-717.
- WALKER M.R., DAMANPOUR F., DEVECE C.A., 2010, « Management Innovation and Organizational Performance: The Mediating Effect of Performance Management », *Journal of Public Administration Research and Theory*, 21(2), 367-386.

- WANG X., 2002, « Assessing performance measurement impact: A study of US local governments », *Public Performance & Management Review*, 26(1), 26-43.
- WARNIER V., LECOCQ X., DEMIL B., 2015, « Théories, cadres d'analyse (frameworks) et outils en gestion », *Le libellio d'Aegis*, 11(4), 63-71.
- WEICK K.E., 1976, « Educational organizations as loosely coupled systems », *Administrative Science Quarterly*, 21, 1-19.
- WEIKART L.A., 2001, « The Giuliani administration and the new public management in New York City », *Urban Affairs Review*, 36(3), 359-381.
- WEISS J., 2020, « Managing performance and strategy: managerial practices in German local governments », *Public Performance & Management Review*, 43(5), 1129-1149.
- WEISS C. H., 1998, « Have We Learned Anything about the Use of Evaluation? » *American Journal of Evaluation*, 19(1), 13-21.
- WEISS C.H., BUCUVALAS M.J., 1980, “Truth Tests and Utility Tests: Decision- Makers Frames of Reference for Social Science Research”, *American Sociological Review*, 45(2), 302-313.
- WHYTE W.F., 1984, *Learning from the field: A guide from experience*, Sage Publications.
- WILDAVSKY A., 1975, « The past and future presidency », *The Public Interest*, 41, 56-76.
- WILLIAMS D.W., 2003, « Measuring government in the early twentieth century », *Public Administration Review*, 63(6), 643-659.
- WOLLMANN H., 2008, « Reforming local leadership and local democracy: the cases of England, Sweden, Germany and France in comparative perspective », *Local Government Studies*, 34(2), 279-298.
- WOLLMANN H., 2004, « Local government reforms in Great Britain, Sweden, Germany and France: between multi-function and single-purpose organisations », *Local Government Studies*, 30(4), 639-665.
- WRIGHT D.S., 1988, *Understanding Intergovernmental Relations*, 3<sup>rd</sup> ed, Pacific Grove, CA: Brooks/Cole.
- YANG Q., FU L., LIU X., CHENG M., 2018, « Evaluating the efficiency of municipal solid waste management in China », *International Journal of Environmental Research and Public Health*, 15(11), 2448. <https://doi.org/10.3390/ijerph15112448>
- YANG K., HSIEH J.Y., 2007, « Managerial Effectiveness of Government Performance Measurement: Testing a Middle-Range Model », *Public Administration Review*, 67, 861-879.
- YETANO A., 2013, « What drives the institutionalization of performance measurement and management in local government? », *Public Performance & Management Review*, 37(1), 59-86.
- YIN R.K., 2017, *Case study research and applications: Design and methods*, Sage publications.
- YIN R.K., 2014, *Case study research: Design and methods*, 5<sup>th</sup> ed., Sage publications.

- YIN R.K., 2013, « Validity and generalization in future case study evaluations », *Evaluation*, 19(3), 321-332.
- YIN R.K., 2009, *Case study research: Design and methods*, 4<sup>th</sup> ed, Sage Publications.
- YIN R.K., 2003, *Case study research: Design and methods*, 3<sup>rd</sup> ed., Sage Publications.
- YIN R.K., 1994, *Case study research: Design and methods*, 2<sup>nd</sup> ed., Sage Publications.

## Liste des acronymes

<b>AdCF</b>	Assemblée des Communautés de France
<b>AFIGESE-CT</b>	Association Finances-Gestion-Évaluation des Collectivités Territoriales
<b>BSC</b>	Balanced Scorecard
<b>CGCT</b>	Code Général des Collectivités Territoriales
<b>DGCL</b>	Direction Générale des collectivités locales
<b>EPCI</b>	Établissement Public de Coopération Intercommunale
<b>GP</b>	Gestion de la performance
<b>LOLF</b>	Loi Organique relative aux Lois de Finances
<b>MP</b>	Mesure de la performance
<b>NPM</b>	New Public Management
<b>OCDE</b>	Organisme de Coopération et de Développement Économique
<b>PSS</b>	Public Sector Scorecard
<b>SGP</b>	Système de gestion de la performance

## Liste des tableaux

Tableau 1 : Les différents types d'indicateurs de performance _____	45
Tableau 2 : Les mesures de performance d'un programme de développement économique local _____	46
Tableau 3 : Les cinq questions centrales d'Otley d'un système de gestion de la performance _____	58
Tableau 4 : Les distinctions entre l'évaluation des programmes et la mesure de la performance _____	64
Tableau 5 : La grille de caractérisation des différents systèmes de gestion de la performance publique locale _	73
Tableau 6 : Les mouvements de performance au vingtième siècle _____	80
Tableau 7 : Extrait traduit du contrat de performance de l'unité opérationnelle « City and Culture » _____	93
Tableau 8 : Synthèse des principaux apports de la revue de la littérature pour notre recherche _____	132
Tableau 9 : Les trois paradigmes de recherche _____	136
Tableau 10 : Le choix d'une méthode qualitative _____	143
Tableau 11 : Critères justifiant la sélection de l'étude de cas _____	144
Tableau 12 : Les grandes étapes de l'évolution de la structure de l'intercommunalité _____	147
Tableau 13 : Le nombre d'EPCI à fiscalité propre en France en 2022 _____	148
Tableau 14 : Exemples des compétences obligatoires et optionnelles des intercommunalités _____	152
Tableau 15 : Le choix des cas pour la constitution d'un échantillon théorique _____	157
Tableau 16 : Présentation des cinq cas d'étude _____	159
Tableau 17 : Les quatre types d'entretien _____	161
Tableau 18 : Nombre d'entretiens réalisés _____	162
Tableau 19 : La progression analytique _____	168
Tableau 20 : Le design de la recherche _____	173
Tableau 21 : Les répondants de la CU Angers Loire Métropole et ALDEV _____	178
Tableau 22 : Données secondaires collectées sur la communauté urbaine ALM _____	178
Tableau 23 : Composition du capital social d'ALDEV _____	180
Tableau 24 : Les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP d'ALM _____	182
Tableau 25 : Le contexte de la gestion de la performance d'ALM _____	184
Tableau 26 : La stratégie de développement économique d'ALM _____	185
Tableau 27 : La production d'objectifs stratégiques de développement économique d'ALM _____	187
Tableau 28 : Liaison entre l'ambition stratégique de développement économique et les mesures de performance ALM _____	189
Tableau 29 : La comparaison des indicateurs de performance dans le temps ALM _____	193
Tableau 30 : Les répondants de la communauté d'agglomération SICOVAL _____	203
Tableau 31 : Données secondaires collectées sur la communauté d'agglomération SICOVAL _____	204
Tableau 32 : Les déterminants de la mise en œuvre du SGP au SICOVAL _____	207
Tableau 33 : Le contexte de la gestion de la performance au SICOVAL _____	209
Tableau 34 : La stratégie de développement économique du SICOVAL _____	210
Tableau 35 : La production d'objectifs stratégiques de développement économique au SICOVAL _____	212
Tableau 36 : La déclinaison des orientations stratégiques de développement économique en actions/activités au SICOVAL _____	213
Tableau 37 : La production d'objectifs stratégiques et d'indicateurs de performance en matière de développement économique SICOVAL _____	217
Tableau 38 : Les mesures de performance vérifiant la mise en œuvre de la stratégie de développement économique SICOVAL _____	219
Tableau 39 : Les répondants de la Métropole Alpha _____	232
Tableau 40 : Les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP Alpha Métropole _____	235
Tableau 41 : La production d'objectifs stratégiques de développement économique (exemple de deux objectifs stratégiques) Alpha Métropole _____	239
Tableau 42 : La production d'objectifs stratégiques et opérationnels de développement économique (exemple de cinq objectifs opérationnels) Alpha Métropole _____	240
Tableau 43 : Une déclinaison budgétaire par politique publique au sein d'Alpha Métropole _____	243
Tableau 44 : La production d'objectifs opérationnels et d'indicateurs de l'action économique Alpha Métropole _____	244
Tableau 45 : Les différents types d'indicateurs de performance en matière de développement économique Alpha Métropole _____	244

Tableau 46 : Les répondants de Rennes Métropole	255
Tableau 47 : Données secondaires collectées sur Rennes Métropole	255
Tableau 48 : Les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP à Rennes Métropole	256
Tableau 49 : La production d'objectifs stratégiques de développement économique à Rennes Métropole	265
Tableau 50 : La déclinaison des orientations stratégiques en actions/activités à Rennes Métropole	266
Tableau 51 : Les répondants de la CU Grand Besançon Métropole	278
Tableau 52 : Données secondaires collectées sur GBM	279
Tableau 53 : Les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP au GBM	280
Tableau 54 : La production d'objectifs stratégiques et opérationnels de développement économique au GBM	284
Tableau 55 : La production des mesures de performance en matière de développement économique au GBM	286
Tableau 56 : Synthèse des facteurs influençant la mise en œuvre d'un SGP au sein des cinq cas	301
Tableau 57 : Synthèse des composantes du SGP au sein des cinq cas	309
Tableau 58 : L'élaboration de la stratégie de développement économique au sein des cinq cas	310
Tableau 59 : Synthèse des mesures de performance mobilisées au sein des quatre cas	315
Tableau 60 : Les types d'adéquations avec le cadre d'analyse proposé	327
Tableau 61 : Synthèse inter-cas des utilisations pour la gestion interne au sein des cinq cas	332
Tableau 62 : Synthèse inter-cas des utilisations pour la recherche et l'apprentissage au sein des cinq cas	335
Tableau 63 : Synthèse inter-cas des utilisations pour la responsabilisation au sein des cinq cas	338
Tableau 64 : Synthèse des effets dysfonctionnels du SGP au sein des cinq cas	341
Tableau 65 : Synthèse des sources de dysfonctionnements du SGP et des préconisations	355

## Liste des figures

Figure 1 : Nombre d'articles traitant la performance publique locale entre les années 2000 et 2019 .....	17
Figure 2 : La définition de la performance publique .....	29
Figure 3 : Les dimensions de la performance d'une collectivité territoriale .....	29
Figure 4 : Le processus de production de la performance .....	30
Figure 5 : Un intrant simple : la théorie de la transformation des résultats .....	31
Figure 6 : Les quatre éléments du système de mesure de la performance .....	35
Figure 7 : Un modèle idéal-typique du processus de mesure de la performance.....	36
Figure 8 : Les résultats dans les relations de responsabilité .....	38
Figure 9 : Le modèle logique du programme.....	40
Figure 10 : Le diagramme logique d'impact modifié.....	41
Figure 11 : La chaîne des résultats .....	42
Figure 12 : Le processus de transformation d'une organisation du secteur public.....	43
Figure 13 : De la mesure de la performance à la gestion de la performance .....	48
Figure 14 : Graver les échelons vers la gestion de la performance .....	49
Figure 15 : Le cycle des activités du système de gestion de la performance .....	55
Figure 16 : Le système de gestion de la performance dans le secteur public .....	59
Figure 17 : Le système de gestion de la performance publique .....	61
Figure 18 : Le cycle de gestion de la performance publique .....	63
Figure 19 : Le système de gestion de la performance d'une collectivité territoriale .....	70
Figure 20 : Le système de pilotage des politiques publiques locales .....	75
Figure 21 : Les sept mouvements de performance selon trois segments temporels .....	81
Figure 22 : La trajectoire de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises .....	94
Figure 23 : L'émergence des pratiques de gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises.....	97
Figure 24 : L'engagement des collectivités locales en 2008 dans des démarches de performance .....	98
Figure 25 : Les différents types d'utilisation du SGP .....	105
Figure 26 : Le modèle d'utilisation des mesures de performance pour soutenir le SGP au sein des collectivités locales .....	118
Figure 27 : La gouvernance des collectivités territoriales .....	149
Figure 28 : Le conseil communautaire – qui désigne ? qui décide ?.....	150
Figure 29 : Les ressources des intercommunalités .....	150
Figure 30 : Les différentes étapes de sélection des cas .....	156
Figure 31 : Capture d'écran du diagramme de comparaison des codes a priori (Régime de performance/indicateurs de performance) .....	167
Figure 32 : Capture d'écran du diagramme de comparaison des codes a posteriori (évaluation ciblée/diagramme logique d'impact) .....	167
Figure 33 : La publication des indicateurs de performance en matière de développement économique ALM/ALDEV .....	198
Figure 34 : Le cycle de gestion de la performance au SICOVAL .....	205
Figure 35 Parcours décisionnel d'une action ou d'une activité au SICOVAL .....	215

Figure 36 : Liaison entre l’ambition stratégique globale et les mesures de performance SICOVAL .....	217
Figure 37 : OVIA un outil de collecte des données internes au SICOVAL .....	222
Figure 38 : INSIGHT un outil de collecte des données externes au SICOVAL.....	223
Figure 39 : La publication des indicateurs de performance en matière de développement économique SICOVAL 2019.....	228
Figure 40 : Acteurs du dialogue de gestion de la Métropole Alpha.....	234
Figure 41 : Mise en cohérence de la politique de développement économique et la structure politique et administrative Alpha Métropole .....	241
Figure 42 : La responsabilisation des acteurs politiques et administratifs sur la stratégie de développement économique Alpha Métropole .....	242
Figure 43 : Klaxoon un outil d’élaboration de la feuille de route stratégique Rennes Métropole .....	263
Figure 44 : La mise en relation de la stratégie économique et la structure organisationnelle chez Rennes Métropole .....	267
Figure 45 : Répartition des dépenses d’équipement par politiques publiques à Rennes Métropole.....	268
Figure 46 : Une déclinaison budgétaire par politique publique au GBM.....	286
Figure 47 : Rapport annuel de performance 2019 GBM .....	296



## **Liste des Schémas**

Schéma 1 : Le cadre d'analyse du système de gestion de la performance .....	77
Schéma 2 : Un système d'animation de la démarche de performance ALM .....	179
Schéma 3 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique ALM .....	183
Schéma 4 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique au SICOVAL.....	208
Schéma 5 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique Métropole Alpha.....	236
Schéma 6 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique Rennes Métropole.....	257
Schéma 7 : Le système de gestion de la performance en matière de développement économique GBM .....	281
Schéma 8 : Le système de gestion de la performance publique locale .....	329
Schéma 9 : Synthèse des résultats de recherche relatifs à la gestion de la performance en matière de développement économique local .....	348

## **Liste des annexes**

Annexe. 1 Courrier transmis aux acteurs communautaires .....	421
Annexe. 2 Exemple d'un courriel de retour des répondants .....	422
Annexe. 3 Le guide d'entretien .....	423
Annexe. 4 Grille de codage sur nvivo .....	425
Annexe. 5 Extrait de transcription d'entretien cas alpha métropole .....	427
Annexe. 6 Annuaire 2019 de contact des intercommunalités de l'association france urbaine .....	433
Annexe. 7 Annuaire 2019 de contact des intercommunalités de l'association france urbaine - exemple rennes métropole .....	434
Annexe. 8 Performance des services publics locaux : un livre blanc pour s'engager à l'échelle intercommunale - cas sicoval.....	435

## **Table des matières**

<i>Remerciements</i> .....	10
<i>Sommaire</i> .....	11
<b>INTRODUCTION GÉNÉRALE :</b> .....	14
<i>L'intercommunalité française un acteur incontournable dans la mise en œuvre de la stratégie économique du territoire</i> .....	14
§ 1 - Contexte de la recherche .....	14
§ 2. Intérêts théoriques de la recherche .....	17
§ 3. L'intérêt managérial de la recherche .....	20
§ 4. Formulation de notre problématique et de nos questions de recherche .....	20
§ 5. Choix épistémologique et méthodologiques.....	22
§ 6. Architecture de la thèse .....	22
<b>PARTIE 1. CADRE THÉORIQUE ET MÉTHODOLOGIQUE</b> .....	24
<b>CHAPITRE 1. LE SYSTÈME DE GESTION DE LA PERFORMANCE : UN OUTIL DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA STRATÉGIE ÉCONOMIQUE DE L'INTERCOMMUNALITÉ</b> .....	26
<i>Section 1 - La gestion de la performance publique : principales caractéristiques</i> .....	27
§ 1 - Analyse des différentes significations de la performance : absence de consensus.....	27
A. La performance en tant que concept.....	27
B. La performance comme résultat d'un processus de production .....	30
C. La performance et les valeurs publiques .....	32
D. Une analyse multiniveau de la performance .....	33
§ 2 - La mesure de la performance une source d'information.....	34
A. La mesure de la performance en tant que système .....	35
B. Le modèle logique de programme : un outil indispensable à la mise en place d'un système de mesure de la performance .....	39
C. Le système de mesure de la performance : quelle typologie d'indicateurs ? .....	41
D. Les mesures de la performance en matière de développement économique local.....	46
§ 3 - Le passage de la mesure de la performance à la gestion de la performance .....	46
<i>Section 2 - La gestion de la performance : évolution vers un système de gestion de la performance</i> .....	51
§ 1 - Le système de gestion de la performance : entre mécanismes de contrôle formels et informels.....	52
§ 2- La conception des systèmes de gestion de la performance dans le secteur public .....	54

§3- La mesure de la performance et l'évaluation des programmes : deux approches complémentaires du SGP .....	64
§4 - La conception des systèmes de gestion de la performance dans les collectivités territoriales.....	67
§5 - Construction d'un modèle de recherche comme cadre structurant.....	76
<b>Section 3- L'émergence de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises.....</b>	<b>80</b>
§1 - La gestion de la performance dans le secteur public .....	80
A. La période antérieure à la Seconde Guerre mondiale (1900-1940) .....	81
1. Le mouvement des enquêtes sociales .....	81
2. La gestion scientifique et la science de l'administration .....	82
3. La comptabilité analytique .....	82
B. Les mouvements des années 1950-1970 .....	82
1. Budgétisation axée sur la performance .....	82
2. Indicateurs sociaux : l'ingénierie sociale de l'État-providence.....	83
C. Les mouvements des années 1980-à nos jours .....	83
1. Le mouvement du NPM et la gestion de la performance.....	83
2. Politique fondée sur des données probantes.....	86
§2 - Le développement des pratiques de gestion de la performance dans les collectivités publiques anglo-saxonnes et européennes.....	87
A. Les collectivités publiques anglo-saxonnes.....	87
B. Les collectivités publiques européennes continentales .....	89
§3 – Le cheminement de la gestion de la performance dans les collectivités territoriales françaises.....	94
A. Les années 1980 : l'émergence du contrôle de gestion local.....	94
B. Les années 1990 : l'arrivée de l'évaluation des politiques locales .....	95
C. Les années 2000 : le développement des pratiques de gestion de la performance ....	96
D. L'année 2006 : Le point de départ des pratiques de gestion de la performance .....	97
1. La gestion de la performance : une préoccupation unanimement recherchée par les collectivités françaises .....	98
2. La gestion de la performance : une démarche volontaire inspirée de la LOLF 2001	99
3. La gestion de la performance : une innovation managériale pour les collectivités françaises.....	99
4. La gestion de la performance : un décalage d'implémentation entre la France et les pays anglo-saxons et nordiques .....	100
5. La gestion de la performance : un modèle plus administratif que politique .....	100

6. La gestion de la performance : une forte volonté de mise en œuvre .....	100
7. La gestion de la performance : des pratiques émergentes mais limitées .....	101
8. La gestion de la performance : une démarche encore plus importante à mettre en œuvre dans un contexte local post-covid .....	102
<b>Section 4 : les effets paradoxaux de la gestion de la performance.....</b>	<b>104</b>
§1- Les effets fonctionnels de la gestion de la performance .....	104
A. La recherche et l'apprentissage .....	105
1. Planifier les politiques publiques.....	105
2. Évaluer les politiques et programmes .....	106
3. Prendre des décisions stratégiques.....	107
4. Apprendre.....	107
5. Améliorer la politique et la gestion.....	109
B. La responsabilisation.....	110
1. Soutenir la responsabilité publique.....	110
2. Développer la responsabilité intra-organisationnelle .....	112
3. Gérer les contrats de performance .....	112
C. La gestion interne.....	112
1. Surveiller et contrôler .....	112
2. Comparer.....	113
3. Budgétiser.....	114
4. Gérer les employés.....	115
5. Récompenser les employés .....	116
§2- Les effets dysfonctionnels de la gestion de la performance.....	118
A. Les différents types d'effets dysfonctionnels de la gestion de la performance.....	119
1. La distorsion et la manipulation des mesures de performance.....	120
a) La distorsion du processus de mesure .....	121
b) La distorsion du résultat organisationnel.....	121
2. Les effets négatifs sur le comportement des individus .....	124
3. Les effets dysfonctionnels liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire.....	125
B. Les raisons d'apparition des effets dysfonctionnels.....	126
1. La nature d'utilisation du système de gestion de la performance .....	126
a) L'utilisation stricte du SGP par les cadres supérieurs.....	126
b) Le système de classement et de comptage.....	127
c) Le SGP centralisé et descendant .....	127
2. Le système de récompenses et de sanctions source de dysfonctionnements .....	127

3. La culture organisationnelle et les effets dysfonctionnels .....	128
4. Les mesures de performance incomplètes sources de dysfonctionnements.....	128
C. Les effets dysfonctionnels du SGP au niveau des collectivités publiques .....	129
<b>SYNTHÈSE DU CHAPITRE 1 : APPORTS DE LA LITTÉRATURE ET FORMULATION DES QUESTIONS DE RECHERCHE .....</b>	<b>131</b>
<b>CHAPITRE 2 : MÉTHODOLOGIE DE LA RECHERCHE.....</b>	<b>135</b>
<b>Section 1 : Posture épistémologique .....</b>	<b>135</b>
§ 1- Un ancrage épistémologique interprétativiste .....	136
§ 2- Un raisonnement abductif .....	138
<b>Section 2 : Choix méthodologiques.....</b>	<b>141</b>
§ 1- Une démarche qualitative.....	141
§ 2 - Notre stratégie d'accès au réel : la méthode de l'étude de cas .....	143
§ 3 - Le recours à la méthode de l'étude de cas multiples dans une logique de réplication littérale.....	145
§ 4 - L'intercommunalité française un acteur incontournable du développement économique du territoire .....	146
A. Les grandes avancées législatives pour la consécration de l'intercommunalité.....	146
B. La gouvernance de l'intercommunalité .....	149
C. La loi NOTRe de 2015 : Nouvelle répartition des compétences en matière d'interventions économiques des collectivités territoriales françaises.....	152
D. La stratégie économique de l'intercommunalité pour une mise en œuvre opérationnelle du SRDEII.....	153
§ 5 - Sélection des cas et stratégie d'accès au réel.....	154
A. Des intercommunalités mobilisant la gestion de la performance en matière de développement économique comme champ d'investigation .....	154
B. Identification et contacts des cas potentiels .....	155
C. Les critères d'échantillonnage théorique .....	156
<b>Section 3 : Le processus de collecte des données .....</b>	<b>160</b>
§ 1 - La délimitation des frontières de la collecte des données .....	160
§ 2 - Les entretiens semi-directifs : une source principale de données.....	160
§ 3 - Des entretiens semi-directifs à l'aide d'un guide d'entretien.....	162
§ 4 - La documentation, une source de données confirmatoire .....	164
<b>Section 4 : Analyse des données .....</b>	<b>165</b>
§ 1 - La réduction des données : Un processus de codage des données .....	165
§ 2 - Les modalités de présentation et d'élaboration des résultats .....	168
A. Les analyses des données intra-cas et inter-cas .....	168
B. La présentation des données : Organisation selon les quatre thèmes retenus.....	169

C. Les techniques de vérification des résultats.....	169
§ 3 - Validité et fiabilité de la recherche .....	170
A. La validité du construit .....	170
B. La validité interne.....	170
C. La validité externe .....	171
D. La fiabilité.....	172
SYNTHÈSE DU CHAPITRE 2 .....	173
<b><i>PARTIE 2. EXPLORATION EMPIRIQUE .....</i></b>	<b><i>174</i></b>
<b><i>CHAPITRE 3 : PRÉSENTATION ET APPORTS DES ÉTUDES INTRA-CAS .....</i></b>	<b><i>176</i></b>
<b><i>Section 1 : La communauté urbaine Angers Loire Métropole (ALM).....</i></b>	<b><i>177</i></b>
§ 1 - Le contexte de la communauté urbaine Angers Loire Métropole .....	177
A. Le point de départ de la mise en place d'un système de gestion de la performance à ALM .....	178
B. Le lien entre ALM et ALDEV : un contrôle analogue.....	180
§ 2- Les résultats obtenus de la communauté urbaine ALM.....	181
A. Les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance	182
B. La gestion de la performance en matière de développement économique local :....	183
1. Le contexte de la gestion de la performance .....	183
2. Conception et mise en œuvre d'un système de gestion en matière de	
développement économique ALM .....	185
a) La stratégie économique d'ALM .....	185
b) Les activités et processus.....	187
c) Les mesures de la performance .....	188
d) Le suivi périodique : Un comité de suivi annuel dans le cadre du contrôle	
analogue.....	190
e) Absence du système de récompense et de sanction .....	191
f) Le système d'information : passage des tableaux Excel à un outil de pilotage	
CRM.....	191
C. Les différents types d'utilisation du SGP ALM/ALDEV .....	192
1. L'utilisation pour la gestion interne .....	192
a) Comparer les performances .....	192
b) Gérer les contrats interne de performance ALM et ALDEV.....	194
c) Célébrer le succès.....	195
2. Utilisation pour la recherche et l'apprentissage .....	195
a) Planifier les politiques publiques .....	195

b)	Apprendre .....	196
c)	Améliorer la gestion et la politique .....	196
3.	Utilisation à des fins de responsabilisation .....	196
a)	Développer la responsabilité intra-organisationnelle .....	197
b)	Soutenir la responsabilité publique .....	197
D.	Les effets dysfonctionnels du SGP d'ALM/ALDEV .....	199
1.	Attitudes négatives.....	199
2.	Prolifération d'indicateurs .....	200
3.	Une mesure de performance incomplète.....	200
E.	Conclusion du cas ALM .....	201
<b>Section 2 : La communauté d'agglomération du SICOVAL .....</b>		<b>202</b>
§ 1 -	Le contexte de la communauté d'agglomération SICOVAL .....	202
A.	Le point de départ de la mise en place d'un système de gestion de la performance au SICOVAL .....	204
B.	Les origines du SGP SICOVAL : une démarche inspirée de l'AFNOR et d'une collaboration avec la Chaire OPTIMA .....	206
§ 2 -	Les résultats obtenus de la communauté d'agglomération SICOVAL .....	206
A.	Les déterminants de la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance au SICOVAL .....	207
B.	La gestion de la performance en matière de développement économique local.....	207
1.	Le contexte de la gestion de la performance .....	208
2.	Conception et mise en œuvre d'un système de gestion en matière de développement économique au SICOVAL.....	210
a)	La stratégie économique du SICOVAL .....	210
b)	Les activités et processus de la stratégie de développement économique.....	212
c)	Les mesures de la performance .....	216
d)	Le suivi périodique : le dialogue de gestion annuel, un outil de suivi des indicateurs de performance .....	220
e)	Un système pour la sanction et la récompense .....	220
f)	Le système d'information : une adaptation pour une lecture par politique publique	221
C.	Les différents types d'utilisation du SGP au SICOVAL .....	223
1.	Utilisation pour la gestion interne.....	224
a)	Comparer les performances .....	224
b)	Gérer les agents.....	224
c)	Soutenir le processus d'arbitrage budgétaire .....	224
2.	Utilisation pour la recherche et l'apprentissage .....	225



a) Évaluer et réorienter .....	225
b) Prendre des décisions politiques et administratives .....	226
c) Améliorer les politiques publiques.....	226
3. Utilisation à des fins de responsabilisation .....	227
a) Soutenir la responsabilité publique .....	227
b) Développer la responsabilité intra-organisationnelle.....	228
c) Suivre les partenariats à travers des contrats basés sur la performance .....	229
D. Les effets dysfonctionnels du SGP au SICOVAL .....	229
1. La démotivation des équipes .....	229
2. Les attitudes négatives .....	230
E. Conclusion du cas SICOVAL.....	231
<b>Section 3 : La Métropole ALPHA.....</b>	<b>232</b>
§ 1 - Le contexte de la Métropole Alpha.....	232
§ 2 - Résultats obtenus de la Métropole Alpha.....	234
A. Les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance 234	
B. La gestion de la performance en matière de développement économique local.....	235
1. Le contexte de la gestion de la performance .....	236
2. Conception et mise en œuvre d'un système de gestion de la performance en matière de développement économique de la Métropole Alpha .....	238
a) Une stratégie de développement économique de la métropole fondée sur des objectifs.....	238
b) Activités et processus .....	240
c) Mesures de la performance et évaluations ponctuelles : un enrichissement de notre modèle de recherche ? .....	243
d) Suivi périodique : le rôle des dialogues de gestion unifiés annuels.....	246
e) L'absence d'un système de récompense.....	246
f) Un système d'information décisionnel à l'échelle de la métropole .....	247
C. Les différents types d'utilisation du système de gestion de la performance de la Métropole Alpha .....	247
1. Utilisation pour la gestion interne.....	248
a) Le suivi et l'analyse des résultats.....	248
b) Gérer les employés .....	248
2. Utilisation pour la recherche et l'apprentissage .....	249
a) Favoriser le dialogue de gestion et l'apprentissage.....	249
b) La prise de décision stratégique sur la base du SGP .....	249

3.	Utilisation à des fins de responsabilisation .....	250
a)	Développer la responsabilité intra-organisationnelle.....	250
b)	Gestion de contrats et conventions de partenariats : le rôle du SGP.....	251
D.	Les effets dysfonctionnels du SGP Alpha .....	251
1.	Réticences à coopérer et démotivation des équipes.....	251
2.	Craintes de contrôle .....	252
3.	Mesure de performance incomplète, une source de jeux .....	252
E.	Conclusion du cas Alpha Métropole .....	253
	<b>Section 4 : Rennes Métropole .....</b>	<b>254</b>
§ 1 -	Le contexte de Rennes Métropole .....	254
§ 2 -	Résultats obtenus de Rennes Métropole .....	255
A.	Les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance 256	
B.	La gestion de la performance en matière de développement économique local.....	257
1.	Le contexte de la gestion de la performance .....	258
2.	Conception et mise en œuvre d'un système de gestion en matière de développement économique de Rennes Métropole .....	260
a)	Une stratégie de développement économique sous forme d'un schéma métropolitain de développement économique .....	260
b)	Activités et processus .....	265
c)	Le développement économique entre évaluation ponctuelle et la non-utilisation de la mesure de la performance.....	268
d)	Absence de suivi périodique en raison de la non-utilisation des mesures de performance .....	272
e)	L'absence d'un système de récompense et de sanction.....	273
f)	Absence d'un système d'information décisionnel à l'échelle de la métropole.	273
C.	Les différents types d'utilisations du système de gestion de la performance de Rennes Métropole .....	273
1.	Utilisation pour la recherche et l'apprentissage .....	273
a)	Évaluer la politique de développement économique de la Métropole .....	274
b)	Améliorer la politique.....	274
c)	Prendre des décisions .....	275
d)	Développer l'apprentissage cognitif.....	275
2.	Utilisation à des fins de responsabilisation .....	275
a)	Soutenir la responsabilité publique et intra-organisationnelle.....	275
b)	Gérer des conventions de partenariats basés sur la performance.....	275
D.	Les effets dysfonctionnels du SGP Rennes Métropole .....	276

E. Conclusion cas Rennes Métropole .....	277
<b>Section 5 : La communauté urbaine Grand Besançon Métropole.....</b>	<b>278</b>
§ 1 - Le contexte de la communauté urbaine Grand Besançon Métropole .....	278
§ 2 - Les résultats obtenus de la communauté urbaine GBM.....	279
A. Les facteurs influençant la mise en œuvre d'un système de gestion de la performance 279	
B. La gestion de la performance en matière de développement économique local.....	280
1. Le contexte de la gestion de la performance .....	281
2. Conception et mise en œuvre d'un système de gestion en matière de développement économique GBM .....	283
a) La stratégie économique du GBM .....	283
b) Les activités et processus de la stratégie économique de GBM .....	284
c) Les mesures de la performance .....	286
d) Le suivi périodique : un comité de suivi semestriel et annuel .....	288
e) Un système de récompenses et de sanctions plutôt implicite .....	289
f) Le système d'information du GBM .....	290
C. Les différents types d'utilisation du SGP au GBM.....	292
1. Utilisation pour la gestion interne.....	292
a) Comparer les performances .....	292
b) Suivre l'activité .....	293
c) Gérer les agents.....	293
2. Utilisation pour la recherche et l'apprentissage .....	294
a) Planifier les politiques publiques .....	294
b) Améliorer la gestion et la politique .....	294
3. Utilisation à des fins de responsabilisation .....	294
a) Développer la responsabilité intra-organisationnelle.....	295
b) Soutenir la responsabilité publique .....	295
D. Les effets dysfonctionnels du SGP au GBM .....	296
1. Les attitudes négatives de la part des agents .....	296
2. Les effets dysfonctionnels liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire strict .....	297
E. Conclusion du cas GBM.....	298
SYNTHÈSE DU CHAPITRE 3 : LES APPORTS DES ÉTUDES INTRA-CAS .....	298
<b>CHAPITRE 4 : DISCUSSION AUTOUR DE LA STRATÉGIE DE DÉVELOPPEMENT ÉCONOMIQUE LOCAL - LES MESURES DE PERFORMANCE ET LES ÉVALUATIONS CIBLÉES DEUX APPROCHES COMPLÉMENTAIRES DE GESTION DE LA PERFORMANCE .....</b>	<b>300</b>

**Section 1 - La conception et la mise en œuvre du système de gestion de la performance en matière de développement économique local et ses déterminants.....301**

§ 1 - Les facteurs influençant la mise en œuvre de la gestion de la performance .....	301
A. Les facteurs individuels liés à la volonté des élus et des administratifs.....	302
B. Les facteurs environnementaux et contextuels : la rareté des ressources.....	303
C. Les facteurs environnementaux et contextuels : la taille de l'intercommunalité.....	304
D. Les facteurs liés aux parties prenantes : Le transfert des compétences aux intercommunalités .....	305
E. Les facteurs liés à l'objectif : Les enjeux financiers de la politique de développement économique .....	305
§ 2- La gestion de la performance en matière de développement économique local .....	306
A. Le contexte de gestion de la performance .....	307
B. La conception et la mise en œuvre du SGP en matière de développement économique au sein des cinq intercommunalités .....	308
1. L'élaboration de la stratégie de développement économique intercommunale : une approche territoriale intégrée.....	309
2. Les activités et processus nécessaires à la mise en œuvre de la stratégie de développement économique .....	312
3. Les mesures de performance et les évaluations ciblées : Deux approches complémentaires du système de gestion de la performance .....	313
a) Les enseignements relatifs aux mesures de performance liées aux orientations stratégiques .....	315
b) Les enseignements relatifs aux évaluations ciblées de la stratégie de développement économique.....	319
c) Les mesures de performance et les évaluations ciblées : quelle complémentarité ?	320
4. Le suivi périodique : un outil pour vérifier la mise en œuvre de la stratégie économique .....	322
5. La difficile mise en œuvre du système de récompense et de sanction .....	323
6. Le système d'information : un outil de pilotage de la stratégie de développement économique .....	325
C. Conclusion sur le bien-fondé de notre cadre d'analyse.....	326

**Section 2 – Les effets paradoxaux des systèmes de gestion de la performance des intercommunalités françaises.....331**

§ 1- Un système de gestion de la performance servant à des utilisations multiples .....	331
A. Les enseignements relatifs à l'utilisation pour la gestion interne.....	332
B. Les enseignements relatifs à l'utilisation pour la recherche et l'apprentissage.....	334
C. Les enseignements relatifs à l'utilisation à des fins de responsabilisation.....	337

§ 2 - Les effets dysfonctionnels résultant de la mise en œuvre du système de gestion de la performance .....	341
A. Les effets négatifs sur le comportement des individus.....	341
B. Les effets dysfonctionnels liés à l'interaction entre les mesures de performance et le contrôle budgétaire .....	343
C. La distorsion du processus de mesure .....	344
D. Les mesures de performance incomplètes .....	344
<b>Section 3 : Synthèse des résultats de recherche et recommandations managériales.....</b>	<b>346</b>
§ 1- Le système de gestion de la performance en matière de développement économique local - ses déterminants et ses effets paradoxaux .....	346
§ 2 - Les recommandations managériales .....	348
A. La remise en cause de la conception du SGP .....	349
1. Assurer l'équilibre dans le choix des mesures de performance .....	349
2. Diversifier les sources d'information de la performance .....	350
3. Favoriser des systèmes de récompenses symboliques .....	350
4. Développer des systèmes d'information décisionnels .....	350
5. Être attentif à l'interaction des mesures de performance et à un contrôle budgétaire strict.....	351
B. L'utilisation souple du système de gestion de la performance pour remédier aux dysfonctionnements.....	351
1. L'utilisation rigoriste du système de gestion de la performance .....	353
2. Une culture organisationnelle résistante au changement .....	354
3. Synthèse des sources de dysfonctionnement et proposition de recommandations	355
SYNTHÈSE DU CHAPITRE 4 .....	356
<b>Conclusion générale .....</b>	<b>359</b>
<b>Bibliographie .....</b>	<b>367</b>
<b>Liste des acronymes .....</b>	<b>403</b>
<b>Liste des tableaux .....</b>	<b>404</b>
<b>Liste des figures .....</b>	<b>406</b>
<b>Liste des Schémas .....</b>	<b>408</b>
<b>Liste des annexes .....</b>	<b>409</b>
<b>Table des matières .....</b>	<b>410</b>
<b>Annexes .....</b>	<b>421</b>

## Annexes

### ANNEXE. 1 COURRIER TRANSMIS AUX ACTEURS COMMUNAUTAIRES



#### **Descriptif du projet de thèse sur le pilotage des actions de développement économique dans les intercommunalités**

**Je vous présente ici les points essentiels de mon projet de thèse, en espérant qu'il retienne votre attention.**

- **Thématique de recherche :**

L'objectif de notre thèse est de comprendre quels sont les outils et pratiques adoptés par les intercommunalités pour la mise en œuvre des actions de développement économique sur leur territoire. Les informations recueillies au cours de ce travail seront seulement utilisées dans le cadre de la recherche universitaire. Notre thèse aura pour but d'apporter des recommandations managériales, en mettant en avant les « bonnes pratiques » de différentes intercommunalités pour le pilotage des actions de développement économique.

- **Dispositif de recherche :**

Notre travail de thèse doit s'appuyer sur des données issues du terrain (les intercommunalités). Une thèse en sciences de gestion ne peut s'effectuer sans une solide étude empirique. C'est pourquoi cette recherche ne peut se conduire sans le concours de responsables comme vous.

Ce recueil d'informations se déroulera donc sous la forme des rendez-vous par visioconférence et/ou d'entretiens téléphoniques, avec des élus, des cadres territoriaux (suivant le contexte de l'intercommunalité : DGS, DGA développement économique, responsables de services opérationnels, chargés de mission, contrôleurs de gestion ou responsables des services financiers...).

Je souhaiterais donc solliciter votre collaboration pour mener à bien cette phase de recherche. En vous remerciant par avance de votre réponse et de l'attention que vous porterez à ma demande, je vous prie d'agréer, Madame, Monsieur, l'expression de mes salutations distinguées.

Je me tiens à votre disposition pour toute information complémentaire.

Hamza BRAKRIM

Doctorant en Sciences de Gestion et du Management

Université Côte d'Azur, IAE Graduate School of Management de Nice, <http://iae.unice.fr>

Laboratoire Groupe de Recherche en Management-GRM, <http://grm.unice.fr/>

Membre du conseil d'administration AIRMAP - Association Internationale de Recherche en Management Public  
[www.airmap.fr](http://www.airmap.fr)

Contact : [hamza.brakrim@etu.univ-cotedazur.fr](mailto:hamza.brakrim@etu.univ-cotedazur.fr)

## ANNEXE. 2 EXEMPLE D'UN COURRIEL DE RETOUR DES RÉPONDANTS



Téléchargez [Outlook pour iOS](#)

---

**De :** metropole.fr>  
**Envoyé :** Monday, July 27, 2020 3:56:59 PM  
**À :** Hamza Brakrim <hamza.brakrim@etu.univ-cotedazur.fr>  
**Cc :** metropole.fr>  
**Objet :** RE: Sollicitation d'un entretien dans le cadre d'une recherche doctorale

Bonjour Monsieur Brakrim,

Je reviens vers vous suite à une sollicitation d'entretien.  
Avec l'organisation de la reprise progressive des agents je n'ai pas pu vous répondre avant et vous remercie pour votre compréhension.

Nous sommes disposés à vous rencontrer, avec M , chargé de mission  
Performance au sein de mon service.  
J'ai des disponibilités la semaine prochaine si cela vous convient.

Bien cordialement,

### ANNEXE. 3 LE GUIDE D'ENTRETIEN

THÈMES	QUESTIONS
<b>Présentation</b>	<p>Pourriez-vous svp vous présenter ?</p> <p>Quel est votre parcours professionnel ? Votre fonction ? Depuis quand ?...</p> <p>Quelles sont les activités de votre service/direction/pôle ?</p>
<b>La stratégie de développement économique</b>	<p>Que représente pour vous le Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation d'Internationalisation (SRDEII) ?</p> <p>Avez-vous un plan ou schéma de développement Économique au niveau de votre intercommunalité ? Si oui, que représente pour vous ?</p> <p>Quels sont les objectifs stratégiques de développement économique ?</p> <p>Comment procédez-vous pour l'élaboration de votre stratégie de développement économique ?</p> <p>Impliquez-vous d'autres acteurs dans l'élaboration de votre stratégie ?</p>
<b>Activités et processus</b>	<p>Comment procédez-vous pour la déclinaison de vos orientations stratégiques de développement économique au niveau opérationnel ?</p> <p>Y a-t-il d'autres acteurs impliqués dans la mise en œuvre de vos orientations stratégiques de développement économique ?</p> <p>Existe-t-il des contrats ou des conventions de partenariat axés sur la performance avec ces acteurs ?</p> <p>Quelle est la structure sur laquelle se base le pilotage et le contrôle de la mise en œuvre de la stratégie de développement économique au niveau de votre intercommunalité ?</p>
<b>Les mesures de performance</b>	<p>Utilisez-vous des indicateurs de performance pour traduire et évaluer vos orientations stratégiques de développement économique ?</p> <p>Quel type d'indicateurs mobilisez-vous (ressources, activités, résultats, impact...) ?</p> <p>Dans quelle mesure utilisez-vous actuellement ces indicateurs ?</p> <p>Les indicateurs de performance ont-ils une vocation interne ? Externe ?</p> <p>À quelle fréquence les indicateurs de performance sont-ils suivis ?</p>



	<p>Quels sont les facteurs, les déterminants de la mise en œuvre de ces indicateurs ?</p> <p>Avez-vous constaté des dysfonctionnements liés à la mise en œuvre des indicateurs de performance ?</p>
<b>Contexte de gestion de la performance</b>	<p>Existe-t-il des organismes de normalisation nationaux ou régionaux, des lois, des règles imposant le recours à des mesures de performance en matière de développement économique ?</p> <p>Est-ce que la région vous exige d'utiliser des indicateurs de performance en matière de développement économique ?</p> <p>Quelle est la nature de l'interaction entre votre intercommunalité et la Région sur votre territoire ?</p>
<b>Le système d'information</b>	<p>Qui s'occupe de la collecte des données de performance en matière de développement économique au niveau de votre intercommunalité ?</p> <p>Avez-vous un service centralisé ou des instances de pilotage dédié à la collecte des données ?</p> <p>Comment les informations de performance sont-elles fournies aux instances de pilotage ?</p> <p>Avez-vous un système d'information pour collecter les indicateurs de performance ? Si oui, pour quel usage ?</p>
<b>Le système de récompense et de sanction</b>	<p>Mobilisez-vous des systèmes de récompense ou encore de sanction pour influencer le comportement des agents par rapport aux indicateurs de performance ?</p> <p>Si oui, sont-ils utilisés de manière explicite ou implicite ?</p>

Nous vous remercions bien sincèrement pour votre concours et ne manquerons pas de vous faire un retour des résultats obtenus.

Pour conclure, avez-vous autres choses à ajouter ?

## **ANNEXE. 4 GRILLE DE CODAGE SUR NVIVO**

Le codage a été effectué selon deux logiques : *a priori* et émergente. Le codage a été guidé par notre cadre d'analyse (Otley, 1999 ; Botton *et al.*, 2012 ; Padovani, Scorsone, 2009) pour identifier les composantes du SGP. Concernant les types d'utilisation et les dysfonctionnements du SGP, ainsi que les facteurs de sa mise en œuvre, ils sont construits à partir de la revue de littérature. Le codage émergent porte sur les thèmes identifiés sur le terrain. Le codage a évolué au fur et à mesure de nos études du terrain. La grille de codage finale est présentée ici.

### **A. Conception et mise en œuvre du système de gestion de la performance**

#### **1. Contexte de gestion de la performance**

- 1.1 Régime de performance
- 1.2 Nature des relations intergouvernementales

#### **2. Stratégie de développement économique**

- 2.1 SRDEII
- 2.2 Stratégie/schéma intercommunale
- 2.3 Mode d'élaboration de la stratégie
- 2.4 Acteurs impliqués dans l'élaboration
- 2.5 Objectifs stratégiques

#### **3. Activités et processus**

- 3.1 Déclinaison opérationnelle de la stratégie
- 3.2 Structure de pilotage de la stratégie

#### **4. Mesures de performance**

- 4.1 Indicateurs de ressources
- 4.2 Indicateurs d'activités
- 4.3 Indicateurs de résultats/impact
- 4.4 Indicateurs de besoins

#### **5. Évaluations ciblées (axe émergent)**

- 5.1 Diagramme logique d'impact (axe émergent)

#### **6. Suivi périodique**

- 6.1 Dialogue de gestion (axe émergent)
- 6.2 Comité de suivi (axe émergent)

#### **7. Système de récompense et de sanction**

- 7.1 Explicite
- 7.2 Implicite

## **8. Système d'information**

8.1 Acteurs de collecte de données

8.2 Service centralisé

8.3 Outil informatique (logiciel)

## **B. Les facteurs influençant la mise en œuvre du SGP**

B.1 Facteurs individuels

B.2 Facteurs environnementaux et contextuels

B.3 Facteurs liés aux parties prenantes

B.4 Facteurs liés à l'objectif

## **C. Les types d'utilisation du SGP**

C.1 Gestion interne

C.2 Recherche et l'apprentissage

C.3 Responsabilisation

## **D. Les effets dysfonctionnels du SGP**

D.1 Comportement des agents

D.2 Contrôle budgétaire strict

D.3 Distorsion du processus de mesure

D.4 Mesures de performance incomplètes

## ANNEXE. 5 EXTRAIT DE TRANSCRIPTION D'ENTRETIEN CAS ALPHA MÉTROPOLE

- **Fonction / direction** : Responsable de la cellule de pilotage et d'appui / Pôle « développement économique »
- **Date de l'entretien** : Lundi 06/07/2020 à 14h
- **Durée de l'entretien** : 1 heure 24 min (rendez-vous par visioconférence)

### **1. Présentation de la fonction de l'interviewé et les activités de son pôle « développement économique »**

*« Je suis responsable d'un service qui s'appelle pilotage et appui, c'est une mission stratégique qui est rattachée au directeur général du pôle avec plusieurs fonctions, donc la première d'entre elle c'est la fonction du pilotage budgétaire concrètement, donc élaborer à la fois un budget annuel mais également d'avoir une capacité à se projeter dans le futur, donc nous travaillons à la fois sur un plan pluriannuel à la fois de fonctionnement et bien évidemment d'investissement, également un pilotage au niveau institutionnel, c'est-à-dire l'interface entre l'expression des besoins émergents par les niveaux de direction et la direction des assemblés, et également toute une fonction de pilotage au niveau des conventions, donc on est un pôle qui est le plus grand contributeur en matière d'aides financières au niveau métropolitain, et donc bien évidemment que ça nécessite un pilotage extrêmement précis notamment sur les différents aspects contractuels que contiennent ces conventions, et donc ce pilotage des subventions est également à notre niveau.*

*Quatrième élément, c'est ce qui nous rapproche du sujet d'aujourd'hui, c'est le pilotage de la performance qui fait partie des missions du pôle, donc voilà, c'est également en fonction d'un système de pilotage qui a été mis en place récemment on va dire à la métropole après de longues étapes, donc on contribue à alimenter un outil qui a été mis en place l'année dernière pour lequel le pôle développement économique a joué un rôle expérimental donc on contribue également à alimenter ces éléments en matière de pilotage stratégique de la performance économique. Donc voilà quatre éléments, le budget, tout ce qui est institutionnel, le pilotage des conventions, et également le pilotage de la performance, voilà de manière synthétique ce qu'il faut retenir ».*

### **2. Stratégie de développement économique**

- **Que représente pour vous le Schéma Régional de Développement Économique, d'Innovation d'Internationalisation (SRDEII) ?**
- **Avez-vous un plan ou schéma de développement Économique au niveau de votre intercommunalité ? Si oui, que représente pour vous ?**

*« Le Plan Métropolitain de Développement Économique (PMDE) est un élément qui vient en complémentarité on va dire avec le schéma régional, dans la mesure où la métropole elle a la compétence sur son territoire, la compétence économique, alors qu'elle appartient à la Région en dehors de ce territoire, donc bien évidemment le PMDE est inscrit en philosophie générale du schéma régional évidemment, c'est un outil sur lequel on s'appuie avec nos propres éléments,*

*bien évidemment, il y a une complémentarité qui est absolument essentielle quant à l'efficacité finale de ce plan métropolitain, donc c'est un élément qui vient en complémentarité par rapport à un outil au niveau régional qui est défini, et qui définit les différents axes bien évidemment, et qui doit absolument apparaître comme un outil complémentaire ».*

- **Quels sont les objectifs stratégiques de développement économique ?**

*« Il y en a plusieurs, si vous voulez c'est véritablement donc c'est construire de manière transversale on pourrait dire en posture et design, puisque bien évidemment, on est une collectivité qui est fortement sensibilisée à cette problématique de design, c'est construire un réseau de collaborateurs économiques qui soit entièrement tourné vers les acteurs de notre écosystème, particulièrement les entreprises, et donc finalement développer un collectif qui soit vecteur d'influence, bien évidemment au niveau de l'écosystème, et donc un collectif qui est également outil performant, c'est vraiment cet élément qui est fondamental. Après, il y en a d'autres, c'est d'avoir un pôle qui privilégie le mode projet qui fait partie intégrante on va dire de la dynamique de la métropole, qui est également liée à l'évolution de ces compétences qui permettent de s'adapter à un environnement, comme vous le savez est toujours en transformation permanente. On a d'autres objectifs également, les rencontres métropolitaines de l'économie : l'incarnation de notre nouvelle visibilité, l'image d'une équipe en action rampe de lancement d'une stratégie de marketing de notre offre de services ».*

- **Comment procédez-vous pour l'élaboration de votre stratégie de développement économique ?**
- **Impliquez-vous d'autres acteurs dans l'élaboration de votre stratégie ?**

*« Nous avons parlé tout à l'heure du plan métropolitain de développement économique, donc nos objectifs stratégiques ne sont finalement qu'une déclinaison on va dire plus opérationnelle des éléments on va dire fondateurs, et des éléments qui composent les grands axes de ce plan métropolitain de développement économique. Donc c'est une déclinaison qui s'effectue à partir de ce document qui est bien évidemment élaboré en concertation avec l'équipe de direction, et en concertation avec les élus bien évidemment, mais tout découle enfin les objectifs stratégiques que je viens de vous citer permettent finalement donc de favoriser la réussite des objectifs du plan métropolitain de développement économique ».*

### **3. Activités et processus**

- **Comment procédez-vous pour la déclinaison de vos orientations stratégiques de développement économique au niveau opérationnel ?**

*« De manière très simple, disons que chaque année donc on a des objectifs stratégiques que je vous cite, la déclinaison s'effectue à partir du PMDE sous forme des objectifs stratégiques du pôle qui sont déclinés au niveau opérationnel sous forme d'objectifs de directions qui composent le pôle et qui sont ensuite déclinés encore d'une manière plus opérationnelle au niveau des services ».*

#### 4. Mesures de performance

- **Utilisez-vous des indicateurs de performance pour traduire et évaluer vos orientations stratégiques de développement économique ?**
- **Quel type d'indicateurs mobilisez-vous (ressources, activités, résultats, impact...)?**

*« On a remis en place donc à l'initiative de la direction qui est chargée de cet élément-là au niveau de la métropole un système d'outil de la performance au niveau de l'établissement, donc l'année 2019 était une année expérimentale pour justement initier tout ce mécanisme à travers un outil dédié, l'année 2020 doit être donc consacrer au déploiement complet de cette volonté et d'offrir enfin un système de pilotage et d'indicateurs, notamment en premier lieu au niveau du comité de direction, c'est à dire le DGS ainsi que ses adjoints.*

*Parmi les indicateurs d'axe financier, il y en a un, c'est le pilotage des taux de consommation budgétaire, c'est quelque chose qui est absolument fondamentale, c'est un indicateur qui est suivi en permanence par mes équipes. Après, il y a toute une série d'indicateurs qui sont développés, ça, j'appellerai plutôt des indicateurs qui viennent s'incrémenter dans des objectifs donc de direction, sachant que ces objectifs de direction, bah ont un objectif mère, c'est l'objectif stratégique du pôle.*

*Par exemple, on a un objectif stratégique de direction donc... euh, donc comme je vous ai parlé tout à l'heure... euh, pour vous expliquer comment ça marche concrètement, donc je disais on a un objectif stratégique de construire un réseau dynamique qui soit tourné vers l'écosystème et qui cible l'ensemble de ses composantes, donc avec un réseau qui soit diversifié et professionnel, avec une volonté d'agir et d'une influence nécessaire et à travers des outils performants, donc ça c'est l'objectif stratégique, après on peut le décliner au niveau des ruches. Donc il y a un objectif de direction, c'est de faire des ruches, un équipement qui est véritablement booster pour les jeunes entreprises métropolitaines, donc voilà, ça c'est l'objectif de direction. Donc après on va lui assigner un indicateur on va dire qui est plus opérationnel, qui va permettre finalement de jauger véritablement la ruche, répond à cette volonté donc de devenir un équipement booster, donc on a indicateur qui est particulièrement efficace, c'est le taux d'occupation, donc on se fixe un objectif d'occupation qui est revue en fonction de temporalité qui est décidée, et ça permet véritablement déjà de mesurer si on satisfait à cette obligation de moyen, si on veut avoir une influence et véritablement un booster pour les jeunes entreprises à travers des petites ruches d'entreprises, encore faut-il qu'il ne soit pas sous occupé bien évidemment, si vous avez un taux d'occupation de 20%, ça va pas être terrible au niveau du booster pour les jeunes entreprises métropolitaines voilà ».*

- **Dans quelle mesure utilisez-vous actuellement ces indicateurs ?**

*« Je dirais aujourd'hui c'est plus par rapport donc à une data processing qui doit être directement liée à l'atteinte des objectifs, c'est-à-dire pour moi c'est finalement quelque part une analyse opérationnelle, et bien évidemment donc un indicateur ou différents indicateurs de performance, qui constituent donc un outil de pilotage, nécessitent de toute manière une prise de recul pour analyser finalement donc le bilan de tous ces éléments-là, donc de les rapporter*

*automatiquement à un niveau macro supérieur, et donc à ce moment-là on revient sur des éléments de causalités et d'efficacité par rapport à des objectifs de mandat, donc également il y a cette volonté de rendre compte aux élus de manière à leur permettre de leur offrir un environnement bâti en informations le plus approprié pour décider en toute connaissance de cause ».*

- **Les indicateurs de performance ont-ils une vocation interne ? Externe ?**

*« Pour l'instant, il s'agit uniquement d'une vocation interne, mais bien évidemment, ils ont vocation à être utilisés et à être communiqué aux acteurs de l'écosystème métropolitain, sachant que là, on est en train de travailler sur le plan de mandat. On en a parlé encore ce matin de l'outil de direction, c'est quelque chose qui va être proposé aux élus qui va être affinée. Il y a bien évidemment un axe qui est fondamental, c'est au niveau de la gouvernance, c'est sur les modalités qui vont permettre d'alimenter cette gouvernance, et la performance pour moi, c'est un élément absolument indispensable à la réussite du futur plan de mandat ».*

- **À quelle fréquence les indicateurs de performance sont-ils suivis ?**

*« En fonction donc des objectifs qui sont les nôtres. Donc, bien évidemment nous avons une temporalité qui est définie, donc par rapport à l'alimentation de la donnée qui va venir mesurer son atteinte par rapport à l'objectif, donc c'est variable ça peut aller d'une périodicité mensuelle, une périodicité plus large, donc semestrielle ou annuelle, mais évidemment il y a une temporalité qui a été définie.*

*Je veux juste vous précisez qu'une fois par an, il y a une instance qui est privilégiée, qui s'appelle DGU, c'était fait par la métropole, c'est-à-dire tous les pôles une fois par an sur les aspects performance, sur les aspects budgétaires, sur les aspects RH, sur les aspects programmation commande publique, tous ces éléments-là sont réunis lors d'une séance particulière qui peut durer plusieurs jours en fonction de l'importance du pôle, qui s'appelle Dialogue de Gestion Unifié (DGU), et donc tous ces éléments financiers, les besoins en matière d'achat publique, les éléments RH qui sont analysés donc durant cette session, et c'est ce qu'il fait la préparation du budget. Depuis donc l'an dernier il y a donc cette partie performance qui figure qui vient compléter les autres aspects au niveau de ce dialogue de gestion unifié, avec une analyse donc des indicateurs dont on a parlé tout à l'heure ».*

- **Quels sont les facteurs, les déterminants de la mise en œuvre de ces indicateurs ?**

*« Aujourd'hui la métropole, c'est plusieurs milliers d'agents donc bien évidemment il y a eu une expression et une volonté qui est exprimée par le directeur général des services, et bien évidemment se fait en corrélation donc avec le cabinet du président ».*

- **Avez-vous constaté des dysfonctionnements liés à la mise en œuvre des indicateurs de performance ?**

*« La conséquence dysfonctionnelle, c'est forcément, c'est la démotivation des équipes, il y a une démotivation des équipes, c'est-à-dire que vous allez solliciter pendant une période de trois*

*ans donc des gens de manière récurrente par rapport à la production d'indicateurs et puis ça va s'arrêter, et puis sans explication ou alors donner des explications, voilà, c'est-à-dire ça démotive surtout à communiquer dans le futur. C'est déjà très difficile à mettre en place pour pleines raisons, notamment culturelle au niveau des collectivités en France, parce que si on n'a pas une culture de la performance, il y en a qu'une culture de la remise en cause, puis on est par contre, on est plutôt autour de la défaillance et on a une culture de la défaillance, et la difficulté de la remontée de l'information vers le haut, c'est pas très difficile de parasiter un système d'indicateurs de performance, je vais dire c'est pas difficile de mettre de la mauvaise volonté pour parasiter l'ensemble du système ».*

## **5. Contexte de gestion de la performance**

- **Existe-t-il des organismes de normalisation nationaux, des lois, des règles imposant le recours à des mesures de performance en matière de développement économique ?**
- **Est-ce que la région vous exige d'utiliser des indicateurs de performance en matière de développement économique ?**

*« Non, non, non, pas à ma connaissance, donc je dis que toute la stratégie qui a été faite, on a toute la liberté bien évidemment, on n'a jamais eu à ma connaissance, je vais dire une intervention ».*

- **Quelle est la nature de l'interaction entre votre intercommunalité et la Région sur votre territoire ?**

*« On a forcément l'habitude de travailler ensemble donc des relations plutôt bonnes, après forcément, vous avez des éléments politiques qui viennent se perpétuent parfois, mais je dirais que c'est relativement rare, enfin ça se passe très bien. On a des comités de pilotage opérationnels sur des dossiers, donc qui se font ensemble, on travaille ensemble pour développer des offres de services, on s'est coordonnée entre deux, mais d'habitude on travaille beaucoup plus en lien, en amont avec eux, en fait, nous imitions de la région les indicateurs de performance déployés par le pôle développement économique de la métropole ».*

## **6. Le système d'information**

- **Qui s'occupe de la collecte des données de performance en matière de développement économique au niveau de votre intercommunalité ?**

*« Oui je vous dis, au niveau de la performance au niveau du développement économique comme je vous l'ai indiqué tout à l'heure, c'est mon service c'est le service pilotage et appui qui a la responsabilité pour le développement économique à la fois de recueillir et d'alimenter cet outil qui a été mis en place, donc voilà ça c'est quelque chose qui est initié et développé au niveau de chaque pôle à la métropole, donc le service pilotage et appui pour ces pôles respectifs qui sont chargés donc de recueillir, d'alimenter, et faire vivre ce document avec bien évidemment un rôle d'interface quant à l'évolution on va dire annuelle de différents indicateurs qui composent les objectifs de l'outil de pilotage ».*



- **Avez-vous un service centralisé ou des instances de pilotage dédié à la collecte des données ?**

« La personne dont je vais vous donner le nom et qui est chargée justement de la mise en place de cet outil de pilotage et de la solution informatisée qui nous est destiné dorénavant, c'est la personne qui a été chargé donc effectivement de déployer cette solution informatique, donc il a mis la commande qui a été initié par le DGS, donc réactiver un système de pilotage à travers des indicateurs de performance. Voilà, je pense que ça serait intéressant de prendre contact avec lui d'une manière à pouvoir compléter les propos de notre DGA. Je vous donne son nom, je vais vous envoyer par mail, ça serait plus simple ».

- **Comment les informations sont-elles fournies aux instances de pilotage ?**
- **Avez-vous un système d'information pour collecter les indicateurs de performance ? Si oui, pour quel usage ?**

« Disons c'est un travail donc au quotidien qui est fait par rapport donc aux objectifs qui sont fixés, donc forcément il y a un travail transversal qui se fait avec les services qui sont à l'origine de l'information qui va permettre d'alimenter l'indicateur correspondant, donc la plupart du temps oui c'est une transmission informatique, bien évidemment la transmission, la nature de la transmission, la temporalité de la transmission qui peut être différente en fonction de la périodicité de l'actualisation de l'indicateur, donc l'ensemble de ces éléments sont communiqué aux émetteurs, bien évidemment donc c'est tout le rôle donc du service qui est le mien donc pour les personnes qui s'en occupent de satisfaire ce process qui a été mis en place.

C'est l'outil qui a été monté donc par la direction modernisation des documents, donc qui était à l'initiative de ce système d'information décisionnel qui se compose de différents indicateurs, donc effectivement là, on alimente un outil effectivement, il y a des fiches qui sont sorties, qui permettent une valorisation de l'information et leur transmission, enfin, c'est prévu dans l'outil, pour vous donner, Sevalpro<sup>47</sup>, je ne sais pas si vous le connaissez, c'est la boîte qui nous a monté l'outil correspondant ».

## **7. Mobilisez-vous des systèmes de récompense ou encore de sanction pour influencer le comportement des agents par rapport aux indicateurs de performance ?**

« Non, je dirais même au contraire qu'il n'y en a pas, parce que ce n'est pas ça pour moi l'objectif, notamment la principale raison pour laquelle les précédentes expériences ont échoué, c'est par rapport à ce système de récompenses ou de blême. Non, non, non, on est au contraire, c'est bien, donc un outil qui est fait pour rendre compte, pour apprendre, là de ce qui s'est passé, en tirer les leçons et puis décider, donc là pour moi ce système de récompense et de blême, pour moi c'est le meilleur moyen pour échouer ».

---

<sup>47</sup> Sevalpro web est une solution adaptée aux besoins des acteurs du secteur public et privé, en termes de suivi et de pilotage des actions et projets. Le logiciel Sevalpro web proposé aux collectivités locales est décliné en 3 gammes : Suivi - Pilotage des politiques /projets Agenda 21/Gestion de projet. Sevalpro web est une application paramétrable, accessible par Internet, permettant le suivi et le pilotage des actions et objectifs.

ANNEXE. 6 ANNUAIRE 2019 DE CONTACT DES INTERCOMMUNALITÉS DE  
L'ASSOCIATION FRANCE URBAINE



## ANNEXE. 7 ANNUAIRE 2019 DE CONTACT DES INTERCOMMUNALITÉS DE L'ASSOCIATION FRANCE URBAINE -EXEMPLE RENNES MÉTROPOLE

### RENNES MÉTROPOLE

Ille-et-Vilaine (Bretagne)  
43 communes



[www.metropole.rennes.fr](http://www.metropole.rennes.fr)

Date de création initiale du groupement: 1970 (district)

Population totale: 450 593 habitants (2018)  
(Source Insee)

Hôtel de Rennes Métropole - 4, avenue Henri-Fréville – CS 93111 - 35031 Rennes Cedex  
Tél.: 02 99 86 60 60 - Fax: 02 99 86 61 61

Pour joindre votre correspondant: [initialduprenom.nom@rennesmetropole.fr](mailto:initialduprenom.nom@rennesmetropole.fr)

#### PRÉSIDENT

**Emmanuel COUET**

Directeur de cabinet:

**Manuel Contin**

Directeur général des services:

**Laurence Quinaut**

#### VICE-PRÉSIDENTS

**Gaëlle Andro**: Développement économique, emploi et finances, présidente de la commission Développement économique et rayonnement métropolitain

**André Crocq**: En charge du suivi du SCOT, du développement durable et de l'animation territoriale, président de la commission Prospective et développement durable

**Isabelle Pellerin**: Enseignement supérieur, recherche et innovation

**Jean-Jacques Bernard**: Transports et déplacements, président de la commission Mobilité et transports

**Jean-Luc Gaudin**: Aménagement, PLUI, Action foncière, président de la commission Aménagement et habitat

**Gaëlle Rougier**: Jeunesse et formation

**Michel Gautier**: Tourisme, rayonnement et relations internationales

**Pierre Breteau**: Président de la commission Finances, personnel et administration générale

**Paul Kerdraon**: Délégué auprès de la commission Développement économique et rayonnement métropolitain

**Grégoire Le Blond**: Délégué auprès de la commission Prospective et développement durable

#### CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS

##### MEMBRES DU BUREAU

**André Chouan**: Foncier et agriculture

**Daniel Dein**: Modes de déplacements alternatifs

**Marc Hervé**: Commerce

**Jean-Marc Legagneur**: Aménagement numérique et territoire

**Auguste Louapre**: Commission Aménagement et habitat

**Albert Plouhinec**: Commission Mobilités et transports

**Alain Prigent**

**Jean-Claude Rouault**

#### CONSEILLERS MÉTROPOLITAINS

Gaëlle Andro, Nathalie Appéré, Isabelle Barbier, Gérard Béchara, Nathalie Bellanger,

Amélie Dhalluin, Marie Ducamin, Didier Duperrin, Anne-Sophie Durand, Moulay Hamid Ech-Chekhchakhi, Marie-Laurence Eglizeaud, Valérie Faucheux, Alain Froger, Sylvie Galic, Isabelle Ganzetti-Gemin, Jean-Luc Gaudin, Fabienne Gautier, Michel Gautier, Patrick Geffroy, Jean-Paul Gérard, Jean-Marie Goater, Françoise Gouesbier, Gurval Guiguen, Monique Guitteny, Laurent Hamon, Marc Hervé, Pascal Hervé, Pierrick Housset, Glenn Jegou, Dina Joalland, Pascale Jubault-Chaussé, Paul Kerdraon, Alain Kermarrec, Katja Krüger, Tristan Lahais, Thierry Le Bihan, Grégoire Le Blond, Didier Le Bougeant, Loïck Le Brun, Anne Le Couriaud, Marie-Louise Le Galloudec,

#### COMPÉTENCES

Développement et aménagement économique, social et culturel. Aménagement de l'espace métropolitain. Politique locale de l'habitat. Politique de la ville. Gestion des services d'intérêt collectif. Protection et mise en valeur de l'environnement et politique du cadre de vie. Gestion des centres de secours

## **ANNEXE. 8 PERFORMANCE DES SERVICES PUBLICS LOCAUX : UN LIVRE BLANC POUR S'ENGAGER À L'ÉCHELLE INTERCOMMUNALE - Cas SICOVAL**



**CONSTRUIRE  
LA PERFORMANCE  
DES SERVICES  
PUBLICS LOCAUX  
LIVRE BLANC**





**RETOUR  
D'EXPIÉRIENCE  
SICOVAL**

### **LA RENCONTRE D'OBJECTIFS STRATÉGIQUES ET OPÉRATIONNELS**

Durant le mandat 2014-2020, la communauté d'agglomération du Sicoval en Haute-Garonne a dû faire face à la réduction de ses dotations, et donc de ses marges de manœuvre. Consciente de la nécessité accrue de faire des choix et d'établir des priorités parmi ses actions, elle a identifié le besoin de mieux connaître et comprendre pour décider et programmer, puis pour piloter et évaluer. Elle a ainsi mis en place une démarche globale de management de la performance.

Cette démarche s'appuie sur une analyse des besoins, qui alimente un projet politique. Celui-ci est mis en œuvre à travers des contrats pluriannuels d'objectifs et de moyens dans tous les domaines, dotés d'indicateurs d'efficacité. Le suivi budgétaire est assuré en « mode LOLF », combinant comptabilité analytique et par projets. Enfin, les politiques publiques sont évaluées. Des démarches de concertation citoyenne sont régulièrement conduites à chacune des étapes du processus.

Lorsqu'une collectivité entend mettre en œuvre une politique ou un service public, la définition des besoins constitue une étape primordiale. En effet, de ces besoins découleront des objectifs, qui guideront à la fois la stratégie (évolution, services proposés, perception par l'utilisateur, etc.) et la performance (qualité, efficacité, etc.). C'est donc par la meilleure définition possible des besoins que l'on obtient les objectifs les plus fiables, sincères, et susceptibles d'engendrer la performance.

La question des moyens à consacrer à la démarche de performance semble néanmoins être la première préoccupation des collectivités locales : 54 % mettent l'accent sur ce point dans l'enquête menée, sans toujours consacrer du temps à concevoir les objectifs (26 %), ni à évaluer le travail accompli (33 %).

